

Allan R. Brewer-Carías

PROYECTOS DE LEY EN MATERIAS DE DERECHO PÚBLICO

SUFRAGIO Y SISTEMA ELECTORAL; AMPARO;
JUSTICIA CONSTITUCIONAL;
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA;
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA,
ESTADOS Y MUNICIPIOS; DISTRITO FEDERAL;
ÁREAS METROPOLITANAS; FUNCIONARIOS
PÚBLICOS; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO;
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO;
ORDENACIÓN URBANÍSTICA; TRANSPORTE Y TRÁNSITO;
RECURSOS NATURALES; AGUAS; EXPROPIACIÓN

Colección Biblioteca *Allan Brewer-Carías*

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
Universidad Católica Andrés Bello, N° 14



editorial jurídica venezolana

2022

PROYECTOS DE LEY EN MATERIAS DE DERECHO PÚBLICO

Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello.

1. Allan R. Brewer-Carías (Editor), *Elecciones y democracia en América Latina: el desafío autoritario-populista. América Latina: debates sobre la democracia*. 80 años de Dieter Nohlen, Coloquio Iberoamericano No. 200, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 11 septiembre 2019, (Prólogo: Armin von Bogdandy), Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 322.
2. Luis Fraga Pittaluga, *Arbitraje tributario nacional e internacional* (Prólogo: Allan R. Brewer-Carías), Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 168.
3. Rafael Simón Jiménez Tapia y Emilio J. Urbina Mendoza, *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 262.
4. José Ignacio Hernández, *Aspectos jurídicos de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados en Venezuela. Documentos fundamentales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2021, pp. 220.
5. Carlos Reverón Boulton, *Derechos humanos en la literatura y cine venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 434 pp.
6. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante las Academias de América Latina. Sobre historia, derecho y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 378 pp.
7. Allan R. Brewer-Carías, *La demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2021*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 612 pp.
8. Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre el Estado Comunal o Estado del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 528 pp.
9. Allan R. Brewer-Carías, *La muerte de una Constitución. La experiencia del proceso constituyente de Venezuela de 1999, desencadenado por unas sentencias de la Corte Suprema de Justicia del 19 de enero de 1999* (Con trabajos de Eduardo Jorge Prats, Alessandro Pace, Georges Liet-Vaux, y de Juan Manuel Raffalli, Ramón Guillermo Avelo, Víctor Hernández Mendible, Carlos Luis Carrillo Artiles, Ricardo Antela Garrido, Lolymer Hernández Camargo, Michael Núñez Torres y Rafael Estrada Michel, Jaime Grimaldo Lorent, Ricardo Combellas, Jesús María Casal H., Tulio A. Álvarez, Eduardo Piacenza, Carlos García Soto, Gustavo Grau Fortoul, José Ignacio Hernández y Miguel J. Mónaco), Caracas 2021, 690 pp.
10. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Sobre proceso político y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 614 pp.
11. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante las Academias españolas. Sobre Ciencias Políticas y Sociales. Sobre historia y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 238 pp.
12. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Sobre derecho e historia 1976-2021*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 444 pp.
13. Allan R. Brewer-Carías, *Constitución de plastilina y vandalismo constitucional. La ilegítima mutación de la Constitución por el Juez Constitucional al servicio del autoritarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 642 pp.
14. Allan R. Brewer-Carías, *Proyectos de Ley en materias de derecho público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2022, 1.190 pp.

Allan R. Brewer-Carías

PROYECTOS DE LEY EN MATERIAS DE DERECHO PÚBLICO

*Sufragio y el Sistema Electoral; Amparo;
Justicia Constitucional; Jurisdicción Contencioso Administrativa;
Organización Administrativa, Estados y Municipios;
Distrito Federal; Áreas Metropolitanas; Funcionarios Públicos;
Procedimiento Administrativo; Ordenación del Territorio;
Ordenación Urbanística; Transporte y Tránsito;
Recursos Naturales; Aguas; Expropiación*

*Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho
Universidad Católica Andrés Bello
No. 14*

 editorial jurídica venezolana
Caracas 2022

© Allan Brewer-Carías
Email: allan@brewercarias.com
<http://www.allanbrewercarias.com>
ISBN: 978-1-68564-726-1

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 – Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
Email feju@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com

Composición, montaje y diagramación por: Arelis Torres
En letra Times New Roman 10.5, Exacto 11, Mancha 18.5 x 12.5

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	15
-------------------	----

PRIMERA PARTE:

SOBRE LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO: EL SISTEMA ELECTORAL

Capítulo I: SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUFRAGIO Y DEL SISTEMA ELECTORAL (1969)	19
<i>Sección Primera:</i> MEMORÁNDUM DE PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL (1969)	19
<i>Sección Segunda:</i> PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SUFRAGIO (1969)	27

SEGUNDA PARTE:

SOBRE LA REGULACIÓN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ACCIÓN DEL ESTADO: AMPARO, JUSTICIA CONSTITUCIONAL, JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Capítulo II: DERECHO Y ACCIÓN DE AMPARO: SOBRE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	73
<i>Sección Primera:</i> PRIMERAS OBSERVACIONES CRÍTICAS AL PROYECTO DE LEY DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (Febrero 1986)	73
<i>Sección Segunda:</i> SEGUNDAS OBSERVACIONES CRÍTICAS AL PROYECTO DE LEY DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (Mayo 1986)	76

<i>Sección Tercera:</i> PROYECTO DE LEY ORGÁNICA SOBRE EL DERECHO DE AMPARO. SENADO (1987)	144
<i>Sección Cuarta:</i> PROPUESTAS DE REFORMA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (1987)	154
<i>Sección Quinta:</i> EXPOSICIÓN ANTE LA CÁMARA DEL SENADO EN LA SESIÓN DEL DÍA 19 DE NOVIEMBRE DE 1987 EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (1987)	167
Capítulo III. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA: SOBRE EL RÉGIMEN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES EN VENEZUELA	175
<i>Sección Primera:</i> SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA (1965-1971)	175
<i>Sección Segunda:</i> ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 (1999)	191
Capítulo IV. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN HONDURAS: SOBRE EL RÉGIMEN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES Y DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL	205
<i>Sección Primera:</i> EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL (2002)	205
<i>Sección Segunda:</i> PROYECTO DE LEY SOBRE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE HONDURAS (2002)	234
<i>Sección Tercera:</i> EXPLICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE HONDURAS	254
Capítulo V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN REPÚBLICA DOMINICANA: ESTUDIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL	267
<i>Sección Primera</i> SOBRE EL PRINCIPIO DE LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (2011)	267
<i>Sección Segunda:</i> PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE REGULACIÓN SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL (MARZO 2010)	275
<i>Sección Tercera:</i> SEGUNDA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE REGULACIÓN SOBRE EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL (JUNIO 2010)	283

<i>Sección Cuarta:</i> TERCERA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE REGULACIÓN SOBRE EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL	284
<i>Sección Quinta:</i> COMENTARIOS SOBRE EL DESLINDE ENTRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA AL SANCIONARSE LA LEY DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES (2011)	285
<i>Sección Sexta:</i> CONCLUSIÓN: ENSAYO DE PRECISIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL	290
Capítulo VI. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: SOBRE EL RÉGIMEN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (1965-1971)	295
<i>Sección Primera:</i> PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	295
<i>Sección Segunda:</i> PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	312

TERCERA PARTE:

SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO TERRITORIAL DEL ESTADO

Capítulo VII. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS	331
<i>Sección Primera:</i> CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA EL ESTADO YARACUY (1970)	331
<i>Sección Segunda:</i> PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA EL ESTADO YARACUY (1970)	367
<i>Sección Tercera:</i> RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO: (1993)	390
<i>Sección Cuarta:</i> DECRETO-LEY QUE REGULA LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PRODUCTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (1993)	402

Capítulo VIII. SOBRE EL RÉGIMEN DEL DISTRITO FEDERAL	417
<i>Sección Primera: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL (Julio 1983)</i>	417
<i>Sección Segunda: TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL (Julio 1983)</i>	419
Capítulo IX. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS	441
<i>Sección Primera: ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA Y BASES PARA SU REFORMA (1983-1984)</i>	441
<i>Sección Segunda: BASES PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL 1984)</i>	452
<i>Sección Tercera: TEXTO REFUNDIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL (1984)</i>	465
<i>Sección Cuarta: SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES: DISTRITO ALTO APURE (2000)</i>	506
Capítulo X. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS TERRITORIOS FEDERALES	525
Capítulo XI. SOBRE EL RÉGIMEN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS	533
<i>Sección Primera: NOTAS Y DOCUMENTOS SOBRE LA ORDENACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1969)</i>	533
<i>Sección Segunda: PROPUESTAS PARA UN RÉGIMEN GOBIERNO DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1982)</i>	565

**CUARTA PARTE:
SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO**

Capítulo XII. SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	593
<i>Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (1971)</i>	593
<i>Sección Segunda: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (1971)</i>	615

Sección Tercera: ALGUNAS IDEAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES DE DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1974)	653
Capítulo XIII. SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA	667
Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1971)	667
Sección Segunda: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1971)	681
Sección Tercera: LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1975/ 1976)	697
Sección Cuarta: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1982)	720
Sección Quinta: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1982)	731

**QUINTA PARTE:
SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

Capítulo XIV. SOBRE EL RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	741
Sección Primera: OBSERVACIONES CRÍTICAS AL PROYECTO DE LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA (1970)	741
Sección Segunda: PROYECTO DE LEY SOBRE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (1970)	756
Capítulo XV. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	775
Sección Primera: OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (1983)	775
Sección Segunda: INFORME PARA LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (1982)	792
Sección Tercera: PROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (1982)	798

**SEXTA PARTE:
SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS**

Capítulo XVI: APORTES AL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	821
<i>Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1971)</i>	821
<i>Sección Segunda: PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1971)</i>	834

**SÉPTIMA PARTE:
SOBRE EL RÉGIMEN DE LA
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ORDENACIÓN
URBANÍSTICA**

Capítulo XVII SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	851
<i>Sección Primera: SOBRE BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1976)</i>	851
<i>Sección Segunda: COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 24 DE NOVIEMBRE DE 1982</i>	864
<i>Sección Tercera: PROPUESTAS DE REFORMA AL PROYECTO DE LEY SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN 1982</i>	906
<i>Sección Cuarta: PROYECTO DE LEY ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1982)</i>	931
<i>Sección Quinta: INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983)</i>	950
Capítulo XVIII. SOBRE ORDENACIÓN URBANÍSTICA	977
<i>Sección Primera: BASES PARA UN PROYECTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA 1975</i>	977
<i>Sección Segunda: DOCUMENTO DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY DE URBANISMO (1985)</i>	1015

<i>Sección Tercera:</i> PROYECTO DE ORDENANZA SOBRE MAN- COMUNIDAD URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1967-1968)	1051
--	------

**OCTAVA PARTE:
SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TRANSITO
Y TRANSPORTE**

Capítulo XIX. RÉGIMEN GENERAL DEL TRANSPORTE Y CIRCU- LACIÓN	1073
<i>Sección primera:</i> PROYECTO DE LEY DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE, TRÁNSITO Y CIRCULACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (Octubre 1971)	1073
<i>Sección Segunda:</i> BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACIÓN EN EL ÁREA METRO- POLITANA DE CARACAS (1982)	1080
Capítulo XX. RÉGIMEN DE LOS SISTEMA DE TRANSPORTE RÁPI- DOS	1095
<i>Sección Primera:</i> EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS SISTEMAS RÁPIDOS DE TRANSPORTE (METRO) (1982)	1095
<i>Sección Segunda:</i> PROYECTO DE REGULACIÓN PARA EL TREN/ METRO LOS TEQUES	1107

**NOVENA PARTE:
SOBRE EL RÉGIMEN DE ORDENACIÓN Y
APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Capítulo XXI. SOBRE EL RÉGIMEN DEL AMBIENTE Y DE ORDE- NACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	1117
<i>Sección Primera:</i> COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY OR- GÁNICA QUE DEBÍA SUSTITUIR A LA LEY SOBRE CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE (1974)	1117
<i>Sección Segunda:</i> PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL MINIS- TERIO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE (1975)	1121

<i>Sección Tercera:</i> ANTEPROYECTO DE LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS (1970)	1123
Capítulo XXII. SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS AGUAS	1125
<i>Sección Primera:</i> BASES FUNDAMENTALES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY DE AGUAS (1973)	1125
<i>Sección Segunda:</i> ALTERNATIVAS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LAS AGUAS (1974)	1137
Capítulo XXIII. SOBRE EL RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO DE LOS HIDROCARBUROS: OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE RESERVA AL ESTADO LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO DE LOS HIDROCARBUROS (1975)	1141

**DÉCIMA PARTE:
SOBRE EL RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN**

Capítulo XIV. COMENTARIOS AL PROYECTO DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL (1970)	1073
---	------

PRESENTACIÓN

En el curso de mis investigaciones en materias de derecho público, no sólo he tenido que estudiar con toda atención, como es lógico, lo establecido en las leyes que regulan los diversos aspectos de nuestra disciplina, sino que en más de una ocasión las mismas me llevaron a redactar, en muchos casos a requerimiento de órganos del Estado, proyectos de leyes de reforma de leyes preexistentes, o de leyes reguladoras *ex novo* de materias que no estaban debidamente normadas.

Este libro recoge precisamente mis diversos aportes en la elaboración de Proyectos de Ley en materias de derecho público, realizados entre 1965 y 2011, como parte de mis actividades académicas y profesionales tanto en Venezuela como en el exterior.

Esos trabajos los he sistematizado y clasificando en *Diez Partes* generales, que se refieren: **(i)** al régimen del sufragio y al sistema electoral; **(ii)** al control judicial constitucional y contencioso administrativo de la acción del Estado; **(iii)** a la organización político territorial del Estado; **(iv)** a la organización de la Administración Pública; **(v)** al régimen de los funcionarios públicos; **(vi)** al régimen de los procedimientos administrativos; **(vii)** al régimen de la planificación y ordenación del territorio y del urbanismo; **(viii)** al régimen de la ordenación del tránsito y transporte terrestre; **(ix)** al régimen de ordenación y aprovechamiento de los recursos naturales; y **(x)** al régimen de la expropiación.

En esas diez Partes he agrupado los siguientes *Veinticuatro Capítulos* que conforman la obra en los cuales se incluyen los siguientes trabajos sobre los proyectos legislativos elaborados:

Primero, el Proyecto de Ley sobre el Sufragio y el Sistema Electoral y su Exposición de Motivos que elaboré en 1969 para el Consejo Supremo Electoral.

Segundo, todos mis aportes escritos entre 1986 y 1987 para la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de Amparo de Derechos y Garantías Constitucionales.

Tercero, el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional elaborado en 1965 con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente, su revisión en 1971 en la Comisión de Administración Pública, y algunas reflexiones sobre el tema que formulé en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999.

Cuarto, el Proyecto de Ley sobre la Jurisdicción Constitucional en Honduras que elaboré entre 2002 y 2004, su Exposición de Motivos y su Explicación.

Quinto, mis aportes escritos entre 2010 y 2012 a la redacción del Proyecto de Ley sobre la Jurisdicción Constitucional y Procesos Constitucionales de República Dominicana.

Sexto, el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa elaborado en 1965 con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente y su revisión en 1971 en la Comisión de Administración Pública.

Séptimo, diversos proyectos y propuestas sobre el régimen de los Estados de la federación, en particular el Proyecto de Constitución para el Estado Yaracuy de 1970 y la normativa sobre participación de los Estados en el Impuesto al valor Agregado en cuya redacción colaboré en 1993.

Octavo, el Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal que elaboré en 1983, con su Exposición de Motivos.

Noveno, el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal que elaboré en 1983 y 1984, y otro texto sobre la normativa relativa al Distrito Municipal del Alto Apure en el marco de la Constitución de 1999, redactado en 2000.

Décimo, mis observaciones críticas formuladas en conjunto con Carlos Ayala Corao en 1997 sobre el tema de la regulación de los Territorios Federales y la creación del Estado Vargas.

Décimo Primero, diversos proyectos de normas legales y reglamentarias que elaboré entre 1982 y 1969 sobre el régimen jurídico de organización de las diversas jurisdicciones del Área Metropolitana de Caracas.

Décimo Segundo, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que elaboré en 1971 en la Comisión de Administración Pública, con su Exposición de Motivos, y otra normativa relacionada con la organización de los Ministerios del área de la Infraestructura y de los Recursos Naturales Renovables, redactado en 1974.

Décimo Tercero, el texto de los Proyectos de Ley de la Administración Descentralizada elaborados en 1971, en la Comisión de Administración Pública, revisado posteriormente en 1976, con su Exposición de Motivos, y el Proyecto de Ley sobre la Administración Descentralizada elaborado en conjunto con Jesús Caballero Ortiz en 1986.

Décimo Cuarto, el Proyecto de Ley sobre Funcionarios Públicos elaborado en la Comisión de Administración Pública en conjunto con Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Juan Garrido y Armida Quintana en 1970.

Décimo Quinto, mis estudios y propuestas sobre el proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público escritos entre 1982 y 1983.

Décimo Sexto, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos redactado en 1965 con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente y su revisión en la Comisión de Administración Pública en 1971.

Décimo Séptimo, los estudios de base y el Proyecto de Ley para a Ordenación del Territorio que redacté entre 1976 y 1983.

Décimo Octavo, los estudios de base y el Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística que redacté entre 1975 y 1985, y el proyecto de Ordenanza sobre la Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas que redacté entre 1967 y 1968

Décimo Noveno, el Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas que redacté en 1971, y el Proyecto de Ley del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas que redacté en 1982.

Vigésimo, el Proyecto de Ley sobre Transporte Terrestre y los Sistemas Rápidos de Transporte (Metro), elaborado en 1982, y la normativa para el sistema de transporte suburbano de Tren/Metro de los Teques que preparé en 1998.

Vigésimo Primero, los diversos Proyectos para regular el régimen de Protección del Ambiente, el Ministerio de los Recursos Naturales Renovales y del Ambiente, y la implementación del Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos que redacté entre 1970 y 1975.

Vigésimo Segundo, las propuestas que formulé para la redacción de un Proyecto de Ley de Aguas, y el Proyecto para la estructuración de la Autoridad Nacional de Aguas, elaborados en 1973 y 1974 con la colaboración de Pedro Pablo Azpurua y Cecilia Sosa Gómez.

Vigésimo Tercero, las Observaciones que redacté en 1975 sobre el Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, que sirvió de base para la comunicación que el Contralor General de la República José Muci Abraham envió ese mismo año al Congreso con sus observaciones.

Y **Vigésimo Cuarto**, el texto con mis comentarios al Proyecto de Reforma de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social que redacté en 1970.

La tarea de recopilar todo este material no fue fácil. Si bien algunos de estos estudios y proyectos de Ley fueron publicados en forma dispersa en varios tipos de publicaciones, muchos otros hubo que buscarlos en una prolongada labor que he calificado como de “arqueología documental” en, archivos, cajas y papeles en mi Biblioteca y en mi oficina de *Baumeister & Brewer* en Caracas, en un largo trabajo monitoreado a la distancia desde Nueva York. Una vez encontrados e identificados debidamente, todos, por su antigüedad, tuvieron que ser escaneados para poder integrarlos en esta publicación.

En toda esa tarea tuve la suerte de poder contar con la asistencia de mi secretaria de tantos años, Arelis Torres, quien incluso, en sus respectivos momentos desde que comenzó a trabajar conmigo en 1975, aún cuando ya no lo recordemos, tuvo a su cargo mecanografiar mis manuscritos de casi todos los documentos que integran esta obra. Sea esta la oportunidad, de nuevo, para agradecerle su invaluable y eficiente ayuda, y su afecto y lealtad en tantos años colaborando conmigo.

New York, julio de 2022

PRIMERA PARTE
SOBRE LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN
POLÍTICO: EL SISTEMA ELECTORAL

CAPÍTULO I
SOBRE EL RÉGIMEN DE SUFRAGIO Y DEL
SISTEMA ELECTORAL (1969)

Este es el texto del Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que junto con su Exposición de Motivos (Memorándum de su Presentación), presentó en mi carácter de Consultor Jurídico del Consejo Supremo Electoral el 30 de enero de 1969 al Presidente del Consejo Manuel Rafael Rivero, con lo cual se inició el proceso de reforma del sistema electoral en Venezuela que venía siendo regulado conforme a la normativa adoptada en los años cuarenta del siglo pasado. Dicho proceso de reforma culminó con la sanción de la Ley Orgánica del Sufragio de 1970 (Gaceta Oficial No. 1.435 Extra. de 17 de septiembre de 1970) que derogó la vieja Ley Electoral de 31 de marzo de 1964.

*Sección Primera: MEMORÁNDUM DE PRESENTACIÓN DE LA
PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL
(LEY ORGÁNICA DEL SUFRAGIO) (1969)*

Este Memorándum es el que sirvió de Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio (1969)

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a sus instrucciones y tomando en cuenta todos los comentarios y observaciones por Ud. formulados en las reuniones que hemos tenido en los últimos

días, adjunto le remito el Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio, para ser presentado a la consideración del Consejo Supremo Electoral.

Antes de resumir los lineamientos generales contenidos en este Proyecto considero, sin embargo, conveniente hacer las siguientes observaciones:

El Consejo Supremo Electoral presentó a la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Electoral, que, como lo indicaba su exposición de motivos tenía por objeto fundamental el establecimiento del Registro Electoral Permanente, y como consecuencia de ello, proponía una serie de en el articulado de la Ley Electoral.

Posteriormente, al ser acogido dicho proyecto por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados, el Consejo Supremo Electoral presentó a la misma, una serie de observaciones a su propio proyecto, las cuales fueron acogidas por la referida Comisión en el Informe que presentó a la Cámara con fecha 14 de diciembre de 1967. Dichas observaciones se referían fundamentalmente a la naturaleza de las atribuciones del Consejo, con el objeto de dotarlo de una autonomía funcional.

En el Proyecto de la Ley Orgánica del Sufragio que ahora se presenta, aún cuando responde a una estructuración diferente, recoge buena parte de las innovaciones que el Consejo proponía en el Proyecto anterior y en las observaciones al mismo, a que se ha hecho referencia o Por otra parte, el proyecto recoge todas las experiencias que el pasado proceso electoral suministró al Consejo Supremo Electoral.

En este sentido es conveniente destacar que al contrario de la rigidez y del carácter reglamentario de la Ley vigente, el Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio pretende ser fundamentalmente una Ley Cuadro, que determina los lineamientos generales en materia electoral y que sea lo suficientemente flexible como para permitir que el Consejo Supremo Electoral pueda por vía reglamentaria desarrollar en concreto las disposiciones de la misma y adaptarse a los cambios sociales y políticos.

Además, el Proyecto que ahora se presenta tiene una serie de modificaciones al sistema electoral de gran importancia, que no habría sido posible presentar en el Proyecto anterior del Consejo, por la proximidad del proceso electoral para aquel momento.

Los lineamientos generales del proyecto que ahora se presenta son los siguientes:

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

El proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que se adjunta comienza por precisar su ámbito de aplicación por lo que a pesar de ser una Ley nacional, rige no solo los procesos electorales nacionales, sino también los estatales y municipales.

1. En cuanto a las elecciones nacionales la principal innovación es la de la eliminación, en la elección de Diputados al Congreso Nacional, de las circunscripciones electorales que abarcaban anteriormente cada Entidad Federal; en esta forma, aparte de haberse aumentado la base de población para la elección de Diputados a 60.000 habitantes y uno más por exceso de no menor de 30.000, se prevé un límite de población para las circunscripciones electorales que no podrá ser

superior a 240.000 habitantes; circunscripciones que conforme a ese límite, pueden estar integradas por los Distritos, Municipios o Parroquias o por las agrupaciones de Distritos, Municipios o Parroquias que determine el Consejo Supremo Electoral.

En esta forma, de acuerdo con la nueva Ley, por cada circunscripción electoral que determine el Consejo Supremo Electoral para las elecciones de Diputados, no podrá elegirse más de cuatro (4) Diputados. Así, el proyecto persigue la neutralización de los aspectos negativos que el principio de la representación proporcional de las minorías pueda originar en circunscripciones electorales densamente pobladas, en las cuales, como sucede en la Ley actual, deben elegirse un número considerable de Diputados.

La reducción de la población de las circunscripciones electorales para la elección de Diputados, entonces, produce una reducción en cuanto a la atomización de las fuerzas políticas que en la actualidad, de acuerdo a la Ley vigente, parece ser progresiva.

2. En cuanto a la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas, se elimina también la circunscripción electoral para las elecciones de los mismos y que conforme a la Ley actual abarcaba todo el Estado, y se establece expresamente que la elección de dichos Diputados se hará en un número de dos (2) por cada Distrito, de manera que las postulaciones para los mismos también deben hacerse por Distrito. En esta forma los efectos negativos de la representación proporcional que produce la Ley vigente se atenúan al reducir el número de Diputados a elegir en cada circunscripción electoral.

3. En cuanto a la elección para los Miembros de los Concejos Municipales el Proyecto cambia radicalmente el modo de la elección, ya que en este caso, al contrario de lo que sucede en los anteriores, la Constitución no exige la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías. En esta forma el Proyecto establece que la elección de los concejales, en lugar de hacerse por listas, se hará en forma uninominal.

La elección en forma uninominal de los Miembros de los Concejos Municipales, de acuerdo al Proyecto, se hace por Municipios y Parroquias dentro del Distrito Federal y de cada Distrito de los Estados de la República; en esta forma, y mientras se dicta la Ley Orgánica del Poder Municipal que la Constitución consagra, el número de Miembros a los Concejos Municipales, de acuerdo a una Disposición Transitoria que prevé el Proyecto, se hará según el número de Municipios que tenga cada Distrito de la República.

III. DE LA CONDICIÓN DE ELECTOR

El Proyecto recoge los principios fundamentales de la Constitución Nacional sobre la condición de elector; estableciéndose, como consecuencia de los mismos, que las únicas causas de limitación al ejercicio del sufragio son el no tener la nacionalidad venezolana, el ser menor de diez y ocho (18) años, el ser entredicho o estar inhabilitado políticamente. El Proyecto ha consagrado sin embargo, la posibilidad que tienen los extranjeros en las elecciones municipales de ejercer el derecho activo al sufragio con ciertas condiciones de residencia, y domicilio, de conformidad con la autorización expresa que en tal sentido trae la Constitución

IV. DE LA CONDICIÓN DE ELEGIBILIDAD

El Proyecto, en cuanto a las condiciones de elegibilidad, desarrolla las normas que en tal sentido trae la Constitución Nacional, estableciendo entre otras cosas, una guía de interpretación para lo que ha de entenderse por cargos accidentales de los electores: asistenciales, docentes o académicos o de representación legislativa o municipal.

Siguiendo una autorización constitucional el Proyecto establece, además, la inelegibilidad de los Miembros del Consejo Supremo Electoral.

V. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LAS MINORÍAS

El Proyecto destina un capítulo a regular la forma de aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías, en la elección de Senadores y Diputados al Congreso Nacional y la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas, mediante la adjudicación por cociente, siguiendo el sistema de la Ley vigente. Se establece también la aplicación del principio en la adjudicación de Senadores y Diputados Adicionales, mediante el cociente electoral nacional reduciendo, sin embargo, el número de Diputados a elegir por cociente a cuatro (4) y el número de Senadores a dos (2).

El Proyecto de Ley recogió además, la experiencia que proporcionó el pasado proceso electoral en la adjudicación de candidatos electos en diversas listas presentadas en forma idéntica por diversos partidos políticos, y los problemas relativos a la aplicación, en esos casos, del cociente electoral nacional para la adjudicación de Senadores y Diputados Adicionales.

VI. DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

La innovación fundamental que el Proyecto trae con respecto a los Organismos Electorales es que permite al Consejo Supremo Electoral el que, además de las Juntas Electorales y de las mesas electorales, pueda crear organismos especiales que agrupen diferentes zonas de las entidades de que se trate y regularlos por vía reglamentaria. Asimismo, se establece la posibilidad de creación de un cuerpo burocrático de carácter electoral, dependiente del Consejo Supremo Electoral, a tal punto de que se prevé que todos los Secretarios de los Organismos Electorales sean nombrados directamente por el Consejo Supremo Electoral o por los funcionarios delegados por este Organismo en cada Entidad Federal.

En este mismo sentido se establece que estos funcionarios delegados actuarán siempre como Secretarios de las Juntas Electorales Principales.

El Proyecto establece, por otra parte, la obligación general, para los empleados públicos, de colaborar con los Organismos y funcionarios electorales en las actividades electorales que determine el Consejo Supremo Electoral. Igual obligación se crea respecto a los ciudadanos, en general, como carga pública.

Por otra parte, en torno a la constitución de los Organismos Electorales, se regulariza la distribución de su integración para guardar la correlación política directamente por el Consejo Supremo Electoral. El Proyecto trae, además, normas particulares que perfeccionan y regulan lo relativo a la remoción de los Miembros de los Organismos Electorales; a las modalidades de su instalación; a la prohibición de traslado de un funcionario público que ejerza un cargo electoral a un lugar distin-

to de aquel donde tenga su sede el Organismo Electoral al cual pertenece; a la cesación de los Organismos Electorales una vez concluida la remisión del Acta de Totalización y de los recaudos electorales al Consejo Supremo Electoral, salvo que éste determine lo contrario.

Se ha previsto, asimismo, el mecanismo y procedimientos de los recursos administrativos que puedan interponerse contra las decisiones definitivas de los Organismos Electorales.

VII. DEL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL

El Proyecto presta especial atención al funcionamiento del Consejo Supremo Electoral. Se otorga plena autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones. En cuanto a su constitución se prevé que los Miembros del Consejo Supremo Electoral, escogidos entre las fracciones políticas más numerosas o de las listas propuestas por los demás grupos representados en las Cámaras Legislativas, podrán ser removidos de sus cargos a solicitud del partido político al cual pertenecía el candidato, cuando por cualquier causa hubiere dejado de pertenecer al mismo.

En el Proyecto se han precisado las atribuciones del Consejo Supremo Electoral, las cuales se han adaptado a las innovaciones del mismo, partiendo del principio fundamental de que es quien dirige, organiza y vigila los procesos electorales y el Registro Electoral Permanente, en cuyo capítulo, se determinan y precisan algunas de sus facultades más resaltantes. Entre otras cosas se le acuerdan facultades de interpretación y decisión en los conflictos que a nivel de Asambleas Legislativas y Concejos Municipales pudieren presentarse entre Miembros principales y suplentes y se hace especial hincapié en la posibilidad que tiene el Consejo de disponer de sus gastos incluyendo la facultad de contratar en nombre de la República. Se ha previsto, asimismo, un Artículo especial destinado a enumerar las atribuciones del Presidente del Consejo Supremo Electoral.

Dentro de las normas que regulan al Consejo Supremo Electoral es de destacar las que, como se dijo, tienden a la creación de una burocracia electoral, dependiente del Consejo Supremo Electoral, mediante la designación de funcionarios electorales delegados en cada Entidad del Territorio de la República.

VIII. DE LAS JUNTAS ELECTORALES

Respecto a las Juntas Electorales Principales, Estadales y Municipales, la principal innovación que el Proyecto establece es la reducción del número de sus Miembros y la eliminación de la rigidez existente respecto al ámbito territorial de competencia de cada una de ellas. En este sentido, se prevé que el Consejo Supremo Electoral, con vista a la población electoral existente en determinadas jurisdicciones, en base a las circunscripciones electorales que establezca, podrá modificar, en cualquier forma, el ámbito de competencia territorial de las Juntas Electorales, Distritales, Departamentales, Municipales y Parroquiales, creando más de una en un solo Distrito, Departamento, Municipios o Parroquia o creando una con competencia en más de un Distrito, Departamento, Municipio o Parroquia, y fijándoles sus atribuciones.

Es de destacar que las Juntas Electorales solo funcionan durante los procesos electorales y no tienen ninguna actividad en relación a la formación del Registro Electoral Permanente.

IX. DEL REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE

El Título Tercero del Proyecto se refiere al Registro Electoral Permanente, siendo uno de los aspectos que ha sufrido una reforma sustancial. En efecto, se establece un Registro Electoral Permanente y Público, encargado de mantener actualizado el Registro de los Electores debidamente clasificado, de expedir la cédula electoral permanente y de formar y proporcionar a los organismos electorales las listas de electores para la realización de las elecciones.

Este Registro Electoral Permanente, en el cual se dejará constancia de los nombres y apellidos de los electores, del número de su cédula de identidad, de su nacionalidad y residencia, se llevará por los sistemas mecánicos que determine el Consejo Supremo Electoral.

Dado el carácter permanente del Registro, se han previsto sistemas de depuración y de revisión anual. La depuración del Registro Electoral es permanente, excepto durante un período previo y posterior a cada votación, y tiene por objeto excluir del Registro las inscripciones correspondientes a los ciudadanos fallecidos o declarados por sentencia judicial presuntamente fallecidos; a los que hayan perdido la nacionalidad venezolana; a los que se hayan declarado entredichos; y a los que se hayan inscrito repetidas veces, dejándose solo con efecto, en este caso, la efectuada en primer término. A los efectos de la regularización de los mecanismos de depuración y en referencia a la notificación que debe hacerse al Consejo Supremo Electoral, se establecen obligaciones legales, con sus respectivas sanciones, para los funcionarios administrativos o judiciales que produzcan los actos que den origen a depuraciones y que no cumplieren con dicha obligación.

El Proyecto prevé además, que el Registro Electoral Permanente está sujeto a revisiones anuales en las fechas y circunscripciones que señale el Consejo Supremo Electoral con el fin de actualizarlo. Esta revisión anual, podrá ser hecha, bien a través de los funcionarios electorales que el Consejo Supremo Electoral designe, bien a través de los jueces de Parroquia o Municipio. Con el objeto de realizar esa revisión anual se prevé que el Consejo Supremo Electoral, debe remitir a los funcionarios encargados de llevar a cabo la revisión de las listas de electores por Municipio y por mesas electorales. En base a estas listas los funcionarios respectivos reactualizarán el Registro, y deberán además inscribir a los nuevos electores que hayan cumplido 18 años; a los que hayan adquirido la nacionalidad venezolana; a los que hayan cumplido la condena penal que conllevó inhabilitación política y a los que hayan cesado judicialmente de ser entredichos.

Esta inscripción es un acto personal, que requiere necesariamente la presencia del ciudadano y que debe realizarse en el lugar donde tenga su residencia permanente, previéndose además, la inscripción de los venezolanos residentes en el exterior.

El Proyecto prevé expresamente que a los efectos de la inscripción y consecuente obtención de la cédula electoral permanente, es requisito esencial la presentación de la cédula de identidad personal. La cédula electoral se convierte,

entonces, en el único documento que acredita la calidad de elector, y su presentación es indispensable para desempeñar funciones, empleos y cargos públicos y para realizar otras actividades que se determinan expresamente.

El Proyecto regula además, en especial, la revisión del Registro Electoral Permanente, antes de las votaciones y cuyo resultado dará, lugar a la elaboración definitiva de la lista de electores que servirán de base para la realización de las elecciones.

X. DE LA CONVOCATORIA DE ELECCIONES

En materia de convocatoria de elecciones el Proyecto trae algunas innovaciones fundamentales. En primer lugar se prevé que las convocatorias que debe hacer el Consejo Supremo Electoral serán realizadas durante el año inmediatamente anterior a aquel en que deba iniciarse el período constitucional respectivo. En cuanto a las elecciones para los Poderes Nacionales el período está reglamentado en la Constitución. La ausencia de precisión constitucional y legal de períodos concretos de los poderes estatales o municipales ha provocado que en el Proyecto se prevea una Disposición Transitoria mediante la cual se fija en tres (3) años la duración de dichos períodos, hasta tanto la Ley Nacional respectiva determine lo conducente.

En segundo lugar se establecen días fijos para la realización de las elecciones, de manera que la elección presidencial se realice siempre el primer domingo del mes de diciembre del año correspondiente; en cuanto a la elección de Senadores y Diputados al Congreso Nacional será fijada por el Consejo Supremo Electoral para cualquier domingo de los meses de septiembre u octubre del mismo año en que se realice la elección presidencial. En esta forma se establece en la misma Ley la elección separada del Presidente de la República y de los Miembros del Congreso Nacional.

XI. DE LAS POSTULACIONES

En materia de postulaciones se han introducido reformas sustanciales en los siguientes aspectos:

1. Las postulaciones de candidatos a la Presidencia de la República solo podrán realizarla los partidos políticos nacionales. En cuanto a las postulaciones de candidatos a Diputados y Senadores al Congreso Nacional y Diputados a las Asambleas Legislativas y Miembros a los Concejos Municipales, ellas solo podrán hacerse por los partidos políticos nacionales o regionales, salvo a nivel municipal que pueden postularlos los grupos de electores constituidos en cada Municipio.

2. Se establece por tanto la necesidad de que todos los partidos políticos tengan sus colores, combinaciones de colores y símbolos electorales desde el momento de su inscripción en el Consejo Supremo Electoral, planteándose la necesidad de asignar colores solo respecto a los grupos de electores a nivel municipal.

3. El Proyecto trae asimismo modalidades nuevas de postulaciones derivadas de las formas de elección de Diputados al Congreso Nacional y a las Asambleas Legislativas particularmente.

XII. DE LAS VOTACIONES

En cuanto al material de votación se ha previsto la posibilidad de que, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de sus miembros, el Consejo Supremo Electoral pueda determinar, por vía reglamentaria, que las votaciones se hagan total o parcialmente, con los materiales electorales o mediante los procedimientos que aconseje la técnica, siempre que ello se haga por lo menos con ocho (8) meses de anticipación a la fecha de las votaciones. Igualmente, que los procedimientos y materiales electorales que se instituyan garanticen plenamente el secreto del sufragio. El Proyecto contiene, sin embargo, diversas normas supletorias al respecto que sustancialmente, con la eliminación de aquellas que tenían carácter reglamentario, son las de la Ley vigente.

En cuanto a las normas referentes a las votaciones se ha previsto también la posibilidad de que éstas se realicen a través de mecanismos técnicos, cuando así lo determine el Consejo Supremo Electoral. En todo caso, y dado el establecimiento del Registro Electoral Permanente se ha eliminado el sistema de cuadernos de votaciones y de libros de inscripciones estableciéndose que las votaciones se efectuaran en base a las Listas de Electores que se elaboren como resultado de la revisión que hará el Consejo Supremo Electoral del Registro Electoral Permanente antes de las elecciones.

XIII. DE LOS ESCRUTINIOS

En lo referente a los escrutinios, el Proyecto sustancialmente tiene la misma normativa de la Ley vigente. En algunos artículos, sin embargo, se ha aclarado la función de ciertos organismos electorales que antes que las labores de escrutinio, propiamente dichas, cumplen funciones de totalización de los diversos escrutinios realizados por las mesas electorales -

Entre las innovaciones fundamentarles en materia de escrutinios se destaca la posibilidad de que si algún Miembro se negare a firmar el Acta respectiva o no estuviere presente cuando deba levantarse, los Miembros restantes, el Secretario y los Testigos presentes dejarán constancia de ello y el Acta se tendrá como suficiente para los efectos de la Ley. Asimismo, se ha previsto la necesidad de que los Organismos Electorales superiores cuando no hubieren recibido las Actas respectivas, y después de esperar un tiempo razonable, puedan levantar ellos mismos las Actas electorales que correspondan a cualquiera de los Organismos Electorales inferiores con los elementos que tengan en su poder, inclusive utilizando copias oficiales de las Actas de aquellos. En esta forma, el proyecto, recogiendo la experiencia del último proceso electoral, ha solucionado adecuadamente los problemas que se plantearon por la falta de envío o firma de las Actas respectivas.

XIV. DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

Las normas sobre propaganda electoral se han modificado acogiéndose toda la experiencia que proporciono la aplicación de las normas sobre propaganda electoral dictadas por el Consejo Supremo Electoral para las elecciones pasadas, concatenándolas con las que contiene la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones. Es de hacer resaltar la disposición que trata de resguardar la igual-

dad de oportunidades para todos los partidos políticos frente a los medios de comunicación social.

XV. EL CONTENCIOSO ELECTORAL

En el Proyecto que se presenta, el Título denominado DEL CONTENCIOSO ELECTORAL, que sustituye al Capítulo de la Ley vigente referente a la nulidad de las elecciones, trae innovaciones importantes. En efecto, no solo se regulan los casos de nulidad de elecciones, sino también de las votaciones en cualquier mesa electoral, y de la proclamación de candidatos electos. La legitimación activa del recurso contencioso electoral que se regula se extiende a los organismos electorales, a los partidos políticos y en general a todo ciudadano mayor de 21 años, inscrito en el Registro Electoral Permanente. Se establecen, además, normas sobre procedimientos, teniendo presente que el contencioso-electoral no debe ser más que un aspecto especial del procedimiento contencioso-administrativo general.

XVI. DE LAS FALTAS Y DELITOS ELECTORALES

Por último, el Capítulo referente a las infracciones y penas ha sufrido asimismo, modificaciones importantes, estableciéndose en el proyecto no solo faltas electorales sino también delitos electorales, que van desde las penas de multas o arresto proporcional hasta prisión y destitución del cargo o empleo.

En virtud de ello, la competencia para conocer de los procedimientos en casos de delitos electorales corresponderá a la jurisdicción penal ordinaria.

En esta forma se dejan expuestos los lineamientos generales del Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que hemos elaborado, y que, en mi criterio, debe tenerse fundamentalmente como un material de trabajo que deberá ser revisado para su aprobación por el Consejo Supremo Electoral.

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SUFRAGIO (1969)

El siguiente es el texto del Proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que presenté a consideración del Consejo Supremo Electoral en 1969, cuyo contenido se explicó en el Memorándum antes transcrito, con lo cual culminé mi labor de Consultor Jurídico de dicho cuerpo, cargo que había ejercido desde 1965.

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPÍTULO I ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

Artículo 1º. La presente Ley Orgánica regirá los procesos electorales que mediante el sufragio universal, directo y secreto, se celebren en la República para elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso Nacional,

Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y Miembros de los Concejos Municipales.

Artículo 2º. En cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán dos (2) Senadores al Congreso Nacional.

También se elegirán Senadores Adicionales en base al principio de la representación proporcional de las minorías que consagra esta Ley, pero en ningún caso se atribuirán a un partido político nacional más de dos (2) Senadores Adicionales.

Artículo 3º. En los Estados y el Distrito Federal se elegirá un Diputado por cada ochenta mil (80.000) habitantes, y uno más por exceso no menor de cuarenta mil (40.000) habitantes en la forma siguiente:

1. La elección se efectuará, en cada Estado por circunscripciones formadas por Distritos o Municipios, o agrupaciones de Distritos o Municipios, en la forma que determine el Consejo Supremo Electoral, cuya población total no exceda de trescientos veinte mil (320.000) habitantes.

En el Distrito Federal, la elección se efectuará por circunscripciones formadas por Parroquias o agrupaciones de Parroquias en la forma que determine el Consejo Supremo Electoral, cuya población total no exceda de trescientos veinte mil (320.000) habitantes.

2. Cuando la población de un solo Municipio o una sola Parroquia sea superior a trescientos veinte mil (320.000) habitantes, se elegirá por esa entidad el número de Diputados que corresponda de acuerdo a la base de población indicada en el encabezamiento de este Artículo.

3. En aquellos Estados cuya población no alcanzare para elegir dos Diputados, se elegirá, por todo el Estado, en todo caso, este número.

Parágrafo Único: El Consejo Supremo Electoral, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, podrá aumentar la base de población para la elección de Diputados al Congreso Nacional, siempre que la misma no exceda del uno por ciento (1%) de la población de la República. En esos casos, deberá modificar, en la misma proporción, el límite de población de las circunscripciones electorales para la elección de Diputados.

Artículo 4º. En cada Territorio Federal se elegirá un Diputado.

Artículo 5º. También se elegirán Diputados Adicionales en base al principio de la representación proporcional de las minorías, que consagra esta Ley, pero en ningún caso se atribuirán a un partido político nacional más de cuatro (4) Diputados Adicionales.

Artículo 6º. Para integrar las Asambleas Legislativas se elegirá un número de Diputados igual al doble del número de Distritos en que se encuentre dividido el respectivo Estado, y la elección de candidatos se hará por Distritos de acuerdo con la presente Ley.

Artículo 7º. La elección de los Miembros de los Concejos Municipales hará en forma uninominal.

Disposición Transitoria: Mientras se dicta la Ley Orgánica del Poder Municipal, en todos los Distritos de la República se elegirá para constituir los Concejos Municipales, mediante el sufragio universal, directo y secreto, un número de

Miembros igual al número de Municipios que formen el respectivo Distrito, por elección uninominal por Municipio.

Cuando el número de Municipios en un Distrito sea inferior a cinco (5), se elegirán en todo caso, cinco (5) concejales por el Distrito, por listas, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías.

La elección de los miembros del Concejo Municipal del Distrito Federal se hará en forma uninominal, por Parroquias.

La elección de los Miembros de los Concejos Municipales de los Territoriales Federales en el número que determine la Ley orgánica respectiva, se hará por listas mediante la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías.

Artículo 8º. Los ciudadanos elegidos para Senadores y Diputados al Congreso Nacional, Diputados a las Asambleas Legislativas y para Miembros de los Concejos Municipales, tendrán Suplentes de conformidad con el *Artículo* 153 de la presente Ley.

Artículo 9º. Para las elecciones que se realicen de conformidad con la presente Ley Orgánica, se considerará como población de la República y de sus entidades político-territoriales, la que indique el último censo nacional de población aprobado con anterioridad a cada elección, con las variaciones estimadas oficialmente por el Consejo Supremo Electoral. Esta estimación deberá ser realizada por lo menos con seis (6) meses de anticipación a la iniciación del año electoral.

Parágrafo Único: A fin de obtener la estimación a que se refiere este Artículo, los Organismos competentes del Ejecutivo Nacional prestarán al Consejo Supremo Electoral toda la colaboración que le sea solicitada.

CAPÍTULO II DE LA CONDICIÓN DE ELECTOR

Artículo 10. Todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política, tienen el derecho y están en el deber de inscribirse en el Registro Electoral Permanente y de votar.

Parágrafo único: Los miembros de las Fuerzas Armadas no ejercerán el Sufragio mientras permanezcan en servicio militar activo.

Artículo 11. En las elecciones que se realicen para Miembros de los Concejos Municipales de la República, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas en el Artículo anterior para el voto de los venezolanos, y siempre que tengan más de diez (10) años de residencia y estén domiciliados, conforme a la Ley de Extranjeros tienen derecho de inscribirse en el Registro Electoral Permanente, y de votar.

CAPÍTULO III DE LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD

Artículo 12. Las condiciones para ser elegible Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso Nacional, Diputado a las Asambleas Legislativas de

los Estados y Miembros de los Concejos Municipales, son las establecidas por la Constitución.

Artículo 13. Son inelegibles para Senadores o Diputados al Congreso Nacional y para Diputados a las Asambleas Legislativas, los funcionarios o empleados nacionales estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales la República, los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales, las Municipalidades o los institutos autónomos tengan una participación decisiva, y en todo caso, cuando esté representada por más del cincuenta por ciento (50%) del capital social de las mismas siempre que la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.

Artículo 14. A los efectos de las excepciones previstas en el Artículo anterior:

1. Se consideran cargos accidentales aquellos desempeñados en forma casual o eventual.

2. Se consideran cargos electorales aquellos desempeñados en los organismos electorales.

3. Se consideran cargos asistenciales aquellos relacionados con las actividades públicas de sanidad o asistencia social, siempre que no impliquen o conlleven labores de dirección.

4. Se consideran cargos docentes aquellos relacionados con la educación en cualquiera de sus ramas siempre que no impliquen o conlleven labores de dirección.

5. Se consideran cargos académicos aquellos desempeñados en alguna de las Academias Nacionales por Individuos de Número o los de Rector, Vice-Rector, Secretario, Decano o Director de Escuelas o Institutos de las Universidades Nacionales.

6. Se consideran cargos de representación legislativa las de Senadores o Diputados al Congreso o los de Diputados a las Asambleas Legislativas.

7. Se consideran cargos de representación municipal los de Concejales en los Concejos Municipales de la República.

Parágrafo Único: Las dudas y controversias que pudiere suscitar la aplicación de lo dispuesto en este Artículo serán resueltas por el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 15. Se establece la ineligibilidad de los Miembros del Consejo Supremo Electoral, mientras permanezcan en ejercicio de sus funciones.

Artículo 16. No podrán ser postulados para Senadores ni para Diputados al Congreso Nacional; si la postulación tiene lugar dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección:

1. El Presidente de la República y Los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos, si la postulación tiene lugar dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección.

2. Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales si la representación corresponde a la jurisdicción en la cual actúan, si la postulación tiene lugar dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección.

3. Los funcionarios o empleados públicos nacionales, estatales, municipales, de institutos autónomo o de empresas en las cuales el Estado tenga una participación decisiva conforme a lo previsto en el artículo 13 de esta ley, si para el momento de la postulación estuvieren en ejercicio de sus funciones salvo que se trate de cargos accidentales, asistenciales, electorales, docente o académico.

CAPÍTULO IV DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LAS MINORÍAS

Artículo 17. La representación proporcional de las minorías se regula en la presente Ley en las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso Nacional, de Diputados a las Asambleas Legislativas, y de miembros de los Concejos Municipales en los casos previstos expresamente por esta Ley, mediante la adjudicación por cociente.

Para la adjudicación por cociente se procederá de la siguiente manera: Se anotaré el total de votos válidos por cada lista y cada uno de estos totales se dividirá sucesivamente por 1, 2, 3, 4, etc., hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos por elegir en la circunscripción.

Se anotarán los cocientes así obtenidos para cada lista en columnas separadas y en orden decreciente, encabezada por el total de votos de cada uno o sea el cociente de la división por uno.

Se formará luego una columna final, colocando en ella en primer término el más elevado de entre todos los cocientes en las diversas listas, y, a continuación, en orden decreciente, los que le sigan en magnitud cualquiera que sea la lista que pertenezcan, hasta que hubiere en la columna tantos cocientes como candidatos deben ser elegidos. Al lado de cada cociente se indicará la lista a que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista. Cuando resultare en iguales dos o más cocientes en concurrencia por el último puesto por proveer, se dará preferencia a aquella de las listas que haya obtenido el mayor número de votos y, en caso de empate, decidirá la suerte.

Artículo 18. El principio de la representación proporcional de las minorías rige asimismo, en la adjudicación de los Senadores y Diputados adicionales al Congreso Nacional, mediante la aplicación del cociente electoral nacional.

Para la determinación del cociente electoral nacional, el Consejo Supremo Electoral, procederá en la siguiente forma: En cuanto al cociente electoral nacional de Diputados, se dividirá el total de votos válidos consignados en toda la República por el número fijo de representantes que deberán integrar la Cámara de Diputados, de acuerdo con la base de población establecida en la presente Ley; en cuanto al cociente electoral nacional de Senadores, se dividirá el número de votos válidos por el número fijo de Senadores a elegir que deberán integrar la Cámara.

Artículo 19. Para la adjudicación de Diputados Adicionales se dividirá el número total de votos válidos obtenidos por cada partido político nacional por el cociente electoral nacional correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es cuatro o más, tres o dos, se le adjudicarán, cuatro, tres o dos puestos de Diputados

adicionales, respectivamente. Si esa diferencia es igual a uno, se le adjudicará un solo puesto.

Tales puestos se atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político nacional en las circunscripciones determinadas por el Consejo Supremo Electoral de acuerdo al Artículo 3 de la presente Ley Orgánica, donde no habiendo obtenido representación o habiendo obtenido menos puestos, hubiere alcanzado mayor número de votos.

Parágrafo Único: En los casos en que se hubieren postulado listas idénticas para Diputados en las circunscripciones que determine el Consejo Supremo Electoral conforme al Artículo 3 de esta Ley, dentro de un mismo Estado o en el Distrito Federal y resultare elegido alguno de los candidatos conforme a lo establecido en el artículo 140, a los efectos de lo establecido en este Artículo se considerará que el candidato elegido lo será por los diversos partidos postulantes.

Artículo 20. Para la adjudicación de Senadores Adicionales, se dividirá el número total de votos obtenidos por cada partido político nacional por el cociente electoral nacional correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es de dos o más, se le adjudicarán dos puestos de Senadores Adicionales. Si esa diferencia es igual a uno, se le adjudicará un solo puesto.

Tales puestos se atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político en los Estados o en el Distrito Federal cuando, sin haber obtenido representación, tenga mayor votación.

Parágrafo Único: En los casos en que se hayan postulado listas idénticas para Senadores en dichas entidades, y resultare elegido alguno de los candidatos conforme a lo establecido en el Artículo 140 a los efectos de lo establecido en este Artículo se considerará que el candidato elegido lo será por los diversos partidos postulantes.

Artículo 21. El Consejo Supremo Electoral dentro de los dos meses siguientes a la votación, proclamará Diputados y Senadores al Congreso Nacional, tanto Principales como Suplentes, a los ciudadanos elegidos conforme a los Artículos anteriores, les expedirá las respectivas credenciales y levantará la correspondiente Acta. Esta Acta se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, dentro de los tres (3) días siguientes a la proclamación.

TITULO SEGUNDO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 22. La organización, vigilancia y realización de los procesos electorales, en la forma establecida en la presente Ley estará a cargo de los siguientes Organismos:

1. El Consejo Supremo Electoral.
2. Las Juntas Electorales; y

3. Las Mesas Electorales.

Parágrafo Único: El Consejo Supremo Electoral, por Reglamento que publicará en la Gaceta Oficial de la República, podrá disponer, para entidades regionales específicas, Organismos especiales que agrupen diversas zonas de la entidad de que se trate, bajo el control de los Organismos Electorales que en el propio Reglamento se señale y con las atribuciones que en el indique.

Artículo 23. Las autoridades ejecutivas y demás funcionarios de todas las ramas del Poder Público prestarán a los organismos y funcionarios electorales el apoyo que éstos requieran en el ejercicio de sus funciones; y evitarán toda violencia, coacción o acto que pueda turbar el normal desarrollo de los procesos electorales.

Los funcionarios públicos que determine el Consejo Supremo Electoral, previa información al Organismo administrativo competente, están obligados a prestar sus servicios en las funciones electorales que se les establezcan.

Artículo 24. Sin perjuicio de las obligaciones que como cargas públicas pueda establecer el Consejo Supremo Electoral, conforme a las previsiones de la presente Ley, todos los ciudadanos están obligados a prestar, su entera colaboración a los Organismos electorales encargados de dirigir, organizar y vigilar los procesos electorales.

Artículo 25. Los organismos electorales se integrarán de modo que ninguna parcialidad política tenga representación predominante en cualquiera de ellos.

El Consejo Supremo Electoral determinará, en escala nacional, la integración de todos los organismos electorales conforme a lo establecido en este Artículo, en la siguiente forma: la mayoría absoluta con candidatos escogidos de los presentados por los distintos partidos políticos que hayan obtenido las mayores cifras de votación en las últimas elecciones generales para las Cámaras Legislativas, y el resto con candidatos de los demás partidos políticos preferentemente entre aquellos que hayan obtenido las mayores votaciones en las respectivas jurisdicciones, excluidos los señalados anteriormente.

Artículo 26. Llegada la oportunidad de formar los organismos electorales de acuerdo a la distribución proporcional que conforme al Artículo anterior determine el Consejo Supremo Electoral, la autoridad a quien corresponde hacerlo en cada jurisdicción, solicitará de los partidos nacionales o regionales inscritos conforme a la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, dos candidatos por cada uno de los cargos que hayan de proveer.

En la designación de los Miembros de las Mesas Electorales se procurará escoger personas que sean electores en la respectiva mesa.

Artículo 27. Cuando por cualquier circunstancia, se altere, de manera permanente, la composición de alguno de dichos cuerpos en beneficio de una determinada parcialidad, la autoridad a quien corresponda el nombramiento de sus miembros, procederá a instancias de parte o aún de oficio, a restablecer el equilibrio entre las fuerzas que lo integren.

Los partidos políticos cuyos candidatos hayan sido escogidos para integrar un organismo electoral, podrán solicitar a la autoridad que los designó la sustitución

por otros candidatos, lo que deberá acordarse en el lapso de veinticuatro horas de recibida la propuesta de dos candidatos por cada miembro sustituido.

Artículo 28. Al ser nombrados los integrantes de los organismos electorales se designará un suplente para cada miembro principal. Los Suplentes llenarán las faltas absolutas, temporales o accidentales del principal y deberán reunir las mismas condiciones que éste.

Las faltas absolutas o temporales de los suplentes serán llenadas con nuevas designaciones hechas por los mismos organismos que los hayan nombrado. Las personas designadas para llenar las faltas temporales de suplentes cesarán en sus funciones al desaparecer las causas que motivaron su designación.

Artículo 29. Los miembros de los organismos electorales deben ser venezolanos, mayores de dieciocho años, saber leer y escribir, no estar incapacitados legal o físicamente, estar inscritos en el Registro Electoral Permanente, y ser residentes en el lugar donde funcione el respectivo organismo.

Parágrafo Único: Para ser miembro del Consejo Supremo Electoral se requerirá ser mayor de treinta (30) años.

Artículo 30. Nadie podrá ser a un mismo tiempo Miembro o Secretario de más de un organismo electoral. Los miembros de un mismo organismo electoral, así como el Secretario, no podrán estar ligados entre sí por parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado ni de afinidad dentro del segundo, salvo que se trate de personas postuladas por partidos políticos distintos, o que no haya otras personas idóneas en la localidad respectiva, caso en los cuales será necesaria la autorización expresa de la Junta Electoral Principal. Cuando dichos supuestos se presenten en la integración de una Junta Electoral Principal la autorización corresponderá darla al Consejo Supremo Electoral.

Artículo 31. No podrán ser miembros ni Secretarios de los organismos electorales quienes ejerzan funciones de autoridad o dirección en la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, o en Institutos Autónomos o Establecimientos Públicos, salvo los cargos enumerados en el Artículo 14 de esta Ley.

Artículo 32. Los cargos de integrantes de los organismos electorales son de obligatoria aceptación. Pueden ser eximidos de esta obligación los ciudadanos que presenten excusa, debidamente justificada ante quien los haya designado.

Los miembros de los organismos electorales podrán ser removidos por el Consejo Supremo Electoral o por los organismos encargados de designarlos y por motivo debidamente justificado de acuerdo con el Reglamento que dictare el Consejo Supremo Electoral, salvo lo dispuesto en el Artículo 27 de esta Ley.

Cuando los cargos electorales sean ejercidos por funcionarios públicos, éstos, en su calidad de tales, y durante el período electoral, no podrán ser trasladados a otro lugar distinto a aquel donde tenga su sede el organismo electoral al cual pertenecen, sin oírse antes al respectivo funcionario y notificarse previamente al Consejo Supremo Electoral y al organismo a quien corresponda el nombramiento de los mismos.

Artículo 33. El carácter de miembro de los organismos electorales enumerados en el Artículo 22 de esta Ley no atribuye condición de empleado público. El Conse-

jo Supremo Electoral determinará aquellos casos en los cuales el cargo de Secretario de un Organismo Electoral no atribuye condición de empleado público.

Artículo 34. Los organismos electorales se instalarán, una vez designados sus integrantes, en el lugar, día y hora fijados por el cuerpo electoral respectivo.

Artículo 35. Para la instalación de las Juntas Electorales Principales, se requiere la totalidad de sus Miembros. Sin embargo, cuando alguna de las personas designadas no concurren al lugar, en el día y hora fijados conforme se dispone en el artículo anterior, ni a la misma hora de los tres días consecutivos siguientes, se instalará en la última de dichas oportunidades, con la mayoría absoluta de los Miembros del organismo respectivo, dejándose constancia de ello en el acta correspondiente. El quórum para su funcionamiento posterior lo constituirá dicha mayoría.

Para la instalación de los otros organismos electorales se requerirá solo la mayoría absoluta.

En todo caso, los Miembros asistentes en la primera oportunidad señalada para la instalación del organismo, procederán a convocar de nuevo a los Principales que no hubieren asistido, y a sus Suplentes, quienes podrán entrar a sustituir de inmediato a sus principales.

Artículo 36. Los Organismos Electorales elegirán de su seno un Presidente.

Parágrafo Único: El Presidente solo podrá ser removido por las causas que se fijarán en el Reglamento que dicte el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 37. Los Secretarios y los empleados de los organismos electorales serán de la libre designación y remoción del Consejo Supremo Electoral directamente o a través de sus funcionarios delegados en las entidades regionales. Los Secretarios no podrán ser militantes de partidos u organizaciones políticas, ni haber dejado de serlo en un lapso inferior a dos años antes de la fecha de su nombramiento; deben ser mayores de edad, y reunir las mismas condiciones establecidas en el Artículo 29 de esta Ley.

Artículo 38. Los Presidentes de los organismos electorales prestaran juramento ante los respectivos cuerpos. Los otros miembros, así como los Secretarios y empleados lo harán ante el Presidente.

Artículo 39. Los organismos electorales cesarán en sus funciones una vez concluida la remisión de las Actas de Totalización y de los recaudos electorales, salvo que el Consejo Supremo Electoral resolviere lo contrario.

Artículo 40. De las decisiones definitivas dictadas por los organismos electorales se podrá recurrir ante el Consejo Supremo Electoral.

El recurso deberá interponerse por los interesados dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación o publicación del acto respectivo.

El recurso deberá ser decidido por él C.S.E. en un lapso de veinte (20) días, contados a partir de la recepción de los recaudos, previa audiencia de los interesados. Dentro de los diez (10) primeros días del lapso anterior, más el término de distanciados los interesados podrán aportar pruebas de sus pretensiones que consideren pertinentes.

CAPÍTULO II DEL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL

Artículo 41. La dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y del Registro Electoral Permanente corresponde al Consejo Supremo Electoral quien ejercerá sus funciones directamente o a través de los demás organismos electorales. En el ejercicio de sus funciones el Consejo Supremo Electoral gozará de autonomía funcional.

Artículo 42. El Consejo Supremo Electoral tendrá su sede en la capital de la República, ejercerá jurisdicción en todo el territorio nacional y lo compondrán nueve (9) miembros, elegidos cada cinco (5) años por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, en el mes de octubre en el año que se inicie el período constitucional de los poderes nacionales. Para cada miembro principal se elegirán dos (2) suplentes.

Parágrafo Primero: Tres (3) miembros del Consejo Supremo Electoral y sus suplentes, serán escogidos entre los partidos políticos nacionales con representación más numerosa en las Cámaras, y en orden de su importancia numérica; otro miembro y sus suplentes de listas propuestas por los demás partidos políticos representados en las Cámaras; y los cinco (5) miembros restantes nombrados por las Cámaras entre candidatos sin afiliación política. Para la elección de estos últimos candidatos se necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los congregantes presentes.

Parágrafo Segundo: Los miembros del Consejo Supremo Electoral mientras se encuentren en el ejercicio de sus funciones gozarán de inmunidad en las mismas condiciones previstas en la Constitución Nacional para los Senadores y Diputados al Congreso Nacional. Los casos de allanamiento serán resueltos por el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 43. Los miembros del Consejo Supremo Electoral escogidos entre las Fracciones Políticas más numerosas o de las listas propuestas por los demás grupos representados en las Cámaras Legislativas, podrán ser removidos de sus cargos a solicitud del partido político al cual pertenecía el candidato cuando por cualquier causa hubiere dejado de pertenecer al mismo. En estos casos, las Cámaras elegirán nuevos representantes conforme se establece en el Parágrafo Único del artículo anterior, que durarán en sus funciones hasta que, conforme al mismo artículo anterior sea elegido un nuevo Consejo.

Artículo 44. La instalación del Consejo Supremo Electoral se efectuará, sin previa convocatoria, en su sede en Caracas, el quinto día hábil después de publicada la elección en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Parágrafo Único. Si en la referida oportunidad no concurriere el quórum requerido por el artículo 35, los presentes pasaran a integrar una Comisión Preparatoria, la cual se ocupará de dictar las medidas adecuadas para completarlo y de convocar, si fuere necesario, a los respectivos suplentes.

Artículo 45. En el acto de su instalación el Consejo Supremo Electoral designará de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes; y seguidamente, de fuera de su seno, designará un Secretario. El Presidente y los dos Vicepresidentes podrán ser removidos por el Cuerpo en cualquier momento con el Voto favorable de las 2/3

partes de sus integrantes. El Secretario es de la libre elección y remoción del Cuerpo.

Artículo 46. El Consejo Supremo Electoral tendrá las siguientes atribuciones:

1. Examinar las credenciales de sus Miembros
2. Reglamentar el funcionamiento de los organismos electorales
3. Conocer y decidir de las consultas que se le hicieren acerca, de las oportunidades de iniciación y conclusión de los períodos de los Concejos Municipales y Asambleas Legislativas de los Estados.
4. Resolver los conflictos que puedan plantearse entre los miembros Principales y suplentes de los Cuerpos deliberantes, nacionales, estatales y municipales para el ejercicio de sus respectivas funciones.
5. Designar a los miembros de las Juntas Electorales Principales y removerlos cuando hubiere lugar a ello.
6. Organizar la constitución y competencia territorial de las diversas Juntas Electorales, Distritales o Departamentales o Municipales o Parroquiales, conforme se establece en el Art. 50, Parágrafo Primero de esta Ley.
7. Designar los Secretarios de los organismos electorales.
8. Remover los miembros de organismos electorales subalternos cuando lo juzgue conveniente para el mejor desarrollo del proceso electoral.
9. Vigilar la formación, depuración y revisión permanente del Registro Electoral, a través de la Dirección respectiva.
10. Determinar los funcionarios públicos o electorales a quienes corresponda realizar las labores de revisión del Registro Electoral Permanente.
11. Publicar las fechas y períodos destinados a efectuar las labores de revisión del Registro Electoral Permanente.
12. Disponer y realizar cuando lo juzgue conveniente campañas de propaganda en favor del ejercicio del derecho al sufragio y de la inscripción en el Registro Electoral Permanente.
13. Cuidar del desarrollo de los procesos electorales y tomar las medidas conducentes a su eficaz organización.
14. Crear las Comisiones del Cuerpo y fijarles atribuciones.
15. Determinar las circunscripciones electorales para la elección de los Diputados al Congreso Nacional, conforme a lo previsto en el Artículo 3 de esta Ley.
16. Preparar y distribuir con la debida anticipación el material necesario para las votaciones y escrutinios, así como las listas de electores preparadas por el Registro Electoral Permanente conforme se determina en el Artículo 97 de esta Ley.
17. Determinar en su caso, y salvo lo dispuesto en el artículo 112 de esta Ley, los colores, composiciones de colores y otros signos y distintivos destinados a diferenciar las postulaciones.
18. Conocer de los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las Juntas Electorales Principales.

19. Evacuar las consultas que se les sometan sobre la aplicación o interpretación de la presente Ley y resolver los casos no previstos en ella, en cuyo caso, sus decisiones serán de obligatorio cumplimiento por parte de todos los organismos electorales.

20. Fijar la fecha en que deba abrirse el proceso electoral y determinar la o las fechas en que deban realizarse las votaciones conforme a lo previsto en los Artículos 98 y siguientes de esta Ley.

21. Requerir del Ejecutivo Nacional, si lo creyere conveniente, la colaboración de las Fuerzas Armadas con organismos electorales, para garantizar el orden y la imparcialidad del sufragio.

22. Extender las credenciales a los testigos electorales de carácter nacional.

23. Declarar candidatos a Presidente de la República, a los ciudadanos que hayan sido postulados de conformidad con la Ley.

24. Recibir de las Juntas Electorales Principales los cómputos relativos a los escrutinios para la elección del Presidente de la República, hacer la totalización de votos obtenidos por cada candidato, y proclamar Presidente de la República al candidato que resulte elegido. La elección será participada al Ejecutivo Nacional y publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.

25. Adjudicar los puestos de Senadores y Diputados Adicionales electos en base al cociente electoral nacional, participarlo al Ejecutivo Nacional y publicarlo en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.

26. Organizar y conservar su archivo, los libros, actas y demás documentos que las Juntas Electorales Principales le remitirán conforme a lo previsto en la presente Ley y los Reglamentos, y disponer lo conducente acerca del destino que le dará a los archivos de los demás organismos electorales.

27. Elaborar el proyecto de presupuesto de sus propios gastos ordinarios, así como el de los correspondientes a los Procesos Electorales y presentarlos al Congreso Nacional, por órgano del Ministerio de Relaciones Inferiores.

28. Disponer los gastos relativos a su funcionamiento y al de los Procesos Electorales y autorizar las erogaciones correspondientes, incluyendo la facultad de contratar con la limitación que le establezcan sus disponibilidades presupuestarias.

29. Intentar cuando encuentre causa suficiente, los recursos contencioso-electorales de acuerdo con lo dispuesto en el Título Quinto de la presente Ley, sin perjuicio de la acción que pueda intentar cualquier ciudadano. Para adoptar esta decisión el quórum para la constitución del cuerpo será de las tres cuartas (3/4) partes de sus miembros como mínimo y la decisión deberá ser adoptada en todo caso, por las tres cuartas (3/4) partes de los miembros del Cuerpo.

30. Reglamentar la presente Ley respetando su espíritu, propósito y razón.

31. Las demás atribuciones señaladas por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones y por las Leyes, Reglamentos y cualesquiera otras en materia electoral, no encomendadas a otros organismos.

Artículo 47. Son atribuciones del Presidente del Consejo Supremo Electoral:

1. Ejercer la representación del Cuerpo.
2. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Supremo Electoral.
3. Presidir las sesiones del Cuerpo y dirigir los debates conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley y en los Reglamentos.
4. Convocar a los miembros del Consejo Supremo Electoral a sesiones extraordinarias del mismo.
5. Designar los miembros de las Comisiones del Cuerpo, procurando siempre que en ellas queden incluidos los miembros que representen las diversas corrientes políticas que actúan en el Consejo.
6. Suscribir toda la correspondencia en nombre del Consejo Supremo Electoral, pudiendo delegar esta función en funcionarios del Cuerpo que considere conveniente.
7. Autorizar en unión del Secretario las Actas de las Sesiones y todos los demás actos del Consejo Supremo Electoral que así lo requieran.
8. Disponer lo conducente en todo lo relativo a la administración y funcionamiento del Consejo Supremo Electoral.
9. Designar y remover al personal adscrito al Consejo Supremo Electoral, cuando esta facultad no haya sido expresamente reservada al Cuerpo.
10. Cualesquiera otras que le señale esta Ley o los Reglamentos.

Artículo 48. Los Vice-Presidentes colaborarán con el Presidente en el ejercicio de sus funciones, y suplirán, en el orden de su elección, sus faltas temporales o accidentales. En el caso de falta absoluta se procederá, dentro de los cinco (5) días inmediatos siguientes a convocar al Cuerpo para que designe un nuevo Presidente.

Artículo 49. El Consejo Supremo Electoral podrá designar funcionarios electorales en cada entidad territorial de la República, en quienes podrá delegar determinadas atribuciones.

Los funcionarios electorales delegados serán de la libre designación y remoción del Consejo Supremo Electoral, y ejercerán las funciones de Secretarios de las Juntas Electorales Principales.

CAPÍTULO III DE LAS JUNTAS ELECTORALES

Sección Primera:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 50. En todo el territorio nacional funcionarán durante el tiempo que determine el Consejo Supremo Electoral en el curso de los procesos electorales, las siguientes Juntas Electorales:

- 1º) Una Junta Electoral Principal, en cada Estado, Distrito Federal y Territorios Federales;

2°) Una Junta Electoral Distrital o Departamental en cada Distrito de los Estados y en cada Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales;

3°) Las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales que determine el Consejo Supremo Electoral en cada Municipio de los Estados y en cada Parroquia del Distrito Federal.

Parágrafo Primero. El Consejo Supremo Electoral, con vistas a la población electoral existente en de terminadas jurisdicciones y con vista a las circunscripciones electorales que establezca, podrá modificar en cualquier forma el ámbito de competencia territorial de las Juntas Electorales Distritales o Departamentales y Municipales o Parroquiales, creando más de una en un solo Distrito o Departamento, Municipio o Parroquia, o creando una con competencia en más de un Distrito, Departamento, Municipio o Parroquia, fijándoles sus atribuciones.

Parágrafo Segundo. En las capitales de Departamento de los Territorios, las funciones atribuidas por esta Ley a la Junta Electoral Municipal serán desempeñadas por la Junta Electoral Distrital respectiva, salvo que el Consejo Supremo Electoral disponga el establecimiento de ambos organismos en alguno o algunos Departamentos, por considerarlo necesario para el mejor funcionamiento del proceso electoral.

Parágrafo Tercero. El Consejo Supremo Electoral dispondrá todo lo conducente al funcionamiento de los Organismos Electorales necesarios en las Dependencias Federales.

Sección Segunda:

DE LAS JUNTAS ELECTORALES PRINCIPALES

Artículo 51. Cada Junta Electoral Principal tendrá su asiento en la capital de la respectiva Circunscripción Electoral y estará integrada por cinco (5) miembros designados por el Consejo Supremo Electoral dentro de los quince (15) días siguientes a la apertura del proceso electoral respectivo.

Parágrafo Único. El Consejo Supremo Electoral, con el voto favorable de las 2/3 partes de sus miembros podrá aumentar hasta siete (7) el número de miembros de las Juntas Electorales Principales, cuando circunstancias especiales lo requieran.

Artículo 52. Cada Junta Electoral Principal tendrá en su jurisdicción las siguientes atribuciones:

- 1°) Examinar las credenciales de sus miembros;
- 2°) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la presente Ley y las decisiones del Consejo Supremo Electoral;
- 3°) Promover ante el Consejo Supremo Electoral, por causa justificada, la remoción de cualquiera de los miembros que la integran;
- 4°) Designar los miembros de las Juntas Electorales Distritales, conforme a las normas que dicte el Consejo Supremo Electoral, cuidar de la oportuna constitución de ellas y remover por causas justificadas cualquiera de los miembros que las integren;
- 5°) Conocer y decidir de las remociones que se promuevan contra los miembros de las Juntas Electorales Distritales;

6°) Conocer de los asuntos que les sometan las Juntas Electorales Distritales y, enalzada, de las decisiones de las mismas;

7°) Participar a las Juntas Electorales Distritales la fecha fijada para las votaciones;

8°) Admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales, la postulación de candidatos para Senadores al Congreso Nacional por cada Estado de acuerdo a lo estatuido en los artículos 2 y 106 y siguientes de la presente Ley;

9°) Admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales, la postulación de candidatos para Diputados al Congreso Nacional, discriminados por las circunscripciones electorales que determine el Consejo Supremo Electoral conforme a lo establecido en los artículos 3 y 106 y siguientes de esta Ley;

10°) Admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales la postulación de candidatos para Diputados a las Asambleas Legislativas, discriminados por Distritos, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 106 y siguientes de esta Ley;

11°) En el Distrito Federal, admitir previo el cumplimiento de los requisitos legales, la postulación de candidatos a Concejales discriminados por Parroquias, conforme a lo establecido en los artículos 7 y 106 y siguientes de esta Ley;

12°) En los Territorios Federales, admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales, la postulación de candidatos a Concejales acta conforme a lo establecido en los artículos 7 y 106 y siguientes de la presente Ley;

13°) Extender las credenciales que soliciten para sus testigos las organizaciones políticas o los grupos de ciudadanos que hayan postulado candidatos;

14°) Recibir de las Juntas Electorales Distritales o de los organismos a que se refiere el Parágrafo Único del artículo 22, el resultado de las votaciones de su jurisdicción; confrontar el número de votantes con el de las listas del Registro Electoral, dejando constancia en el Acta respectiva, de las observaciones que considere pertinentes; totalizar los votos válidos obtenidos por cada lista de acuerdo a las disposiciones de los artículos 143 y siguientes de la presente Ley; proclamar los candidatos que resulten electos, extender sus credenciales y hacer las participaciones legales. En las elecciones para Presidente de la República, levantarán el Acta correspondiente de la totalización de votos de su Circunscripción y remitirán los recaudos al Consejo Supremo Electoral conforme a lo previsto en el artículo 145 de esta Ley;

15°) Comunicar al Consejo Supremo Electoral el resultado de las votaciones que se efectúen en su jurisdicción;

16°) Velar por el correcto desarrollo del proceso electoral;

17°) Someter al Consejo Supremo Electoral las dudas que les surjan en la aplicación de la presente Ley;

18°) Denunciar ante el Consejo Supremo Electoral las irregularidades que observa en el proceso electoral;

19°) Organizar su archivo y conservar el material electoral que han de remitirle las Juntas Electorales Distritales una vez concluidas las votaciones, con excepción del que deben enviar al Consejo Supremo Electoral, según lo dispuesto en la presente Ley y los Reglamentos;

20°) Las demás que les correspondan conforme a las leyes y Reglamentos.

Sección Tercera:

DE LAS JUNTAS ELECTORALES DISTRITALES

Artículo 53. Cada Junta Electoral Distrital o Departamental tendrá su asiento en la capital del respectivo Distrito o Departamento y estará integrada por tres (3) miembros designados por la Junta Electoral Principal de la jurisdicción correspondiente, dentro de los quince (15) días siguientes a la instalación de esta última.

Parágrafo Único. El Consejo Supremo Electoral, con el voto favorable de las 2/3 partes de sus miembros, podrá aumentar hasta cinco (5) el número de miembros de las Juntas Electorales Distritales, cuando circunstancias especiales lo requieran.

Artículo 54. Cada Junta Electoral Distrital tendrá en su jurisdicción las siguientes atribuciones:

- 1°) Examinar las credenciales de sus miembros;
- 2°) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la presente Ley y las decisiones del Consejo Supremo Electoral y de la respectiva Junta Electoral Principal;
- 3°) Promover ante la Junta Electoral Principal la remoción de cualquiera de sus miembros en virtud de causa justificada;
- 4°) Designar los miembros de las Juntas Electorales Municipales conforme a las normas que determine el Consejo Supremo Electoral; y por intermedio de éstas, designar las Mesas Electorales fijando lugar, día y hora para su instalación;
- 5°) Conocer y decidir de las remociones que se promuevan contra los miembros de las Juntas Electorales Municipales y de las Mesas Electorales;
- 6°) Conocer de los asuntos que le sometan las Juntas Municipales y, en alza-da, de las decisiones de las mismas;
- 7°) Cooperar en la forma que determine el Consejo Supremo Electoral en la formación y revisión del Registro Electoral Permanente;
- 8°) Participar a las Juntas Electorales Municipales la fecha fijada para las vo-taciones;
- 9°) Admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales, la postulación de candidatos para miembros de los Consejos Municipales de los Distritos, deter-minados por Municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 y siguientes de esta Ley;
- 10°) Totalizar los votos obtenidos por las listas o candidatos en las votaciones para los Consejos Municipales conforme se determine por el Consejo Supremo Electoral, proclamar los candidatos que resulten electos, extender sus credenciales y hacer las participaciones legales.
En el Distrito Federal y los Territorios Federales regirá lo dispuesto en el Pará-grafo Único del artículo 142 de esta Ley;
- 11°) Extender las credenciales que soliciten para sus testigos los partidos polí-ticos o grupos de ciudadanos que hayan postulado candidatos;
- 12°) Enviar a la mayor brevedad a la Junta Electoral Principal respectiva los recaudos recibidos de las Juntas Electorales Municipales o de los organismos espa-

ciales a que se refiere el Parágrafo Único del artículo 22 de la Ley, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 141 y 142 de esta Ley;

- 13°) Velar por el correcto desarrollo del proceso electoral;
- 14°) Denunciar ante la Junta Electoral Principal respectiva las irregularidades que observe en el proceso electoral;
- 15°) Organizar y conservar su archivo;
- 16°) Las demás que le correspondan conforme a las leyes y reglamentos.

Sección Cuarta:

DE LAS JUNTAS ELECTORALES MUNICIPALES

Artículo 55. En los Municipios de los Estados, en las Parroquias del Distrito Federal y en los Departamentos de los Territorios Federales, funcionarán las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales que determine el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 56. Cada Junta Electoral Municipal tendrá su asiento donde determine el Consejo Supremo Electoral y estará integrada por tres (3) miembros designados por la Junta Electoral Distrital correspondiente de acuerdo a lo determinado por el Consejo Supremo Electoral, dentro de los ocho días siguientes a la instalación de esa última.

Artículo 57. Cada Junta Electoral Municipal tendrá en su jurisdicción las siguientes atribuciones:

- 1°) Examinar las credenciales de sus miembros;
- 2°) Cumplir y hacer cumplir las normas de la presente Ley y las decisiones del Consejo Supremo Electoral y las correspondientes de las Juntas Electorales Principal y Distrital;
- 3°) Promover ante la Junta Electoral Distrital respectiva la remoción de cualquiera de los miembros que la o la de los miembros de las Mesas Electorales de su jurisdicción, en virtud de causas justificadas;
- 4°) Consultar con la Junta Electoral Distrital las dudas o dificultades que le ocurran en la aplicación de la presente Ley;
- 5°) Extender las credenciales que soliciten para sus testigos las organizaciones políticas y los grupos de ciudadanos que hayan postulado candidatos;
- 6°) Anunciar mediante carteles colocados en lugares públicos y por otros medios de publicidad disponibles, la fecha fijada para las votaciones y notificarla directamente a los miembros de las Mesas Electorales;
- 7°) Recibir las Actas de Escrutinios de las votaciones de las diferentes Mesas, totalizar los votos, levantar las correspondientes Actas y remitir a la mayor brevedad posible a la Junta Electoral Distrital o a los organismos especiales a que se refiere el Parágrafo Único del artículo 22, el original de las Actas de Totalización;
- 8°) Comunicar oficialmente por la vía más rápida al Consejo Supremo Electoral y a la Junta Distrital de su Circunscripción o a los organismos especiales a que se refiere el Parágrafo Único del Artículo 22 el resultado de las votaciones de las Mesas;

9°) Las demás que les correspondan conforme a las Leyes y Reglamentos.

CAPITULO IV DE LAS MESAS ELECTORALES

Artículo 58. Cada Mesa Electoral estará integrada por tres (3) miembros, designados por la Junta Electoral Distrital de la jurisdicción con treinta (30) días de anticipación, por lo menos, a la fecha fijada para las votaciones.

Artículo 59. La determinación del número de Mesas Electorales y de los sitios donde deberán actuar, así como del número de electores que deban votar en cada una de ellas, corresponderá al Consejo Supremo Electoral, en la forma que se determine en el Reglamento.

Artículo 60. Cada Mesa Electoral tendrá las siguientes atribuciones:

- 1°) Examinar las credenciales de sus miembros;
- 2°) Inspeccionar el local que le haya sido asignado, y tomar las medidas necesarias para que llene las condiciones requeridas por la presente Ley;
- 3°) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Supremo Electoral y de las Juntas Electorales respectivas;
- 4°) Llevar a conocimiento de la Junta Electoral Municipal o Adicional correspondiente las causas de incapacidad que afecten a cualquiera de sus miembros, a objeto de promover la remoción respectiva ante la Junta Electoral Distrital;
- 5°) Fijar a las puertas de su local, con cinco (5) días de anticipación, por lo menos la fecha de las votaciones, las listas de electores inscritos que votaran ante ella, así como las listas de candidatos postulados; y reclamar dichas listas de la Junta Electoral Municipal o Adicional correspondiente, caso de no haberles sido entregadas por esta con antelación suficiente.
- 6°) Convocar a sus miembros y a los suplentes para que concurran al local de las Mesas a la hora fijada por el Consejo Supremo Electoral.
- 7°) Presenciar la votación de los electores inscritos y cumplir estrictamente las formalidades pautadas en la presente Ley.
- 8°) Velar especialmente por el secreto del voto y cuidar del mantenimiento del orden en el local de las votaciones.
- 9°) Levantar el Acta de las Votaciones, una vez terminadas éstas.
- 10°) Proceder seguidamente al escrutinio observando cuidadosamente las disposiciones de los artículos 138 y siguientes de esta Ley, y levantar el Acta correspondiente.
- 11°) Remitir a la correspondiente Junta Electoral Municipal en la forma que disponga el Consejo Supremo Electoral los originales de las Actas de Votación, y de Escrutinios, y la lista de electores con las menciones requeridas. El restante material electoral se considerará material de desecho y se destruirá.
- 12°) Las demás que le correspondan conforme a la Ley.

TITULO TERCERO DEL REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 61. El Registro Electoral es permanente y público y su organización y funcionamiento se regirán por las disposiciones de la presente Ley Orgánica y los Reglamentos que al efecto dicte el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 62. El Consejo Supremo Electoral dictará las medidas conducentes a la organización y perfeccionamiento del Registro Electoral Permanente y dispondrá, cuando lo considere pertinente, el establecimiento de oficinas o dependencias en los lugares que sea necesarios; y podrá encomendar a los organismos electorales que se establezcan, algunas funciones auxiliares.

Artículo 63. El Registro Electoral Permanente estará a cargo del Consejo Supremo Electoral, y lo dirigirá un funcionario denominado Director.

Los funcionarios y empleados del Registro Electoral Permanente serán de reconocida honorabilidad y serán nombrados por el Presidente del Consejo Supremo Electoral.

El Consejo Supremo Electoral determinará por vía reglamentaria las modalidades de selección del personal del Registro Electoral Permanente, mediante sistemas de concurso y méritos.

Artículo 64. El Registro Electoral Permanente tendrá los siguientes objetivos:

1. Revisar, conservar y perfeccionar permanentemente el Registro de electores Clasificados por Estados, Distrito Federal o Territorios Federales, y por Distritos o Departamentos, por Municipios o Parroquias y por Mesas Electorales.

2. Elaborar las listas de electores de las distintas Mesas Electorales.

3. Establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y los cambios o anotaciones que deben hacerse en el Registro de Electores o en las Cédulas Electorales, a objeto de que los datos del Registro sean completos, tengan uniformidad y estén clasificados de manera que permita su fácil consulta y tabulación.

4. Dotar de Cédula Electoral a todo ciudadano que, habiendo solicitado su inscripción en el Registro Electoral Permanente, llene los requisitos legales.

5. Rendir los informes, expedir las constancias y suministrar los datos que en relación con los asuntos de su competencia, le soliciten los organismos electorales; y

6. Las demás que se señalen en esta Ley y en las disposiciones reglamentarias dictadas por el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 65. Las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional proporcionarán al Consejo Supremo Electoral los datos demográficos y de identificación que se les soliciten y puedan servir para los fines del Registro.

Todos los funcionarios y empleados públicos serán auxiliares del Registro Electoral Permanente, y están obligados a prestarle su cooperación cuando le sea solicitada por el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 66. En el Registro Electoral Permanente se hará constar:

1. Los nombres, apellidos, sexo, fecha de nacimiento, nacionalidad, profesión y defectos físicos de los ciudadanos que conforme a la Constitución y a la Ley tengan derecho a ejercer el sufragio
2. La indicación de si saben leer y escribir.
3. El número de la cédula de identidad personal, del Registro Electoral y de la Mesa Electoral a que corresponda.
4. Residencia del elector, con indicación del Estado, Distrito Federal o Territorio Federal, Distrito, Departamento, Municipio o Parroquia.
5. Las demás menciones que se determinen en esta Ley y los Reglamentos que dicte el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 67. El Registro Electoral Permanente se llevará en la forma, que determine el Consejo Supremo Electoral.

Una reproducción exacta del Registro Electoral Permanente deberá llevarse en un lugar seguro distinto de aquel donde se lleve el original y estará a cargo de los funcionarios que determine el Consejo Supremo Electoral, quien deberá comunicar a dichos funcionarios, periódicamente, las modificaciones que se efectúen al Registro a fin de mantener dicha reproducción actualizada.

CAPÍTULO II DE LA DEPURACIÓN DEL REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE

Artículo 68. La depuración del Registro Electoral es permanente excepto durante el período comprendido entre sesenta (60) días anteriores y treinta (30) días posteriores a cada votación.

Artículo 69. La depuración tiene por objeto excluir del Registro las inscripciones correspondientes a:

1. Ciudadanos fallecidos o declarados por sentencia judicial presuntamente fallecidos.
2. Las personas que hayan perdido la nacionalidad venezolana.
3. Las personas que hayan sido declaradas entredichas o inhábiles políticamente.
4. Las personas que hayan ingresado al servicio militar activo; y
5. Las inscripciones repetidas, dejándose solo la hecha en primer término.

Artículo 70. Para los efectos de la cancelación de inscripciones electorales por razón de fallecimiento del ciudadano inscrito, los funcionarios del Registro Civil están obligados a comunicar, mensualmente, al Consejo Supremo Electoral, en los formularios que este determinará y proporcionará y con las menciones que en ellos se determinen, todas las defunciones de personas mayores de dieciocho (18) años registradas en sus respectivas jurisdicciones.

El Consejo Supremo Electoral procederá a cancelar en el Registro las inscripciones pertenecientes a ciudadanos fallecidos. En los casos en que la identificación del elector fallecido ofrezca alguna duda, el Consejo Supremo Electoral podrá solicitar previamente los informes que creyere conveniente, a organismos públicos o privados.

A los efectos indicados en este artículo, los Jueces competentes comunicarán al Consejo Supremo Electoral toda declaratoria de presunción de muerte del ausente que se dicte conforme al *Artículo 434* del Código Civil, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.

Artículo 71. Para los efectos de la cancelación de inscripciones electorales por razón de pérdida de la nacionalidad venezolana, el Juez competente o la autoridad correspondiente del Ministerio de Relaciones Interiores, están obligados a comunicar, mensualmente, al Consejo Supremo Electoral con los datos que determine el Reglamento, todas las decisiones y actos firmes por los cuales se anule o revoque la nacionalidad venezolana de personas que de acuerdo con esta Ley estén en capacidad de votar.

Para la eliminación en el Registro se procederá en la forma indicada en el Artículo anterior.

Artículo 72. Para los efectos de la cancelación de inscripciones electorales por razón de la declaratoria de interdicción civil o inhabilitación política, el Juez competente dentro de los diez días a contar de la fecha de las sentencias definitivamente firmes que hagan esas declaratorias, debe comunicarlas al Consejo Supremo Electoral, con los datos que determine el Reglamento.

Para la eliminación en el Registro, se procederá en la forma indicada en el Artículo 70 de esta Ley.

Artículo 73. Cualquier ciudadano podrá solicitar en los formularios correspondientes, y acompañado de las pruebas pertinentes, que se eliminen del Registro los ciudadanos o personas cuya inscripción debe ser depurada conforme a lo establecido en el Artículo 69 de esta Ley.

Artículo 74. El Consejo Supremo Electoral deberá llevar una lista de las cancelaciones de inscripción, efectuadas conforme a los artículos anteriores.

Artículo 75. El Consejo Supremo Electoral hará publicar trimestralmente, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, una relación de las personas que, como consecuencia de la depuración, hayan sido excluidas del Registro Electoral. Asimismo, ordenará que se efectúen iguales publicaciones en la Gaceta Oficial de la respectiva entidad que compone la circunscripción electoral.

Artículo 76. El ciudadano que, por cualquier causa hubiere sido excluido del Registro Electoral Permanente, como consecuencia de la depuración, podrá reclamar por vía de reconsideración ante el Consejo Supremo Electoral, dentro de un plazo de sesenta (60) días hábiles a contar de la publicación en la respectiva entidad política, acompañando las pruebas pertinentes e indicando la dirección exacta donde deberá entregársele la respectiva notificación. El Consejo Supremo Electoral deberá decidir en un lapso improrrogable de diez (10) días después de recibido el recurso y su decisión podrá ser recurrida por ante la Corte Suprema de Justicia, dentro de un

lapso de diez (10) días. La decisión del Consejo agotará la vía administrativa y deberá ser dictada en un lapso improrrogable de diez (10) días.

La remisión de los recursos podrá ser efectuada por intermedio de un Juez o de un Notario Público, quien dejará constancia de la fecha de presentación.

CAPÍTULO III DE LA REVISIÓN ANUAL DEL REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE

Artículo 77. Con el fin de actualizarlo, el Registro Electoral Permanente está sujeto a revisiones anuales en la forma y de acuerdo con los procedimientos, fechas, entidades o circunscripciones que señale el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 78. La revisión anual del Registro Electoral Permanente será hecha a través de los organismos y funcionarios que determine el Consejo Supremo Electoral.

Parágrafo Primero: A los fines referidos en este Artículo los Jueces de Municipio o Parroquia, están obligados a prestar sus servicios al Consejo Supremo Electoral en las labores de revisión del Registro Electoral Permanente, cuando les fueren requeridos por éste. En estos casos, dichos funcionarios deberán dedicar a las labores de inscripción el número de horas diarias que indique el Consejo Supremo Electoral, previa información al Ministerio de Justicia, y que no podrán ser superior de cuatro (4) de las cuales dos correspondientes a las horas de Secretaría ordinarias.

Parágrafo Segundo: Cuando las labores de revisión se realicen por los funcionarios de la Administración Pública que determine el Consejo Supremo Electoral, previamente deberá informarse al organismo administrativo correspondiente.

Artículo 79. Los funcionarios diplomáticos y consulares de la República efectuarán las labores de inscripción en el extranjero, de los venezolanos residentes en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las normas que dicte el Consejo Supremo Electoral.

Disposición Transitoria: A los efectos de la inscripción en el Registro Electoral Permanente, de los venezolanos residenciados en el exterior, el Consejo Supremo Electoral determinará las modalidades y formalidades de la misma durante la primera revisión anual que se haga conforme a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 80. Con el objeto de realizar la revisión anual del Registro Electoral Permanente, treinta (30) días antes del inicio de la misma, el Consejo Supremo Electoral remitirá a los funcionarios respectivos, las listas de electores por Municipios y por Mesas Electorales, estableciendo por separado las listas de nacionales y las de extranjeros.

En estas listas se dejará constancia de todos los datos a que se refiere el Artículo 66.

Las listas así confeccionadas deberán ser colocadas en lugar público en el local donde el funcionario respectivo cumpla sus funciones.

El Consejo Supremo Electoral deberá hacer anunciar con esa misma anticipación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela y en un diario de mayor circulación de la capital de la República o en cualquier otro medio de publicidad los lapsos y requisitos de la revisión anual.

Artículo 81. Están obligados a inscribirse en el Registro Electoral Permanente, a los efectos de su actualización, y así lo solicitarán ante el funcionario competente en los formularios que al efecto se determinen, todos los ciudadanos que conforme a la Constitución y a esta Ley sean electores y que por cualquier circunstancia no lo hubieren hecho, y los que antes de iniciarse el período de revisión anual hubieren:

1. Cumplido dieciocho años de edad.
2. Adquirido la nacionalidad venezolana.
3. Cumplido la condena penal que conllevó inhabilitación política; y
4. Cesado judicialmente de ser entredichos.

Artículo 82. Tienen el derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente, para los solos efectos de las votaciones municipales, los extranjeros que reúnan las condiciones señaladas en el Artículo 11 de esta Ley.

Sin embargo, no podrán inscribirse en dicho Registro los que hubieren perdido la nacionalidad venezolana por revocatoria administrativa o sentencia judicial.

Artículo 83. Todo ciudadano deberá estar inscrito en el Registro Electoral Permanente, en el lugar donde tenga su residencia permanente.

A los efectos de esta Ley se entiende por residencia el Municipio en los Estados, el Departamento en los Territorios y la Parroquia en el Distrito Federal.

Para los ciudadanos con residencia en el exterior, la residencia se extiende en relación la jurisdicción que abarque el Consulado o la Embajada en donde se hiciera la inscripción.

Los electores que no aparezcan en las listas de electores a que se refiere el Artículo 79 de esta Ley correspondientes a su residencia, deberán inscribirse en el Registro Electoral Permanente en la oportunidad señalada para la revisión anual.

Parágrafo Único: Los venezolanos residenciados en el exterior deberán inscribirse en la sede de la representación diplomática o consular con jurisdicción en el lugar de su residencia.

Artículo 84. Todo ciudadano que pase a residir en una localidad distinta de aquella en que se encuentra inscrito, deberá solicitar al Consejo Supremo Electoral que se modifique su inscripción. Dicha solicitud que se hará en los formularios que al efecto se determinen, deberá consignarla ante el funcionario competente de su nueva residencia, al solicitar la modificación correspondiente en su inscripción.

Artículo 85. Los marinos, aviadores, conductores de vehículos, agentes viajeros y, en general, aquellas personas cuya profesión les obligue a trasladarse habitualmente a distintas poblaciones, comprobarán esta circunstancia en el momento de solicitar su inscripción en el Registro Electoral Permanente, y en cada oportunidad en que se proceda a la revisión del mismo. El Consejo Supremo Electoral determinará reglamentariamente la forma como se dejará constancia de esas circunstancias y las modalidades conforme a las cuales dichas personas ejercerán el derecho al sufragio.

Artículo 86. El inscrito que cambie de nombre antes de la revisión anual del Registro Electoral Permanente, deberá comparecer en dicha oportunidad al funcionario competente para, por su intermedio, solicitar en los formularios que se

determinen, al Consejo Supremo Electoral, la realización de las modificaciones que sean necesarias en el Registro.

Artículo 87. La inscripción es un acto personal que requiere necesariamente la presencia del ciudadano. Se perfecciona por la firma de la solicitud respectiva o la impresión en la misma de las huellas dactilares en caso de no saber o no poder firmar. La falta de firma o en su caso, de impresión de las huellas dactilares vicia de nulidad la inscripción.

En caso de personas mutiladas de ambas extremidades superiores, se dejará constancia de tal circunstancia en el momento de la inscripción.

Parágrafo Único; Es requisito esencial para obtener la inscripción en el Registro Electoral Permanente, la presentación de la Cédula de Identidad personal ante el funcionario competente.

Artículo 88. Los funcionarios encargados de llevar a cabo la revisión anual entregarán a los solicitantes una constancia de inscripción donde se determinará la mesa electoral donde deberá efectuarse su votación.

Artículo 89. Los Partidos Políticos Nacionales o Regionales podrán acreditar permanentemente ante los funcionarios encargados de realizar las inscripciones en los periodos de revisión del Registro Electoral Permanente, un delegado y dos suplentes, que deberán reunir las mismas condiciones requeridas para ser elector, y cuyos nombres deberán ser comunicados al Consejo Supremo Electoral.

Artículo 90. Corresponde a los funcionarios que determine el Consejo Supremo Electoral, ejercer la vigilancia requerida, en los períodos de revisión anual del Registro Electoral Permanente.

Artículo 91. Dentro de los diez (10) días de concluido el período de revisión anual, los funcionarios encargados de recibir las solicitudes de inscripción y de modificaciones al Registro Electoral Permanente, deberán remitir al Consejo Supremo Electoral, las listas de electores y los instrumentos y formularios que le fueren enviados conforme a los Artículos 79 y 80 de esta Ley.

Artículo 92. Con base a las solicitudes recibidas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior, y en el lapso improrrogable de un mes, el Consejo Supremo Electoral deberá decidir sobre las nuevas inscripciones y las modificaciones solicitadas a las ya efectuadas, y deberá proceder a elaborar las cédulas electorales correspondientes.

Artículo 93. La Dirección del Registro Electoral enviará a los funcionarios que efectúen la labor de revisión, las cédulas electorales elaboradas conforme al Artículo anterior para que sean retiradas por los electores previa presentación de la constancia a que se refiere el Artículo 88.

Artículo 94. La Cédula Electoral es el único documento que acredita la calidad de elector. La presentación de la Cédula Electoral será indispensable:

- a) Para desempeñar funciones, empleos o cargos públicos.
- b) Para inscribirse u obtener títulos o certificados en institutos de enseñanza públicos o privados, inclusive Universidades.
- c) Para obtener pasaporte; y
- d) Para salir del territorio nacional.

En aquellos supuestos en que se adquiriera la calidad de elector después del vencimiento de lapso de revisión anual y mientras se abre un nuevo periodo, o que solicitada la inscripción correspondiente ésta no hubiere sido todavía decidida, el Consejo Supremo Electoral podrá otorgar a los interesados una constancia provisional para ejercer empleos públicos, con validez limitada.

Parágrafo Primero: Toda Cédula Electoral que sea objeto de cualquier alteración, raspadura o enmendatura será nula.

Parágrafo Segundo: El Consejo Supremo Electoral expedirá duplicados de la Cédula Electoral en los casos de pérdida, extravió, destrucción y otros análogos. La solicitud para obtener el duplicado será presentada ante el Consejo Supremo Electoral directamente o a través de los funcionarios del Consejo Supremo Electoral delegados en las entidades federales, o en los periodos de revisión del Registro, a través de los funcionarios encargados de efectuarla. No se admitirán las solicitudes a que se refiere este artículo en el lapso de treinta (30) días antes de la fecha de las votaciones.

Artículo 95. La Cédula Electoral se ajustará al modelo que apruebe el Consejo Supremo Electoral, siguiendo las indicaciones que señale en el Reglamento.

CAPÍTULO IV DE LA REVISIÓN DEL REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE ANTES DE LAS VOTACIONES

Artículo 96. En el año correspondiente a las votaciones generales nacionales, el período de revisión del Registro Electoral Permanente se fijará por el Consejo Supremo Electoral entre los meses de enero a julio.

Artículo 97. Una vez transcurrido el periodo señalado en el artículo anterior y realizada la revisión en la forma como se determina en la Sección precedente, el Consejo Supremo Electoral elaborará por Mesas, las listas de electores que habrán de servir de base a la votación, y que deberán contener los datos indicados en el Artículo 66 de la Ley, así como un espacio en blanco para dejar constancia del acto de votación del elector.

Las mencionadas listas serán enviadas por el Consejo Supremo Electoral, debidamente autenticadas y selladas a las Juntas Electorales Principales, con treinta (30) días de antelación por lo menos a la fecha de la votación, para que estas las remitan a las Mesas Electorales por lo menos cinco (5) días antes de la votación.

Copias de las listas respectivas que asimismo serán remitidas por el Consejo Supremo Electoral deberán ser colocadas por lo menos cinco (5) días antes de la votación en lugar público, en la sede de la respectiva Junta Municipal y del Lugar donde funcionará la respectiva Mesa Electoral.

TÍTULO CUARTO DE LAS ELECCIONES

CAPÍTULO I DE LA CONVOCATORIA

Artículo 98. El Consejo Supremo Electoral deberá convocar a elecciones para los Poderes Nacionales, Estadales y Municipales, durante el año inmediatamente anterior a aquel en que debe iniciarse el periodo constitucional respectivo.

Disposición Transitoria; Hasta tanto la Ley Nacional respectiva no determine lo conducente, de conformidad, con lo establecido en el Art. 135 de la Constitución, se fija en tres (3) años la duración de los periodos de los poderes públicos estatales y municipales. En tal virtud, el periodo de las autoridades estatales y municipales electas en las elecciones generales de 1968 termina el 1º de enero del año 1972 por lo que el Consejo Supremo Electoral deberá convocar y realizar las elecciones para Diputados a las Asambleas Legislativas y para Miembros de los Concejos Municipales, durante el año 1971).

Artículo 99. Las elecciones para Presidente de la República se realizarán, en todo caso, el primer domingo del mes de diciembre del año correspondiente señalado en el Artículo anterior.

La oportunidad para la realización de las elecciones para Senadores y Diputados al Congreso Nacional será fijada por el Consejo Supremo Electoral para cualquier domingo de los meses de septiembre u octubre del mismo año en que se realice la elección presidencial.

Artículo 100. El Consejo Supremo Electoral hará la convocatoria a que se refieren los artículos anteriores durante el mes de enero del año allí indicado, y en la misma determinará de acuerdo a lo previsto en el Art. 96 de esta Ley, la fecha en que deberá comenzar el proceso electoral, mediante el anuncio de la iniciación del correspondiente período de revisión del Registro Electoral Permanente. Esta convocatoria se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela y será participada al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores.

A la convocatoria se le dará, además, la más amplia publicidad por todos los medios disponibles

CAPITULO II DE LAS POSTULACIONES

Sección Primera: DE LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Artículo 101. Los candidatos a la Presidencia de la República deberán ser postulados en los meses de septiembre y octubre del año en que se realicen las votaciones, mediante representación suscrita por los representantes autorizados de los partidos políticos nacionales postulantes.

Artículo 102. Podrán postular candidatos para la Presidencia de la República los partidos políticos nacionales constituidos conforme a la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.

Artículo 103. Las postulaciones deben hacerse ante el Consejo Supremo Electoral, en forma de representación escrita por duplicado, con los siguientes datos:

1º) Nombre, apellido, cédula de identidad, cédula electoral, e indicación del carácter con que actúa la persona o personas que suscriben la representación.

2º) Nombre, apellido, cédula de identidad, cédula electoral del candidato.

La referida representación debe ir acompañada en todo caso, de una constancia auténtica de que el candidato ha aceptado la postulación.

Artículo 104. Al recibir las postulaciones el Consejo Supremo Electoral, previas las verificaciones del caso, declarara candidato a la Presidencia de la República a aquellos ciudadanos en quienes concurren las condiciones exigidas por la Constitución y se hayan cumplido las formalidades establecidas por esta Ley. La declaración se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, y se le asignará a cada candidato el color, colores o combinación de colores que lo distinguirán en las votaciones conforme lo establecido en los Artículos 112 y 113 de este Ley si ese fuere el caso.

Artículo 105. Las postulaciones extemporáneas o que no se ajusten a las prescripciones anteriores se tendrán como no presentadas.

Sección Segunda:

DE LAS POSTULACIONES DE CANDIDATOS A SENADORES Y DIPUTADOS AL CONGRESO NACIONAL, DIPUTADOS A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS Y MIEMBROS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Artículo 106. Las postulaciones a que se refiere esta sección, se harán en la siguiente forma:

1. Para la elección de Senadores al Congreso Nacional, la postulación se hará por listas de candidatos con sus Suplentes por Estados o Distrito Federal.

2. Para la elección de Diputados al Congreso Nacional, la postulación se hará por listas, discriminándose los candidatos y sus Suplentes, por las circunscripciones electorales que determine el Consejo Supremo Electoral conforme al Artículo 3 de esta Ley.

3. Para la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas, la postulación se hará por listas discriminándose los candidatos y sus Suplentes por Distritos.

4. Para la elección de Miembros de los Concejos Municipales la postulación se hará en forma uninominal, discriminándose los candidatos, por Municipios o Parroquias, con sus respectivos Suplentes.

En la elección de Miembros de los Concejos Municipales de los Territorios Federales, la postulación se hará por listas de candidatos con sus Suplentes, por todo el Territorio respectivo.

Parágrafo Único: El Consejo Supremo Electoral deberá determinar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la apertura del proceso electoral, las circunscripciones a que se refiere el Ordinal 2 de este Artículo.

Artículo 107. Podrán postular candidatos a Diputados y Senadores al Congreso Nacional a Diputados a las Asambleas Legislativas en los Estados y a Miembros de los Concejos Municipales, los partidos políticos nacionales y los partidos políticos regionales que funcionen en la respectiva entidad federal.

En las elecciones municipales, podrán hacer postulaciones para Miembros de los Concejos Municipales, cinco (5) ciudadanos mayores de veintiún (21) años y

que sepan leer y escribir en representación de por lo menos cien (100) electores registrados en el respectivo Municipio o Parroquia

Artículo 108. La postulación se hará mediante escrito por duplicado en el cual se indicará:

1. El nombre, apellido, cédula de identidad, cédula electoral, e indicación del carácter con que actúa la persona o personas que suscriben la representación.

2. La lista de candidatos conforme a lo previsto en el Artículo 106 de esta Ley en la que se expresará, por numeración continua que indicará el orden en que han de quedar, el nombre, apellidos, la cédula de identidad y la cédula electoral de cada candidato.

A los fines previstos en los Artículos 8 y 153 esta Ley, en dicha lista podrá postularse hasta un número de candidatos igual al doble de los principales que quiera postular el respectivo partido político o agrupación de ciudadanos.

Artículo 109. Las postulaciones se harán ante la Junta Electoral Principal de la circunscripción respectiva en el lapso comprendido entre los sesenta (60) y los cincuenta (50) días de anticipación a la fecha de votación. En las postulaciones para miembros de los Concejos Municipales de los Estados, el escrito deberá presentarse ante la Junta Electoral Distrital respectiva.

Junto con la representación a que se refiere este Artículo, los postulantes presentarán prueba por escrito, suficiente, de que sus candidatos han aceptado la postulación y el lugar que les ha sido asignado en la respectiva lista, o de que aceptan cualquier lugar que en ellas se les asigne.

Artículo 110. No podrán postularse más de una lista para un mismo organismo en una misma jurisdicción.

Para la postulación de un candidato en las listas diferentes o para cargos distintos en una jurisdicción electoral, deberá obtenerse previamente el consentimiento de quienes lo hubieren postulado primero; y en las diversas listas deberá figurar como candidato en igual puesto y para un mismo organismo. Si esto último no se cumpliera se tendrá como no hecha la segunda postulación.

Cuando se postulen simultáneamente candidatos a miembros de organismos deliberantes distintos, deberán presentarse listas separadas.

Artículo 111. Ningún ciudadano podrá ser postulado para Senador o Diputado al Congreso Nacional o Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados, en más de dos jurisdicciones distintas. Dentro de una jurisdicción podrá, ser postulado para distintos cargos electivos, sin perjuicio de lo establecido en el último aparte del Artículo anterior.

No se admitirá la postulación de un mismo candidato a Senador y Diputado al Congreso dentro de la misma jurisdicción

Artículo 112. Una vez presentada, la postulación la Junta ante quien hubiere sido formulada la revisará con los recaudos presentados, y si se hubieren cumplido los requisitos a que se refieren los Artículos anteriores, la admitirá, devolverá a los interesados dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes el duplicado de la representación, y certificará al pie de ella la fecha de su presentación, el color o distintivo escogido por los presentantes y la constancia de haber sido admitida. En

caso contrario, rechazará la postulación, se hará constar en ambos ejemplares de la representación los reparos hechos y devolverá el duplicado a los interesados.

De las decisiones de admisión o rechazo de las postulaciones formalizadas ante las Juntas Electorales Principales, los interesados podrán apelar de la decisión ante el Consejo Supremo Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguiente a la notificación de la misma. El Consejo Supremo Electoral resolverá la apelación dentro de los tres (3) días después de recibido el expediente que deberá enviarle la Junta a la mayor brevedad posible. El Consejo Supremo Electoral comunicará a la Junta su decisión, cuyos efectos se retrotraerán a la fecha de presentación de la postulación respectiva.

En los casos de admisión o de rechazo de las postulaciones formalizadas ante las Juntas Distritales, la apelación a que se refiere este Artículo se presentará por ante la Junta Electoral Principal, correspondiente, la cual decidirá conforme a los lapsos, formalidades y con los efectos establecidos anteriormente.

Parágrafo Único: En las elecciones municipales, las Juntas Electorales Distritales no aceptarán postulaciones que presentaren grupos de ciudadanos, si observare que algunos de éstos no están registrados en el o los respectivos Municipios o Párroquias o aparecen dando su apoyo a otro candidato. Sin embargo, admitirá las postulaciones cuando, deducido el respaldo de dichas personas, quedare un número por lo menos igual al mínimo por Municipio establecido en el Artículo 107 de esta Ley.

Artículo 113. La Junta Electoral Principal o Distrital informará al Consejo Supremo Electoral, por la vía más rápida y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la admisión de cada postulación: el partido político que la haya presentado, el color y signo que la distinga, el nombre y apellido y cédula electoral de los candidatos. Una vez recibida las postulaciones por el Consejo Supremo Electoral, éste las deberá hacer publicar en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 114. Cumplidas las formalidades establecidas en los artículos anteriores, la Junta Electoral que hubiere recibido las postulaciones publicará en la Gaceta Oficial de la entidad regional respectiva, o por los medios que hubiere en el lugar, las postulaciones de candidatos admitidas, con indicación del color o distintivos que respectivamente les correspondan o le hubieren sido asignados si ese fuere el caso, y hará fijar copias de ellas en sitios visibles del local donde funciona.

Parágrafo Único: El Consejo Supremo Electoral ordenara lo que creyere más conveniente a fin de hacer conocer en cada jurisdicción electoral las respectivas listas de postulaciones admitidas.

Artículo 115. Hasta treinta (30) días antes de las votaciones, podrán modificarse las postulaciones presentadas con las mismas formalidades ya establecidas pero vencido este plazo, no podrán ser sustituidos sus integrantes ni alterado el orden de su colocación, sino por causas suficientemente justificadas a juicio de la Junta respectiva.

En ningún caso se aceptarán modificaciones a las listas en el lapso de quince (15) días antes de las votaciones. Sin embargo, en caso de muerte de algún postulado o de pérdida de alguno de sus requisitos de elegibilidad, la lista se correrá y

podrán agregarse al final los sustitutos correspondientes, previo el cumplimiento de los requisitos indicados en los Artículos anteriores.

Sección Tercera

DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 116. Los partidos políticos constituidos conforme a la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, escogerán desde su inscripción como tales en el Consejo Supremo Electoral el color, combinación de colores o símbolos que deseen para distinguir sus postulaciones. El Consejo Supremo Electoral comunicará cuando fuere el caso, las instrucciones necesarias a fin de que en todas las jurisdicciones donde concurren tales partidos les sea reconocido el color, combinación de colores o distintivos que hayan elegido.

Disposición Transitoria: Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente Ley los partidos políticos nacionales o regionales ratificarán ante el Consejo Supremo Electoral el color, combinación de colores y símbolos que utilizarán en los procesos electorales.

Artículo 117. Cuando dos o más partidos políticos o agrupaciones de electores escojan un mismo color o símbolo, se le asignará a aquel que lo hubiere utilizado en anteriores elecciones, o en defecto de esta circunstancia, al que lo hubiere pedido primero.

Para las combinaciones de colores se evitará, en cuanto sea posible utilizar los colores simples que hayan venido utilizando otros partidos políticos.

Artículo 118. En los casos de postulaciones para elecciones municipales por grupos de electores, el Consejo Supremo Electoral fijará con cuatro (4) meses de anticipación a la oportunidad de la realización de dichas elecciones, los colores, combinaciones de colores y distintivos que juzgue necesarios, y los comunicará a los organismos electorales correspondientes. Los presentantes escogerán uno de entre esos colores o distintivos disponibles, y la Junta lo hará constar al pie del original y del duplicado de la representación recibida.

CAPITULO III

DE LAS VOTACIONES

Sección Primera:

DEL MATERIAL DE VOTACIÓN

Artículo 119. El Consejo Supremo Electoral determinará, por vía reglamentaria, los materiales electorales o los procedimientos que aconseje la técnica con los cuales habían de realizarse las votaciones las cuales deberán garantizar plenamente el secreto del sufragio y la igualdad de todas las candidaturas. En todo caso, el establecimiento la modificación del sistema de votación deberá acordarse por lo menos, con ocho (8) meses de anticipación a la fecha de las votaciones.

Sección Segunda:
DEL ACTO DE VOTACIÓN

Artículo 120. Las votaciones se harán mediante los materiales de votación a que se refiere la Sección anterior, conforme se determina en los Artículos siguientes, que dicté el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 121. A la hora que determine el Consejo Supremo Electoral del día fijado para las votaciones, se constituirán en el local destinado al efecto, los miembros de cada mesa electoral con dos testigos designados por ella misma. Si en el momento de la constitución de la mesa no estuvieren presentes todos los miembros de la misma, los miembros presentes siempre que sean por lo menos dos, procederán mediante Acta a nombrar el otro miembro, respetando, en todo caso, lo que establecen los artículos 25 y 27 de esta Ley.

Tendrá derecho a asistir, además, un testigo por cada partido político o agrupación de ciudadanos que hayan postulado candidatos. A tal efecto, las Juntas Electorales Distritales o Municipales deberán extender las credenciales que soliciten para sus testigos los indicados partidos políticos o agrupaciones de ciudadanos, siempre que dicha solicitud se haga con cinco (5) días de anticipación, por lo menos, al día de las votaciones.

Artículo 122. Constituida la mesa, ésta anunciará en alta voz que se va a proceder al acto de las votaciones, y colocará a la vista del público e inmediata al sitio que ocupen sus miembros y los testigos, el material de votación.

Artículo 123. En el mismo local donde actúa la Mesa Electoral se dispondrá un sitio en condiciones adecuadas para que cada elector pueda realizar el acto de votación sin estar expuesto a la mirada del público, de los miembros de la Mesa ni de los testigos. Este sitio deberá estar protegido por cualquier medio que lo separe de la vista de los circundantes, y no tendrá más acceso que aquel que lo comunique con el despacho de la Mesa.

Artículo 124. La votación se llevará a cabo en forma ininterrumpida hasta que la Mesa la declare formalmente concluida, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 134 de esta Ley. Cada elector se presentará individualmente ante la Mesa y los testigos, exhibirá la Cédula Electoral, la cual será confrontada con el registro en la respectiva lista de electores y atenderá a cualquier requerimiento que se le haga, de acuerdo con la Ley, para dejar establecido que no ha votado con anterioridad.

Artículo 125. Ninguna persona podrá concurrir armada al acto de votación ni de escrutinios aún cuando estuviere autorizada para portar armas. Los Miembros de las fuerzas armadas uniformados, encargados de velar por el orden público, podrán entrar al local de votación portando sus armas reglamentarias, solo cuando fueren llamados por los funcionarios electorales de la respectiva Mesa.

Artículo 126. Cumplidos los requisitos establecidos en los Artículos anteriores el votante se retirará al sitio de votación indicado en el Artículo 123 en donde libre y secretamente ejercerá su derecho.

El elector regresará al despacho de la Mesa e introducirá el sobre en la urna, por la ranura que esta deberá tener en la parte superior

Parágrafo Primero: Cada lector permanecerá en y el sitio destinado a realizar el acto de votación únicamente el tiempo necesario para realizar dicha operación. Si transcurrieran dos (2) minutos sin salir, podrá ser desalojado a la fuerza.

Parágrafo Segundo. Ninguno de los circunstantes Miembros de la Mesa, o testigos, podrá acompañar al elector en el momento del ejercicio del sufragio, ni en el trayecto entre el despacho de la Mesa y el sitio acondicionado para aquella operación; ni hablar con él a solas después de haber traspasado el umbral de la entrada al local, ni decirle, aún en presencia de los demás, palabras que pudiesen influir en su decisión, ya coaccionándolo, ya inclinándolo hacia una lista o candidato determinado.

Sin embargo, en los casos de personas mutiladas de las extremidades superiores o de personas ciegas, éstas podrán hacerse acompañar al sitio de votación de una persona de su escogencia para cumplir con el deber de votara.

Artículo 127. El acto de votación individual concluirá dejando en la Mesa constancia del mismo en la forma que señale el Consejo Supremo Electoral en el Reglamento que elaborará a tal efecto.

Artículo 128. A ningún elector debidamente registrado y provisto de la respectiva Cédula Electoral podrá negársele el ejercicio de su derecho a votar.

Cuando se abriguen sospechas sobre la identidad de un elector o sobre su inscripción, la Mesa, de oficio o a petición de un testigo, le permitirá votar dejando constancia en el Acta correspondiente.

Artículo 129. Cada elector votará en la Mesa que le haya sido asignada conforme se establece en el Artículo 90 de esta Ley. Podrán votar en la Mesa o Mesas Electorales del lugar donde se encontraren el día de las votaciones, los electores a que se refiere el Artículo 88 y los funcionarios electorales que por razón de sus funciones se hallaren fuera del lugar de su inscripción, así como los testigos nacionales designados por los partidos políticos o agrupaciones de ciudadanos que hayan postulado candidatos, conforme al Artículo 153 de esta Ley, cuando en virtud de su función tengan que trasladarse a un lugar distinto de aquel donde le corresponde votar. En estos casos, la Mesa Electoral donde voten hará constar esta circunstancia en la lista de electores y en el Acta respectiva, y retendrá la Cédula Electoral del votante hasta el día siguiente de las votaciones. A estos electores se les dará un recibo por la retención de la Cédula Electoral que surtirá los efectos de ésta en los casos previstos en el Artículo 188 de esta Ley.

En cuanto a los demás testigos electorales, éstos deberán votar en la Mesa que le corresponda, pero para facilitar su función, tendrán prioridad para ejercer el derecho del sufragio.

Artículo 130. El Consejo Supremo Electoral determinará reglamentariamente el procedimiento de votación de los electores ciegos.

Artículo 131. Las Mesas actuarán sin interrupción el día de las votaciones hasta la hora que determine el Consejo Supremo Electoral, pero continuarán aún después de dicha hora, mientras haya electores presentes.

Cuando hayan votado todos los inscritos en una Mesa Electoral, se dará por terminada la votación cualquiera que sea la hora, y se anunciará así en alta voz.

Parágrafo Primero: Los integrantes de la Mesa Electoral, los testigos y los electores están en el deber de llevar a cabo el acto de la votación, observando rigurosamente las disposiciones de la presente Ley y los Reglamentos y Normas que dicte el Consejo Supremo Electoral y cuidarán de no emplear en el acto de votación mayor tiempo que el indispensable.

Parágrafo Segundo: En el caso de que fuere forzosamente necesario, para evitar que la votación se prolongue hasta horas de la noche o que algunos electores no puedan votar por falta de tiempo, la Mesa podrá llevar a cabo la identificación de cada elector, el examen de su Cédula en el mismo tiempo en que el elector precedente realiza el acto de votación; pero evitará en todo caso que dos electores puedan reunirse o simplemente encontrarse juntos en la misma fase del acto de votación.

Artículo 132. Concluida la votación, se levantará un Acta en la forma y con las copias que determine el Consejo Supremo Electoral, donde se hará constar la hora en que *terminó* la votación, el número de los electores que votaron y los testigos que la presenciaron.

El original y las copias serán firmadas por los componentes de la Mesa y por los testigos presentes. El original se remitirá a la Junta Electoral Municipal con el expediente del escrutinio que seguidamente se realizará o una copia será remitida al Consejo Supremo Electoral, en la forma que reglamentariamente éste determine.

Artículo 133. Durante el día de las votaciones no se permitirán espectáculos públicos y los expendios de licores permanecerán cerrados. No se permitirán tampoco reuniones o manifestaciones públicas o realizar actos que puedan afectar el normal desarrollo de las votaciones.

Sin embargo, si el Consejo Supremo Electoral lo juzga conveniente, podrá permitir los espectáculos públicos en las condiciones que determine.

Artículo 134. El Consejo Supremo Electoral reglamentará la forma como habrán de desarrollarse las votaciones de los venezolanos residenciados en el exterior.

CAPITULO IV

DE LOS ESCRUTINIOS Y DE LAS TOTALIZACIONES

Artículo 135. Inmediatamente después de levantada el Acta de las Votaciones a que se refiere el Capítulo anterior, el Presidente de la Mesa Electoral *anunciará* en alta voz que se va a practicar el escrutinio, para lo cual deberán hallarse presentes, por lo menos, la mayoría de los miembros de la Mesa y los testigos designados por ella.

En el caso que no estén presentes los testigos referidos, la Mesa designará nuevos testigos para el acto de escrutinio en la forma prevista en el artículo 25 de lo cual dejará constancia en el acta respectiva.

Cuando la votación se haga por máquinas u otros procedimientos, el Consejo Supremo Electoral determinará la forma de realizar los escrutinios.

Artículo 136. En los casos de votaciones realizadas por tarjetas, el escrutinio se hará en la forma siguiente:

1°) Se procederá, en presencia del público, a abrir la urna que contiene los votos, rompiendo al efecto la banda de papel que la cierra, previa constatación de su estado;

2°) Se contarán y examinarán los sobres que contienen las tarjetas de votación, para verificar si su número corresponde al de las personas que votaron, según conste en la lista de electores y si presentan el sello y contraseñas correspondientes;

3°) Se descartarán sin abrir y serán declarados nulos, los sobres que no presenten el sello de la Mesa; así como los sobres que aparezcan con la palabra nulo estampada en ellos, de conformidad con el Artículo 123 de la Ley;

4°) No se tomarán en cuenta para los fines de escrutinio las tarjetas que aparezcan fuera de los sobres, y la Mesa estampará en las mismas la palabra nulo;

5°) A medida que se abran los sobres válidos, se descartarán aquellos que no contengan tarjeta alguna, y se estampará sobre los mismos la palabra nulo.

6°) Será declarado nulo el voto cuando aparezca más de una tarjeta de un mismo tamaño y diferentes colores dentro de un mismo sobre. En este caso la Mesa estampará la palabra nulo en el sobre y las tarjetas respectivas.

7°) La Mesa sellará las tarjetas válidas clasificándolas de acuerdo con su tamaño y por los colores o combinaciones de colores, si fuere el caso;

8°) Cumplidos estos requisitos, se contarán las tarjetas válidas, se anunciará en alta voz el total de votos obtenidos por cada lista o candidato, y se procederá a levantar un Acta en la forma y con las copias que determine el Consejo Supremo Electoral, en la que se hará constar el número total de votos válidos, el que corresponda, si fuere el caso, a cada uno de los tamaños y colores o distintivos; y el de los votos nulos, con especificación de las causas de su nulidad. El acta deberá ser firmada por los miembros de la Mesa y por los testigos presentes, y se dejará constancia del estado de la urna y de cualquier otra observación que formule algún miembro de la Mesa, o los testigos presentes.

Las Mesas Electorales deberán expedir copia certificada de los resultados de los escrutinios, a los testigos electorales que así lo exijan, en la forma que el Consejo Supremo Electoral determine.

Artículo 137. Una vez terminados los escrutinios, la Mesa Electoral enviará al Consejo Supremo Electoral, por la vía más rápida, información sobre el resultado de las votaciones; remitirá a la Junta Electoral Municipal respectiva, o a los organismos especiales a que se refiere el Parágrafo Único del artículo 22, por la vía más rápida y con las seguridades del caso, la lista de electores y el original de las actas de votación y escrutinio. El envío lo hará la Mesa con el Secretario o con un miembro de ella, acompañado siempre por lo menos, de dos testigos escogidos proferentemente entre los de los candidatos. Los sobres y las tarjetas utilizadas o no en el acto de votación, una vez cumplidas todas las cuestiones previstas en este artículo, y suscrita el acta de escrutinio, se considerarán como material de desecho y podrá ser destruidos por la Mesa.

Artículo 138. Las Juntas Electorales Municipales o los organismos a que se refiere el Parágrafo Único del artículo 22, al tener en su poder el resultado de las votaciones de todas las Mesas Electorales de su jurisdicción, procederán en acto público a totalizar el número de votos válidos que conste de las Actas recibidas, y el

que corresponda a cada lista o candidato. De estas actuaciones se levantará un acta por duplicado, suscrita por los integrantes de la Junta y por los testigos presentes. Acto seguido, las Juntas Electorales Municipales notificarán por la vía más rápida al Consejo Supremo Electoral y a las correspondientes Juntas Principal y Distrital, el resultado de la votación en su jurisdicción, con indicación del número total de los votos y el de los obtenidos por cada una de las listas o candidatos.

Los partidos políticos o agrupaciones de ciudadanos que hayan postulado candidatos podrán designar testigos para el acto de esta totalización. En todo caso, las Juntas Electorales Municipales o Adicionales designarán dos testigos.

Concluidas las actuaciones mencionadas en este artículo cada Junta Electoral Municipal, enviará a la respectiva Junta Distrital con las seguridades del caso, el original del acta de totalización y los recaudos recibidos de las Mesas Electorales.

Artículo 139. La Junta Electoral Distrital verificará si el número de dichas actas y demás recaudos corresponde al de las Juntas Electorales Municipales de su jurisdicción, hará la totalización de las votaciones en el Distrito o Departamento y procederá a adjudicar los puestos de Concejales, por Municipios, de entre las postulaciones efectuadas; proclamará los candidatos electos y les expedirá sus credenciales, después de lo cual levantará por duplicado el acta respectiva, cuyo original remitirá, con las seguridades del caso, a la Junta Electoral Principal con todo lo recibido de las Juntas Electorales Municipales o de los organismos especiales a que se refiere el Parágrafo Único del artículo 22, o en su caso, directamente al Consejo Supremo Electoral, a través de los funcionarios que este designe.

Si un mismo candidato a Concejal ha sido postulado por dos o más partidos políticos o agrupaciones de ciudadanos, se sumarán, para los efectos de la totalización de los votos de ese candidato los votos consignados con los colores correspondientes a dichos postulantes.

Parágrafo Primero. La totalización de las votaciones para Concejales en el Distrito Federal y en los Territorios Federales la harán las Juntas Electorales Principales respectivas.

Parágrafo Segundo. El Consejo Supremo Electoral podrá atribuir a las Juntas Electorales Principales de los Estados, en determinados Distritos, la facultad de adjudicar y proclamar los cargos de miembros de los Concejos Municipales.

Artículo 140. La Junta Electoral Principal recibirá de todas las Juntas Distritales de su jurisdicción los recaudos a que se refiere el artículo anterior a la totalización de las votaciones, sumando los votos obtenidos por cada lista o candidato de acuerdo a lo establecido en el Capítulo I del Título Primero de esta Ley. Si el mismo candidato o idéntica lista ha sido postulado respectivamente para cualquier organismo deliberante por dos o partidos políticos se sumarán, para los efectos de la totalización de los votos del candidato o de esa lista, los votos consignados a favor de dichos partidos políticos.

Artículo 141. Terminada la totalización de votos, la Junta Electoral Principal, levantará un Acta en la forma y con las copias que de termine el Consejo Supremo Electoral, en la que se hará constar todo el desarrollo del proceso, suscrita por los miembros de la Junta y por los testigos presentes.

Si la elección fuese para Presidente de la República, la Junta remitirá por la vía más rápida, al original de dicha acta al Consejo Supremo Electoral a fin de que previa las constataciones y revisiones que juzgue conveniente, proceda a proclamar al candidato que resultare electo.

Si la elección fuese para Cuerpos Deliberantes, la Junta Electoral Principal procederá a la adjudicación de los puestos entre las diversas listas, y a la proclamación de los candidatos electos Principales y Suplentes. La Junta expedirá a los candidatos electos sus respectivas credenciales. El original del Acta será enviada al Consejo Supremo Electoral.

Artículo 142. En el caso de que un candidato resultare elegido para un organismo en dos jurisdicciones electorales distintas, deberá escoger una de las dos designaciones, por lo menos con quince (15) días de anticipación a la fecha fijada para la instalación del respectivo Cuerpo. De no hacerlo, se considerará escogida la designación correspondiente a la jurisdicción donde haya obtenido mayor número de votos. La vacante producida se llenará con el candidato siguiente, en orden de postulación.

Artículo 143. Tanto las Juntas Electorales Municipales como las Distritales y Principales, así como el Consejo Supremo Electoral en sus casos, reclamarán de quienes deben remitirlos, las actas y demás recaudos que no hubieren recibido oportunamente, sin perjuicio de que, después de esperar un tiempo razonable, realicen ellos mismos los actos electorales que correspondan a cualquiera de los organismos inferiores, con los elementos que tengan en su poder. A falta de otros recaudos, las copias de las actas que recabarán por la vía más rápida de quienes las tuvieran podrán utilizarse para la realización de tales actos electorales, de acuerdo a las normas que con tal fin dicte el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 144. Todos los actos a que se refiere el presente Capítulo serán públicos y las Juntas respectivas estarán obligadas a suministrar copia de las actas de totalización de las votaciones realizadas en su jurisdicción, a expensas de quien lo solicita.

Artículo 145. El Consejo Supremo Electoral ordenará la publicación de los resultados de las elecciones en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela dentro de los diez (10) días siguientes a la proclamación de los candidatos electos. Cada Junta Electoral Principal ordenará, además, dentro de igual lapso, la publicación de los resultados de las elecciones de los Concejos Municipales de su jurisdicción en las respectivas Gacetas Oficiales regionales y en su defecto, en cualquier periódico de circulación en la localidad. A falta de éste, la publicación se hará en carteles que fijará a las puertas de su local y de las Municipalidades correspondientes.

Artículo 146. Ningún miembro de los organismos electorales dejará de firmar el Acta respectiva prevista en los artículos anteriores. En caso de inconformidad de su contenido o parte de él, lo hará constar por escrito en la misma.

Si algún miembro se negare a firmar el Acta o no estuviere presente en el momento en que deba levantarse, los miembros restantes, el Secretario y los testigos presentes dejarán constancia de ello, y el Acta se tendrá como suficiente a los efectos de ley.

CAPITULO V DE LAS ADJUDICACIONES

Artículo 147. En los casos de la elección del Presidente de la República, el Consejo Supremo Electoral proclamará electo el candidato que haya obtenido la mayoría relativa de votos, dentro de los veinte (20) días siguientes al acto de votación.

Parágrafo Único. El Consejo Supremo Electoral reglamentará todo lo relativo al acto de la proclamación del Candidato a la Presidencia de la República que hubiere resultado electo.

Artículo 148. Cuando se trate de elegir un solo Principal o, un solo Suplente y específicamente en la elección de Miembros de los Concejos Municipales, se proclamará electo el candidato que haya, obtenido la mayoría relativa en el respectivo Municipio.

Artículo 149. A los efectos de los artículos anteriores, se entiende por mayoría relativa el número mayor de votos obtenidos por un candidato en relación a otros candidatos.

Artículo 150. Cuando se trate de elegir más de un Principal o más de un Suplente, la Junta Electoral Principal o la Distrital en su caso, una vez totalizados los votos obtenidos por las distintas listas, procederá aplicando el principio de la representación proporcional de las minorías conforme al Capítulo IV del Título Primero de esta Ley.

Los puestos obtenidos por cada lista se adjudicarán a sus candidatos según el orden en que aparezcan inscritos en la misma. Serán de derecho Suplentes de los electos, los candidatos restantes de la propia lista, también en el orden en que aparezcan en ella, en un número igual al doble de los principales.

Cuando un candidato inscrito en varias listas aparezca favorecido en más de una de ellas, se declarará electo en aquella donde le corresponde el cociente más alto, y quedará descartado de las demás, en cada una de las cuales ascenderán en orden numérico los candidatos que le sigan.

Si una o más listas por haberse presentado o haber quedado incompletas, no obtuvieren el número de candidatos requeridos para llenar los puestos que la corresponderían como resultado del escrutinio, el puesto o puestos que queden disponibles, se adjudicarán a las otras listas conforme al sistema ya establecido.

CAPITULO VI DE LOS TESTIGOS ELECTORALES

Artículo 151. Para ser testigo en actos electorales se requiere ser venezolano, mayor de dieciocho (18) años, saber leer y escribir y estar inscrito en el Registro Electoral Permanente.

Artículo 152. Los partidos políticos que hayan postulado candidatos a la Presidencia de la República o los propios candidatos a la Presidencia, podrán designar sus testigos a cuyo fin los organismos electorales les extenderán las credenciales respectivas, tanto para los actos relativos a la revisión del Registro Electoral Permanente conforme al artículo 81, como para las votaciones y escrutinios.

Artículo 153. Además de los testigos previamente designados para determinados actos electorales, cada partido político nacional o cada partido político regional inscrito en doce (12) entidades regionales que hayan postulado candidatos a la Presidencia de la República, podrán designar un número de testigos nacionales igual al número de Entidades Federales, cuyas credenciales contentivas del número de sus respectivas cédulas electorales, entendidas por el citado organismo, los autorizarán para presenciar todo acto electoral en cualquier lugar de la República.

Igualmente, cada partido político o en el ámbito municipal los grupos de electores que hayan postulado candidatos en una Circunscripción podrán designar testigos electorales por ante la Junta Electoral Principal y por ante cada una de las Juntas Electorales Distritales, Municipales o Adicionales, cuyas credenciales, extendidas por la Junta Electoral respectiva, los autorizarán para presenciar cualquier acto electoral en cualquier lugar de la jurisdicción correspondiente.

Artículo 154. En cada acto electoral se admitirá simultáneamente más de un (1) testigo por cada lista de candidatos que haya sido postulada o por cada candidato a la Presidencia de la República.

Artículo 155. La función de cada testigo se limitará a presenciar el acto de que se trata, pero podrá exigir que se hagan constar en el acta aquellos hechos o irregularidades que observe, los cuales no se tomarán en cuenta si el acta no lleva su firma.

El testigo podrá suscribir el acta respectiva, pero la omisión de su firma no constituirá vicio de la misma.

CAPITULO VII DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

Artículo 156. Los partidos políticos, así como los ciudadanos en general, podrán realizar todo género de propaganda electoral, oral o escrita, mediante la prensa, la radio, la televisión y toda especie de carteles, anuncios, impresos, y en general cualquier medio lícito destinado a excitar a los electores a que se inscriban en el Registro Electoral Permanente o a que voten en general o a favor de sus candidatos.

El Consejo Supremo Electoral reglamentará todo lo relativo a la propaganda electoral.

Parágrafo Único: El Consejo Supremo Electoral velará porque todos los partidos políticos y agrupaciones de electores obtengan, efectivamente, la posibilidad de realizar su propaganda electoral en igualdad de condiciones en todos los medios de comunicación social. A tal fin el Consejo Supremo Electoral acordará, mediante reglamentación, lo que considerare conveniente a fin de evitar la exclusión, la limitación o la discriminación de la propaganda política de cualquier partido o grupo de electores de dichos medios.

Artículo 157. No se permitirá la propaganda anónima, ni la dirigida a provocar la abstención electoral, ni la que atente contra la dignidad humana u ofenda la moral pública, ni las que tengan por objeto promover la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.

Toda publicación de carácter político debe llevar el pie de imprenta correspondiente.

Artículo 158. Los propietarios o directores de imprentas, periódicos, radioemisoras, televisoras, salas de cine y cualesquiera otras empresas u órganos de publicidad, no serán responsables por la propaganda electoral que se efectúe bajo la firma y responsabilidad de los partidos políticos o ciudadanos interesados, con excepción de aquella propaganda que anuncie reuniones públicas o manifestaciones para las cuales la autoridad a que se refiere el Artículo 165, anuncie públicamente que no se ha sometido a los requisitos legales.

Artículo 159. La propaganda mediante altavoces desde vehículos en marcha, por las calles o vías de tránsito podrá efectuarse dentro de las condiciones y oportunidades que en condiciones iguales para todos los participantes en el proceso electoral fijará el Consejo Supremo Electoral en el Reglamento respectivo y deberá limitarse a excitar a los ciudadanos al cumplimiento de su deber electoral, a la lectura de las listas de candidatos de los puntos básicos de su programa, a la invitación a asistir a actos de propaganda electoral o a cualquier otro anuncio semejante.

Las autoridades municipales quedan autorizadas para intervenir en todos los casos de violación de lo establecido en este artículo y en el Reglamento que dicte el Consejo Supremo Electoral,

Artículo 160. La fijación de cartel, dibujos u otros medios de propaganda análogos, no podrán hacerse en los edificios y monumentos públicos; ni en templos, ni en los árboles de las avenidas y parques urbanos. Las autoridades encargadas del mantenimiento de los edificios y vías públicas podrán remover la propaganda colocada en contravención de lo establecido en este artículo previa autorización del Consejo Supremo Electoral o de los organismos electorales a los cuales el CSE delegue esta atribución. Quedan a salvo las convocatorias, carteles o listas de electores inscritos, que en virtud de lo dispuesto por la presente Ley, han de fijar los organismos electorales con el objeto de asegurar el mejor cumplimiento del proceso electoral, en los locales donde funcionen.

Artículo 161. Se prohíbe el uso en la propaganda electoral de los símbolos de la patria y de retratos o imágenes de los próceres de nuestra independencia.

Artículo 162. No podrán colocarse carteles o tiras de propaganda en sitios públicos, cuando impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito de personas y vehículos, o impidan el legítimo derecho de otros para usar medios semejantes. Las autoridades del tránsito quedan autorizadas para intervenir, a través de los organismos electorales, en los casos de violación de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 163. Las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Electorales Distritales en las capitales de Distrito o Departamento procurarán, además, la determinación de sitios y la fijación de carteles en los cuales puedan colocar su propaganda los diversos participantes en el proceso electoral, en forma tal que ninguno obtenga preferencia.

Cada Junta Electoral Municipal será competente para resolver breve y sumariamente los casos de conflictos que puedan surgir entre diversas organizaciones o grupos en virtud del ejercicio de los derechos a que se refiere este artículo. De sus decisiones podrá apelarse por ante la Junta Electoral Distrital.

Artículo 164. No se permitirá la fijación de carteles, dibujos u otros medios de propaganda análogos en casas o edificios particulares sin el consentimiento de sus ocupantes.

En los casos en que se utilice pintura, o se fijen carteles, dibujos y otros materiales de propaganda electoral en contravención de lo establecido en este artículo, los ocupantes podrán retirarla y hacerla desaparecer.

Artículo 165. Las reuniones públicas de propaganda electoral y las manifestaciones o desfiles serán previamente participados por sus promotores, a la autoridad civil de la localidad y a la Junta Electoral Municipal respectiva, con una anticipación de cuarenta y ocho (48) horas por lo menos a la autoridad civil no podrá negar su realización sino por las razones basadas en el orden público o en el interés del libre tránsito, y otros derechos de los ciudadanos, cuando ellos pudieren resultar afectados por los actos. Las Juntas Electorales Municipales de común acuerdo con la autoridad civil, señalarán los lugares y sitios destinados a aquel objeto, a fin de que puedan disfrutar de ellos, en condiciones de igualdad los partidos políticos o agrupaciones de ciudadanos participantes en el proceso electoral, en el orden en que lo soliciten, cuidando de que el ejercicio de este derecho por parte de alguno o de algunos no implique su negación para otros, privando en todo caso el criterio del organismo electoral.

Parágrafo Primero. De cualquier negativa por parte de la autoridad local podrá recurrirse ante el Gobernador del Estado, Territorio o Distrito Federal. Los organismos electorales deberán tramitar ante las autoridades, de oficio o a petición de parte, la reconsideración de medidas dictadas en violación del presente artículo y en cualquier otro caso en que impida el ejercicio de los derechos a que se refiere este Capítulo. En caso de no obtener atención, podrán dirigirse al Consejo Supremo Electoral a fin de que éste formule la correspondiente queja ante el Ministerio de Relaciones Interiores.

Parágrafo Segundo. Para las reuniones en los locales que sean utilizados como sede de las organizaciones y grupos políticos, no se requerirá participación ni autorización alguna.

Artículo 166. Cuarenta y ocho (48) horas antes de aquella en que deben comenzar las votaciones, cesará y no podrá hacerse nueva propaganda electoral. No se permitirá la entrega individual de distintivos y listas de candidatos a una distancia menor de cien (100) metros de los locales de votación.

En los locales donde funcionen organismos electorales, ni en el interior ni exterior de los respectivos inmuebles, no se permitirá en ningún momento, la realización de propaganda electoral de ninguna especie.

Los periódicos, revistas y otras publicaciones no deberán contener ninguna especie de propaganda electoral el día de las votaciones ni el día anterior a las mismas.

Artículo 167. Las publicaciones, radio emisoras, televisoras y demás medios oficiales de cultura y propaganda no podrán ser usados para ninguna especie de propaganda electoral, salvo aquella que los organismos electorales realicen en el sentido de obtener mayor concurrencia a las urnas y la mejor información de los ciudadanos, sin inclinación ninguna hacia candidatos o grupos determinados.

Artículo 168. Todos los partidos u organizaciones políticos están en la obligación de retirar su material de propaganda de los lugares públicos, en el plazo improrrogable de treinta (30) días a partir de la fecha en que se realicen las votaciones que pongan fin al proceso electoral.

Al término del lapso indicado, las autoridades competentes o los funcionarios encargados del mantenimiento de las vías públicas procederán a retirar la propaganda que permaneciere colocada y procederán a destruirla.

TITULO QUINTO DEL CONTENCIOSO ELECTORAL

Artículo 169. Será causa de nulidad de la totalidad de las elecciones la celebración de ellas sin la convocatoria previa por el Consejo Supremo Electoral ajustada a los términos establecidos en la presente Ley.

Artículo 170. Cualquier clase de elección será nula:

1. Por no reunir el candidato electo las condiciones requeridas por la presente Ley o estar comprendido en algunos de los supuestos de inelegibilidad;
2. Cuando por medio de fraude, cohecho, soborno o violencia sobre los electores o en los escrutinios se haya obtenido la mayoría de votos de la elección;
3. Cuando hubiere falsificación o suplantación de los registros de candidatos postulados, antes de la elección.
4. Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error solo fuese sobre el nombre o apellido pues en ese caso lo enmendará la Junta Electoral correspondiente.
5. Cuando se hubieren declarado nulos más de la mitad de los votos consignados.

Artículo 171. Las votaciones en cualquier Mesa Electoral serán nulas:

1. Por haberse practicado en día o local distintos a los señalados conforme a esta Ley o a los determinados por el Consejo Supremo Electoral.
2. Por haber realizado la Mesa Electoral actos que hubieren impedido el ejercicio del sufragio con las garantías que se establecen en esta Ley.
3. Por haberse constituido ilegalmente la respectiva Mesa Electoral.
4. Por violencia ejercida sobre los Miembros de la Mesa Electoral durante el curso de la votación o de la realización del escrutinio, al extremo de que pueda haberse alterado el resultado de la votación.
5. Por ejecución de actos de coacción contra los electores, de tal manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o votar en contra de su voluntad.
6. Por la preparación de las Actas de escrutinios de votos por personas no autorizadas por esta Ley, o fuera de los lugares o términos establecidos en la misma.
7. Por alteración manifiesta y comprobada y por destrucción de todos los ejemplares de las Actas, de tal manera que les resten su valor informativo.

Artículo 172. Será causa de nulidad de la proclamación de candidatos electos, el hecho de que la totalización de los votos asentados en las Actas de Escrutinios o

de Totalización, contengan errores que afecten el derecho de los candidatos a ser proclamados.

Artículo 173. Los organismos electorales, los partidos políticos nacionales y todo ciudadano mayor de veintiún (21) años inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral podrá intentar los recursos de nulidad que establece la presente Ley. Los partidos políticos regionales sólo podrán intentar dichos recursos en las circunscripciones electorales en que actúen.

Artículo 174. Los recursos de nulidad establecidos en la presente Ley deberán intentarse, por ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa o en su defecto, ante la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa.

En todo caso, la Corte Suprema de Justicia será competente para conocer de las acciones que se intenten de conformidad con el Artículo 172 en relación a la elección del Presidente de la República.

En los referidos Tribunales, se dará absoluta prioridad al conocimiento de los recursos contencioso-electorales.

Artículo 175. Los recursos de nulidad establecidos en la presente Ley deberán intentarse dentro de los treinta (30) días después de la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del resultado de las elecciones. Sin embargo cuando el recurso de nulidad se intente de conformidad con el Artículo 173, Ordinal 1º, no habrá lapso de caducidad.

Artículo 176. Presentado el respectivo recurso, el Tribunal, al día siguiente emplazará a todos los interesados por cartel que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela y notificará del recurso al Fiscal General de la República.

Dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación del cartel de emplazamiento, se evacuarán las pruebas que el Tribunal creyere conducentes y las que promovieren los interesados y el Fiscal General de la República.

El Tribunal concederá el término de distancia cuando la evacuación de las pruebas así lo requiera, y dictará su fallo en un lapso no mayor de veinte (20) días consecutivos contados a partir de la expiración de los términos indicados. Para calcular el término de distancia se computará a razón de sesenta (60) kilómetros por día.

Artículo 177. En el caso de declaratoria de nulidad de las elecciones de conformidad con el Artículo 162, el Consejo Supremo Electoral deberá, dentro de los treinta (30) días siguientes, convocar a nuevas elecciones.

En el caso de los Ordinales 1, 3 y 4 del Artículo 173 y siempre que no se trate del candidato a Presidente de la República electo, en cuyo caso se aplicará la primera parte de este Artículo, la declaratoria de nulidad sólo afectará la elección del candidato inhábil, y se llamará en su lugar al candidato siguiente en la misma lista.

En el caso de los Ordinales 2 y 5 del Artículo 173 salvo que se trate de la elección de candidatos a Presidente de la República en cuyo caso se aplicará la primera parte de este Artículo y en los casos contemplados en el Artículo 174, la sentencia sólo afectará las elecciones efectuadas en la jurisdicción electoral en que se haya

cometido el hecho o hechos que la vicien; y no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que una nueva votación no tendría en ningún caso influencia sobre el resultado general de los escrutinios ni sobre la adjudicación de los puestos en razón del cociente electoral nacional. La decisión a este respecto compete al Consejo Supremo Electoral.

Artículo 178. En el caso del Artículo 175 el Consejo Supremo Electoral deberá, dentro de los treinta (30) días siguientes hacer una nueva totalización y proclamación del candidato que resulte electo.

Artículo 179. Declarada la nulidad de la elección, de la votación o de la proclamación, esta solo surtirá efectos conforme a los artículos anteriores desde la publicación de la sentencia definitivamente firme.

TITULO SEXTO DE LAS FALTAS Y DELITOS ELECTORALES

Artículo 180. Será penado con multa de cuatrocientos a seiscientos bolívares o arresto proporcional:

1. El que siendo menor de setenta años, se abstenga sin causa justificada de inscribirse en el Registro Electoral Permanente, de votar en las elecciones a que se refiera esta Ley o se niegue a desempeñar los cargos electorales que se le encomienden, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 188;

2. El que, sin ser hábil para votar, se inscriba en el Registro Electoral Permanente;

3. El que se inscriba en el Registro Electoral Permanente fuera del lugar donde deba hacerlo. Dicha pena se aumentará hasta ochocientos bolívares si votare;

4. El que participe en cualquiera de los actos prohibidos en el artículo 136 de esta Ley;

5. El elector que no atienda las indicaciones de la Mesa Electoral y coloque su tarjeta dentro del sobre en presencia de aquella y de los testigos;

6. El que indebidamente deteriore o destruya propaganda electoral;

7. El que realice propaganda electoral en violación de las disposiciones de la presente Ley;

8. El funcionario electoral que rehúse admitir la votación de un elector que tenga derecho a votar conforme a la Ley;

9. El que extravíe las actas de escrutinios de las Mesas Electorales; pero sí probare que fue desposeído de ella, se liberará de la sanción y al responsable se lo impondrá una pena de prisión de dos a seis años. Si el extravió fuese doloso se impondrá una pena de prisión de dos a seis años;

10. El que propague su candidatura para un cerco de elección popular a sabiendas de que no reúne los requisitos para ser elegible.

Artículo 181. Será penado con multa de mil a dos mil bolívares o arresto proporcional:

1. El que manifieste datos falsos al Registro Electoral Permanente;

2. El que intente inscribirse más de una vez en el Registro Electoral Permanente;

3. El funcionario electoral que efectúe inscripciones fuera del lugar correspondiente, o fuera de las horas para ello. La pena llevará aparejada la destitución del cargo;

4. El que en cualquier forma que constituya violencia o amenaza, obstruyera deliberadamente el desarrollo de los actos de inscripción;

5. El que haga figurar a alguna persona sin su consentimiento en una lista de candidatos, quedando a salvo las acciones legales correspondientes;
6. El que acepte una postulación sin reunir las condiciones necesarias para ser elegido;
7. El que mediante cualquier procedimiento perturbe o trate de perturbar la realización del proceso electoral o la de actos de propaganda promovidos conforme a las previsiones de la presente Ley;
8. El que el día de las votaciones, haga propaganda política en favor de algún candidato o partido en las Mesas Electorales o en cualquier otro lugar que diste menos de doscientos metros de la misma;
9. El que el día de las votaciones organice espectáculos, reuniones o manifestaciones públicas, distribuya bebidas alcohólicas o realice cualquiera de los actos prohibidos en el artículo 136 de la Ley;
10. El que concurra armado al acto de las inscripciones, votaciones o escrutinios;
11. El que compre o indebidamente retenga cédulas electorales;
12. El que vendiere o indebidamente entregare su cédula electoral;
13. El que ejercite una acción de nulidad de las previstas en el Título Quinto de esta Ley, con manifiesta temeridad o mala fe.

Parágrafo Único. Si el infractor fuese funcionario público, la pena llevará aparejada la destitución del cargo.

Artículo 182. Será penado con prisión de seis meses a un año:

1. El que por cualquier medio impida que otro se inscriba en el Registro Electoral Permanente, vote en las elecciones que le corresponda o desempeñe las funciones electorales que se encomienden. Si se emplea la violencia física, tumulto o motín, se duplicará la pena;
2. El que ilícitamente obtenga inscripción o la cancelación de un nombre en el Registro Electoral Permanente;
3. El que vote dos o más veces en la misma o en distinta Mesa Electoral o suplante a otro en tal operación;
4. El que de alguna manera coaccione a funcionarios, empleados o trabajadoras de su dependencia para que voten o dejen de votar por determinada lista o candidato. Si el infractor fuere funcionario público incurrirá, además, en la pena de destitución del cargo, sin que pueda nombrarse para desempeñar ninguna otra función pública durante un año a contar de la fecha de la sentencia firme;
5. El funcionario civil o militar que de cualquier manera impida indebidamente la reunión de una asamblea, de una manifestación pública o cualquier otro acto legal de propaganda electoral;
6. El que falsifique, altere, sustraiga o destruya en cualquier forma las Cédulas Electorales;
7. El funcionario encargado del Registro Civil que omita informar conforme al artículo 70, a la Dirección del Registro Electoral, sobre defunciones de que tenga conocimiento;
8. Los funcionarios judiciales y administrativos que se abstengan de comunicar a las autoridades electorales sus resoluciones que importen inhabilitación política, interdicción civil o pérdida de la nacionalidad venezolana;
9. El que acepte su candidatura para un cargo de elección popular a sabiendas de que no reúne los requisitos para ser elegible.

Artículo 183. Será penado con prisión de seis meses a dos años, y destitución del cargo o empleo:

1. El que impida que una Mesa Electoral se instale oportunamente u obstruyere su funcionamiento o su clausura conforme a la Ley;
2. El funcionario electoral que a sabiendas altere, oculte o sustraiga los documentos relativos a la inscripción electoral, o expida Cédulas Electorales a personas que no les correspondan;
3. El funcionario electoral que no entregue oportunamente las Cédulas Electorales a las electoras debidamente selladas y firmadas a las Juntas o Mesas Electorales a quienes correspondan;
4. El miembro de la Mesa Electoral que dolosamente se abstenga de concurrir al lugar y hora señalados para la apertura e instalación de la misma;
5. El miembro de un organismo electoral que se niegue, sin causa justificada, a firmar las actas electorales respectivas o que consienta, a sabiendas una votación ilegal, suplantada o doble;
6. El funcionario público, cualquiera que sea su categoría, y los militares en servicio activo que, abusando de sus funciones, sea directamente, sea por instrucciones dadas a personas colocadas bajo su dependencia jerárquica, intente coartar la libertad del sufragio, impulsar a los electores a la abstención o influir de alguna manera en los actos electorales;
7. El funcionario que por favorecer intereses políticos, detuviere a los propagandistas, candidatos o representantes de un partido o candidato independiente o sus representantes, pretextando delitos o faltas que no se han cometido.

Artículo 184. La misma pena establecida en el artículo anterior se impondrá al que se apodere de una Mesa Electoral legalmente instalada; al que instale ilegalmente una Mesa Electoral, ya sea usurpando el carácter del Presidente de la Mesa, fungiendo ilegalmente en sustitución del Presidente titular, si fuera suplente, o bien atribuyendo carácter de funcionario de Mesa a quien no lo tenga legalmente. Si cualquiera de esos actos se ejecutare por medio de violencia, se duplicará la pena corporal,

Artículo 185. Sin perjuicio de la aplicación de las penas y sanciones establecida en los artículos anteriores, los ciudadanos obligan votar deberán presentar su Cédula Electoral en los casos siguientes:

1. Para desempeñar, o seguir desempeñando empleo público;
2. Para celebrar en nombre propia o en representación de terceros, contrato de toda índole con la Nación, los Estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y demás entidades de carácter público, salvo en caso de crédito a pequeños agricultores.
3. Para prestar servicios en la ejecución de obras públicas o ejercer actividad remunerada en Institutos Autónomos y demás entidades de carácter público o al servicios de contratistas de obras o servicios públicos, salvo que tales servicios sean prestados en calidad de obreros.
4. Para matricularse en las universidades y recibir grados académicos o títulos profesionales;
5. Para obtener el registro de marcas o signos distintivos, patentes de invención o licencias municipales o policiales;
6. Para salir del territorio nacional. Podrán ser exceptuados de esta limitación quienes se encuentran en la necesidad urgente de trasladarse por razones de salud.

Parágrafo Primero. A partir del día de las votaciones y durante seis (6) meses se exigirá además, para los fines de este artículo, la constancia de que el elector votó.

Parágrafo Segundo. No estarán sujetos a las limitaciones previstas en este artículo los mayores de 70 años ni quienes con causa justificada ante el Juez de Parroquia o Municipio de la localidad no se hubieren inscrito o no hubieren votado. El Juez examinará los recaudas producidos, investigará de oficio su veracidad y decidirá dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de la solicitud. En el caso previsto en el ordinal 5° de este artículo, las comprobaciones respectivas se harán ante la correspondiente autoridad que conceda el permiso de salida.

Artículo 186. Salvo lo previsto en el artículo anterior, y en la segunda parte del ordinal 9° del artículo 170 conocimiento de las faltas electorales previstas en los artículos 180 y 181 de esta Ley corresponde a los Jueces de Distrito o Departamento que tengan jurisdicción en el lugar donde el hecho fuere cometido. El juicio respectivo se sustanciará y decidirá en la forma establecida en los artículos 413 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal, y la apelación de las sentencias que se dicten se oirán dentro de los tres (3) días siguientes por ante el Tribunal de Primera Instancia en lo Penal de la jurisdicción. En ningún caso habrá Tercera Instancia.

Artículo 187. El conocimiento de los delitos electorales previstos en la segunda parte del ordinal 9° del artículo 180 y en los artículos 182 al 184 de esta Ley corresponde a la jurisdicción penal ordinaria.

TITULO SÉPTIMO

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 188. Los actos que se realicen en cumplimiento de la presente Ley serán gratuitos, y los funcionarios electorales no podrán hacer cobro alguno a los ciudadanos por la expedición de la Cédula Electoral, ni por las copias certificadas ni por ningún otro servicio que deban prestarle.

Artículo 189. El Consejo Supremo Electoral con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros por lo menos, podrá acordar modificaciones de cualquiera de los diversos lapsos o términos establecidos en la presente Ley, cuando ello se juzgue necesario para el mejor desarrollo del proceso electoral y siempre que las modificaciones no alteren la igualdad de condiciones para todos los participantes en el proceso.

TITULO OCTAVO

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 200. Se deroga la Ley Electoral del 31 de marzo de 1964 y todas las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente que colidan con la presente Ley.

SEGUNDA PARTE
SOBRE LA REGULACIÓN
DEL CONTROL JUDICIAL DE LA
ACCIÓN DEL ESTADO: AMPARO, JUSTICIA
CONSTITUCIONAL, JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO II
EL DERECHO Y LA ACCIÓN DE AMPARO:
SOBRE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN JUDICIAL
DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIO-
NALES (1986-1987)

En este Capítulo se recogen todos los trabajos que realicé entre 1986 y 1987 en relación con la discusión de la Ley Orgánica de Amparo a los derechos y garantías constitucionales que luego fue sancionada en 1988 (Gaceta Oficial No. 33981 de 22 de enero de 1988).

Sección Primera: PRIMERAS OBSERVACIONES CRÍTICAS AL
PROYECTO DE LEY DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE LOS
DERECHOS FUNDAMENTALES (FEBRERO 1986)*

El siguiente es el texto de la comunicación que envié el 5 de febrero de 1986, desde Cambridge, Inglaterra, donde entonces me encontraba como

* El texto se publicó en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1985-1987)*, Tomo III, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, pp. 71-77.

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cambridge dictando el curso sobre Judicial Review in Comparative Law, al Presidente de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados (Diputado David Morales Bello), sobre el Proyecto de “Ley de la Acción de Amparo a los Derechos Fundamentales” que estaban discutiendo.

He recibido su comunicación N° 301 de 8 de enero del año en curso mediante la cual me indica remitir copia del Proyecto de “Ley de Amparo de los Derechos Fundamentales” que estudia actualmente la Comisión que Ud. preside, requiriéndome la opinión que, en principio, me merece el Proyecto. De inmediato debo advertirle que en realidad, el documento que me envía adjunto no es un Proyecto de “Ley de Amparo de los Derechos Fundamentales” que es la que deberá ser la que apruebe el Congreso, sino un proyecto de “Ley de la acción de amparo de los derechos fundamentales (10-4-85)”. La diferencia no es semántica, sino conceptual: la Constitución regula el derecho de amparo, por lo que la futura ley que sancione el Congreso tiene que ser una “Ley sobre el derecho de amparo” como Ud. lo sugiere en su comunicación, pero no una “Ley de la acción de amparo” como se pretende en el documento adjunto a su comunicación.

Como Ud. sabe, me encuentro desde el mes de Septiembre del año pasado en esta Universidad, dictando un curso en el Postgrado de la Facultad de Derecho (LLM), precisamente sobre el tema “Control de la constitucionalidad y protección judicial de los derechos fundamentales en el Derecho Comparado” (Judicial Review in Comparative Law), curso que resultará en un libro sobre el tema. Le adjunto el sumario del curso y del futuro texto, que concluiré el próximo mes de junio.

Con motivo de la preparación y dictado de este curso, que ha sido y es mi actividad fundamental en Cambridge durante este año académico, como Ud. comprenderá, estoy de lleno inmerso en el tema del amparo el cual es de mi principal interés. Con tal motivo, he tenido ocasión de estudiar la situación del amparo a los derechos fundamentales en el mundo actualmente, y confrontar esos diversos regímenes con el previsto en nuestra Constitución. Nuestro texto, en este sentido y en el derecho comparado, es quizás de los más ricos y completos que existen, por lo que sería una pena restringir mediante una legislación inadecuada, quizás basada en otros regímenes, el derecho de amparo que nuestra Constitución consagra.

Por ello, y una vez estudiado el Proyecto de “Ley de la Acción de Amparo de los Derechos Fundamentales” que me ha remitido, me permito sugerirle, y esta es la opinión que en principio, me merece el proyecto que me envía, que esa comisión *no admita* ese documento ni lo remita a la Cámara Plena para discusión. El documento adolece de tantas fallas, incluso de orden constitucional (de aprobarse un texto con ese articulado, sería inconstitucional), que no podría ser enmendado. Realmente, frente a la necesidad de que el Congreso sancione una ley sobre el derecho de amparo, lo que se requeriría es la redacción de un nuevo proyecto, distinto al que me envía, pues este, en su concepción, está errado.

La fundamentación extensiva de esta opinión que le formulo, la estoy preparando y si esa Comisión tiene interés, se la remitiría próximamente. Está basada, por supuesto, en la previsión del artículo 49 de la Constitución y en la doctrina jurisprudencial que se ha venido conformando en el país hasta el presente, en la materia.

Algunos aspectos de mi criterio ya se han publicado parcialmente en Caracas, particularmente en el artículo “El derecho de amparo y la acción de amparo” (*Revista de Derecho Público* N° 22, Caracas, abril-junio 1985, páginas 51 a 61), en el cual expongo el argumento básico que, en mi opinión, impone el rechazo en su totalidad, del proyecto presentado al Congreso y que Ud. me ha remitido, y que se puede resumir en lo siguiente:

La Constitución garantiza *a todos* un derecho a ser amparado por *todos* los Tribunales en el goce y ejercicio de *todos* los derechos fundamentales; lo que correlativamente conlleva, en conformidad con la ley —precisamente la necesaria “Ley del Derecho de Amparo”—, la obligación de todos los tribunales a otorgar dicho amparo.

Por tanto, la Constitución *no consagra un recurso o una acción específica* (como transitoriamente se regula el *habeas corpus*) para proteger los derechos fundamentales, sino lo que regula *es un derecho a esa protección*, el cual puede y debe otorgarse por los tribunales). Por tanto, una ley, como la proyectada en el documento que me remite, que se limite a regular *una acción* de amparo, sólo contra *ciertos actos* de los órganos que ejercen el Poder Público, que conocerían *sólo ciertos* tribunales sería restrictiva del texto constitucional en materia de protección judicial de los derechos fundamentales, lo que la podría viciar de inconstitucionalidad.

El Proyecto de “Ley de la Acción de Amparo de los Derechos Fundamentales” que Ud. me ha remitido precisamente adolece de esas fallas básicas, que lo hacen totalmente desadaptado a nuestro texto constitucional, y que incluso lo hacen contradictorio en su propio articulado: el artículo 1° del Proyecto sigue básicamente la orientación constitucional al regular el derecho de amparo, pero a su vez está en contradicción con el resto del articulado del Proyecto, en el cual se regula solo y simplemente “una acción de amparo” con entre otras, las siguientes fallas constitucionales básicas:

1. El texto del “Proyecto” podría conducir a pensar que la única aplicación del artículo 49 de la Constitución quedaría reducida a esta “acción de amparo” prevista en el Proyecto de la Ley, y el recurso de *habeas corpus* regulado transitoriamente en la Constitución, no pudiéndose lograr el amparo a los derechos por otras vías judiciales, las cuales ignora el proyecto.

2. A pesar de la aparente amplitud del artículo 2° en relación al amparo contra actos de efectos particulares de los órganos que ejercen el Poder Público, en realidad parecería que la acción de amparo quedaría restringida sólo contra “actos administrativos” (ni siquiera se consagra contra vías de hecho, o actos materiales de la Administración), al excluirse los actos judiciales (Art. 3, ord. 3). La Constitución no distingue, por lo que el derecho de amparo tiene que regularse contra todo tipo de actuación (acto o hecho) de personas jurídicas de derecho público o de particulares que atenten contra los derechos fundamentales.

3. Se atribuye en una forma totalmente inadecuada el conocimiento de las “acciones de amparo”, a ciertos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual además de restringir el alcance del texto constitucional no tiene justificación alguna, y atentaría contra la más elemental repartición de competencias jurisdiccionales.

Pero lo más grave, como antes señalé, al regular la “acción de amparo” el Proyecto de Ley no dice nada en relación al amparo que puedan conceder los Tribunales en el curso de los procedimientos establecidos en las Leyes vigentes, muchos de los cuales aseguran el amparo efectivo de derechos, requiriendo la mayoría ser perfeccionados con medidas expeditas de protección, que la futura Ley de Amparo debería contener. En este aspecto, la confrontación más grave entre el Proyecto y la legislación vigente, por ejemplo, resulta respecto de las vías de “amparo” efectivas actualmente vigentes (por ejemplo, en materia de propiedad-poseción, los interdictos, y en materia contencioso-administrativo, la suspensión pendiente litis, de los efectos de los actos administrativos, que es un efectivo mecanismo de amparo que lo que tienen es que ser perfeccionado, y que no puede ser ignorado, como lo hace el Proyecto). La relación y contradicción entre la acción de amparo (casi toda reducida a amparo contra actos administrativos), y los recursos contencioso-administrativos, es otro de los defectos fundamentales del Proyecto, que tienen que conducir a su reformulación total.

Espero que las anteriores observaciones que me he permitido formularle, sean de alguna utilidad a esa Comisión, reiterándole mi ofrecimiento de preparar un estudio sobre el tema y eventualmente unas bases para un articulado para una futura Ley de Amparo, si efectivamente puede ser de utilidad para los trabajos de la Comisión.

Sección Segunda: SEGUNDAS OBSERVACIONES CRÍTICAS AL PROYECTO DE LEY DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (1986) *

El siguiente es el texto de la comunicación que envié el 9 de mayo de 1986, desde Cambridge, Inglaterra, donde aún me encontraba como Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cambridge dictando el curso sobre Judicial Review in Comparative Law, al Presidente de la Fracción parlamentaria del partido Social Cristiano Copei (Diputado Gustavo Tarre Briceño), sobre el Proyecto de “Ley de la acción de Amparo a los derechos Fundamentales” que estaban discutiendo en el Congreso.

Como es de su conocimiento, mediante comunicación de fecha 5 de febrero de 1986 cuya copia le remití, me dirigí al Presidente de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados, en respuesta a la comunicación que me dirigiera N° 301 con fecha 8 de enero de 1986 en la cual me solicitaba la opinión que me merecía, en principio, el Proyecto de “Ley de la Acción de Amparo de los Derechos Fundamentales” (El documento circuló en la Cámara de Diputados en 10 de abril de 1986). En esa comunicación le manifesté a dicho funcionario mi opinión

* El texto se publicó en la obra Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1985-1987)*, Tomo III, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, pp. 79-178.

en el sentido de que la Comisión no debía admitir ese documento, ni debía remitirlo a la Cámara Plena para discusión.

Como el Proyecto de Ley fue presentado a la Cámara de Diputados por Ud. y por los estimados amigos, Haydee Castillo de López Acosta, Luis Enrique Oberto, Orlando Tovar, Henry Bencid S. y Alejandro Rodríguez Cirimele, a continuación, me permito expresarle mi opinión fundamentada en torno a ese proyecto, que le ruego haga llegar en copia a los mencionados diputados, en la cual ratifico mi opinión jurídica sobre el proyecto.

Demás está decirles que mis observaciones contenidas en mi comunicación del 5 de febrero dirigida al Presidente de la Comisión Permanente de Política Interior, a su requerimiento, así como las que le formulo en la presente comunicación, se las hubiera formulado a Ud., en los mismos términos, si se me hubiera solicitado opinión al respecto, y, quizás en forma más categórica, dada la importante cuestión que está envuelta para el Estado de Derecho, en la aprobación de una Ley de Derecho de Amparo. El tema del Amparo no es un tema de política interpartidista, ni debe ser tratado como tal, sino un tema de evidente interés nacional a cuya elaboración todos estamos obligados a contribuir. Por ello mi opinión anterior, ahora ratificada en este documento.

El artículo 49 de la Constitución, regula en Venezuela el derecho de amparo, y sobre él uno de los autores que más ha analizado comparativamente el tema del amparo en el mundo, Héctor Fix Zamudio, ha dicho que “consagró definitivamente el derecho de amparo como instrumento procesal para proteger todos los derechos fundamentales de la persona humana consagrados constitucionalmente”, en lo que calificó como “uno de los aciertos más destacados de la avanzada Carta Fundamental de 1961”¹. Consideró que ese carácter de avanzada de la norma constitucional y el progreso que en su aplicación se ha venido obteniendo por parte de los Tribunales de Instancia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa, y la Corte Suprema de Justicia, se vería seriamente afectado si se aprobara una Ley con el texto del Proyecto por ustedes presentado. Por ello he creído tener la obligación de enviarle el presente estudio sobre la situación actual del derecho de amparo en Venezuela, cuyas tres primeras partes serán publicadas en el Libro Homenaje al Profesor Héctor Fix Zamudio que edita la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mis observaciones sobre el derecho de amparo y su situación actual en Venezuela, las dividiré en cinco partes, conforme el esquema que a continuación le transcribo:

- I. EL DERECHO DE AMPARO Y LA ACCIÓN DE AMPARO
 1. El fundamento Constitucional del derecho de amparo.
 2. El amparo como derecho a un medio judicial de protección.
 3. La “acción de amparo” como vía judicial subsidiaria.

1 Héctor Fix Zamudio, “Algunos aspectos comparativos del Derecho de amparo en México y Venezuela”, *Libro Homenaje a la Memoria de Lorenzo Herrera Mendoza* UCV, Caracas 1970, Tomo II, pp. 343-345.

4. La protección de todos los derechos y garantías constitucionales.
 5. El sentido de vulneración a los derechos y garantías protegidos por el derecho de amparo y la peligrosa tesis de la “violación directa” de la Constitución.
 6. El objetivo del derecho de amparo: el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
 7. El amparo como derecho y no como “un” recurso o acción y sus consecuencias.
- II. LA ADMISIBILIDAD JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO
1. El criterio de la Corte Suprema de Justicia en 1970: el carácter programático de la norma constitucional (el amparo como “acción” y no como un derecho constitucional).
 2. El acuerdo de la Corte Suprema de 1972: la restricción del procedimiento transitorio de habeas corpus sólo para proteger la libertad personal.
 3. El amparo de las Convenciones Internacionales a partir de 1977: El derecho de amparo mediante vías judiciales.
 4. Los cambios jurisprudenciales en los Tribunales Civiles de Instancia en 1982: La admisibilidad de la acción autónoma de amparo respecto a todos los derechos constitucionales.
 5. El nuevo criterio de la Corte Suprema de 1983: El amparo como un derecho y no solo como una garantía procesal.
 6. El criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en 1984: El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo.
- III. LOS PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES RELATIVOS A LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO
1. La ausencia de la Ley especial reguladora del derecho de amparo no impide el ejercicio de la acción autónoma de amparo.
 2. La competencia para conocer de la acción de amparo corresponde a todos los Tribunales de acuerdo a su competencia natural y específica.
 3. El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo.
 4. El carácter breve y sumario del procedimiento.
 5. Los poderes del juez de amparo.
- IV. LOS JUECES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO COMO JUECES DE AMPARO
1. El amparo contra las actuaciones o vías de hechos de la Administración y la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos.
 2. El derecho de amparo contra actos administrativos y el recurso contencioso-administrativo de anulación como vía judicial de amparo.
 3. El restablecimiento inmediato del derecho infringido a través del recurso contencioso-administrativo de anulación.

4. La peligrosa e inadmisibles tesis de la violación indirecta de la Constitución para la procedencia del recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo.

5. El derecho de amparo contra las conductas omisivas de la Administración violatorias de derechos constitucionales y el recurso contencioso-administrativo contra las mismas como vía judicial de amparo

V. COMENTARIOS AL PROYECTO DE “LEY DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES” 1985

1. El derecho de amparo y los poderes del juez (art. 1º.)

2. El derecho de amparo y la acción de amparo.

3. El encasillamiento innecesario de los poderes del juez de amparo.

4. Actos y acciones susceptibles de la acción de amparo (art. 2º.)

5. La reducción del objeto de la acción de amparo a “actos” jurídicos públicos y su incomprensible exposición respecto de las vías de hecho.

6. La acción de amparo contra leyes, actos de gobierno y actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares y su inconveniencia.

7. El cabalgamiento inadmisibles de la acción de amparo y de los otros medios judiciales de control de la constitucionalidad y su necesaria compatibilidad y complementariedad.

8. Improcedencia de la acción de amparo (art. 3º.).

9. Actos estatales excluidos de la acción de amparo: actos judiciales y actos de gobierno de restricción o suspensión de garantías constitucionales.

10. El tema de los actos consentidos como excluidos de la acción de amparo.

11. La competencia para conocer de la acción de amparo (art. 6, 7 y 8).

12. La necesidad de rehacer el Proyecto en su globalidad.

I. EL DERECHO DE AMPARO Y LA ACCIÓN DE AMPARO

En efecto, una de las más importantes innovaciones democráticas en toda la trayectoria constitucional venezolana, y que contiene la Constitución de 1961, fue el establecimiento del amparo como un derecho fundamental en el artículo 49 de dicho texto, y que no sólo amplió el sistema de protección de las libertades que se había establecido en textos anteriores² y que no había culminado en la Constitución de 1947 con el establecimiento del recurso de habeas corpus, como protección a la libertad personal³, sino, que condujo al establecimiento de una institución peculiar.

2 Para el estudio histórico de las disposiciones constitucionales y legislativas y los aportes doctrinales concernientes al amparo. Véase Esteban Agudo Freytes, “Estado actual de la acción de amparo en Venezuela”, *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, Tomo II, pp. 659-773.

3 Art. 32, Constitución de 1947.

1. *El fundamento constitucional del derecho de amparo*

En efecto, podemos afirmar sin la menor duda, que el derecho de amparo como protección judicial, establecido en la Constitución de 1961, presenta unas peculiaridades que lo hace diferente a las instituciones similares de protección de los derechos y garantías constitucionales establecidas en el mundo contemporáneo, tanto en Europa, como en América Latina⁴.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución, establece lo siguiente:

Artículo 49. 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.

El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

A pesar de tratarse, como hemos dicho, de una innovación en nuestra tradición constitucional, sin embargo, la Exposición de Motivos del texto, al comentar el contenido del Capítulo Primero sobre “Disposiciones Generales”, del Título III sobre “Deberes, Derechos y Garantías”, se limitó constatar simplemente, “la consagración del *derecho de amparo*”, y agregar posteriormente, que “en cuanto al amparo, se establece solamente el principio general para que la ley lo reglamente; pero a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la Ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional”;⁵ y así, en efecto, la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, estableció las normas conforme a las cuales debe procederse en el caso de “el amparo de la libertad personal, hasta tanto se dicte la ley especial que lo regule conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución”.

De acuerdo a estas normas, por tanto, la Constitución Venezolana de 1961 consagró el *derecho de amparo* como un derecho fundamental, que se puede materializar a través del ejercicio de diversos medios judiciales destinados a proteger todos los derechos y garantías constitucionales, a los efectos de asegurar el goce y ejercicio de los mismos por todo habitante de la República, incluyendo dentro de tales derechos y garantías a la libertad personal. Por ello, la Exposición de Motivos califica el “derecho de *habeas corpus*” como una manifestación del más amplio “derecho de amparo”.⁶

Conforme al texto constitucional, en consecuencia, puede admitirse que el amparo se consagra como *un derecho* de los habitantes del país, de exigir ante todos

4 Véase en general H. Fix Zamudio, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, 1982, 366 págs.

5 Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 21, Caracas, pp. 371-420; en particular véase pp. 380-381.

6 *Idem*, p. 381. El derecho de amparo (art. 49, Constitución) es entonces diferente al más amplio derecho de acceder a la justicia regulado específicamente en el artículo 68 de la Constitución

los Tribunales, según su competencia, y de acuerdo a lo que la ley establezca, la protección y el aseguramiento del goce y ejercicio de todos los derechos y garantías que la constitución establece o que sean inherentes a la persona humana, frente a cualquier perturbación, provenga ésta de entes públicos o de particulares, mediante un procedimiento que debe ser breve y sumario, y permitir al juez restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

La Constitución, por tanto, no establece “una” acción o recurso de amparo, como un particular medio de protección judicial, sino un “derecho de amparo” como derecho fundamental que se puede materializar, y de derecho se materializa, a través de diversas acciones y recursos judiciales, incluso, a través de una “acción de amparo” de carácter subsidiario.

El artículo 49 de la Constitución, por tanto no establece una particular “garantía constitucional de orden constitucional para proteger los derechos constitucionales, sino más que eso, establece un verdadero derecho constitucional, el derecho de todos a ser amparados por los Tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Este carácter del amparo, como un “derecho constitucional” en nuestro criterio es el elemento clave para identificar la institución venezolana,⁷ y en definitiva, su no consideración como una sola acción o recurso, sino como un derecho, es lo que justifica el cambio de criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia en 1983 respecto de su tesis sustentada en 1970, como se verá más adelante, sobre la posibilidad del ejercicio de la acción de amparo aún en ausencia de la Ley reglamentaria prevista en la Constitución: si la norma del artículo 49 consagrara “una acción o recurso” de amparo, el artículo 50 del texto constitucional le sería inaplicable⁸; en cambio, si el artículo 49 de la Constitución consagra un derecho fundamental, como en efecto sucede, se aplica el texto de dicho artículo 50 de la Constitución al disponer que “la falta de ley reglamentaria” de los derechos constitucionales enunciados en el texto, no menoscaba el ejercicio de los mismos.⁹

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, N° 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, pp. 51 y ss.

8 Como lo sostenía la Procuraduría General de la República en 1970: “el amparo, más que un derecho, constituye una garantía de protección de los derechos, y de acuerdo con la letra de la Ley sólo los derechos pueden ser ejercidos aún antes de promulgada la Ley reglamentaria respectiva”, Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1970*, Caracas 1971, p. 35.

9 Este criterio del amparo como un derecho lo destacó en 1970, Jesús Ramón Quintero, cuando al comentar una decisión de la Corte Superior Cuarta en lo Penal en torno a un recurso de amparo de 22 de diciembre de 1969 señaló: “Existe pues, según el fallo de la Corte, un derecho de los individuos al amparo, y un deber u obligación de los tribunales de concederlo cuando sea procedente, tal derecho y tal obligación, tiene una base en la propia Constitución la cual a su vez, y de un modo terminante que no admite ningún tipo de duda establece que su solo texto es suficiente para que los Tribunales concedan el amparo, pues la falta de Ley reglamentaria de los derechos, aunque no deseable, no puede convertirse en un obstáculo para el cabal y completo goce y disfrute de esos derechos que la Constitución establece y aún de aquellos que no están establecidos en forma expresa, pero que sean inherentes a la persona humana.” Véase “Recurso de amparo. La cuestión central en dos sentencias y un voto salvado” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 9, Caracas 1969-1970, pp. 161 y 162. En las páginas 166 y siguientes refuerza el mismo argu-

Este es el criterio dominante en la jurisprudencia y en nuestra opinión el más importante elemento diferenciado de la institución de amparo en Venezuela.

2. *El amparo como derecho a un medio judicial de protección*

La consideración del amparo constitucional como un derecho fundamental a un medio de protección jurisdiccional trae como consecuencia ante todo, se insiste, en que el amparo no es, precisamente, ni una “acción” ni un “recurso”, pues la Constitución no identifica el “derecho de amparo” como ninguna vía o medio judicial concreto. Por tanto, tal como está concebido en la Constitución el amparo puede materializarse en un recurso, en sentido estricto, de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso autónomo, o como “una acción autónoma” que no consista necesariamente en la revisión de determinado acto jurídico. Por eso, el amparo puede indistintamente consistir en un “recurso” o en una “acción” autónoma. Depende de las regulaciones legales.

Pero además, tal como lo concibe el artículo 49 de la Constitución, el amparo no sólo se establece como un “derecho” de los habitantes de la República a ser amparados en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, sino que, en realidad, además se configura como un deber de “los Tribunales” de amparar a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de tales derechos. Por eso inicia el artículo 49 afirmando “Los Tribunales ampararán...” Por ello hemos señalado que el amparo, tal como está en el texto constitucional, no se lo concibe como una acción o un recurso judicial únicos o como una sola acción autónoma, necesariamente independiente de todas las otras acciones o recursos judiciales previstos para la defensa de los derechos y garantías constitucionales; sino que la Constitución es lo suficientemente amplia y flexible como para permitir que el Legislador pueda organizar diversos sistemas judiciales de amparo de los derechos y garantías constitucionales, sea a través de acciones o recursos judiciales tradicionales o para el caso de que estas no permitan la adecuada protección de los derechos, mediante una vía general y subsidiaria, de acción de amparo.

Por tanto, puede haber y de derecho hay muchos medios judiciales de protección que permiten a los particulares ser amparados en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, mediante un procedimiento breve y sumario, en el cual el Juez tiene competencia para restablecer inmediatamente las situaciones jurídicas infringidas por cualquiera.

En estos casos, no es que estas vías judiciales ya previstas sustituyan el derecho de amparo (o lo desmejoren), sino que sirven como medio jurisdiccional de amparo, para lo cual en muchos casos, lo que tienen es que ser perfeccionadas. Esa debe ser la labor del legislador en la futura Ley del Derecho de Amparo.

Pero a pesar de esta multiplicidad de vías de protección judicial de los derechos y garantías constitucionales que aseguran el “derecho de amparo” previsto en la

mento. El texto de la sentencia que comenta y del voto salvado a la misma puede verse en las págs. 180 a 206. Véase asimismo el texto del voto salvado en Otto Marín Gómez, *Protección procesal de las garantías constitucionales de Venezuela. Amparo y Hábeas Corpus*, Caracas 1963, pp. 229-250.

Constitución, es indudable que dado el carácter omnicompreensivo de la protección que “en conformidad con la ley” establece el Texto Fundamental, para que aquél derecho de amparo sea realmente efectivo, resulta indispensable identificar además, una “acción de amparo”, de carácter subsidiario, y que procedería sólo si no hay esos otros medios judiciales de protección y amparo de los derechos y garantías constitucionales legalmente previstos, es decir, establecidos formalmente por la Ley.

Por tanto, si bien el “derecho de amparo” puede asegurarse a través de múltiples vías (acciones o recursos) judiciales preexistentes, en cuyo caso, el “derecho de amparo” no se identifica con ningún recurso o acción judicial concreto, ni por tanto, se diferencia de ellos; en el caso de “la acción de amparo” que, como hemos dicho, tiene carácter subsidiario, en el sentido de que procede sólo cuando no hay otro medio de protección o de amparo formalmente previsto en el ordenamiento jurídico, esa acción de amparo subsidiaria si aparece como diferenciada de los otros medios de protección judicial de derechos y de garantías, y de defensa incluso de la propia Constitución.

Esto nos conduce, por supuesto, a plantear de inmediato la enorme diferencia que existe entre el derecho de amparo e, incluso, la subsidiaria acción de amparo prevista en la Constitución, y el “juicio de amparo” mexicano, en el cual, en realidad se mezclan bajo una misma denominación, cinco acciones o recursos judiciales que en nuestro sistema judicial son absolutamente diferenciadas. Estas acciones y recursos que se engloban en México en la única denominación de juicio de amparo, son, en primer lugar, el amparo a la libertad que, en realidad, es el recurso de *habeas corpus*; en segundo lugar, el llamado “amparo contra leyes”, que se identifica con nuestras acciones de nulidad de las leyes por inconstitucionalidad, tanto por vía de acción popular, como por vía indirecta de la desaplicación de la ley inconstitucional por los jueces; en tercer lugar, en México se engloba dentro de la acción de amparo el llamado “amparo de casación” que, en realidad, se identifica con nuestro recurso de casación; en cuarto lugar, también se engloba dentro del amparo mexicano, el denominado “amparo administrativo”, que se identifica con lo que en nuestro ordenamiento constitucional se regula como los recursos contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos; y en quinto lugar, también se engloba dentro del amparo mexicano, el llamado “amparo agrario”, que en nuestro país se regula en forma incompleta y deficiente al preverse sólo como una medida de amparo de carácter administrativo y no como un amparo judicial.¹⁰

En Venezuela, debe señalarse el derecho de amparo que prevé el artículo 49 de la Constitución, como hemos indicado, también permite asegurar la protección de los derechos fundamentales infringidos por actos estatales, a través del recurso de inconstitucionalidad de las leyes (acción popular) o de la desaplicación de una ley por cualquier juez (el denominado control difuso de la constitucionalidad); a través del recurso de casación respecto de sentencias; y mediante el recurso contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos. Así mismo, permite asegurar la protección de los derechos fundamentales vulnerados por otros particulares a través de las vías judiciales del proceso ordinario.

10 Héctor Fix Zamudio “Algunos aspectos comparativos...”, *loc. cit.*, pp. 344-356.

Por supuesto, para que estas vías judiciales sirvan de medio de amparo constitucional, el legislador debe perfeccionar sus mecanismos de protección: por ejemplo, en el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, cuando ésta se base en la violación de un derecho o garantía constitucional, en virtud de la nulidad absoluta que ello implica, se podría prever la potestad de la Corte Suprema de suspender los efectos de la ley impugnada mientras se decide el recurso; en el recurso de casación, cuando la denuncia de la sentencia recurrida consista en el alegato de la violación por la misma de un derecho o garantía constitucional, se podrían ampliar los motivos de procedencia del recurso así como las sentencias que pueden ser objeto del mismo; en el recurso contencioso-administrativo, cuando el motivo del mismo sea la violación de un derecho constitucional por el acto recurrido, se debería eliminar la exigencia del lapso de caducidad, dada la nulidad absoluta alegada, y se debería permitir al juez recurrir en forma más expedita a los procedimientos de urgencia y abreviación de lapsos, así como a la suspensión de efectos del acto recurrido.

3. *La “acción de amparo” como vía judicial subsidiaria*

Pero además, hemos dicho, el derecho de amparo permite lograr la adecuada protección de los derechos y garantías constitucionales, a través de una “acción de amparo”, como vía subsidiaria, la cual por supuesto, aparece en el ordenamiento como absolutamente diferenciada de la acción o recursos de inconstitucionalidad de las leyes, del recurso de casación y de las acciones contencioso-administrativas.

En este caso la acción de amparo, se nos presenta como una acción subsidiaria mucho más amplia, de protección de absolutamente todos los derechos y garantías constitucionales, incluyendo, como hemos señalado, el goce y ejercicio de la libertad personal, que la Exposición de Motivos de la Constitución califica como derecho de *habeas corpus*, regulado transitoriamente en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

Ahora bien, una de las características de esta acción judicial autónoma y subsidiaria, que hemos identificado como la “acción de amparo”, es que **no presupone el que se hayan agotado vías judiciales previas para poder intentarse**, lo que hace que la institución de la acción de amparo de nuestro país se diferencie con el recurso de amparo que se ha desarrollado recientemente en Europa y particularmente en Alemania y España. En estos países, en realidad, el recurso de amparo es un auténtico “recurso” que se intenta, en principio, contra decisiones judiciales. En Alemania, por ejemplo, el recurso de amparo constitucional que se intenta ante el tribunal Constitucional Federal, exige el agotamiento previo de la vía judicial ordinaria por lo que, en definitiva, se traduce en un recurso contra una decisión judicial respectiva aun cuando excepcionalmente procede una acción directa de amparo en ciertos casos específicos y respecto a un número muy limitado de derechos constitucionales.¹¹ En España, el recurso de amparo que se intenta ante el Tribunal Constitucional, también exige el agotamiento previo de las vías judiciales, y parti-

11 R. Schlaich, “Procedures et techniques de protection des droits fondamentaux. Tribunal constitutionnel Fédéral Allemand” en L. Favoreu (ed), *Cours constitutionnelles Européennes et Droits Fondamentaux*, Paris 1982, p. 105-164.

cularmente, si se trata de un amparo en relación a actividades administrativas, en definitiva se requiere siempre el agotamiento previo de la vía judicial contencioso-administrativa. Por eso, en España, el recurso de amparo se configura como un recurso revisor de sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.¹²

En el caso venezolano, en cambio, la acción de amparo subsidiaria *no exige el agotamiento previo de vías judiciales ni se configura*, por tanto como un recurso extraordinario contra sentencias judiciales. Se trata, sí, de una acción judicial subsidiaria, como hemos señalado, en el sentido de que sólo procede cuando no existen en el ordenamiento jurídico, otros recursos o acciones judiciales que permitan mediante procedimientos breves y sumarios, obtener amparo y protección de los derechos y el restablecimiento inmediato de los mismos.¹³

En este sentido, para comprender adecuadamente el carácter subsidiario que tiene la “acción de amparo” como acción autónoma, debe tenerse en cuenta lo que hemos señalado del carácter de medio de amparo de otras vías judiciales entre ellas del recurso contencioso-administrativo de anulación. No es que la acción de amparo requiere el agotamiento previo del recurso contencioso-administrativo de anulación, cuando la violación del derecho constitucional la produce un acto administrativo, sino que el recurso contencioso-administrativo es en sí mismo el medio de amparo. Por ello, sólo cuando no haya un medio judicial de amparo, e incluso, en el caso de actos administrativos, cuando el recurso contencioso-administrativo no sirva efectivamente como medio de amparo dadas las particulares circunstancias del caso concreto, es que la acción autónoma de amparo procedería.

Por otra parte, debe señalarse que el derecho de amparo, de acuerdo a la Constitución, se puede ejercer ante “los Tribunales” en conformidad con la Ley, por lo que de acuerdo a la organización del sistema judicial y procesal, como hemos dicho, no existe una única acción judicial prevista para garantizar el ejercicio y goce de los derechos constitucionales. Hemos dicho que de acuerdo a la Constitución no se prevé el derecho de amparo como una sola acción o recurso, que se intenta ante un solo Tribunal, con el objeto de amparar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Insistimos, el ordenamiento puede regular y de derecho regula, a través de recursos y acciones tradicionales, sistemas de amparo de los derechos y garantías

12 Véase J.L. García Ruiz, *Recurso de Amparo en el Derecho Español*, Madrid 1980; F. Castedo Alvarez, “El recurso de amparo constitucional” en Instituto de Estudios Fiscales, *El Tribunal Constitucional*” en Instituto de Estudios Fiscales, *El Tribunal Constitucional*, Madrid 1981, Tomo I, pp. 179-208.

13 Este carácter subsidiario que le hemos atribuido a la acción autónoma de amparo, y que la jurisprudencia ha confirmado, no significa como lo quiere hacer ver H. Rondón de Sansó, que “sólo es admisible cuando hubiesen sido agotados todos los recursos ordinarios que para el caso específico el sistema jurídico prevé” Véase en “El amparo constitucional en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, N° 25, EJV, Caracas 1986 (en prensa), (p. 29, original). Al contrario, como ya lo hemos explicado (véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, N° 22, EJV, Caracas 1985, pp. 53-54) y lo repetimos en el texto, la subsidiariedad de la acción autónoma de amparo deriva de que procede cuando no existen otros medios judiciales de amparo disponibles, como sería el “recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo”

constitucionales, mediante procedimientos breves y sumarios con poderes para el Juez, para restablecer en forma inmediata situaciones jurídicas subjetivas infringidas.

Por eso, insistimos en Venezuela, el amparo de los derechos puede obtenerse a través de diversas acciones o recursos que regula el ordenamiento jurídico, por lo que, en definitiva, el derecho de amparo no se traduce en una sola acción o recurso, lo que diferencia nuestro amparo de los recursos de amparos europeos, particularmente el recurso de amparo en Alemania y en España, donde el recurso de amparo es una sola acción que se intenta ante un solo Tribunal, y que sirve como mecanismo para la protección de algunos derechos y garantías constitucionales.¹⁴

Al contrario, en el caso venezolano, el derecho de amparo se presenta, en realidad, como una vía judicial multiforme que se puede ejercer ante todos los Tribunales, conforme a la Ley, y que a través de acciones o derechos preexistentes, puede servir de amparo siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario, con poderes para el Juez para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas infringidas. Por ello, y dado ese carácter omnicompreensivo del “derecho de amparo”, la “acción de amparo” propiamente dicha, tiene carácter subsidiario, lo que no implica que esta acción de amparo subsidiaria, sea la única acción o recurso de amparo admisible sino que, en realidad, el amparo puede lograrse también por otros medios judiciales regulados por el ordenamiento jurídico.

4. *La protección de todos los derechos y garantías constitucionales*

Pero sea a través de vías judiciales preestablecidas o mediante la acción autónoma y subsidiaria en relación a otros medios judiciales de protección de los derechos y garantías constitucionales, el derecho de amparo en la Constitución, está configurado para proteger el goce y ejercicio de **todos** los derechos y garantías que la Constitución establece. Por ello, en definitiva, el amparo se configura como una garantía fundamental de los derechos humanos, lo cual conlleva a la vez varias implicaciones.

Ante todo, de acuerdo a la Constitución, el derecho de amparo tiene por objeto proteger el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y, por tanto, no sólo protege a los titulares de los mismos cuando se trate de personas naturales sino también de dichos derechos cuando estos se ejercen por personas morales. Es indudable que por la amplitud con la cual consagra el derecho de amparo el artículo 49 de la Constitución, la expresión “todo habitante” no puede entenderse como referida sólo a las personas naturales, sino que también se refiere, por supuesto, a todas las personas jurídicas, incluso las personas morales pues además, los derechos que la Constitución establece no sólo son derechos de las personas naturales sino que muchos también se garantizan respecto de las personas morales.

Pero a la vez, la protección que permite el amparo respecto al goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no sólo se plantea en el texto constitucional frente a acciones públicas que puedan perturbar el goce y ejercicio de los

14 H. Fix Zamudio, “El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 7, Madrid 1979, pp. 254-255.

derechos, sino también frente a las perturbaciones que puedan provenir de otros particulares o individuos o personas morales. En esta materia, la Constitución no distingue, por lo que perfectamente es admisible la acción de amparo frente a acciones que provienen de particulares, aun cuando sin duda, la tradición del amparo ha sido concebirlo como un medio de protección frente a las acciones del Estado y sus autoridades. Sin embargo, a pesar de esta tradición, en la configuración del amparo, como un medio de protección de los derechos y garantías frente a las acciones públicas, no tenemos duda en afirmar que en Venezuela, la amplitud con la cual la regula el artículo 49, permite el ejercicio de la acción de amparo contra acciones privadas, es decir, cuando la perturbación al goce y ejercicio de los derechos proviene de particulares, personas naturales o de colectividades, comunidades o personas morales en general.¹⁵

Esto también contribuye a diferenciar nuestra acción de amparo de la existente en otros sistemas como el mexicano o de España en los cuales el recurso de amparo sólo se concibe frente a acciones públicas. Por eso, en España hemos dicho que el recurso de amparo se traduce en una revisión de decisiones de los tribunales contenciosos-administrativos dictados con motivo de impugnaciones de actos administrativos.¹⁶

Por otra parte, en el caso de protección frente a perturbaciones provenientes de autoridades públicas, sin la menor duda debe afirmarse también, que tal como lo regula el artículo 49 de la Constitución, esta protección procede frente a toda actuación pública, es decir, frente a todos los actos estatales y ante los actos materiales y vías de hecho de las autoridades públicas.

Por supuesto, en esta materia, el derecho de amparo, en muchos casos, se ha regulado a través de acciones desarrolladas en el ordenamiento jurídico, por ejemplo, en materia de leyes inconstitucionales que afecten derechos y garantías constitucionales, procede la acción popular ante la Corte Suprema de Justicia, siendo esta vía, sin duda, una vía de amparo. Asimismo, cuando un juez desaplica una ley conforme al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, porque estime que la misma vulnera un derecho constitucional, asegura el amparo a dicho derecho.¹⁷

Lo mismo sucede con los recursos contencioso-administrativo contra actos administrativos que, en definitiva, se traducen en vías de amparo de los derechos y garantías constitucionales, cuando la impugnación del acto se basa en la vulneración del goce y ejercicio de los mismos, pudiendo obtenerse de inmediato la suspensión judicial de los efectos del acto impugnado y el restablecimiento de la

15 Tal como sucede en Argentina después del caso *Samuel Kot SRL* de 1958. S. V. Linares Quintana, *Acción de Amparo*, Buenos Aires 1960, p. 25; G.R. Carrió, *Algunos aspectos del recurso de amparo*, Buenos Aires, 1959, p. 13.

16 Cfr. J. González Pérez, *Derecho Procesal Constitucional*, Madrid 1980, p. 278.

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El control de la Constitucionalidad de los actos estatales, Caracas 1978.

situación jurídica subjetiva lesionada, procediendo contra todo tipo de actos administrativos, tanto expresos como tácitos.¹⁸

Además, la acción de amparo subsidiaria procedería también contra toda actuación de la Administración, aun cuando no configure un acto administrativo y no abra la vía contencioso administrativa, es decir, procedería por ejemplo, contra las actuaciones materiales de la Administración; contra sus vías de hecho; contra la abstención de la Administración en actuar o cumplir una obligación; contra las omisiones, en fin, contra toda forma de actuación de la Administración, e incluso, por supuesto, contra determinados actos como los de trámite, cuando no puedan ser impugnados por la vía contencioso administrativa.

La acción de amparo subsidiaria, por supuesto, también podría proceder contra actuaciones del cuerpo legislativo respecto de los cuales no haya vías judiciales de impugnación e, incluso, también podría concebirse contra decisiones judiciales, respecto de las cuales no se prevean o no existan recursos de apelación o el propio recurso de casación.

Pero hemos dicho que la acción de amparo se configura, también, como un medio de protección del goce y ejercicio de absolutamente todos los derechos y garantías que la Constitución establece, y para corroborar esta afirmación basta recordar que el artículo 49 está ubicado en el Capítulo I que contiene las “Disposiciones Generales” del Título III, que se refiere a los “Deberes, derechos y garantías constitucionales”, teniendo en cuenta que posteriormente, en los cinco capítulos restantes, se regulan separadamente los deberes, los derechos individuales, los derechos sociales, los derechos económicos y los derechos políticos.

Por ésta ubicación de la norma en las Disposiciones Generales citadas, debemos afirmar que nada autoriza en Venezuela a indicar que el derecho de amparo se pueda traducir en un medio de protección sólo de ciertos derechos, sino al contrario, de todos los derechos y garantías que la Constitución establece. Esta afirmación, por supuesto conlleva a considerar que mediante el derecho de amparo e incluso, la acción subsidiaria de amparo, no sólo se protegen todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución, en los artículos 43 a 116, sino que a ellos debemos agregar también, los derechos inherentes a la persona humana aun cuando no estén enunciados en el texto Constitucional, y en este sentido adquiere todo su valor el texto del artículo 50 de la Constitución, que establece lo siguiente:

“Artículo 50. La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Por tanto, la acción de amparo protege también todos estos derechos inherentes a la persona humana que no figuran expresamente en el texto, no siendo, por su-

18 Allan R. Brewer-Carías, “Tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos y el tema de la legitimación”. *Conferencia sobre la reforma de la justicia administrativa en Costa Rica*, Corte Suprema de Justicia, Marzo 1986.

puesto, necesaria una ley que reglamente estos derechos para que se pueda garantizar su ejercicio. Con motivo de este enunciado del artículo 50, por supuesto, adquiere una enorme importancia el elenco de los derechos del hombre que se enuncian en las Declaraciones Universales de los Derechos del Hombre incluso, en las Convenciones Internacionales formales que regulan los derechos humanos, como la Convención Americana de los Derechos Humanos o los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos, y Económicos y Sociales, que además, son ley de la República, porque han sido aprobadas por leyes especiales por el Congreso.¹⁹

Pero incluso, circunscribiéndose a los derechos enumerados de la Constitución, debemos insistir en que el amparo es un derecho a una vía judicial para proteger el goce y ejercicio de absolutamente todos esos derechos constitucionales, y esto hace también que se establezca una diferencia, debido a las peculiaridades de nuestro amparo, respecto a otras concepciones del amparo, particularmente en el mundo latinoamericano. En efecto, si se analiza comparativamente la situación en América Latina se pueden identificar, en general, las siguientes concepciones: En primer lugar, la que identifica el amparo con el *habeas corpus*, es decir, que identifica el amparo con la tutela judicial contra detenciones arbitrarias que conlleva siempre el mandamiento de exhibición personal. Esta, por ejemplo, ha sido la tradición jurídica de Chile. En segundo lugar, está el sistema que identifica el amparo como un medio de protección de todos los derechos, excluida la libertad personal, a la cual se otorga un medio de protección especial y diferente como es el recurso de *habeas corpus*. Esta concepción, en efecto, distingue dos tipos de acciones, la acción de amparo y la acción de *habeas corpus*, y es por ejemplo, la situación propia de la tradición Argentina y Brasileña. En tercer lugar, también se plantea el amparo como identificado con un medio de protección de todos los derechos y garantías que consagra la Constitución y ésta ha sido la tradición de Centroamérica, particularmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que contrasta, por ejemplo, con la situación Europea donde el amparo se establece realmente como un recurso para proteger sólo ciertos derechos.²⁰ Esto sucede, por ejemplo, en España, donde la acción de amparo sólo está reservada para la protección de un grupo limitado de derechos constitucionales, equivalentes a lo que nuestra Constitución califica como “derechos individuales”.²¹

En Venezuela, hemos señalado, se concibe el amparo como un derecho a una vía judicial (acción o recurso) para proteger absolutamente todos los derechos y garantías constitucionales y, por supuesto, por tanto, no sólo a los derechos individuales, sino también a los derechos sociales, a los derechos económicos y a los derechos políticos que enuncia la Constitución. Por otra parte, al estar destinado el amparo a proteger todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución, ello implica que el llamado derecho de *habeas corpus* es, en realidad, parte del

19 Véase en *Gaceta Oficial* N° 31.256 de 14-6-77 y N° 2.146 Extra, de 28-01-78.

20 Allan R. Brewer-Carías, *Garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas 1976, p. 69 y sgts.

21 Art. 53, ord. 2., Constitución Española 1978.

derecho de amparo o si se quiere, una manifestación del derecho de amparo. En nuestro país, esto resulta claro de la regulación que trae la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución donde se afirma que “el amparo a la libertad personal, hasta tanto se dicta la ley especial que lo regule conforme al artículo 49, procederá de acuerdo con...” una serie de reglas procesales que allí se establecen, destinadas a proteger a los particulares respecto a la privación o restricción de su libertad con violación de las garantías constitucionales. Al hablar dicha Disposición Transitoria de “amparo a la libertad personal” y remitir al artículo 49, en definitiva, no afirma otra cosa que el derecho de amparo previsto en el artículo 49, también está destinado a amparar la libertad personal y que solo, transitoriamente, se establece un procedimiento específico en esta Disposición, pero sin que en Venezuela realmente se configure un derecho de *habeas corpus* distinto al derecho general de amparo, regulado en el artículo 49 de la Constitución.

5. El sentido de vulneración a los derechos y garantías protegidos por el derecho de amparo y la peligrosa tesis de la “violación directa” de la Constitución.

Pero además, de la propia expresión del artículo 49 de la Constitución se deriva que el objeto de la protección que concede la acción de amparo, es el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y, por supuesto, no sólo procede la protección del goce del ejercicio de dichos derechos y garantías cuando pueda haber una violación **directa** de alguna norma constitucional, sino también, por supuesto, cuando haya violación de las normas legales que regulan el ejercicio y goce de dichos derechos. Por ello estimamos, que no tiene fundamento alguno en Venezuela pretender restringir el ejercicio de la acción subsidiaria de amparo, solamente cuando exista una violación directa de la Constitución.²²

En efecto, no debe olvidarse que los derechos y garantías constitucionales en Venezuela no tienen una regulación uniforme y su consagración en la Constitución da origen a una efectividad diferente de dichos derechos y garantías²³. En efecto, en primer lugar pueden identificar-se los “derechos absolutos” entre los cuales está el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado; a no ser sometido a tortura o procedimiento que causen sufrimiento físico o moral, lo que no es otra cosa que el derecho a la integridad personal; y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o difamantes o restrictivas de la libertad personal por más de treinta años. Estos derechos enunciados en la propia Constitución están establecidos en tal forma en el Texto Fundamental, que puede decirse que son derechos que no son limitables ni regulables por el legislador siquiera, y que además, son los únicos derechos que no

22 La tesis ha sido expuesta en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 28-10-83. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 16, Caracas 1983, pp. 169-170. Véanse los comentarios del Magistrado Ponente de dicha sentencia en René De Sola, “Vida y Vicisitudes del Recurso de Amparo en Venezuela”, *Revista del Instituto Venezolano de Derecho Social*, N° 47, Caracas 1985, p. 58 (publicado también en *Revista SIC*, N° 472, Caracas 1985, pp. 74 y ss).

23 Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas 1985, Tomo II, págs. 491 y ss.

pueden restringirse ni suspenderse por decisión ejecutiva en base al poder atribuido al Presidente de la República en caso de emergencia o de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o en caso de graves circunstancias que afecten la vida económica y social. Salvo estos derechos absolutos, en cambio, todos los otros derechos y garantías tienen alguna limitación o regulación posible por el legislador, y pueden ser objeto de medidas de restricción o suspensión.

Un segundo tipo de la regulación de los derechos constitucionales, lo componen aquellos cuyo ejercicio puede ser restringido o suspendido por el Presidente de la República, aún cuando en principio, no son limitables por el legislador. Esto resulta de la enunciación constitucional, por ejemplo, respecto al derecho a la protección al honor, a la reputación y a la vida privada; a no prestar juramento ni declaración contra si mismo; a no continuar detenido después de excarcelado; a no ser sancionado penalmente dos veces por el mismo delito; a la igualdad y a la no discriminación; a la libertad religiosa; a la libertad del pensamiento; el derecho de petición y a obtener oportuna respuesta; el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales; el derecho a la defensa; el derecho de reunión; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la educación; el derecho al trabajo; y el derecho al sufragio.

Una tercera categoría de derechos, derivada de su enunciación, sería la compuesta por aquellos derechos limitables por el legislador, aun cuando en forma restringida. En esta categoría estarían, por ejemplo, el derecho del reo a que se le formulen cargos, “en la forma que indique la ley”, antes de la condena; el derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico, salvo los casos de allanamiento “de acuerdo con la ley y con las decisiones de los Tribunales”; el derecho de la inviolabilidad de la correspondencia, salvo los casos de inspección o fiscalización de documentos de contabilidad “de conformidad con la ley”; y el derecho al ejercicio de funciones públicas, sólo con las restricciones derivadas de las condiciones de aptitud “que exijan las leyes”.

Una cuarta categoría de derechos permite identificar aquellos derechos limitables por el legislador, en el sentido amplio. Por ejemplo, entran dentro de esta categoría, el derecho a no ser detenido, salvo cuando se es sorprendido *infraganti* y mediante orden escrita “en los casos y con las formalidades previstas en la ley”; el derecho a no ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido “por la ley como delito o falta”; el derecho a no ser sometido a reclutamiento forzoso o sometimiento forzoso al servicio militar, “sino en los términos pautados por la ley”; la libertad de tránsito, “sin más limitaciones que las que establezca la ley”; el ejercicio del culto, pero sometido a la inspección del Estado “de conformidad con la ley”; el derecho a la libertad económica, “sin más limitaciones que las previstas en las leyes por razones de seguridad, sanidad y otras de interés social”; el derecho de propiedad pero sometido a las “contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés social”; el derecho de asociarse en partidos políticos, de acuerdo a las regulaciones de la ley; el derecho de manifestar “sin otros requisitos que los que establezca la ley”.

En todos estos casos, el ejercicio del derecho queda, en realidad, sometido en definitiva a lo que establezca el legislador con una amplitud bastante considerable.

Por último, la quinta categoría de los derechos y garantías constitucionales la configuran aquellos establecidos de tal manera que el ejercicio de los mismos en definitiva queda supeditado a una reglamentación legal. Por ejemplo, entre estos derechos estaría el de utilizar los órganos de la administración de justicia “en los términos y condiciones establecidos por la ley”; el de asociarse con fines lícitos “en conformidad con la ley”; el derecho de huelga “dentro de las condiciones que fije la ley”; y en los servicios públicos “en los casos en que aquella determine”. En todos estos casos, la forma como regula la Constitución el derecho y garantía, en realidad, hace que sea esencial la regulación legal para el propio ejercicio del derecho.

De esta clasificación de los derechos y garantías en estos cinco grupos, de acuerdo al texto Constitucional,²⁴ es evidente que no tiene sentido el señalar que el derecho de amparo y en particular la acción subsidiaria de amparo, procede sólo cuando se viola la Constitución en forma directa, pues muchos derechos no sólo tienen consagración constitucional, sino que por virtud de la propia Constitución, están sometidos en su ejercicio a las prescripciones y regulaciones que deba establecer el legislador. Por tanto, el derecho de amparo también procedería contra la violación de las leyes que regule el ejercicio y goce de los derechos.

6. *El objetivo del derecho de amparo: el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*

Hemos señalado, que en definitiva, el derecho de amparo como lo regula la Constitución, tiene por objeto asegurar *el goce y ejercicio de* los derechos y garantías constitucionales. Precisamente por ello, la Constitución le da potestad al juez competente “para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”, y precisamente, también por eso prevé que “el procedimiento será breve y sumario”.

Este objetivo de la acción o recurso de asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales implica por supuesto, el poder del juez de adoptar medidas preventivas y cautelares, pero con la advertencia de que la vía judicial de amparo incluso, la acción autónoma subsidiaria de amparo no se agota necesariamente en ellas. En otras palabras, el amparo en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no sólo implica ni se agota con la adopción de alguna medida inmediata, a través de un procedimiento breve y sumario que restablezca la situación jurídica infringida, sino que el amparo como recurso o acción mediante un procedimiento judicial, sea a través de los medios de protección que establece el ordenamiento, sea a través de la acción subsidiaria de amparo, requiere que el juez del amparo entre a resolver el fondo del asunto que, en definitiva, no es otro que la legitimidad o legalidad de la perturbación al goce y ejercicio del derecho que se protege.

Por tanto, el derecho de amparo no sólo tiene por objeto el restablecer inmediatamente una situación jurídica infringida sino que, realmente, lo que tiene por objeto es asegurar *el goce y ejercicio* de los derechos y garantías constitucionales, y para ello, la vía judicial de amparo no se puede agotar en medidas cautelares o preventivas, a través de procedimientos breves y sumarios, sino que requiere que el juez

24 *Idem*, pp. 492-495

vaya al fondo del asunto y resuelva, en definitiva, sobre la legalidad y legitimidad de la perturbación al derecho en particular, sin perjuicio de que en el curso del procedimiento, a través de un mecanismo breve y sumario, pueda adoptar decisiones que impliquen el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida.

7. El amparo como un derecho y no como “un” recurso o acción y sus consecuencias

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, en nuestro criterio y luego del análisis del texto constitucional sobre el derecho de amparo, resultan las siguientes conclusiones:

1. La Constitución consagra el “*derecho de amparo*” y no una particular “acción” o “recurso” ante determinado tribunal. Dicho derecho se establece como uno de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas.

2. El *derecho* de amparo se traduce en una *obligación* de todos los tribunales de amparar la perturbación de los derechos y garantías, de conformidad con la Ley. Por tanto, la regulación que haga y que ha hecho el legislador de este derecho de amparo se puede materializar y se ha materializado a través de recursos o acciones preexistentes, o puede consistir en una acción de amparo subsidiaria, que procede siempre que no se hayan establecido legalmente acciones y recursos mediante un procedimiento breve y sumario con poderes para el juez de amparar derechos fundamentales y restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

3. El derecho de amparo, por tanto, puede garantizarse a través de *recursos y acciones* que están previstas en el ordenamiento (acción de inconstitucionalidad de las leyes; inaplicabilidad de leyes inconstitucionales por los jueces; recurso contencioso-administrativo; régimen transitorio del habeas corpus) o a través de la *acción subsidiaria y autónoma* de amparo, cuyo desarrollo jurisprudencial ha comenzado con vigor recientemente.

4. El derecho de amparo procede para garantizar el absolutamente *todos los derechos* y garantías constitucionales. Por tanto, no sólo puede hacerse valer respecto de perturbaciones de los derechos individuales, sino de los derechos sociales, económicos y políticos. Además el derecho de amparo corresponde a “*todos*”, es decir, todo habitante de la República y todo sujeto de derecho que se encuentre en ella. Por tanto, no sólo corresponde a las personas naturales, sino también a las personas morales.

5. El derecho de amparo busca asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales respecto de *cualquier perturbación* en el goce y ejercicio de los mismos, sea que ésta provenga de autoridades *públicas* o de *particulares*. En el caso de las perturbaciones públicas, el derecho de amparo procede contra actos legislativos, contra actos administrativos y contra actos judiciales, a través de los recursos y acciones previstos en el ordenamiento (acción o excepción de inconstitucionalidad, recurso de casación o juicio de invalidación, acciones contencioso-administrativas de anulación) que permitan el restablecimiento de la situación jurídica infringida mediante un procedimiento breve y sumario, o a través de la acción de amparo de carácter subsidiaria. Además, esta acción de amparo procede contra las actuaciones materiales o vías de hecho de la administración. Por tanto, el amparo no sólo procede contra actos administrativos.

6. El derecho de amparo, además, al buscar proteger y asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, dada las diversas modalidades de su regulación en la Constitución, *no sólo procede cuando haya una violación “directa”* de la Constitución, sino también de las normas legales que por mandato de la propia Constitución, regulan, limitan e incluso posibilitan el ejercicio de dichos derechos. Por supuesto, en todo caso para que surja el derecho de amparo, debe tratarse de una actividad que vulnere en forma **directa** un derecho fundamental de un individuo, aun cuando aquella sea contraria a la ley que regula el derecho previsto en la Constitución.

7. La decisión que dicte el juez de amparo, sea mediante el procedimiento de recursos o acciones preexistentes, sea a través de la vía de la acción subsidiaria y autónoma del amparo, *no sólo se agota en medidas cautelares o preventivas* sino que debe restablecer la situación jurídica infringida, para lo cual debe adoptar un *pronunciamiento de fondo*, del fondo planteado: la legitimidad o no, o la legalidad o no de la perturbación al derecho o a la garantía constitucional que se denuncia como infringida.

8. Para una regulación legal del amparo, no debe olvidarse el texto del artículo 49 de la Constitución: allí se consagra *un derecho constitucional a ser amparado*, por los tribunales, en el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías, y no una acción o recurso judicial único con ese fin. La futura Ley de Amparo, por tanto, debe ser una ley que regule la acción subsidiaria y autónoma de amparo, pero sin que restrinja o limite las otras vías judiciales de amparo existentes y que deben seguir existiendo *perfeccionadas* en dicha Ley. Reducir el derecho del artículo 49 de la Constitución a un solo “recurso de amparo” sería restringirlo en una forma no autorizada constitucionalmente, desnaturalizarlo en forma inadmisibles, que podría incluso, viciar la propia ley de inconstitucionalidad.

II. LA ADMISIBILIDAD JURISPRUDENCIAL DE LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO

Hemos señalado que con la inclusión del artículo 49, la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al derecho de amparo, y como pieza fundamental del mismo, a la acción subsidiaria y autónoma de amparo, no sólo respecto de la libertad personal, sino respecto de todos los derechos y garantías “que la Constitución establece”. La previsión constitucional, sin embargo, supeditó el ejercicio, del derecho de amparo a lo que la ley estableciera, por lo que “a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley respectiva, se consagró en las Disposiciones Transitorias, el *derecho de habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional”.

En esta forma, la Disposición Transitoria Quinta reguló el “amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial”, norma aún vigente por la ausencia de la prometida –constitucionalmente– ley reglamentaria del amparo. El resultado de esta situación había sido, evidentemente, que con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación de *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales habían carecido de un efectivo instrumento de protección mediante acciones o recursos de amparo, por lo que por la ausencia de legislación,

un preciso medio de control judicial de las arbitrariedades de la Administración, no siempre había podido ser utilizado efectivamente.

Las disposiciones de la Constitución, en el sentido de prever directamente sólo el amparo a la libertad personal,²⁵ sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos jueces de instancia, por las insuficiencias constitucionales, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaran a admitir acciones de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad individual. Por ejemplo, mediante sentencia del 13-9-68 del Juez Séptimo de Primera Instancia en lo Penal del Distrito Federal, confirmada por fallo de 4-10-68 de la Corte Superior Segunda en lo Penal del Distrito Federal, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó la detención de su automóvil en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país.²⁶ Asimismo, con fecha 14-4-69 otro Juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de 14-7-69 de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, contra un acto de la Policía Técnica Judicial que detuvo a un particular y se le obligó a reconocer como padre de un menor y a pagar una pensión alimentaria.²⁷

1. *El criterio de la Corte Suprema de Justicia en 1970: el carácter programático de la norma constitucional (el amparo como “acción” y no como un derecho constitucional)*

El problema interpretativo²⁸ sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia a finales de 1970,²⁹ al señalar, en relación a la Disposi-

25 En este sentido fue tradicional el criterio de la Procuraduría General de la República. Véase, por ejemplo, doctrina de 14-10-65 en *Doctrina PGR 1965*, Caracas, 1966, pp. 20 y ss; y doctrina de 23-2-66 en *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 267 y ss.

26 Véase *R. Escala Zerpa*, Recurso de amparo contra arbitrariedad de Funcionario Público, Caracas 1968.

27 Estas decisiones, tomadas en referencias contenidas en la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mujica) fueron comentadas por dicha publicación en los siguientes términos: “Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la Constitución dice: “la falta de la Ley reglamentaria en estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos” (art. 50, CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales”. Véase, además los comentarios a estas decisiones en Esteban Agudo Freytes, *loc. cit.*, p. 660 y ss.; y Jesús Ramón Quintero, *loc. cit.*, p. 161 y ss.

28 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “La reciente evolución jurisprudencial en relación a la admisibilidad del recurso de amparo”, *Revista de Derecho Público*, N° 19, Caracas 1984, págs. 207 y sigts.

29 En la sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70 en *G.O.* N° 1.447, Extraordinaria de 15-12-70, pp. 27 y 28, ya se vislumbra la interpretación que posteriormente se adoptaría: “A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso, aún no ha determinado

ción Transitoria Quinta, 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”, calificando las decisiones adoptadas por jueces de instancia en lo penal en base a la Disposición Transitoria Quinta amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como “extralimitación de atribuciones”.³⁰

Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema de Justicia calificó la norma del artículo 49 de la Constitución, como una norma de carácter programático. La Corte señaló, en efecto, que esa norma “no es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, solo parcialmente reglamentado para la fecha en que la Constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano al cual compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24, y 139 de la Constitución. Tal es la interpretación que da la corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del contribuyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente se habría abstenido de regular el procedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto del procedimiento, no siendo indispensable su reglamentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder”.³¹ De consiguiente, agregó la Corte “el constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga. Dado el número y variedad de las situaciones jurídicas, en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejara al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a las cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación”.³²

En base a esta situación el recurso de amparo a la libertad personal o *habeas corpus*, era el único ámbito de amparo que podía ejercerse en Venezuela, al considerarse que la Constitución en el artículo 49, en lugar de consagrar un derecho, sólo establecía una “garantía” en forma de una acción o recurso judicial.

por Ley, cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial...”

30 Véase, Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *G.O.* N° 29.434 de 6-2-71, pp. 219.984 y 219.985, y en *G.F.* N° 70, 1970, pp. 179 y ss. Esta decisión fue ratificada por sentencia de la misma Corte de 26-7-71 en *G.O.* N° 1.478, Extraordinaria de 16-7-71, p. 31 y en Repertorio Forense N° 1.741 de 12-8-71, pp. 4 y ss.; y por Acuerdo de 24-4-72 en *G.O.* N° 29.788 de 25-04-72, p. 222.865. El criterio de la Corte habla sido también el de la Procuraduría General de la República. Véase, Doctrina PGR 1970, Caracas, 1971. pp. 37 y ss.

31 Véase la sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *G.F.*, N° 70, pp. 179 y ss.

32 *Idem*

2. *El Acuerdo de la Corte Suprema de 1972: la restricción del procedimiento transitorio de habeas corpus sólo para proteger la libertad personal.*

Con posterioridad, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa con base en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dictó, el 24 de abril de 1972, un Acuerdo en el cual declaró formalmente que “la competencia de los Tribunales de Primera Instancia Superiores en lo Penal, de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma; y que en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las Leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones”.³³ Quedaba, así, declarado fuera de la competencia de los Tribunales Penales conocer de recursos de amparo respecto de derechos civiles o cuyo conocimiento no formase parte de su competencia específica. Para dictar dicho Acuerdo, la Corte Suprema dio por reproducidos los fundamentos de la mencionada sentencia de 14 de diciembre de 1970, conforme a los cuales, de “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, Estadal o Municipal, y eventualmente suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento”.

De acuerdo, por tanto, a la sentencia de 1970 y al Acuerdo de 1972 la situación definida jurisprudencialmente por la Corte Suprema en relación al recurso de amparo era la siguiente: Primero: Los Tribunales Penales sólo tenían competencia para conocer de los recursos de **habeas corpus** (amparo a la libertad personal); segundo: Los Tribunales Penales no podían conocer de acciones de amparo intentadas respecto de otros derechos y garantías constitucionales, cuyo conocimiento escapara de la competencia específica de dichos Tribunales; por lo que toda decisión adoptada en esos casos estaría viciada de usurpación o extralimitación de atribuciones; y tercero: sólo los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa podrían conocer de los recursos de nulidad (y amparo) contra actos administrativos y eventualmente suspender sus efectos.

Sin duda, el Acuerdo de 1972 había atenuado las conclusiones de la sentencia de 1970: no se trataba de considerar que era indispensable una ley que regulara expresamente el derecho de amparo para que las acciones y recursos necesarios pudieran ser interpuestos, sino establecer una limitación a la competencia, en materia de amparo, de los Tribunales Penales, la cual quedaba materialmente reducida al *habeas corpus*.

33 Véase el texto en *Gaceta Oficial* N° 29.788 de 25-4-72. Véase asimismo en *Ministerio Público*, N° 19, Caracas 1972, pp. 105-107.

3. *El amparo en las Convenciones Internacionales a partir de 1977: El derecho de amparo mediante vías judiciales*

Con posterioridad, como se ha dicho, el Congreso aprobó por Ley³⁴ la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1977; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1978; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mismo año 1978, en cuyos textos se establece la obligación de los Estados Partes de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Tribunales competentes que lo amparen contra actos que violen los derechos humanos.

En particular, la Convención Americana dispone en materia de Protección Judicial lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones (art. 25,1).

En base a ese derecho, la Convención establece los siguientes compromisos de los Estados Partes, entre ellos Venezuela:

1. A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.
2. A desarrollar las posibilidades de recurso judicial.
3. A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Estas disposiciones internacionales, que como se dijo, constituyen ley en Venezuela a partir de 1977 fueron apreciadas por los Tribunales, como reguladoras de un derecho de amparo, motivo por lo cual también comenzó a cambiar la jurisprudencia.

4. *Los cambios jurisprudenciales en los Tribunales Civiles de Instancia en 1982: La admisibilidad de la acción autónoma de amparo respecto a todos los Derechos Constitucionales*

En efecto, con base en estos antecedentes, en 1982 comenzó a modificarse la rigidez interpretativa que en materia de derecho de amparo, se había enunciado en 1970, y ello se produjo con una sentencia del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 24 de noviembre de 1982, dictada con motivo de una acción de amparo del derecho constitucional a la educación, interpuesto por una Asociación Civil de carácter educativo. En el caso concreto, si bien el Juez decidió declarar sin lugar la acción de

34 Véase en *Gaceta Oficial* No. 31.256 de 14-6-77 y N° 2.146 Extraordinario de 28-1-78.

amparo,³⁵ ello lo hizo admitiendo su procedencia en los siguientes términos: “considera, pues, el Tribunal, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, que cualquier juez con excepción de los señalados en el Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, mencionado en estos autos, puede conocer del recurso de amparo, porque la Constitución confirió esta atribución a los tribunales” en forma genérica y hasta tanto se dicte la ley que establezca una competencia específica, cualquier juez, so pena de incurrir en denegación de justicia, debe atender a la solicitud de amparo. Considerar que el Constituyente creó, a través del artículo 49 de la Constitución, una norma o principio solamente programático y que en veintiún años de vigencia de esa Constitución no ha podido promulgarse una ley que desarrolle y haga posible la aplicación de ese recurso, sería admitir que la demagogia alcanzó, en este particular, niveles sublimes, inauditos; lo cual sería absurdo. Cabe por tanto repetir, que el sistema de legalidad, el estado de Derecho implantado en nuestro país y que ha sido modelo de otros Estados ganados a la democracia posteriormente a la vigencia de nuestra Constitución, requiere de la aplicación del recurso de amparo. Su reconocimiento y aplicación debe ser propósito del régimen que, durante casi veinticinco años, ha demostrado respeto a la Ley y a las garantías ciudadanas”.³⁶

Este criterio fue ratificado por el Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 10 de febrero de 1983,³⁷ el cual, al decidir la apelación interpuesta contra la sentencia antes mencionada, decretó el amparo solicitado para lo cual, al referirse al problema de la competencia, señaló:

En lo atinente a la incompetencia del Tribunal Cuarto de Primera Instancia en lo Civil para conocer de la decisión propuesta, ya que conforme al Decreto 384 de 16 octubre de 1968 publicado en *Gaceta Oficial* No. 25.787 de la misma fecha, sólo tiene competencia en materia de derecho familiar y no ninguna otra, cabe señalar que el mandato del Constituyente de amparar, está dirigido a todos los Jueces, y que si bien la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido la incompetencia de los Tribunales Penales para conocer de juicios de amparo distintos a los que tengan por objeto la privación o restricción de la libertad humana, pues de ello corresponde conocer a la Jurisdicción Penal con exclusividad, persiste en cuanto al recurso de amparo la competencia genérica que establece el artículo 49 de la Constitución, lo que hace competente a dicho Tribunal, como Tribunal Civil para reconocer en primer grado de este recurso de amparo que evidentemente pretende obtener la protección de un derecho civil como son el de educar, mediante el ejercicio de la actividad docente y el de recibir educación en plantel escogido por los padres.³⁸

35 Véase René Molina Galicias, *El Amparo a Rondalera*, Ediciones Síntesis Jurídica. Caracas, 1984, pp. 69 a 83.

36 *Idem*, p. 80.

37 *Ibidem*, pp. 106 a 169.

38 *Ibidem*, pp. 152 a 153.

El tribunal Superior, para llegar a esta conclusión, al referirse a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1970, ya comentada, y a los cambios legislativos posteriores expuso lo siguiente:

Como se ve de dicha sentencia dictada, como se dijo, en 1970, el criterio de la Corte se ha mantenido cerrado en cuanto a la admisión de una acción de amparo constitucional deducida en protección y defensa de los derechos humanos que la Constitución Nacional reconoce y garantiza, en base a la interpretación restringida que se hace del artículo 49 de la Constitución Nacional, es decir, que su posición es la misma que guardó la Corte Suprema Argentina hasta 1957 cuando en el caso Angel Siri, hizo Una apertura a la acción de amparo, hasta que el 18-10-66 dictó la Ley No. 16.986 sobre amparo.

Ha transcurrido un cuarto de siglo de vida democrática, celebrado con euforia y un análisis de los logros, pero la situación de los derechos humanos sigue siendo la misma, pues no se ha reglamentado ese recurso efectivo, rápido y eficaz para desentrañar las violaciones, salvo el amparo de la libertad personal y las restricciones de que ella pueda ser objeto mediante el *habeas corpus*, reglamentado por el constituyente en la Disposición Transitoria Quinta. Son ya leyes vigentes en Venezuela los Tratados Internacionales cuya normativa transcribimos en materia de derechos humanos, políticos, civiles y penales, lo que nos lleva a la conclusión de que la situación jurídica en Venezuela no es la misma de 1970, y la jurisprudencia favorable a la admisión a la acción de amparo a nivel de instancia se ha incrementado con los problemas de competencia, por ser llevados a la jurisdicción penal, aun cuando se trate de materias civiles, por la experiencia que se reconoce a dicha jurisdicción en el manejo de *habeas corpus*.³⁹

En esta forma, sin duda, la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de Venezuela, provocó el cambio jurisprudencial mencionado en los Tribunales de Instancia Civiles, admitiéndose el ejercicio de acciones de amparo en materia de derechos civiles ante los mismos, quedando reducida la competencia de los tribunales penales a la protección de la libertad personal y a otros derechos humanos vinculados al ejercicio de dicha jurisdicción.

5. *El nuevo criterio de la Corte Suprema de 1983: El amparo como un derecho y no sólo como una garantía procesal*

Esta interpretación jurisprudencial de los Tribunales de Instancia, posteriormente fue acogida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, al decidir sobre una solicitud de amparo introducida por un candidato presidencial contra una decisión del Consejo Supremo Electoral, relativa “al espacio en los canales de televisión oficiales para los candidatos electorales a la Presidencia de la República, que sólo beneficiaba a los respaldados por los partidos políticos que tenían representación en el Consejo Supremo Electoral”. La Corte Suprema en ese caso, mediante sentencia de 20 de octubre de 1983, comenzó por admitir la posibi-

39 *Ibidem*, p. 149.

lidad del ejercicio de acciones de amparo de derechos distinto al recurso de *habeas corpus*, al señalar respecto del artículo 49 de la Constitución lo siguiente:

La norma... ha sido objeto de divergente interpretación tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia nacionales, pues mientras algunos consideran que se trata de una norma simplemente programática cuya aplicación — salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta— queda diferida hasta que se dicte la ley especial que regule la materia, otros estiman que la ausencia de este instrumento legal no impide el ejercicio del recurso de amparo, y en apoyo de este último criterio se invoca especialmente el aporte del artículo 50 de la propia Constitución que establece:

“La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Considera la Corte que con esta declaración del constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquellas nuevas declaraciones retóricas sin contenido real.⁴⁰

En esta forma, la Corte Suprema de Justicia admitió la posibilidad de ejercicio de la acción de amparo en Venezuela, con lo cual abandonó su criterio sostenido en 1970 de que la norma del artículo era programática; carácter que, por otra parte, los Tribunales de Instancia consideraron superado desde el momento en que por ley se habían aprobado Convenciones Internacionales sobre derechos humanos que exigían la garantía del amparo.

En todo caso, la Corte Suprema advirtió, sobre el ejercicio del recurso de amparo, en su sentencia de 1983, lo siguiente:

“Al admitir la posibilidad del ejercicio actual del recurso de amparo, no puede la Corte dejar de advertir que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia.

Al efecto, deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al Juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias

40 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Caracas, octubre-diciembre de 1983, pp. 169 y 170. Véase el comentario sobre esta sentencia del ponente del fallo, René De Sola, “El Recurso de Amparo en Venezuela” en *Revista SIC*, N° 472, Caracas, febrero 1985, pp. 74 y ss.

al otorgarla a los Jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta).⁴¹

En esta forma la Corte continuó exigiendo el criterio de la afinidad de competencia que el Acuerdo de 1972 ya había establecido. Por ello, en el caso concreto sometido a su conocimiento y decidido en la sentencia de 1983, la Corte Suprema se declaró competente en virtud de que la resolución impugnada emanaba del Consejo Supremo Electoral, “y el amparo no podía ser sino la derivación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano” y ello “en virtud de la atribución que le otorga el Ordinal 12 del artículo 42 de la Ley de Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público”.⁴²

Ahora bien, en el caso concreto sometido a la Corte Suprema y resuelto en su decisión de 1983, la Corte declaró sin lugar el recurso de amparo al considerar que no era manifiesto el alegato de inconstitucionalidad de la Resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral, “y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad”,⁴³ con lo cual se estableció otro de los principios básicos en materia de amparo, y es que el Tribunal no puede entrar a decidir las acciones de amparo si existe un recurso o acción judicial paralelo e idóneo como medio de amparo, como en materia de actos administrativos son los recursos contencioso-administrativos de anulación.

6. *El criterio de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en 1984: El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo*

Este criterio ha sido claramente expuesto por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 25 de enero de 1984, al considerar que la acción de amparo resulta improcedente contra los actos administrativos, “por cuanto esta acción es un medio extraordinario (sic) de protección que sólo puede ser utilizada cuando no existan vías a través de las cuales puedan obtenerse el restablecimiento de los derechos subjetivos”⁴⁴. En el caso concreto sometido a conocimiento de la Corte Primera se trataba de un acto administrativo formal definitivo y firme de un Consejo de Facultad de una Universidad Nacional, que no había sido objeto de recursos, ni administrativos ni contencioso-administrativos, y por tanto no se trataba de “una actitud táctica de la autoridad administrativa, sobre la cual no hubiera existido ninguna otra vía jurídica para impugnarlo”; en otras palabras, como lo dijo la Corte Primera, “la actuación en concreto del Consejo de la Facultad no es una vía

41 *Idem*, p. 170.

42 *Ibidem*, p. 170. La atribución 12 del artículo 42, asigna competencia a la Corte Suprema en Sala Política Administrativa para “declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los *actos administrativos* generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”.

43 *Ibidem*, p. 170.

44 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 17, Caracas, enero-marzo 1984 pp. 182 a 185.

de hecho o un acto material que no estuviese respaldado por un acto administrativo, frente al cual el interesado hubiera carecido de algún tipo de protección, sino que por el contrario, consiste en una decisión de carácter jurídico, que de ser arbitraria o ilegal, ha podido invalidarse por la vía del recurso jerárquico administrativo, y que en el supuesto de que también hubiera sido confirmado por el Consejo Universitario, también la protección de sus derechos violados por dicho acto ha podido conseguir el recurrente por vía de recurso contencioso-administrativo de anulación”.⁴⁵

Este criterio, que compartimos, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se desarrolló en la misma Sentencia de 25 de enero de 1984, en la siguiente forma:

“En efecto, cuando frente a determinada actuación de la administración se prevea un medio específico para controlar su constitucionalidad o ilegalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho o garantía violado, la acción de amparo es inadmisibles, porque aparte de que los efectos que se aspiran conseguir con el recurso de amparo es posible obtenerlos con el medio específico de impugnación, la aceptación general e ilimitada de tal acción haría inútil e inoperante los remedios jurídicos y judiciales que la Constitución y las leyes prevén ordinariamente. Tal sucede con los recursos administrativos, la acción de inconstitucionalidad y los recursos contencioso-administrativos de anulación que, de admitirse la acción de amparo, sin que el recurrente haya ejercido tales medios de impugnación, se eliminaría de un solo golpe todo el sistema de control de la legalidad contemplado en el ordenamiento jurídico venezolano. En efecto, ¿de qué serviría seguir manteniendo los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa, si los particulares pudieran intentar directamente la acción de amparo frente a los actos administrativos? ¿para qué continuar regulando los recursos administrativos y las acciones de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos de los poderes públicos y la tramitación de los juicios de tales acciones, si su anulación pudiera obtenerse principalmente por la vía del amparo? La consagración absoluta e ilimitada del amparo sacudiría los cimientos mismos del sistema jurídico del país, hasta el punto que ante una decisión firme de cualquier autoridad, que ha causado estado, ya no habría seguridad y certeza alguna, ni mucho menos estabilidad. Piénsese en aquellos procedimientos como el de despidos injustificados o de protección de la inamovilidad laboral, si después de acordado un reenganche por una Comisión Tripartita o por un Inspector del Trabajo, en lugar de ejercer la apelación ante la Comisión de Segunda Instancia o ante el Ministro del Trabajo, el patrono acudiera directamente ante esta Corte por la vía del amparo constitucional a solicitar su anulación. Además de la indefensión que se causaría al beneficiado con el reenganche, se estarían eliminando instancias ordinarias y los trámites normales que deben seguir los órganos naturales para revisar las actuaciones de sus subalternos y sus propias decisiones, creándose

45 *Idem*, p. 182.

como regla general un régimen de excepción en materia jurisdiccional, representado por un juicio breve y sumario y por una acción extraordinaria.

Pero por otra parte, la consagración ilimitada y absoluta de la acción de amparo, convertirá a los Tribunales en órganos ordinarios de la actividad y actuación administrativa, es decir, en órganos de alzada, al que constantemente acudirían los particulares para que se les restableciera sus derechos, perdiéndose de este modo uno de los fundamentos del principio de la legalidad administrativa cual es la potestad o poder de autocontrol, de la propia administración y, en concreto, de su facultad de revisión de la actividad de los órganos administrativos. Tal potestad y facultad, además de inútiles, serían innecesarias y terminarían siendo erradicadas del ordenamiento. De este modo operaría en la práctica una derogación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo atinente a la jurisdicción contencioso-administrativa, trastocándose el régimen normal y ordinario de los procedimientos administrativos y de los juicios de nulidad, de un modo tal que lo corriente sería entonces los juicios sumarios y los jueces se convertirían en jueces de excepción y no en jueces naturales.

Por las razones anteriores, la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha consagrado el carácter extraordinario de la acción de amparo, cuando en sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 26-04-71, asentó que, calificada de acto administrativo determinada medida de una autoridad, “es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad y que, por lo tanto, los Tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos” (*Gaceta Oficial* N° 1.478 Extraordinario de 16-07-71). Además, en sentencia de fecha 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se reproducen en el Acuerdo con fuerza obligatoria dictado por la Sala Político-Administrativa, en fecha 24 de abril de 1972, el máximo Tribunal señaló que constituye grave extralimitación de atribuciones de los Tribunales el que éstos sustancien y decidan, por el procedimiento breve y sumario del amparo, la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos. Esto significa, agrega esta Corte, que sólo por la vía de los recursos de anulación pueden los Tribunales Contencioso-Administrativos anular tales actos y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas, conforme lo ordena el artículo 206 de la Constitución y no por la vía de la acción constitucional a que se contrae el artículo 49 del mismo texto constitucional. En consecuencia, como lo estableció el máximo Tribunal, en la citada sentencia de su Sala Político-Administrativa de fecha 14 de diciembre de 1970: “Pero el derecho de obtener la actuación de los Tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercido con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y Juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo con la naturaleza de la acción y que, en su conjunto, constituyen la garantía procesal por excelencia del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón de ello, “el derecho de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses”, debe necesariamente ser ejercido por todos “en los términos y condiciones establecidos por la Ley” (artículo 68

ejusdem), o lo que es lo mismo, en los Tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador”.

En congruencia con lo expuesto, no puede esta Corte, por la vía del amparo revocar o anular la medida dictada por el Consejo de la Facultad de Ciencias jurídicas y Políticas, por tratarse de un acto administrativo frente al cual el interesado disponía de los recursos administrativos y de las acciones de nulidad, siendo por esta razón improcedente de la acción de amparo frente a la decisión dictada por dicho Consejo de fecha 14 de septiembre de 1983, y que le fuera comunicada al accionante en fecha 19 del mismo mes y año. En efecto, siendo como es el recurso de amparo una acción no prevista en el ordenamiento constitucional de nuestro país como un medio sustitutivo de control de la legalidad de los actos administrativos por la vía de los recursos administrativos o por la vía del contencioso-administrativo, la acción de amparo en contra de la citada medida resulta improcedente, y así se declara.⁴⁶

Conforme a lo anterior, y existiendo frente a los actos administrativos los recursos contencioso-administrativos de anulación, se entiende por qué la propia Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencias de 1982 consideró, en concreto, la decisión de suspensión de los efectos de los actos administrativos conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como “el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la administración cuya ilegalidad es discutida por el administrado”.⁴⁷

Por tanto, la acción autónoma de amparo no es el único medio judicial de protección y amparo de los derechos constitucionales contra actos arbitrarios de la administración por lo que aun cuando no exista todavía una ley reglamentaria del recurso, ello no significa que frente a actos administrativos arbitrarios, violatorios de derechos individuales, los afectados se encuentren desasistidos. Al contrario, éstos deben utilizar las vías ordinarias⁴⁸ o las vías de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.⁴⁹ Es más, en caso de regularse legalmente el recurso de amparo,

46 *Ibidem*, pp. 182 a 184. Véase la crítica a esta sentencia (crítica que no compartimos) en H. Rondón de Sansó, “El amparo constitucional en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, N° 25, EJV, Caracas 1986 (en prensa), (pp. 29 y ss, original).

47 Véase Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 27-5-82, 7-6-82 y 21-7-82 en *Revista de Derecho Público* N° 11, Caracas, julio-septiembre de 1982, pp. 170 a 172.

48 En los casos en que la “acción esté dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común”, como los que serían objeto de acciones posesorias, siempre que no estén expresamente prohibidas. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70, en *G.O.* 1.447 de 15-12-70, p. 27.

49 En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país respecto del cual se solicitó amparo, que “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 lo que decidió que la sentencia del juez de Primera Instancia en lo Penal que otorgó el amparo “carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de hábeas corpus”. Véase sentencia de la CSJ en SPA de

habría que excluirlo en los supuestos en que están previstas otras vías de amparo o protección jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, como es el recurso contencioso-administrativo⁵⁰ o las acciones posesorias. En todo caso, hasta que no se dicte dicha ley, frente a violaciones de derechos y garantías constitucionales cometidas por la administración por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la administración no está respaldada en un acto administrativo, queda abierta la posibilidad de ejercer el recurso de amparo, pero ante los tribunales con competencia en materia contencioso-administrativa, respetándose, el principio de la “afinidad de la competencia”.

7. *El amparo frente a las actuaciones de particulares*

Por último, debe señalarse que la institución de la acción de amparo podría considerarse que está es concebida en el ordenamiento constitucional venezolano, en base a la regulación parcial que la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución hace del *habeas corpus*, como un medio jurídico de protección contra las actuaciones del Estado que lesionen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales, por lo que se ha estimado que no procedería contra actos de particulares que afecten a otros particulares.⁵¹ Las vías judiciales ordinarias ciertamente, están precisamente abiertas en estos casos, pero ello no obsta para que en la ley reguladora de derecho de amparo, pueda extenderse la protección frente a acciones particulares.⁵² En efecto, es evidente que si no puede obtenerse protección por las vías ordinarias, puede proceder el amparo solicitado por particulares frente a acciones de otros particulares. En base a ello es que los tribunales competentes en materia laboral, han acordado el amparo solicitado por trabajadores frente a empresas que han incumplido la orden contenida en actos administrativos emanados del Inspector del Trabajo. Los jueces laborales han estimado que el incumplimiento por parte de las empresas de dichas órdenes, constituye una violación de los derechos laborales previstos en la Constitución, y en consecuencia han ordenado a las mis-

26-4-71 en *G.O.*, N° 1.478, Extraordinaria de 16-7-71. Véase, en general, J.G. Sarmiento Núñez, “El amparo contra los actos administrativos”, en Ministerio Público, Caracas, enero-abril 1971, pp. 127 a 132.

50 *Cfr.* Hildegard Rondón de Sansó. *El sistema contencioso administrativo de la Carrera Administrativa*, Caracas, 1974, p. 350. Debe señalarse, en todo caso, que la acción de amparo no está prevista en el ordenamiento constitucional venezolano, como una institución comprensiva del control de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, como podría serlo en otros sistemas jurídicos, como el mexicano (Véase en particular, H. Fix Zamudio, “Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela”, en *Libro Homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza*, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1970, Tomo II, pp.333 a 389), por lo que su regulación legal deberá diferenciar los supuestos en que procedan ambas vías de protección jurisdiccional.

51 *Cfr.* Guaicaipuro Martínez M., “Acción de Amparo. Legitimación Pasiva”, en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 9 y ss.

52 Véase Ramón Escovar Salom, *El amparo en Venezuela*, Caracas, 1971, p. 101.

mas a reenganchar a los obreros en los términos del acto administrativo incumplido.⁵³ Asimismo, se debe mencionar la decisión del Juzgado

Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 15 de febrero de 1985, en la cual se acordó un amparo solicitado por particulares conforme a los artículos 49, 59 y 66 de la Constitución, ordenándose la ocupación de una publicación anónima que atentaba contra el honor de los concurrentes.⁵⁴

III. LOS PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES RELATIVOS A LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO

Como resultado de la evolución jurisprudencial mencionada sobre la admisibilidad de la acción de amparo, como acción autónoma y subsidiaria, puede señalarse que en la actualidad (1986) y aún en ausencia de la Ley reguladora del derecho de amparo, ésta puede ejercerse ante todos los Tribunales, según su competencia, para proteger y asegurar el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías que establece la Constitución o que sean inherentes a la persona humana, frente a cualquier perturbación pública o privada que se haga respecto de los mismos, mediante un procedimiento que debe ser breve y sumario, en el cual el juez tiene potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa y de los Tribunales de Instancia en los últimos años ha venido delineando las características de esta acción de amparo en base a los siguientes principios: en primer lugar, ha quedado claramente establecido que la ausencia de (a ley especial de la materia no impide el ejercicio de la acción de amparo; en segundo lugar, se ha establecido que la competencia de los Tribunales para conocer de la acción de amparo se distribuye de acuerdo a su competencia natural y específica; en tercer lugar, se ha precisado el carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo; en cuarto lugar, se ha determinado el carácter breve y sumario del procedimiento; y en quinto lugar, se han ido delineando los poderes del juez al amparar derechos constitucionales.

1. *La ausencia de la ley especial reguladora del derecho de amparo no impide el ejercicio de la acción autónoma de amparo*

Ya hemos señalado el cambio radical de criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia en 1983, en relación al sostenido en 1970, en cuanto a que la ausencia de la Ley especial prevista en el artículo 49 de la Constitución reguladora del derecho de amparo, no impide el ejercicio de la acción autónoma de amparo.

53 Véase las decisiones del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, de 25-4-84, de 10-12-84 (consultadas en original). Véase la referencia en *El Nacional*, Caracas 15-12-84, p. D-21 y el comentario de E. Agudo Freytes, "Nuevo caso de amparo en materia laboral" en *El Nacional*, Caracas 8-11-84, p. A-4;

54 Véase la información en *El Universal*, Caracas 6-3-85, pp. 1-31. 124

En efecto, en sentencia de 14 de diciembre de 1970 la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, al analizar el artículo 49 de la Constitución y la Disposición Transitoria Quinta del mismo texto fundamental, que regula “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”,⁵⁵ concluyó señalando que este procedimiento de *habeas corpus* se estableció única y exclusivamente para proteger la libertad personal, y que “por tanto, 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”.⁵⁶

Esta, en realidad, fue la doctrina establecida en el Acuerdo de fecha 24 de abril de 1972 en el cual la Corte Suprema de Justicia declaró que “la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma.”⁵⁷

Por supuesto, este criterio de la Corte era inobjetable. Sin embargo, en el Acuerdo de 1972, la Corte dió por reproducidos los fundamentos de la sentencia mencionada de 14 de diciembre de 1970, en los cuales la Corte fue más allá en sus razonamientos y estimó que mientras no se dictara la legislación especial prevista en el artículo 49 de la Constitución, no era posible el ejercicio del derecho de amparo respecto de otros derechos y garantías constitucionales mediante una acción autónoma, sino sólo mediante los recursos y acciones que existían en el derecho positivo.

En efecto, en cuanto a la acción autónoma de amparo, la Corte Suprema consideró que se trataba del “ejercicio de una acción cuyo conocimiento no ha sido atribuido por el legislador a un determinado juez y para cuya tramitación aún no se ha establecido el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Constitución Nacional”, razón por la cual estimó indirectamente que mientras esa legislación no se dictara, dicha acción de amparo no podía ser ejercida, para lo cual la Corte siguió el siguiente razonamiento vinculado al contenido del artículo 68 del texto fundamental:

“...el derecho de obtener la actuación de los tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercido con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y Juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo a la naturaleza de la acción, y que en su conjunto, constituyen la garantía procesal, por excelencia del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón

55 Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.434 de 6-2-71, págs. 219.983 y 219.984. Véase también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1975 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 1, Caracas 1978, p. 93.

56 *Idem.*

57 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30513 de 30-9-74.

de ello, el derecho de “utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses” debe necesariamente ser ejercido por todos “en los términos y condiciones establecidos por la ley” (artículo 68 *ejusdem*) o lo que es lo mismo, ante los tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador”.⁵⁸

La Corte, por tanto, confundió el contenido del artículo 69 de la Constitución, que consagra un *derecho* fundamental, con el ejercicio de unas acciones judiciales (garantías), por lo que señaló que el amparo de los derechos constitucionales en ese momento sólo se podía obtener mediante las acciones que en ese momento regulaban el derecho positivo (aparte del procedimiento de *habeas corpus*). La Corte dijo:

“... la intención del constituyente al sancionar el artículo 49, fue formular un principio general, cuya aplicación hubiera quedado en suspenso, aún respecto de las garantías que protegen la libertad personal, hasta que el Congreso sancionara la correspondiente legislación reglamentaria; lo que no significa, como se dijo, 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”.

“En nuestro ordenamiento jurídico hay previsiones —especialmente en el campo de los derechos patrimoniales— que por las características de las acciones y recursos que crean, de los procedimientos que establecen y de las atribuciones que confieren a los tribunales, sirven al propósito que movió al constituyente a incorporar a la Constitución vigente las normas contenidas en el artículo 49. Al sancionar dichas previsiones, el legislador ordinario se adelantó al constituyente del 61, y creó un sistema de garantías jurisdiccionales para amparar, breve y sumariamente situaciones jurídicas subjetivas que tiene como fundamento derechos garantizados o no directamente por la Carta Fundamental”.⁵⁹

En consecuencia, en dicha decisión de 1970 la Corte Suprema reconoció que el texto del artículo 49 de la Constitución, al consagrar el derecho de amparo, no regulaba una acción única de amparo, sino que este podía obtenerse por las acciones y recursos existentes en el derecho positivo; pero estimó además, por el carácter programático que le atribuía, que cuando esas acciones o recursos no existían respecto de ciertos derechos, sin embargo, la acción de amparo autónoma no podía ejercerse por falta de regulación legal, lo cual evidenciaba, al decir de la propia Corte “las lagunas de que adolece el sistema por no estar aún reglamentadas, legalmente, las normas constitucionales”...⁶⁰

En 1983, como se ha dicho, este criterio de la necesidad de la ley especial reguladora del derecho de amparo, para ejercer la acción autónoma de amparo fue modificado radicalmente por la Corte Suprema, al dejar de considerar el contenido del artículo 49 como regulador sólo de garantías (acciones o recursos) y más bien,

58 *Idem.*

59 *Idem.*

60 *Idem.*

como regulador de un *derecho constitucional* el cual, como todos, no requiere de ley reglamentaria para poder ser ejercido, conforme al artículo 50 de la Constitución.

En efecto, en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 20 de octubre de 1983, también antes comentada, la Corte se apoyó en la consideración del contenido del artículo 49 como un “derecho constitucional” y no sólo como una norma reguladora de garantías judiciales, por lo que le es aplicable la previsión del artículo 50 de la Constitución en el sentido de que la ausencia de ley reglamentaria del derecho “no menoscaba el ejercicio del mismo”. Consideró la Corte en esa decisión que “con esta declaración (art. 50) el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que, en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquellos meras declaraciones retóricas sin contenido real”.⁶¹

En esta forma, la Corte cambió su jurisprudencia de 1970, admitiendo abiertamente la posibilidad del ejercicio de la acción autónoma de amparo,⁶² pero quedando incólume el criterio del Acuerdo de 1972 en relación a la competencia de los tribunales penales para conocer del recurso de *habeos corpus* previsto en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, y la competencia exclusiva de los Tribunales Contencioso-Administrativos para anular actos administrativos, incluso en base a pretensiones de amparo.

2. La competencia para conocer de la acción de amparo corresponde a todos los Tribunales de acuerdo a su competencia natural y específica

El problema interpretativo derivado de la aplicación del artículo 49 de la Constitución a finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, estuvo motivado básicamente por el problema de la competencia jurisdiccional para conocer de las acciones de amparo. Los Tribunales penales, que conforme a la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución tenían competencia para conocer de la acción de *habeas corpus*, cuyo procedimiento se regulaba transitoriamente hasta que se dictara la ley del derecho de amparo, sin embargo, habían comenzado a conocer de acciones de amparo relativas a otros derechos constitucionales, aplicando sin embargo, el procedimiento transitorio del *habeas corpus*, lo cual estaba provocando un desquiciamiento en la distribución de competencias judiciales.⁶³ Ello llevó al Fiscal General de la República, quien sostenía la tesis del carácter programático del artículo 49 de la Constitución⁶⁴ a plantear a la Corte Suprema de Justicia en comunicación de 22 de abril de 1972 la “gravísima duda” que le surgía:

61 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Caracas 1983, pp. 169-170.

62 *Idem*

63 Véase las referencias a esas decisiones en E. Agudo Freytes, “Estado actual de la acción de amparo...”, *loc. cit.*, p. 687-706.

64 La tesis restrictiva del amparo por tener el artículo 49 de la Constitución carácter programático, la sostuvo la Corte Suprema de Justicia en la decisión de 14 de diciembre de 1970,

“de sí también los Jueces Penales de Primera Instancia de la República son competentes para conocer de las acciones o recursos de amparo, en general, o sea de aquellos que tienen a lograr el amparo de cualquier otro derecho establecido en la Constitución o inherente a la persona humana; pero distinto al de la libertad personal”.⁶⁵

La comunicación del Fiscal General a la Corte Suprema tuvo por objeto instar a la Sala Político-Administrativa de la Corte para que conforme a lo previsto en el artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, “resuelva por medio de un acuerdo con fuerza obligatoria la duda existente en algunos jueces y ciudadanos sobre la competencia de los Jueces Penales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal de la República, para conocer de esta clase de acciones”.⁶⁶

La Sala Político-Administrativa, dos días después, el 24 de abril de 1972 dictó el Acuerdo requerido en el cual declaró:

“que la competencia de los Tribunales de Primera Instancia y Superiores en lo Penal, de la República, a que se refiere la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, se limita exclusivamente al conocimiento del recurso de *habeas corpus* previsto en dicha norma; y que en consecuencia, toda decisión que no esté apoyada en la competencia específica de dichos Tribunales o que invada la atribuida por la Constitución y las leyes, a otros órganos judiciales, constituye una usurpación o extralimitación de atribuciones”.⁶⁷

Aun cuando en los considerandos del Acuerdo se menciona la sentencia de la Corte de 14 de diciembre de 1970 “cuyos fundamentos” da “por reproducidos íntegramente”, y que sostenía el carácter programático del artículo 49 de la Constitución al considerar que consagraba una garantía procesal y no un derecho constitucional, lo cierto es que el texto del Acuerdo de 1972, de carácter obligatorio⁶⁸ *se limitó* a precisar las competencias de los tribunales penales en materia de libertad personal, al conocimiento de la acción de *habeas corpus*, y que toda decisión que adopten no apoyadas en su competencia específica o que invada la atribuida a otros tribunales, constituye una extralimitación de atribuciones. Este criterio, aun cuando fue desconocido por algunos tribunales penales,⁶⁹ aún es el que orienta el

Gaceta Forense N° 70, p. 179. Esta tesis restrictiva era también sostenida, entre otros, por E. Agudo Freytes, “Algunos casos de Amparo y Hábeas Corpus”, *Anuario 1969, Colegio de Abogados del Estado Lara*, Barquisimeto, pp. 252-256; J. A. de Miguel, “Amparo y Hábeas Corpus en la Constitución de Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, N° 130, Caracas 1965; A. Oropeza, “Conferencia”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 27, Caracas 1964, p. 29; R. Naranjo Osty, en Consejo de la Judicatura, *El recurso de amparo*, p. 4.

65 Véase el texto de la comunicación en *Ministerio Público*, N° 19, Caracas 1972, pp. 103-104.

66 *Idem*, p. 104.

67 Véase en *Gaceta Oficial* N° 29788 de 25-4-72; y en *Ministerio Público*, N° 19, Caracas 1972, pp. 105-107.

68 Véanse los comentarios sobre el alcance de la obligatoriedad del Acuerdo y la base legal (art. 148 LOPJ) que se utilizó en H. Rondón de Sansó, “El amparo constitucional en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, N° 25 (en prensa).

69 Véase E. Agudo Freytes, “Estado actual de la acción...”, *loc. cit.*, pp. 767-771.

desarrollo de la acción de amparo en la jurisprudencia y el que se ha ratificado en la sentencia de la Corte Suprema de 23 de octubre de 1983.⁷⁰ Por eso el Acuerdo de 1972 no se ha modificado formalmente.

En efecto, conforme al Acuerdo de 1972, los tribunales penales, al aplicar la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, sólo pueden acordar el amparo a la libertad personal, y no pueden amparar otros derechos constitucionales en base a esa Disposición Transitoria, que regula sólo el *habeas corpus*.⁷¹ Sin embargo, el Acuerdo regula el principio de que los tribunales penales podrían “apoyados en su *competencia específica*” amparar otros derechos constitucionales distintos a la libertad personal, pero siempre que no invadan la competencia atribuida por la Constitución y las leyes a otros Tribunales, de lo contrario, la decisión que adopten constituiría “usurpación o extralimitación de atribuciones”.

De ello resulta el criterio, ahora expresamente sostenido en la decisión de la Corte de 1983 en la cual se abandona la tesis del carácter programático del artículo 49 de la Constitución⁷² de que el amparo como derecho puede dar origen a una acción subsidiaria y autónoma de amparo, que puede ser ejercida ante todos los Tribunales, quienes son competentes, según la “afinidad de su competencia” jurisdiccional específica, con el derecho constitucional violado y cuyo amparo se solicita.

La Corte Suprema en 1983, en efecto, señaló que los Tribunales:

“deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretenden vulnerados, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarlas a los jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo a la libertad personal”. (Disposición Transitoria Quinta).⁷³

De acuerdo a este criterio, por tanto, ha quedado definitivamente aceptado el carácter del amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, como un *derecho*

70 Véase en *Revista de Derecho Público* N° 16, EJV, Caracas 1983, p. 170

71 Esta tesis había sido sostenida entre otros, por V.M. Álvarez, “El recurso de Amparo y el Hábeas Corpus en la legislación venezolana”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 39, Caracas 1969, p. 14; L. E. Zerpa Díaz, “El amparo constitucional” en *Temas del Derecho*, Mérida 1977, p. 111

72 La tesis amplia relativa al amparo, basada en el artículo 50 de la Constitución había sido sostenida, entre otros, por M. Sierralta, *De los Recursos de Amparo y Hábeas Corpus en el Derecho Constitucional Venezolano*, Caracas 1961, pp. 28-29; R. Escala Zerpa, *Recurso de Amparo contra arbitrariedad de funcionarios públicos*, Caracas 1968; J. R. Quintero, *Recurso de Amparo. La cuestión central...*, *loc. cit.*, pp. 161-169; R. Escovar Salom, *El amparo en Venezuela*, Caracas 1971, pp. 59-61; J.G. Sarmiento Núñez, *Temas Jurídicos*, Caracas 1972, pp. 139-142; J.R. Mendoza Mendoza, *Casos de Jurisprudencia o de nuevas interpretaciones*, Barquisimeto, 1973, p. 329.

73 Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 16, EJV, Caracas 1983, p. 170. 132

constitucional, que puede ejercerse aún en ausencia de ley reglamentaria como lo prescribe el artículo 50 del texto fundamental, y que implica la *obligación de todos* los tribunales de amparar dichos derechos, de acuerdo a la afinidad de la competencia natural que tienen asignada, con el derecho constitucional violado.

Fue precisamente en base a esa doctrina, que en el caso concreto debatido, al tratarse de un amparo solicitado por un candidato presidencial contra un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral, la Corte consideró que como “el amparo no podría ser sino la derivación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano, esta Sala se declara competente para resolver la solicitud presentada, en virtud de la atribución que le otorga el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público (artículo 2 *ejusdem*)”.⁷⁴ Así, la Corte aceptó el criterio que la afinidad de competencia en caso de solicitud de amparo que implique juzgar conductas de entes administrativos, provoca la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

En relación al mismo aspecto de la afinidad de la competencia, por ejemplo, aún siendo competentes los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las demandas contra empresas del Estado, el ejercicio de una acción de amparo contra una actuación de esas empresas violatoria de un derecho laboral, debe realizarse ante los Tribunales del Trabajo, y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa.⁷⁵

Por tanto correspondiendo el conocimiento de la acción de amparo a todos los Tribunales, con razón la Corte Suprema recomendó en su decisión de 1983, “que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia”.⁷⁶

3. El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo

En los considerandos del Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia de 22 de abril de 1972, antes comentado, y frente a la pretendida asunción de competencia de los tribunales penales para conocer de acciones de amparo contra actos administrativos,⁷⁷ la Corte expresó lo siguiente:

74 *Idem*, p. 170.

75 Este fue el criterio sentado por la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo en sentencia de 3-10-85 (caso CAOAFE). Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, p.

76 *Idem*, p. 170. Este mismo criterio fue expuesto por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema en su decisión de 2-7-85 (caso Hevensa) en la cual señaló respecto del amparo, que su “aplicación racional y prudente constituye la mejor defensa de la institución de amparo”. Consultada en original, p. 6.

77 Lo cual había sido defendido por J.G. Sarmiento Núñez “El amparo contra actos administrativos”, *Ministerio Público*, Caracas 1971, pp. 127-131, quien sostuvo que “contra un acto administrativo se pueden intentar dos acciones: a) la acción de amparo, ante la jurisdicción

“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, Estadal o Municipal, y eventualmente, suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento”.⁷⁸

Con ello quedó definitivamente establecido el criterio de la competencia exclusiva de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de la nulidad de actos administrativos, incluso en solicitudes de amparo, por lo que si la violación de un derecho constitucional era provocada por un acto administrativo, sólo los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa podían anular dicho acto y conceder el amparo requerido, incluso mediante la suspensión de efectos del acto administrativo que provocaba la violación del derecho. La Corte ratificaba, en esta forma, la motivación de su decisión del 14 de diciembre de 1971, producida en un proceso originado con motivo de una acción de amparo intentada ante un juez penal, contra un acto administrativo de un Concejo Municipal que había suspendido una licencia. La Corte sostuvo en esa sentencia su competencia para “anular los actos contrarios a derechos emanados de autoridad nacional, estadal o municipal” y que al ejercer esa atribución, la Corte podría revocar lo decidido por el Concejo Municipal y restablecer la situación jurídica infringida... también podría suspender provisionalmente los efectos del acto, por vía de pronunciamiento previo, como ya lo ha hecho, excepcionalmente, en otras oportunidades⁷⁹ siempre y cuando concurren circunstancias que, a juicio de la Corte, hagan indispensables tales medidas, antes de que termine el procedimiento respectivo.⁸⁰

En esta forma, desde comienzos de 1970, la Corte Suprema se declaraba competente para anular actos administrativos en vía contencioso-administrativa, no pudiendo ejercerse una acción autónoma de amparo contra actos administrativos. Este criterio fue luego ratificado en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 20 de octubre de 1983, adoptada con motivo del ejercicio de un recurso de amparo contra un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral, “cuya constitucionalidad debe presumirse -dijo la Corte- mientras no haya sido declarado lo contrario por el órgano jurisdiccional competente y por las vías legales establecidas para el ejercicio de tal tipo de recursos” (de inconstitucionalidad o contencioso-administrativos). En tal virtud, la Corte concluyó señalando que “no puede esta

penal; y b) la acción de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante el recurso de ilegalidad, ante los Tribunales que para esa jurisdicción determine la ley”, p. 130.

78 Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.788 de 25-4-72.

79 En 1970 aún no se habla consagrado en el derecho positivo esta facultad que habla sido creación de la jurisprudencia. En 1976 se consagró en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (art. 136)

80 Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.434 de 6-2-71, pág. 219.985. La Corte concluía declarando que conforme al derecho positivo en 1970, no tenía competencia para “conocer de una acción autónoma de amparo” contra actos administrativos.

Corte hacer un pronunciamiento al respecto (sobre la inconstitucionalidad alegada) sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad” por lo que declaró improcedente el recurso de amparo para dirimir la cuestión planteada.⁸¹

Por tanto, cuando la perturbación a un derecho constitucional la causa un acto administrativo, el derecho de amparo debe ejercerse mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación, no siendo procedente el ejercicio de una acción de amparo autónoma y paralela al recurso contencioso-administrativo de anulación. Por tanto, la acción de amparo como acción autónoma, como hemos dicho, se ha considerado una acción subsidiaria que procede siempre que no exista una vía judicial a través de la cual se pueda ejercer el derecho de amparo,⁸² siendo por tanto improcedente el ejercicio de la acción autónoma de amparo frente a los actos administrativos, los cuales sólo pueden ser impugnados en vía contencioso-administrativa. Tal como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 25 de enero de 1984:

“La acción de amparo resulta improcedente contra... (un acto administrativo), por cuanto esta acción es un medio extraordinario de protección, que sólo puede ser utilizada cuando *no existan* otras vías a través de las cuales pueda obtenerse el restablecimiento de los derechos subjetivos violados”.⁸³

En el caso concreto que trataba de un recurso de amparo contra un acto administrativo de la Universidad de los Andes, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró improcedente el recurso de amparo concluyendo su decisión en la siguiente forma:

“En congruencia con lo expuesto, no puede esta Corte, por la vía del amparo, revocar o anular la medida dictada por el Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, por tratarse de un acto administrativo frente al cual el interesado disponía de los recursos administrativos y de las acciones de nulidad, siendo por esta razón improcedente la acción de amparo frente a la decisión dictada por dicho Consejo... Y que le fuera comunicada al accionante.

81 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, p. 170.

82 El carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo que hemos atribuido a la misma (Véase Allan R. Brewer Carías, “El derecho de amparo y la acción de amparo”, *Revista de Derecho Público*, Nº 22, EJV, Caracas 1985, p. 53), y que la jurisprudencia ha venido desarrollando no es como lo ha entendido (mal interpretado el criterio) H. Rondón de Sansó, como si la acción de amparo “sólo es ejercitable cuando hubiesen sido agotados todos los recursos ordinarios que para el caso específico el sistema jurídico prevé” (H. Rondón de Sansó, “El amparo constitucional en Venezuela”, *loc. cit.*, p. 29 original). Esto sería, en estricto derecho, atribuir carácter “extraordinario” a la acción. Cuando hemos hablado de carácter subsidiario de la acción de amparo es en el sentido de que sólo procede cuando no hay otra vía judicial de amparo prevista, como es el “recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo”.

83 Caso A. I. León Avendaño v. Universidad de los Andes (Ponente J.R. Duque Corredor). Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, p. 182.

En efecto, siendo como es el recurso de amparo una acción no prevista en el ordenamiento constitucional de nuestro país como medio sustitutivo de control de la legalidad de los actos administrativos por la vía de los recursos administrativos o por la vía del contencioso-administrativo, la acción de amparo en contra de la citada medida resulta improcedente, y así se declara”.⁸⁴

Por tanto, de acuerdo al criterio jurisprudencial dominante, la acción autónoma de amparo es de carácter subsidiario, y sólo procede para proteger el goce y ejercicio de derechos constitucionales, cuando no existan otras vías judiciales a través de las cuales pueda obtenerse la protección necesaria y el restablecimiento de los derechos subjetivos lesionados⁸⁵ criterio que es de particular importancia en materia contencioso-administrativa y de amparo frente a los actos administrativos. De ello resulta, por supuesto, no que se niegue el derecho de amparo constitucional ante los actos administrativos, sino que frente a éstos, el recurso contencioso-administrativo de anulación es el medio judicial de amparo constitucional.

Por supuesto, en casos excepcionales que el juez contencioso-administrativo debe apreciar si el recurso “contencioso-administrativo resulta insuficiente o no constituya un medio lo suficientemente rápido y reparador”,⁸⁶ el mismo juez contencioso-administrativo podría admitir la acción de amparo, como acción autónoma, pero en nuestro criterio, no para anular el acto administrativo que viola el derecho

84 *Idem*. p. 184. La Corte Primera se apoya para sostener este criterio en sentencias de la Corte Suprema de Justicia en esta forma: “... la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha consagrado el carácter extraordinario de la acción de amparo, cuando en sentencia, de su Sala Político-Administrativa de fecha 26-4-71, asentó que calificado de acto administrativo determinada medida de una autoridad, “es obvio que el interesado pueda recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad”, y que por lo tanto los Tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos (*Gaceta Oficial* N° 1478 Extra, de 16-07-71)”. *Idem*. p. 183 Además, al comentar la sentencia de la Corte Suprema de 14-12-70, la Corte Primera señala que “sólo por la vía de los recursos de anulación, pueden los Tribunales Contencioso-Administrativos anular tales actos y restablecer las situaciones jurídicas lesionadas, conforme lo ordena el artículo 206 de la Constitución y no por la vía de la acción de amparo constitucional a que se contrae el artículo 49 del mismo Texto Constitucional”. *Idem*, pp. 183-184.

85 La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha insistido en el carácter del amparo como “recurso subsidiario”, que cede ante uno principal, y que por ello, no puede constituir el medio normal de dilucidar controversias respecto a la legalidad de la actuación de los poderes públicos. Véase sentencia de 14-8-85, caso D.L. de Giménez v. Asamblea Legislativa del Estado Lara (Ponente: J.R. Duque Corredor), en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985. En sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 17-1-85, caso Veneformas v. INH (Ponente P.M. Reyes), de 17 de enero de 1985, este criterio se expuso también en forma terminante, en los siguientes términos: “... es característica y requisito de procedencia del recurso de amparo, que frente a la situación fáctica que lesiona a la persona en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, no debe existir recurso paralelo que salvaguarde la situación jurídica infringida; de allí deviene, como se indicó anteriormente, su condición de extraordinario; porque de existir otros recursos, la persona afectada debe hacer uso de tales vías, ciertamente, el amparo exclusivamente procede ante la inexistencia de otras posibilidades procesales”. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, p. 140.

86 R. Escovar Salom, *El amparo en Venezuela*, Caracas 1971, p. 76.

constitucional, sino para amparar la situación jurídica subjetiva lesionada en forma temporal. Este ha sido el criterio sostenido por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 14 de agosto de 1985, en la cual frente a un acto administrativo de destitución de una funcionaria de una Asamblea Legislativa en estado de gravidez, la corte admitió la procedencia de recurso de amparo temporal, en los siguientes términos:

“... cuando los medios ordinarios no pueden reparar los posibles perjuicios causados por los efectos inmediatos de una actuación administrativa, tratándose de derechos constitucionales como en el presente caso, en el cual la recurrente solicitó el amparo para que se le garantizara la protección que le reconoce la Constitución por su estado de gravidez, si se espera que finalice la vía administrativa, para que se extinga el acto que la afectó y luego que culmine el respectivo juicio contencioso-administrativo que declare su nulidad, no sería posible proteger derecho alguno derivado del embarazo, que por razones naturales y biológicas tiene un período determinado, en razón del tiempo transcurrido. Por esta causa, en casos como el presente, para la protección de la madre embarazada, es procedente solicitar un amparo constitucional *no para que se anule un acto* supuestamente ilegal, sino para que *hasta tanto se resuelve definitivamente acerca de la ilegalidad de la actuación administrativa impugnada*, se proteja la maternidad. En efecto, el medio ordinario en el caso presente, los recursos administrativos y dentro de ellos la suspensión en vía administrativa de la decisión cuestionada e inclusive la acción de nulidad, no podrían proteger el derecho constitucional reclamado por la recurrente, por cuanto el proceso de embarazo es un hecho biológico que no admite suspensiones o interrupciones, y mucho menos esperar, y por ello, aquellos recursos ya no pueden calificarse de ordinarios, porque no pueden reparar de inmediato el perjuicio que sufre una madre embarazada que es separada de su empleo”.⁸⁷

Por tanto, si bien el principio general de que el medio de amparo frente a actos administrativos es el recurso contencioso-administrativo, en casos como el indicado, cuando este, como medio ordinario no puede dar la protección requerida, el juez puede admitir el amparo, no para anular el acto administrativo que viola el derecho, sino para proteger el mismo mientras se dilucida su ilegalidad. En el caso mencionado, el amparo o protección concedida a la funcionaria en estado de gravidez, dijo la Corte Primera “cesa al terminar el período postnatal” y en todo caso, “no produce cosa juzgada respecto a la validez o no del acto impugnado”.⁸⁸

Como hemos señalado esta característica de la acción autónoma de amparo, de ser subsidiaria en el sentido de que sólo procede cuando no hay otra vía procesal que permita ejercer el derecho de amparo, es de particular importancia para configurar el recurso contencioso-administrativo de anulación, también como una vía judicial de amparo, sobre lo cual insistiremos más adelante. Antes sin embargo, y

87 Sentencia de 14-8-85, cit., en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985. Este criterio ha sido ratificado por la misma Corte Primera en sentencias de 17-12-85 y 20-2-86 (consultadas en original).

88 *Idem*.

para concluir las referencias a los criterios jurisprudenciales sobre la acción autónoma de amparo, debemos comentar los aspectos procesales de la misma.

4. *El carácter breve y sumario del procedimiento*

De acuerdo al artículo de la Constitución, al regularse el derecho de amparo se estableció expresamente que “el procedimiento será breve y sumario”, por lo que en ausencia de la Ley de Amparo, a los efectos de aplicar esa norma constitucional, los jueces han de aplicar por vía analógica, procedimientos breves y sumarios previstos en el ordenamiento. Sobre estas expresiones, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha señalado lo siguiente: El procedimiento debe ser *breve*, “en el sentido de tener por sí la condición de ser urgente, en tal condición, será tramitado con celeridad y debe ser resuelto en el menor tiempo posible”; además, debe ser *sumario*, en el sentido de que “implica que su procedimiento debe ser simple, sencillo, despojado de incidencias, carente de formalidades complejas y se debe desarrollar en una relación procesal sin partes, limitada en principio, a la actuación del solicitante y del Juez que va a conocer del asunto”.⁸⁹

Ahora bien, ante la ausencia de la legislación específica que regule los aspectos procesales del ejercicio y desarrollo de la acción de amparo, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha considerado acertado aplicar para la tramitación de las acciones de amparo, el procedimiento previsto en los artículos 209 y 210 del Código Orgánico Tributario que tienen por objeto “amparar a los contribuyentes de tributos nacionales ante demoras excesivas de la Administración Tributaria en resolver sus peticiones”.⁹⁰ Estas normas, en efecto, que regulan la allí llamada “acción de amparo”, aplicadas a la acción autónoma de amparo, podrían dar lugar a los siguientes elementos adjetivos:

1. El escrito de la acción debe ser presentado por la persona afectada, o su representante legal, ante el Tribunal competente, y en el mismo deben especificarse las situaciones de hecho que provocan la violación del derecho cuyo amparo se solicita, así como las gestiones realizadas para impedir o reclamar las violaciones.

2. Si la acción apareciere razonablemente fundada, el Tribunal requerirá informes sobre la causa de la violación y fijará un término breve y perentorio para la respuesta, por parte del funcionario o entidad que causa la violación.

3. Vencido el lapso, el Tribunal debe dictar una decisión “que corresponde al amparo del derecho lesionado” dentro de los cinco días hábiles. En dicha decisión, si es el caso, fijará un término a quien haya violado el derecho amparado para que cumpla la decisión de hacer, de no hacer, de dar o de deshacer que contenga el amparo, según los casos, o si es el caso, restablecer directamente la situación jurídica lesionada.

89 Véase la sentencia citada de 17-1-85, *Revista de Derecho Público*, N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, p. 140.

90 *Idem*. Código Orgánico Tributario (COT) de 1982, *Gaceta Oficial* N° 2.992 Extraordinario, de 3-8-82.

Las normas del Código Orgánico Tributario que *mutatis mutandis* dan origen a los mencionados aspectos adjetivos, en criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, “recogen y desarrollan sabiamente el recurso procesal contenido en el artículo 49 de la Constitución, y que ante la cierta falta de regulación legislativa *ad hoc* del amparo, la aplicación de esas normas procesales de forma subsidiaria por la Corte ha sido, sin duda, acertada y cumple satisfactoriamente la exigencia de brevedad en el trámite de los recursos de amparo”.⁹¹ Adicionalmente, la Corte Primera, al comentar la aplicación del procedimiento mencionado en un caso concreto de amparo, señaló que ello se hizo “en una actitud definida de impedir que el mismo se transformara en una situación procesal compleja, confusa, limitada en el tiempo a resolver las múltiples y variadas impugnaciones opuestas como puntos previos; y ello lo logró, difiriendo el conocimiento de tales impugnaciones al momento y a la oportunidad de resolver de manera definitiva el mérito de la solicitud”.⁹²

Por último, en relación a los aspectos procesales de la acción de amparo, debe mencionarse la doctrina desarrollada por la jurisprudencia de las Salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de la Improcedencia del recurso de casación contra las decisiones de última instancia que se adopten en juicios de amparo. Esta doctrina se expuso inicialmente en 1971, por la Sala de Casación Penal, en la cual simplemente se señaló que siendo el recurso de casación “de carácter extraordinario, debe estar previsto expresamente en la Ley y la enumeración de los casos en que procede es, necesariamente, taxativa”, y por cuanto “ni el artículo 49 de la Constitución, ni la Disposición Transitoria Quinta de la misma, ni los artículos 333, 58, primer aparte y 62 del Código de Enjuiciamiento Criminal, ni ninguna otra disposición legal, establecen que se admitirá recurso de casación contra las decisiones de los Tribunales Superiores que resuelvan hacerse del recurso de amparo” lo consideró inadmisibile.⁹³

Por su parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema, en sentencia de 14 de diciembre de 1983 basada en argumentos formales, también negó la admisibilidad del recurso de casación contra decisiones adoptadas con motivo de acciones de amparo, considerando que el procedimiento en las acciones de amparo, no constituyen un “juicio civil o mercantil” siendo que la admisibilidad del recurso de casación, conforme al artículo 418 del Código de Procedimiento Civil vigente para la época, sólo está prevista en éstos. La Sala de Casación, en efecto, señaló que el recurso de casación “... no se le concibe sin la existencia de la relación procesal denominada juicio”, que esa Sala ha definido como “las controversias judiciales suscitadas por conflicto intersubjetivos de intereses que el órgano judicial debe resolver por sentencia, previa sustanciación de la causa a través de las formas pro-

91 *Idem.*

92 *Idem.*

93 Sentencia de 13-5-71. Véase en *Repertorio Forense*, N° 1761, 26-8-71, pp. 4-6. Igual criterio lo sentó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en decisión de 12-8-71, *Repertorio Forense*, N° 1854 de 28-11-71, pp. 4-6.

cesales previstas por la Ley”. Ahora bien, al analizar los aspectos adjetivos de la acción de amparo, la Sala de Casación Civil señaló que:

“... en manera alguna se trata de una acción a seguirse dentro del procedimiento ordinario ni dentro de los procedimientos especiales, destinada a obtener pronunciamiento, sentencia, que decida una controversia suscitada entre partes”.⁹⁴

Esta doctrina se ratificó por la misma Sala de Casación Civil en sentencia de 31 de enero de 1985, en la cual se insistió en que como “las actuaciones o procedimientos seguidos para acordar o negar un mandamiento de amparo constitucional no constituyen juicio en los términos señalados por el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil,... ninguna actuación procesal que directa o indirectamente se relacione con el amparo constitucional estaría sometida al recurso de casación”.⁹⁵

Frente a esta doctrina formalista, en nuestro criterio, en la necesaria legislación del derecho de amparo, precisamente por el carácter de medio de protección constitucional de los derechos fundamentales que tiene el amparo, debería preverse el recurso de casación contra las decisiones de última instancia adoptadas como resultado de acciones de amparo.⁹⁶ Siendo el recurso de casación un medio de control de constitucionalidad y legalidad de las decisiones judiciales, dada la importancia y repercusiones de las decisiones en materia de amparo, estas deberían estar sometidas al recurso de casación, que a su vez debería servir de vía judicial de amparo contra las decisiones de los jueces superiores violatorias de los derechos y garantías constitucionales. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a ésta corresponde ejercer el control de “la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público”, por lo que el recurso de casación en cuanto a las decisiones judiciales en materia de amparo es precisamente el medio judicial que debe estar abierto para el ejercicio de dicho control.

5. *Los poderes del juez de amparo*

Por último, dentro de los elementos que han ido configurando la acción de amparo en Venezuela y que se deducen de las múltiples decisiones de los Tribunales en la materia, deben mencionarse los relativos a los poderes del juez de amparo, quizás los más importantes para asegurar el derecho de todos a ser amparados por los Tribunales, como lo indica la Constitución.

En esta materia, por supuesto, la labor de los jueces está guiada por el mandato constitucional del artículo 49: “Los Tribunales *amparán* a todo habitante de la República, *en el goce y ejercicio* de los derechos y garantías...”, para lo cual “el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídi-

94 Sentencia de 14-12-83 transcrita y ratificada en su doctrina por sentencia de la misma Sala de Casación Civil de 31-1-85, (consultada en original)

95 *Idem*. En el Código de Procedimiento Civil vigente, de 1985, el artículo 312 utiliza las mismas expresiones “juicios civiles o mercantiles”

96 En este sentido la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que corresponde a la Corte, “conocer del recurso de casación en los juicios civiles, mercantiles, del trabajo y en cualesquiera otros en que se consagre dicho recurso *por ley especial*”, (art. 42, 33).

ca infringida”. Por ello, en definitiva la acción de amparo siempre se traduce o en una condena⁹⁷ pronunciada contra quien produjo la violación del derecho constitucional, que puede ser de dar, de hacer, de no hacer o de deshacer, según los casos, o puede ser una decisión de restablecer directamente la situación jurídica infringida, si ello es posible con la sola decisión judicial.⁹⁸

El efecto judicial de la acción de amparo, por supuesto, es el aspecto más importante de la misma, pues según los poderes atribuidos al juez, la protección en el goce y ejercicio de los derechos constitucionales será efectiva. Por ello, las amplias posibilidades judiciales que la norma del artículo 49 de la Constitución abre a los jueces de amparo, permiten señalar que estos se encuentran, al igual que los jueces norteamericanos e ingleses⁹⁹ con una amplia gama de “remedios” judiciales que pueden utilizar para hacer efectivo al amparo de los derechos fundamentales. Por tanto, y las múltiples sentencias de Tribunales de instancia en materia de amparo que se han venido produciendo lo confirman, la decisión del Juez puede consistir, en mandamientos de dar, de hacer o de deshacer (órdenes) o en mandamientos de no hacer (prohibiciones). En cuanto a los mandamientos de dar, puede tratarse de una condena a restituir un bien, por ejemplo, cuando se ampara el derecho de propiedad, o puede consistir en la condena al pago de una suma de dinero compensatoria del valor del mismo. Por su parte, los mandamientos de hacer se traducen en órdenes dadas a quien ha violado el derecho amparado, de realizar actos en sentido positivo,¹⁰⁰ necesarios para restablecer el derecho infringido. En cuanto a los mandamientos de deshacer, pueden consistir en la orden u obligación impuesta a un sujeto, cuando posible, de destruir algo, o cancelar o deshacer una actividad realizada cuando ello es necesario para restablecer el derecho infringido. Por último, los mandamientos de no hacer, se traducen normalmente en prohibiciones¹⁰¹ u

97 La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por ejemplo en una sentencia de 3-10-85 señaló respecto de una acción de amparo interpuesta por un trabajador a fin de que una empresa diera cumplimiento a la orden de reenganche dictada por una Comisión Tripartita Laboral así como al pago de salarios caídos, que “la acción de amparo se traduce en una condena a una obligación de hacer (reenganche) y otra de dar (pagar sumas de dinero) en contra de una empresa con participación estatal decisiva. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985.

98 Como lo ha señalado H. Rondón de Sansó, “la informalidad del amparo facultad al juez para darle el contenido que juzgue necesario. El eventual contenido del amparo puede ser: acordar un plazo para obtener una respuesta; obligar a la destrucción de una obra; prohibir la difusión o representación; impedir la realización de un acto; dispensar de un trámite”. Véase en “El amparo constitucional en Venezuela,” *loc. cit.*, (p. 38 original).

99 Véase F.H. Lawson, *Remedies o/English Law*, Londres 1980, p. 175; B. Schwartz y H.W.R. Wade, *Legal control of government*, Oxford 1978, p. 205.

100 Por ejemplo, equivalentes a las mandatory injunctions del derecho inglés. Véase F.H. Lawson, *op. cit.*, p. 198; o de los writ of mandamus del derecho norteamericano N° Véase L.L. Jaffe, *Judicial control of Administrative Action*, Boston 1965, p. 176.

101 Por ejemplo, equivalentes a las prohibitory orders o injunctions del derecho inglés. Véase F.H. Lawson, *op. cit.*, p. 179; o a las injunctions del derecho Norteamérica. Véase B. Schwartz y H.W.R. Wade, *op. cit.*, p. 221; L.L. Jaffe, *op. cit.*, p. 193.

órdenes negativas, es decir de abstención dadas a quien ha violado un derecho, para impedir otras violaciones o para restablecer el derecho violado.

Pero los poderes del juez de amparo van más allá, pues no sólo está facultado para dar órdenes o imponer prohibiciones a quien ha violado un derecho constitucional para ampararlo, sino que está facultado para restablecer directamente, cuando ello es posible con la sola decisión judicial, el derecho infringido, sustituyendo con su decisión cualquier actividad adicional por parte de otro sujeto de derecho o autoridad.¹⁰²

IV. LOS JUECES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS COMO JUECES DE AMPARO

Hemos señalado que la Constitución establece el derecho de amparo, como derecho fundamental de todos a ser protegidos por los Tribunales en el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Este derecho de amparo, así concebido, se puede ejercer a través de diversas vías judiciales que aseguren esa protección o a través de la vía subsidiaria de la acción autónoma de amparo que, como lo tiene dicho la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo, “solamente puede acordarse ante el supuesto concreto de la inexistencia de otros recursos administrativos judiciales, ordinarios o especiales, que pueden alcanzar el fin perseguido con el amparo”.¹⁰³

Por tanto, como ya hemos señalado, frente a actos administrativos, cuando mediante éstos se violen los derechos garantizados en la Constitución, la vía judicial de amparo establecida contra ellos es el recurso contencioso-administrativo de anulación, pues de acuerdo al artículo 206 de la Constitución, sólo los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular actos administrativos. En esta forma, el recurso de anulación, cuando un acto administrativo es inconstitucional por violatorio de derechos fundamentales, es el medio judicial de ejercicio del derecho de amparo constitucional, no siendo procedente el ejercicio paralelo de una acción autónoma de amparo frente a actos administrativos.

Este carácter del recurso contencioso-administrativo de anulación de medio o vía judicial de amparo, por supuesto, tiene una enorme importancia tanto por las implicaciones en relación al régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa, como por la importancia que tiene el establecer un efectivo medio de amparo frente a las acciones u omisiones de las autoridades administrativas que violen derechos constitucionales. Aun cuando el amparo, como derecho, puede ejercerse contra perturbaciones a los derechos fundamentales realizadas por particulares, es evidente que las más de las veces el amparo es un derecho para asegurar protección frente a

102 Por ejemplo, cuando el juez directamente decide la incautación de publicaciones que vulneran el derecho al honor. Caso Cisneros, sentencia del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 15-2-85 (consultado en original).

103 Sentencia de 17-1-85 en *Revista de Derecho Público*, N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, p. 140.

las actuaciones de las autoridades públicas, y en particular, de las autoridades administrativas.

Por tanto, la relación entre el amparo y el contencioso-administrativo se plantea en diversa forma, según que la perturbación al derecho constitucional se produzca por una actuación de hecho de la Administración, por un acto administrativo, o por el retardo o negativa de la Administración a actuar. En el primer caso, la acción autónoma de amparo se debe intentar, en principio, ante la jurisdicción contencioso-administrativa; en los dos últimos casos, el recurso contencioso-administrativo de anulación y el recurso contencioso administrativo contra la carencia administrativa son las vías judiciales de amparo.

1. *El amparo contra las actuaciones o vías de hechos de la Administración y la competencia de los Tribunales Contencioso-administrativos*

El primer aspecto de interés a destacar es que los Tribunales Contencioso-Administrativos, en general, deben considerarse como jueces de amparo cuando las perturbaciones al goce y ejercicio de derechos fundamentales cuyo amparo se pretende, sean provocados por actuaciones administrativas, que no configuren actos administrativos. En efecto, dado el principio de distribución de la competencia judicial en materia de amparo definido por la Corte Suprema de Justicia, vinculado al criterio de la afinidad de la competencia natural del juez con el derecho constitucional violado, la primera cuestión a dilucidar, en relación a esa distribución de competencias, cuando la perturbación al derecho constitucional la causa una actuación de hecho de la Administración (vía de hecho), es establecer si el respectivo Tribunal competente es el órgano respectivo de la jurisdicción contencioso-administrativa o el Tribunal cuya competencia sea afín con el derecho violado. En otras palabras, en caso de actuaciones administrativas que no sean actos administrativos, el principio de la afinidad de la competencia ¿debe determinarse por el sujeto (Administración) que produce la lesión del derecho constitucional, sea cual sea; o debe determinarse por el derecho cuyo amparo se solicita, sea quien sea el sujeto que provoca la lesión?

La cuestión a dilucidar es, por tanto, si la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa resulta o no atraída cuando se produce una lesión a cualquier derecho constitucional provocada por una autoridad administrativa. El problema está expresamente resuelto a nivel constitucional en relación a la libertad personal: aun cuando la violación de ésta se produzca por vías de hecho de la administración, los Tribunales Penales de Primera Instancia son competentes en materia de *habeas corpus*¹⁰⁴ y no los Tribunales Contencioso-Administrativos. Pero en relación a los otros derechos y garantías constitucionales no hay solución regulada en el derecho positivo.

Por tanto, si una actuación de hecho de una autoridad administrativa lesiona el derecho a la educación ¿será competente para conocer del amparo el Juez Civil de Primera Instancia?. Uno de los más importantes casos de amparo resueltos por Tri-

104 Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

bunales de Instancia competentes en materia civil confirman esta tesis.¹⁰⁵ Si se trata de una violación de un derecho laboral ¿la competencia será de los Tribunales de Trabajo?. Los más importantes casos de amparo resueltos por los Tribunales Laborales confirman esta tesis.¹⁰⁶

En todo caso, el asunto se ha planteado en los Tribunales en múltiples ocasiones y puede decirse que no sólo no hay jurisprudencia uniforme, sino que la hay contradictoria.

Debe destacarse, por ejemplo, la situación planteada en acciones de amparo del derecho a la estabilidad laboral, y que han originado conflictos de competencias entre diferentes Tribunales.

El primer caso se refiere a una acción de amparo intentada por un empleado de una Universidad Nacional Experimental contra el acto de destitución. La acción fue intentada ante un Juez Penal, éste se consideró incompetente porque su competencia en la materia se reducía a las acciones de *habeas corpus* y porque se trataba de la nulidad de un acto administrativo y declinó la competencia en el Juzgado Superior Contencioso-Administrativo de la Región Nororiental. Para ello siguió el criterio de “si estos juzgados son los competentes para conocer de la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, también han de conocer los recursos de amparo constitucionales cuando se transgrede un derecho por una decisión administrativa”. A su vez, el Juzgado Superior Contencioso-administrativo de la Región Nororiental se declaró incompetente en base al argumento de la ausencia de reglamentación en el artículo 49 de la Constitución y a que la competencia de los juzgados contencioso-administrativos “no implica en modo alguno que les incumba

105 Por ejemplo, fue resuelto por un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, un recurso de amparo por violación del derecho a la educación (caso Rondalera, decisión del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, revocada por el Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la misma circunscripción de fecha 10-2-83 —consultada en original— Exp. 4110). En otros casos de derechos civiles como el derecho al honor o el derecho a asociación, los recursos de amparos fueron resueltos por Tribunales Civiles pero las violaciones no fueron cometidas por autoridades administrativas. Por ejemplo, por violación del derecho al honor (caso Cisneros, decisión del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil de la misma Jurisdicción, de 15-2-85 —consultada en original); y por violación del derecho de asociación con fines lícitos (caso Tradición, Familia y Propiedad —TFP—, decisión del Juzgado Superior Sexto en lo Civil y Mercantil de la misma Circunscripción de 18-7-85 —consultada en original— Véase *El Universal*, 23-7-85, pp. 1-29).

106 Por ejemplo, han sido resueltos por Tribunales del Trabajo recursos de amparo para la protección de derechos laborales. Por ejemplo, en relación al derecho de huelga (Caso Hevensa, decisión del Juzgado de Primera Instancia de Tránsito y Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar de 22-10-84, referida en decisión de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 2-7-85 (Nº 193) —consultada en original— Véase *El Nacional*, 3-7-85, p. D. 4); y en relación al derecho a la inamovilidad laboral por la cláusula sindical (caso Galletas La Favorita C.A. decisión del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de 25-4-84 —consultada en original— y referida en E. Agudo Freytes, “Nuevo caso de amparo en materia laboral”, *El Nacional*, 8-11-84, p. A-4; y caso Cinema Norte C.A. decidido por el mismo Juzgado en 10-12-84 —consultada en original—).

conocer del recurso de amparo”, constatando además que el solicitante de amparo en el caso concreto, no había propuesto “ningún recurso contencioso-administrativo de anulación que, por razones de ilegalidad, alegara contra el acto administrativo de destitución”. El conflicto de competencia fue sometido a la decisión de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y ésta, luego de ratificar la doctrina de la Sala Político-Administrativa establecida en la sentencia comentada de 20 de octubre de 1983¹⁰⁷ en el sentido de que la ausencia de la Ley especial prevista en el artículo 49 de la Constitución no impide el ejercicio del recurso de amparo, resolvió el conflicto de competencia, decidiendo que el competente era el Juzgado Contencioso-Administrativo. Para ello, señaló que resultaba “manifiesto” que el Tribunal Penal no era “el competente para conocer del presente recurso de amparo que no versa sobre la privación o restricción de la libertad personal, ya que de conformidad con la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución la competencia del Juez Penal en esa materia queda limitada al conocimiento del amparo de dicha garantía”. Agregó la Sala de Casación que el planteamiento y la petición del solicitante, basada en la destitución de un acto administrativo con trasgresión de normas legales y la indefensión alegada, “conforman una cuestión de derecho administrativo que, por su afinidad con la competencia que en lo contencioso administrativo tiene el Juzgado Superior requerido, debe ser conocida y resuelta por éste en ejercicio de ese fuero especial que tiene”¹⁰⁸. En esta forma, la Sala de Casación de la Corte Suprema estableció otro criterio en relación al principio de la afinidad de la competencia, en el sentido de que las “cuestiones de derecho administrativo” envueltas en una acción de amparo, atraen la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Este criterio fue seguido en otro caso decidido por el mismo Juzgado Superior Contencioso-Administrativo de la Región Nororiental, ante el cual un Tribunal de Primera Instancia en lo Civil declinó la competencia para conocer de un recurso de amparo. El caso fue el siguiente: Un trabajador de una Corporación de Desarrollo Regional (Corporiente) fue despedido injustificadamente, por lo que solicitó de la Comisión Tripartita Laboral el reenganche y pago de salarios conforme a la Ley contra Despidos Injustificados. La Comisión Tripartita acordó lo solicitado pero la Corporación se resistía a cumplir la decisión, razón por la cual el interesado intentó recurso de amparo. Ahora bien, siendo las Comisiones Tripartitas órganos administrativos y sus decisiones actos administrativos, el Juzgado Superior Contencioso-Administrativo aplicó el criterio de la afinidad de competencia para resolver la declinatoria de la misma, en la siguiente forma: si Corporiente hubiera impugnado el acto administrativo de la Comisión Tripartita, “el Tribunal competente sería sin duda la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y en modo alguno este Juzgado Superior, ni ningún otro, aunque todos pertenezcan a la misma jurisdicción genérica... De lo contrario, si prosperara la tesis de la afinidad lata para determinar

107 Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, p. 170.

108 Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de 8-4-84 (Consultada en original) (Caso G.J. León v. Universidad de Oriente).

la competencia en los recursos de amparo constitucionales, todo órgano de la administración de justicia luciría apto y sin distinciones para conocer de dichos recursos extraordinarios”. La decisión del Juzgado Superior Contencioso-administrativo, por tanto, planteó el conflicto de competencia ante la Sala de Casación, pero considerando que el Tribunal competente era la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.¹⁰⁹ La afinidad de la competencia en este caso también seguía el criterio de la cuestión de derecho administrativo, por la naturaleza del acto que debió haber sido recurrido y el Tribunal competente para conocer de los juicios de nulidad de los actos administrativos.

Pero en un caso similar, planteado como conflicto positivo de competencia directamente ante la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo en un procedimiento de amparo intentado ante un Juzgado de Primera Instancia en materia del Trabajo, iniciado por una acción de amparo contra la negativa de una empresa del Estado (CADAFE) de cumplir una decisión de una Comisión Tripartita Laboral de reenganche de unos trabajadores y pago de salarios caídos, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ante la solicitud de la mencionada empresa del Estado, se consideró incompetente para conocer del recurso de amparo en virtud de que el derecho violado era un derecho laboral correspondiendo el asunto a los Tribunales del Trabajo. La afinidad de la competencia alegada se basaba en que corresponde a esta Corte Primera conocer de las demandas contra las empresas del Estado, y entre ellas CADAFE; la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, sin embargo, argumentó que esa competencia no abarcaba las “materias especiales”, y dentro de ellas la laboral que eran ajenas a la competencia de los órganos contencioso-administrativos.¹¹⁰ Por tanto, “si los derechos que se dicen violados caben plenamente en la materia laboral, el amparo corresponde a los Tribunales del Trabajo”.¹¹¹

Como se puede observar de todos los casos referidos, no sólo algunos de ellos han sido mal planteados y admitidos en vía de amparo, existiendo de por medio un acto administrativo contra el cual debió recurrirse en vía contencioso-administrativo, sino que en cuanto al criterio de la “afinidad de la competencia” no hay uniformidad jurisprudencial. Particularmente, en los casos en los cuales la violación de un derecho constitucional se produce por una autoridad administrativa mediante cualquier actuación fáctica o vía de hecho (que no sea acto administrativo) dos criterios contradictorios se han manejado por la jurisprudencia: la afinidad de la competencia con el derecho violado y la afinidad de la competencia con la cuestión de derecho administrativo envuelta en el asunto. Esta divergencia, sin du-

109 Acta del Juzgado Superior de la Región Nororiental de 24-5-85 (Caso A. López Zerpa v. Corporiente). Consultada en original.

110 Se ratificaba así la doctrina sentada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema en sentencia de 21-4-83 y por la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo en sentencia de 11-7-85. Véase las referencias en sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 3-10-85, *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985.

111 Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 3-10-85 en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985.

da, debe resolverse en el futuro por la ley que regule el derecho de amparo. En todo caso, nuestro criterio es que se debe optar por el criterio de la afinidad de la competencia vinculada a las “cuestiones de derecho administrativo”, para delimitar la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos para conocer de acciones de amparo cuando la violación al derecho se produzca por una autoridad administrativa, cualquiera que sea el derecho, siempre que específicamente el asunto no se atribuya a otro Tribunal. Este criterio tiene fundamento constitucional en el artículo 206 que atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para “disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”, y sin duda, el objeto del amparo frente a actividades administrativas es precisamente, “el restablecimiento inmediato de la situación jurídica lesionada”, como lo indica el artículo 49 de la Constitución.

Por tanto, mientras haya regulación positiva en la materia, siempre que la perturbación a los derechos constitucionales la produzca una actuación de la Administración Pública, y que ésta no sea un acto administrativo, la competencia para conocer de los recursos de amparo, sea cual sea el derecho vulnerado, con excepción del derecho a la libertad personal,¹¹² debe corresponder a los Tribunales Contencioso-Administrativos, según la distribución de competencias previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: si la actuación proviene de una autoridad nacional, la Sala Político-Administrativa es la competente; si la actuación proviene de Institutos Autónomos, establecimientos públicos u órganos nacionales desconcentrados, la competencia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo; y si la actuación proviene de autoridades de los Estados o Municipios, la competencia corresponde a los Tribunales Superiores con competencia Contencioso-Administrativa en las regiones del país.

Ahora, si la violación del derecho constitucional la produce un acto administrativo el recurso contencioso-administrativo de anulación es la vía jurídica de amparo de los derechos constitucionales. Por ello, frente a actos administrativos no es que no exista derecho de amparo, lo que no existe es la acción autónoma de amparo, pues el derecho de amparo debe ejercerse ante los Tribunales Contencioso-administrativos, quienes están obligados a amparar a todos en el goce y ejercicio de esos derechos.

2. El derecho de amparo contra actos administrativos y el recurso contencioso-administrativo de anulación como vía judicial de amparo

Tal como lo hemos venido señalando, cuando la violación de un derecho constitucional la produce un acto administrativo, el derecho de amparo, previsto en el artículo 49 de la Constitución se ejerce a través del recurso contencioso-administrativo de anulación, y no mediante la acción autónoma de amparo, que como hemos señalado, tiene carácter subsidiario. Sólo los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen competencia jurisdiccional para declarar la nuli-

112 Atribuida a los jueces de Primera Instancia en lo Penal en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

dad de actos administrativos,¹¹³ por lo que sólo estos pueden dar amparo a derechos fundamentales cuando resulten violados por actos administrativos, lo que implica necesariamente la declaración de nulidad del acto por inconstitucionalidad.

A. El restablecimiento inmediato del derecho infringido a través del recurso contencioso-administrativo de anulación

Tal como lo ha indicado la muchas veces citada sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 25 de enero de 1984, “cuando frente a determinada actuación de la administración se prevea un medio específico para controlar su constitucionalidad o ilegalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho o garantía violado, la acción de amparo es inadmisibile, porque... los efectos que se aspiran conseguir con el recurso de amparo es posible obtenerlos con el medio específico de impugnación.¹¹⁴ Consecuencialmente, como la misma Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa lo ha indicado, en sentencia de 17 de enero de 1985, la procedencia de la acción autónoma de amparo “solamente puede acordarse ante el supuesto concreto de la inexistencia de otros recursos administrativos o judiciales, ordinarios o especiales, que puedan alcanzar el fin perseguido con el amparo”. Por tanto, concluye la Corte Primera en esta misma decisión, “por vía del recurso de amparo no se puede suspender ni revocar un acto administrativo, contra el cual la solicitante dispone de vías específicas para impugnarlos y de ser procedente puede lograr además la suspensión de su efecto temporal”.¹¹⁵

Por tanto, cuando la violación del derecho constitucional cuyo amparo se busca la produce un acto administrativo, no procede la acción autónoma de amparo sino que el medio judicial de amparo es recurso contencioso-administrativo de anulación, a través del cual, como lo ha señalado la jurisprudencia, se puede lograr el mismo fin perseguido con una acción autónoma de amparo ¿cuál es, en efecto, el fin perseguido con una acción de amparo?. Por supuesto, como lo dice el artículo 49 de la Constitución, el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida para lo cual es necesario un procedimiento breve y sumario. Ahora bien, conforme al artículo 206 de la Constitución y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Contencioso-Administrativos, a través del recurso de anulación tienen competencia además de para anular el acto recurrido, restablecer la situación jurídica subjetiva lesionadas por la actividad administrativa, lo que es la misma finalidad del amparo cuando el acto recurrido viola un derecho constitucional. El juez puede así, además de anular el acto, adoptar decisiones contentivas de mandatos de hacer o deshacer o de no hacer (prohibiciones) dirigidas a la autoridad

113 Art. 206 de la Constitución. La única excepción constitucional está en la Disposición Transitoria Quinta que al atribuir a los jueces penales el conocimiento del recurso de *habeas corpus*, si la violación de la libertad personal la produce un acto administrativo, ello implica la declaración de la inconstitucionalidad del acto para otorgar el amparo.

114 Véase la sentencia de 25-1-84 (Ponente R. J. Duque Corredor), *Revista de Derecho Público* N° 17, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 183.

115 Sentencia de 17-1-85, en *Revista de Derecho Público*, N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, p. 140.

administrativa, y además, cuando sea posible, restablecer directamente el derecho infringido.

Pero el derecho de amparo requiere la inmediatez en la protección, para lo cual un procedimiento breve y sumario es necesario, y ello está previsto en el procedimiento contencioso-administrativo, con los poderes del juez para suspender los efectos del acto administrativo violatorio de un derecho constitucional, in *limine litis*, lo que implica el restablecimiento inmediato del derecho vulnerado, sin perjuicio de que el juicio de nulidad del acto administrativo continúe en sus etapas ordinarias.¹¹⁶

La propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en varias decisiones de 1982 había reconocido en la posibilidad de suspensión de los efectos de los actos administrativos recurridos en vía contencioso-administrativa, una garantía similar al recurso de amparo,¹¹⁷ criterio que ratificó y cumplió en sentencia de 27 de marzo de 1985, al señalar:

“... en virtud de su carácter de incidencia breve, sumaria y no contenciosa, la medida de suspensión judicial de los actos administrativos participa de la naturaleza de las acciones de garantía y amparo de los derechos de los ciudadanos, y por ello, los jueces de lo Contencioso-Administrativo también tienen la función de protegerlos, y por tanto, dentro de su competencia asumen la de velar por la protección de aquellas garantías fundamentales, de modo que si no se acuerda dicha medida oportunamente y con sumariedad, se desvirtuarían los fines proteccionistas y de amparo ciudadano, que también tienen los recursos de anulación frente a los actos administrativos a los cuales se les imputa ilegalidad. También a través de estos actos pueden afectarse garantías constitucionales, y si no se prevé su restablecimiento provisional, mientras transcurre el juicio, durante el cual se va a determinar si en verdad deben o no anularse tales actos, la vigencia del Estado de Derecho se vería debilitada”.¹¹⁸

Por supuesto, como ya hemos señalado, el amparo, en ningún caso, se reduce a la adopción de medidas cautelares o provisionales ni se agota con ellas. Lo mismo sucede en materia contencioso-administrativa de anulación y amparo: la suspensión de efectos del acto recurrido, si bien restablece de inmediato el derecho infringido, no agota el procedimiento pues debe juzgarse la nulidad del acto recurrido. El juez

116 No existe, por tanto, contradicción alguna entre el carácter del recurso contencioso-administrativo como vía judicial de amparo contra actos administrativos y el necesario carácter de breve y sumario del procedimiento de amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, como lo sugiere H. Rondón de Sansó al formular críticas a nuestro criterio. Véase “El amparo constitucional en Venezuela”, *Revista de Derecho Público* N° 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986, (en prensa) (pp. 16-17 original).

117 En sentencias de 27-5-82, 7-6-82, 21-7-82 la Corte Primera (Ponentes A. Quintana, P.M. Reyes) había calificado la suspensión de efectos de los actos administrativos como “el ejercicio de un recurso de amparo contra una actuación de la administración cuya ilegalidad es discutida por el Administrado”. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982, pp. 170, 171 y 172.

118 Sentencia de 27-3-85 (caso B. Ramírez Monagas, Ponente R.J. Duque Corredor), *Revista de Derecho Público*, N° 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1985, pp. 179-181.

contencioso-administrativo como juez además de amparo, en la definitiva, deberá declarar la ilegitimidad e ilegalidad del acto recurrido y tomar las providencias necesarias para proteger los derechos amparados.¹¹⁹

En todo caso, con las decisiones mencionadas de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se confirma nuestro criterio de que el recurso contencioso-administrativo de anulación es la vía judicial del ejercicio del derecho de amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, cuando la violación del derecho constitucional cuyo amparo se busca la produce un acto administrativo. Quedan a salvo, por supuesto, los casos excepcionales en los cuales la protección del derecho constitucional no pueda ser amparado por los recursos ordinarios, en cuyo caso se abriría la acción de amparo, pero sin que por dicha vía se puedan anular actos administrativos, tal como ya lo hemos señalado y argumentado al analizar el carácter subsidiario de la acción autónoma de amparo. En todo caso, para que pueda ser completamente efectiva la protección y amparo de derechos constitucionales por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación, algunos correctivos deben establecerse en el procedimiento del mismo, por ejemplo, ampliando la procedencia de la suspensión de efectos de los actos impugnados en forma más expedita, cuando se alegue violación de un derecho constitucional, es decir, la nulidad absoluta del acto recurrido,¹²⁰ eliminando el lapso de caducidad de 6 meses¹²¹ para la impugnación de los actos administrativos violatorios de derechos y garantías constitucionales que son nulos, de nulidad absoluta, conforme lo establece el artículo 46 de la Constitución; y atribuyendo al juez poderes más amplios para resolver como casos de urgencia, abreviando lapsos,¹²² los supuestos en los cuales junto con la pretensión de anulación de un acto administrativo se plantee la pretensión de amparo.

En particular, debe insistirse en relación a la existencia del requisito legal del lapso de caducidad para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación que, en nuestro criterio, si se trata de actos administrativos nulos de nulidad absoluta, violatorios de derechos constitucionales, no podría haber caducidad del recurso contencioso-administrativo¹²³ por tratarse precisamente de una vía de

119 En ningún caso hemos entendido que en el contencioso-administrativo el amparo queda reducido a la suspensión de efectos, como lo sugiere H. Rondón de Sansó malinterpretando nuestra tesis. Véase “El amparo constitucional en Venezuela”, *loc. cit.*, En realidad, la única persona que ha escrito en Venezuela sobre el tema indicando que “el amparo no tiene carácter de pronunciamiento de fondo” es H. Rondón de Sansó, en “Consideraciones generales sobre el Recurso de Amparo”, *Revista de Derecho Público*, N° 21, EJV, Caracas 1985, p.63, aun cuando en el trabajo “El amparo constitucional en Venezuela,” *loc. cit.*, (p. 26 original), rechaza su carácter solo cautelar

120 Art. 19 y 1° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) y artículo 46 de la Constitución. *Cfr.* artículo 87 de la LOPA.

121 Art. 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ)

122 Art. 135, LOCSJ.

123 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas 1982, p. 186. Es la propia Constitución, art. 46 la que considera estos actos violatorios de derechos individuales como actos nulos, los que conforme al artículo 19 y 10 de la LOPA acarrear nulidad absoluta.

amparo. Por tanto, el “recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo” se podría intentar contra el acto administrativo inconstitucional y nulo en los términos del artículo 46 de la Constitución en cualquier tiempo. Sin embargo, si se interpretase rígidamente el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en relación al lapso de caducidad, si ya estuviese vencido respecto de un acto administrativo inconstitucional por violación de un derecho constitucional, y se argumentara que no sería admisible el recurso contencioso-administrativo de anulación, entonces la acción autónoma y subsidiaria de amparo procedería, precisamente por no ser admisible otra vía judicial de amparo.¹²⁴ Lo mismo se podría señalar respecto de actos administrativos como los de trámite, que por no agotar la vía administrativa, no serían recurribles en vía contencioso-administrativa, pero que si son violatorios de derechos constitucionales contra ellos procedería, precisamente por su carácter subsidiario, la acción autónoma de amparo.

En definitiva, frente a los actos administrativos, el amparo de los derechos constitucionales se logra a través del recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el medio judicial de amparo, resultando inadmisibles intentar contra ellos la acción autónoma de amparo.

B. La peligrosa e inadmisibles tesis de la violación indirecta de la Constitución para la procedencia del recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo.

Debe decirse, sin embargo, que si bien la doctrina clara establecida por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, siguiendo los criterios de la Corte Suprema de Justicia establecidos a principios de los sesenta¹²⁵ es la procedencia del recurso contencioso-administrativo como vía judicial de amparo contra los actos administrativos violatorios de derechos constitucionales, debemos señalar que en la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 20 de octubre de 1983, se utilizó una frase que podría dejar alguna duda, cuando al declararse improcedente el amparo solicitado por una candidato presidencial contra un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral, se expresó lo siguiente:

“No siendo por tanto manifiesta la alegada inconstitucionalidad de la resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos, para la tramitación y decisión de los respectivos

124 La objeción formulada por H. Rondón de Sansó en el sentido de que “no puede interponerse el amparo contra el acto que no llene los requisitos de admisibilidad para ser objeto del contencioso-administrativo de anulación” (Véase en “El amparo constitucional en Venezuela”, *loc. cit.*, p. 34 original) no tendría fundamento.

125 La comentada sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 25-1-84 *Revista de Derecho Público*, N° 17, EJV, Caracas 1984, pp. 182-185), por ejemplo cita en su apoyo la decisión de la Sala Político-Administrativa de 26-4-71 (*Gaceta Oficial* N° 1478 Extra. de 16-07-71) y el Acuerdo de 24 de abril de 1972. (*Gaceta Oficial* N° 29788 de 25-4-72)

recursos de nulidad, se declara la improcedencia del recurso de amparo para dirimir la cuestión planteada por el recurrente”.¹²⁶

¿Qué significa, en efecto, la primera frase de este párrafo? ¿Acaso significa que procedería la acción autónoma de amparo si resultare *manifiesta* la inconstitucionalidad de un acto administrativo, no siendo necesario acudir a la vía contencioso-administrativa de anulación (recurso de nulidad en ese caso?). En otras palabras, ¿significa que el recurso contencioso-administrativo como vía judicial de amparo no procedería cuando hay violación directa de la Constitución y sólo procedería cuando hay violación indirecta de la Constitución?. La respuesta a estas interrogantes no se encuentra en el texto de la sentencia, del cual sólo puede deducirse el criterio que hemos expresado en el sentido de que la nulidad de los actos administrativos sólo puede declararse en vía contencioso-administrativa (recursos de nulidad, como lo califica la sentencia). Sin embargo, el Magistrado Ponente de esa decisión, René De Sola, en un comentario a dicha sentencia¹²⁷ ha ido más allá en la interpretación de la misma, y en nuestro criterio, ha distorsionado su texto en el aspecto que estamos considerando. En efecto, De Sola en su comentario, al reseñar los “positivos pasos de avance jurídico que se derivan del fallo”, señala los siguientes:

“... c) Se dejó implícitamente establecido que la existencia de recursos ordinarios no es obstáculo para el ejercicio del recurso constitucional de amparo. Sin que ello signifique descartar el empleo prioritario de los recursos ordinarios siempre que el hecho no constituya violación directa de la norma constitucional, o que las demoras legales a que están sometidos no aparejen la irreparabilidad de la lesión denunciada.

No se me escapa la necesidad de fijar reglas precisas, en este aspecto, preferentemente por el legislador, pero en su defecto por la bien meditada, racional y prudente labor integradora de nuestros Tribunales.

d) Se fortalece la reiterada jurisprudencia de la Corte en cuanto a la violación directa de la Constitución, trasladándola al recurso de amparo.

Al desestimarse en definitiva en el caso concreto el recurso intentado, quedó así establecido que en —principio— cuando se fundamenta la lesión en la aplicación de una norma intermedia de inferior jerarquía, necesario es ejercer las acciones ordinarias de nulidad consagradas en nuestra legislación.

e) Igualmente quedó tácitamente admitido que cuando un acto administrativo infrinja directamente un derecho constitucional, existen —según las circunstancias que rodean el caso— o el recurso contencioso-administrativo de anulación, o el extraordinario de amparo”.¹²⁸

126 Sentencia de 20-10-83, *Revista de Derecho Público*, N° 16, EJV, Caracas 1983, p. 170.

127 Véase R. de Sola, “Vida y vicisitudes del Recurso de Amparo en Venezuela”, *Revista del Instituto Venezolano de Derecho Social*, N° 47, Caracas, marzo 1985, p. 49-50; publicado también en *Revista SIC*, N° 472, Caracas 1985, pp. 74-77.

128 R. De Sola, *loc. cit.*, pp. 58 y 77.

Ante todo, de estos comentarios debe destacarse la que ya hemos calificado de “peligrosa tesis” de la necesidad de violación directa de la Constitución para que proceda la acción autónoma de amparo, la que dicho sea de paso, no aparece afortunadamente expresa en la sentencia comentada, salvo que se deduzca de la frase destacada anteriormente en el párrafo de la sentencia sobre la “manifiesta inconstitucionalidad”. Esa tesis, desarrollada justificadamente en materia de recurso de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos normativos,¹²⁹ no tiene sentido alguno “trasladarla” a la acción de amparo pues como ya lo hemos argumentado suficientemente con anterioridad en la Constitución Venezolana la gran mayoría de los derechos y garantías fundamentales, por requerimiento del mismo constituyente, están sometidos a regulaciones, limitaciones y restricciones establecidas en las leyes, y tan derecho de amparo hay cuando se viole “directamente” la Constitución como cuando se violen las leyes reguladoras de los derechos fundamentales. Recuérdese que en la Constitución materialmente sólo existen tres derechos fundamentales “absolutos” que no admiten regulación legal ni restricción o suspensión por el Ejecutivo: el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral, y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes o a penas restrictivas de la libertad por más de treinta años.¹³⁰ Todos los demás derechos, en una forma u otra, pueden ser objeto de regulación legal o restricción o suspensión por el Ejecutivo, y su violación implicaría casi siempre, la violación de las leyes que los regulan. ¿Qué significaría esto, si acudimos a la “peligrosa tesis” de la necesaria violación directa de la Constitución para que proceda la acción autónoma de amparo?. Pues que en definitiva, sólo los mencionados derechos “absolutos” podrían ser objeto de protección por la vía de la acción de amparo, y los demás, como son generalmente regulados por normas “intermedias” de carácter legal, no podrían ser protegidos por la acción de amparo, pues una violación “directa” de la Constitución materialmente sería imposible. Esta tesis, debe ser rechazada y su aceptación atentaría contra el carácter progresista de la sentencia comentada en materia de amparo.¹³¹ En realidad, la única tesis admisible sobre el carácter de la violación que da lugar al amparo constitucional, es que debe tratarse de una violación *directa a un derecho o garantía* establecido en la Constitución, sea cual sea la norma directamente violada, la Constitución o las leyes que en virtud de la propia Constitución regulan el derecho.

Pero aparte de rechazar la tesis de la violación directa de la Constitución para determinar la procedencia o no de la acción de amparo, el otro aspecto de esa tesis según la expone el Magistrado Ponente de la sentencia, es su repercusión en la delimitación que debe hacerse entre la acción autónoma de amparo y el recurso contencioso-administrativo de anulación. La “peligrosa tesis” mencionada parecería ser entonces el elemento clave para delimitar frente a actos administrativos violato-

129 Véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977, pp. 131-138.

130 Arts. 58; 60, 3; 60, 7 y 241 de la Constitución.

131 H. Rondón de Sansó la califica de “tesis muy rígida” que “no puede ser admitida” en “El amparo constitucional en Venezuela”, *loc. cit.*, (pp. 23-24 original).

rios de derechos fundamentales, cuándo procede la acción de amparo y cuándo el recurso contencioso-administrativo de anulación: si hay violación directa de la Constitución, dice el comentarista De Sola, cabrían ambas acciones contra el acto administrativo; si no hay violación directa de la Constitución, sólo procedería el recurso contencioso-administrativo de anulación y no procedería la acción de amparo. Esto no sólo no se dice en la sentencia, sino que de nuevo implicaría un desorden jurisdiccional inadmisibles y que resulta de la pregunta ya formulada: ¿cuándo hay violación directa de la Constitución? ¿cuándo no hay leyes “intermedias” que regulen el derecho? y ¿cuándo sucede esto?¹³² Ya hemos visto que la mayoría de los derechos constitucionales se regulan por leyes “intermedias”, por lo que materialmente nunca procedería el amparo lo cual significaría un retroceso en relación a lo que la sentencia resolvió (el carácter no programático del derecho de amparo), sobre todo porque ni la sentencia ni el comentarista califican el recurso contencioso-administrativo de anulación como vía de amparo, como debe ser. Ahora bien, si lo que quiere significar el comentarista De Sola, es que en ciertos casos en los que el recurso contencioso-administrativo de anulación, por las circunstancias que los rodean, no sirve de medio efectivo de protección frente a actos administrativos violatorios de derechos constitucionales, y que en ellos debería admitirse la acción de amparo, ello es indudable, y así se ha resuelto ya por los Tribunales, pero sin que la acción autónoma de amparo sea un medio para lograr la nulidad de actos administrativos, sustitutiva de los recursos contencioso-administrativos de anulación.¹³³

3. *El derecho de amparo contra las conductas omisivas de la Administración violatorias de derechos constitucionales y el recurso contencioso-administrativo contra las mismas como vía judicial de amparo*

Por último, en relación al carácter de los jueces contencioso-administrativos como jueces de amparo, debe mencionarse que les está atribuida la competencia para proteger el goce y ejercicio de los derechos constitucionales no sólo contra las actuaciones de hecho de los funcionarios públicos, y los actos administrativos, sino también, y además contra las conductas omisivas de la Administración, es decir, contra la abstención o negativa de los funcionarios a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes. Cuando dicha negativa o abstención constituya una violación de un derecho constitucional, porque por ejemplo, ello impida el ejer-

132 En una reciente sentencia de 28-6-83, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, siendo ponente el mismo magistrado R. De Sola señaló que “existe recurso por violación directa de la Carta Fundamental, cuando sea factible llegar a la solución positiva o negativa del problema planteado con la exclusiva aplicación de las normas constitucionales invocadas”. *Revista de Derecho Público*, N° 15, EJV, Caracas 1983, pp. 155-158.

133 Como lo sostenía R. Escovar Salom en 1971: “El amparo puede ser una protección en donde el contencioso-administrativo sea insuficiente o no constituya un medio lo suficientemente rápido y reparador”, *op. cit.*, p. 76. A esta posición es a la que llega en definitiva, cuando critica el carácter subsidiario de la acción de amparo, H. Rondón de Sansó, “El amparo constitucional en Venezuela”, *loc. cit.*, (p. 35 del original).

cicio del mismo, el recurso contencioso-administrativo contra la carencia administrativa es la vía de amparo contra la misma.

Este recurso contencioso-administrativo está previsto en los artículos 42, 23 y 182, 1° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y tiene su fundamento, por una parte, en el incumplimiento por parte de la Administración de una obligación legal concreta de decidir o de cumplir determinados actos, y por la otra, en el *derecho* de un particular a que la Administración cumpla los actos a que está obligada legalmente. Por tanto, para que proceda este recurso contencioso-administrativo debe existir una relación específica, que se concreta en una obligación específica de la Administración de actuar, frente a una situación jurídica, asimismo específica, de poder, de un sujeto de derecho, que se configura como un derecho subjetivo a la actuación administrativa.¹³⁴

Este recurso tiene especial importancia en materia de derechos constitucionales pues es muy frecuente que por la intervención y regulación del legislador sobre los mismos, su goce y ejercicio se encuentre sometido a permisos, licencias o autorizaciones. Por ejemplo, el ejercicio de las actividades lucrativas industriales y comerciales sólo es posible si se tiene la Patente Municipal de Industria y Comercio (licencia), prevista en las Ordenanzas Municipales; el derecho a salir del país sólo es posible si se tiene un pasaporte expedido por el Ministerio de Relaciones Interiores; el derecho a enseñar sólo es posible si se obtiene el Registro del Plantel en el Ministerio de Educación; el derecho de asociarse en partidos políticos sólo es efectivo si el partido se registra en el Consejo Supremo Electoral; el ejercicio del derecho de propiedad mediante la construcción de inmuebles (uso), sólo es posible si se obtiene un permiso de construcción por las autoridades municipales; y el goce de la propiedad construida sólo es posible si se obtiene un permiso de habitabilidad por la misma autoridad municipal; el disfrute de la propiedad inmobiliaria, mediante la percepción de alquileres sólo es posible si se obtiene una regulación de los mismos por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o las autoridades municipales, etc. La lista es interminable, pues materialmente casi todos los derechos individuales y todos los derechos económicos, sociales y políticos están sometidos a alguna intervención previa de la autoridad administrativa. Por tanto, la negativa de la autoridad a otorgar la licencia, autorización o permiso, o la abstención o retardo en hacerlo por parte de la Administración, configura una violación del derecho constitucional respectivo, cuya garantía judicial, como medio de protección y amparo, está precisamente en este recurso contra la carencia administrativa, y no en la garantía procesal establecida en el ordenamiento jurídico de poder recurrir frente al silencio administrativo cuando hay retardo por parte de la Administración de dar oportuna respuesta al particular solicitante de un asunto,

134 Sobre la necesidad de que exista una carga u obligación legal que pese sobre la Administración recurrida, a la cual la misma no le haya dado cumplimiento, para que proceda el recurso, véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 28-02-85, *Revista de Derecho Público*, N° 21, EJV, Caracas 1985, pp. 170-175; y la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 6-12-84, *Revista de Derecho Público*, N° 20, EJV, Caracas 1984, p. 173

presumiéndose la existencia de un acto administrativo tácito denegatorio.¹³⁵ En los casos en los cuales el ejercicio o goce de un derecho constitucional se ha violado por la conducta omisiva de la Administración, el amparo del derecho constitucional del individuo está en la garantía de que puede efectivamente gozar o ejercer su derecho, y no en que se presuma negada la autorización o permiso requerida como garantía objetiva.¹³⁶ Por ello, el recurso contencioso-administrativo contra la carencia de la Administración no persigue que sólo se declare la ilegalidad de la omisión o negativa de la Administración, o la sola obligatoriedad de la Administración de decidir,¹³⁷ sino que lo que persigue como medio judicial de amparo es que formalmente se ordene a la Administración a adoptar determinados actos o si ello no es suficiente para amparar el derecho, que el juez restablezca por sí mismo la situación jurídica violada, por ejemplo, relevando al particular de la obligación de obtener la licencia o permiso previo para ejercer su derecho constitucional.

Una solución de esta naturaleza se ha regulado expresamente en el Código Orgánico Tributario¹³⁸ en la figura procesal que se denomina “acción de amparo” a la cual ya nos hemos referido, y que se prevé contra las demoras excesivas de la Administración Tributaria. En estos casos, cuando la Administración Tributaria incurre en “demoras excesivas en resolver sobre peticiones de los interesados y ellas causen perjuicios no reparables por los medios procesales ordinarios”,¹³⁹ “cualquier persona afectada”¹⁴⁰ puede intentar ante los Tribunales Contencioso-Tributarios esta “acción de amparo”, y estos pueden dictar “la resolución que corresponda al amparo del derecho lesionado”, fijando un término para que la Administración realice el trámite o diligencia a que está obligada (mandamientos de hacer), o dispensando de dicho trámite o diligencia al recurrente, en cuyo caso, evidentemente, el juez se sustituye a la Administración.¹⁴¹

Ahora bien, si es cierto que no siempre la demora excesiva de la Administración Tributaria viola derechos constitucionales, por lo que en general, no siempre este recurso contra la demora excesiva es realmente una “acción de amparo”, es indudable que si es un medio de amparo cuando hay un derecho constitucional cuyo goce o ejercicio resulta lesionado, por la demora excesiva. Es el caso por ejemplo,

135 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones en torno a la figura del silencio administrativo consagrado a los efectos del recurso contencioso-administrativo de anulación”, *Revista de Control Fiscal*, N° 96, Caracas 1980, pp. 11-38; y “El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, *Revista de Derecho Público*, N° 8, EJV, Caracas 1981, pp. 27-34.

136 *Cfr. Allan R. Brewer-Carías, El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas 1982, p. 230.

137 En este recurso, como lo ha dicho la Corte Primera de lo Contencioso-administrativo, la acción no se agota en un simple pronunciamiento del juez, “sino que presupone la realización de actuaciones tendientes a satisfacer la pretensión deducida por el administrado”, sentencia de 6-12-84, *Revista de Derecho Público*, N° 20, EJV, Caracas 1984, p. 174.

138 Código Orgánico Tributario (COT) de 1982, *Gaceta Oficial* N° 2992 Extra, de 03-08-1982.

139 Art. 208 COT.

140 Art. 209 COT.

141 Art. 210 COT.

de la demora en el otorgamiento de “solvencias” que a la vez son requisito previo legal para, por ejemplo, disponer de la propiedad. El no otorgamiento a tiempo de la “solvenca” puede lesionar directamente el ejercicio del derecho de propiedad por lo que en casos de amparo resueltos por los Tribunales Contencioso-Tributario la propia sentencia ha declarado solvente al contribuyente, dispensándolo de obtener la solvenca.¹⁴² También ha sido el caso, por ejemplo, de las demoras de la Administración Tributaria en otorgar un certificado de liberación de derechos sucesorales (por la prescripción alegada), sin el cual los herederos no podrían por ejemplo enajenar inmuebles. En estos casos, el juez contencioso-fiscal ha dispensado a los herederos de presentar ante las autoridades respectivas el certificado de liberación correspondiente.¹⁴³

V. COMENTARIOS AL PROYECTO DE “LEY DE LA ACCIÓN DE AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES” 1985

Con fecha 10 de abril de 1985 fue presentada a la Cámara de Diputados un Proyecto de “Ley de la Acción de Amparo de los Derechos Fundamentales”, el cual como lo indica su Exposición de Motivos que lo acompaña, tiene por objeto “desarrollar la acción de amparo como garantía de los derechos fundamentales previstos en la Constitución”. En dicha Exposición, una vez constatada la evolución jurisprudencial en la materia y la admisibilidad del amparo sin la ley reglamentaria a partir de 1983, los Proyectistas, para justificar la necesidad de la Ley, expresan que se corre el riesgo de que se produzca una verdadera anarquía en la jurisprudencia y aún que se relaje la naturaleza de la garantía de la acción de amparo, si no se dicta una ley que, sin menoscabar las facultades interpretativas de los jueces, establezca claros criterios en cuanto a la competencia de los tribunales; los titulares de la acción; los mecanismos procesales de la misma; el efecto del mandato de amparo, y deslinde definitivamente el amparo, garantía genérica de los derechos, del Habeas Corpus, garantía individual de la libertad.

A tal efecto se presentó el Proyecto de Ley mencionado integrado por 18 artículos “en donde se establecen las condiciones básicas para el ejercicio de la acción de amparo”. A continuación los comentarios que nos merecen algunos artículos del Proyecto en cuestión:

1. *El derecho de amparo y los poderes del juez (art. 1º)*

El artículo 1º del Proyecto, en cierta forma repite el texto del artículo 49 de la Constitución, al consagrar el derecho de amparo aun cuando con unos agregados que pueden resultar limitativos de los poderes del juez de amparo. El texto del artículo 1º es el siguiente:

Art. 1º. Toda persona que se encuentre legalmente en la República podrá solicitar el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución para el goce y

142 Sentencia de 10-11-83 del Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario (caso A. Baumeister Toledo), consultada en original.

143 Sentencia (Nº 39) del Tribunal Sexto de lo Contencioso Tributario de 26-6-85 (caso sucesión P.V. Ramírez Guaramato), consultada en original.

ejercicio de los derechos fundamentales con el propósito de que sea restablecido el estado anterior a la violación o amenaza en el derecho y ejercicio de los mismos o a la situación que más se asemeje a aquél.

A. El derecho de amparo y la acción de amparo

El artículo, en efecto, en primer lugar establece el derecho de amparo tal como genéricamente está en la Constitución, pero al contrastar su texto con el título del Proyecto de Ley y el resto del articulado, surge una gran contradicción y eventualmente una limitación al derecho de amparo no autorizada constitucionalmente. En efecto, el Proyecto busca regular “la acción de amparo” y no el derecho de amparo establecido en la Constitución, y al hacerlo se corre el riesgo de que el *derecho* de amparo quede reducido al ejercicio de *una* acción de amparo, con lo cual se limitaría en forma inadmisibles y contra el mismo texto de la Constitución, un derecho fundamental como es el derecho de amparo. Ya hemos argumentado suficientemente este aspecto: la Constitución *no consagra un recurso o una acción específica* para proteger los derechos fundamentales sino que regula un derecho a esa protección, el cual puede y debe otorgarse por los tribunales (todos de acuerdo a sus respectivas competencias jurisdiccionales). Por tanto, una ley, como la proyectada que se limite a regular *una acción* de amparo, sin dejar claramente establecida la posibilidad de amparo por otras vías judiciales, sería restrictiva del texto constitucional, y mucho más, si lo que se regula es *una* acción de amparo contra solo *ciertos actos* de los órganos que ejercen el Poder Público, que conocerían *sólo ciertos* tribunales.

B. El encasillamiento innecesario de los poderes del juez de amparo

Pero el artículo 1º del Proyecto, además, trae una enunciación extremadamente respectiva de lo que la Constitución establece como el objeto del amparo: el amparo “en el goce y ejercicio de los derechos y garantías” constitucionales, para lo cual el juez tiene todos los poderes necesarios, incluso para “restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”. Reducir el objeto del amparo a “restablecer el estado anterior a la violación o amenaza en el goce y ejercicio de los mismos o a la situación que más se asemeje a aquél” es restringir la amplitud de los poderes del juez que derivan de la norma constitucional, particularmente por que los proyectistas sólo han pensado en violaciones activas, que pueden dar origen a condenas judiciales de no hacer o deshacer. Pero ¿qué pasa con las violaciones pasivas, por ejemplo, cuando la infracción del derecho deriva de una inacción o negativa de acción, (sólo el ordinal 4º del artículo 3º del Proyecto) habla incidentalmente de “omisiones”, y la condena del juez para amparar tiene que consistir en obligar a hacer?. En estos casos no tiene sentido hablar de restablecimiento “al estado anterior a la violación” o “a la situación que más se asemeje a aquél”.

2. Actos y acciones susceptibles de la acción de amparo (art. 2º)

El artículo 2º del Proyecto establece lo siguiente:

Art. 2º. La acción de amparo procede contra todo acto de Poder Nacional, Estatal o de los Municipios, así como también contra toda acción de individuos o de grupos u organizaciones privadas que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos fundamentales.

Este artículo, debe decirse, regula expresamente la procedencia del amparo contra actividades de particulares o entidades privadas violatorias de los derechos fundamentales, lo cual es positivo. Sin embargo, es evidente que el espíritu que anima la consagración de esta posibilidad, no se sigue en el resto del articulado, en el cual se regula el amparo como si procediera exclusivamente contra actos administrativos: así, los artículos 6° a 8° relativos a la competencia; el artículo 14 que habla de “acto o hecho institucional”; el artículo 15, que hace obligatorio el mandamiento de amparo sólo respecto de “todas las autoridades del territorio de la República” (sic); y el artículo 16, relativo a la “autoridad o autoridades culpables de la violación”.

Pero aparte de ello, el artículo 2° contiene gravísimos defectos en cuanto a la acción de amparo cuando la perturbación la causen actividades de entes o funcionarios públicos.

A. La reducción del objeto de la acción de amparo a “actos” jurídicos públicos y su incomprensible exclusión respecto de las vías de hecho.

Ante todo, sólo se admite el ejercicio de la acción de amparo en relación a “actos de Poder Nacional, Estatal o de los Municipios” (sic). Un “acto”, en el ámbito jurídico, es acto jurídico (no hecho), por lo que “actos” de los entes públicos son los actos legislativos, los actos de gobierno, los actos administrativos y los actos judiciales. Por tanto, de la primera frase del artículo 2° resultaría que la acción de amparo sólo procedería contra los actos jurídicos (legislativos, de gobierno, administrativos y judiciales) de los órganos que ejercen el Poder Público pero no contra las vías de hecho de los funcionarios públicos (el único artículo que habla indirectamente de hechos, es el 14 que habla de “hecho Institucional”) ni sus omisiones, lo cual resultaría inadmisibles. Las más de las veces, la violación de los derechos y garantías constitucionales se produce mediante vías de hecho de funcionarios y autoridades y la carencia administrativa, que no podrán según el Proyecto, dar lugar a la acción de amparo.

B. La acción de amparo contra leyes, actos de gobierno y actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares y su inconveniencia.

Pero de acuerdo a la primera frase del artículo 2°, también habría que admitir que se busca consagrar la acción de amparo contra las leyes, los actos parlamentarios sin forma de ley, los actos de gobierno normativos (Decreto-Ley) y los de efectos particulares, los Reglamentos y demás actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos de efectos particulares. ¿Es esta la intención de los proyectistas?. Sólo los actos judiciales y algunos actos de gobierno se excluyen expresamente de la acción de amparo (art. 3° numerales 3 y 6), por lo que habría que presumir que las leyes, los Decretos-Leyes, los Reglamentos y los actos administrativos son susceptibles de ser objeto de la acción de amparo. Y si esto fuese así, ¿qué hay de esos magníficos medios judiciales de control y defensa de la Constitución, como la acción popular contra las leyes y reglamentos y el recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo? Ciertamente, en esto no pensa-

ron los Proyectistas, lo que hace extremadamente imperfecto e insuficiente el Proyecto.

3. ***El cabalgamiento inadmisibile de la acción de amparo y de los otros medios judiciales de control de la constitucionalidad y su necesaria compatibilidad y complementariedad.***

Ya hemos señalado que la Constitución regula el derecho de amparo y no una acción de amparo, por lo que aquél puede satisfacerse por todos los Tribunales de acuerdo con su competencia, mediante los recursos y vías judiciales que establece el legislador, e incluso mediante la acción autónoma de amparo que debe operar como vía subsidiaria. Por tanto, la acción de amparo *no debe* sustituir todas las vías judiciales existentes de amparo, sino funcionar cuando estas no existan o no sirvan como medios de amparo. De resto, las vías judiciales de control de la constitucionalidad y amparo contra actos de los entes públicos deben continuar, y antes que eliminárselas, perfeccionárselas para que sirvan de instrumentos efectivos de amparo. Por ejemplo, el recurso de inconstitucionalidad de leyes, actos de gobierno, Decretos Leyes y Reglamentos debe seguir funcionando y como medio efectivo de amparo debe permitir a la Corte Suprema suspender los efectos de los actos impugnados (leyes y actos de efectos generales); el recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo, debe seguir funcionando como medio de amparo, y perfeccionarse con, por ejemplo poderes más expeditos del juez para suspender los efectos de los actos recurridos cuando se alegue violación de derechos constitucionales, así como para resolver el caso como urgente, abreviando lapsos. Asimismo, para que el contencioso de anulación sirva como medio efectivo de amparo respecto de los actos administrativos violatorios de derechos fundamentales, deben eliminarse las exigencias de admisibilidad tradicionales (lapso de caducidad, representación, agotamiento de la vía administrativa, etc.).

Por supuesto, si se regulara compatiblemente la acción de amparo con los otros medios judiciales de protección y amparo, no tendría sentido la “sanción” o “castigo” que el artículo 3° numeral 5° del Proyecto impone al interesado de la improcedencia de la acción de amparo si se le ocurre optar “por recurrir a la vía judicial ordinaria para la protección de su derecho fundamental conculcado”. No! lo que hay es que regular los mecanismos para que esa “vía judicial ordinaria” sea efectivamente vía de amparo, procediendo la “acción de amparo” autónoma, sólo en forma subsidiaria, en el sentido de que procede cuando no exista vía ordinaria (de amparo) o sean insuficientes para proteger el derecho.

Todo ello es lo que debería regularse en una ley sobre el derecho de Amparo, y no preverse pura y simplemente que el objeto de la acción de amparo es “todo acto de Poder Nacional, Estadal o de los Municipios” y nada más, pues con ello lo que se busca evitar: “anarquía en la jurisprudencia”, es lo que se crearía. Además, y dicho sea de paso, no existen “actos del Poder Nacional o del Poder Estadal”; el Poder Público (Nacional o Estadal) no es una persona jurídica y ni siquiera un órgano del Estado. Es sólo una potestad constitucional, cuyo ejercicio por los órganos de las personas territoriales origina actos jurídicos. Por eso, si se quiere utilizar la expresión de “Poder Público” habría que hablar de actos de los órganos del Estado (República, Estados, Municipios) adoptados en ejercicio del Poder Público.

4. *Improcedencia de la acción de amparo (art. 3º)*

El artículo 3º del Proyecto, aparentemente se concibió como la excepción al artículo anterior (art. 2º), al enumerar en qué casos no procede la acción de amparo, en la siguiente forma:

Art. 3º. La acción de amparo no procede:

1. Cuando la violación o la amenaza a uno de los derechos fundamentales haya cesado;
2. Cuando la violación haya causado una situación absolutamente irreparable;
3. Contra resoluciones de los organismos jurisdiccionales tomadas en un procedimiento regular;
4. Cuando la acción u omisión que viola el derecho individual hubiera sido consentida de modo expreso o presunto por la persona agraviada. Se presume que ha habido consentimiento cuando hubiere transcurrido más de quince días continuos desde que se causó la violación o amenaza de violación del derecho sin que el agraviado hubiese promovido la acción del amparo;
5. Cuando el agraviado haya optado por recurrir a la vía judicial ordinaria para la protección de su derecho fundamental conculcado;
6. En el caso a que se refiere el artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con los motivos en que se funde el Decreto de suspensión o restricción de garantías.

Ya nos hemos referido al ordinal 5º de este artículo, al comentar el artículo 2º del Proyecto y argumentar sobre la necesaria compatibilidad que debe haber entre (a acción subsidiaria de amparo y las otras vías judiciales de amparo que deben seguir existiendo, perfeccionadas. En cuanto a los dos primeros ordinales, su contenido es lógico referido sólo respecto de la “acción de amparo” subsidiaria, pero no, por supuesto, respecto de las otras vías judiciales de amparo, como el recurso contencioso-administrativo de anulación y amparo, que podría englobar pretensiones de condena a reparación de daños y perjuicios, así la violación al derecho haya cesado o sea absolutamente irreparable (demolición de un inmueble, por ejemplo). En esos casos, la necesidad del amparo al derecho por la vía de la nulidad del acto que produjo la violación y la condena anexa, persisten aun cuando se haya revocado el acto o la violación al derecho haya causado una situación absolutamente irreparable.

Nos interesa comentar ahora, en particular, los numerales 3,4 y 6 del artículo, sobre los actos excluidos de la acción de amparo prevista en el Proyecto y sobre las denominadas “violaciones consentidas”.

A. Actos estatales excluidos de la acción de amparo: actos judiciales y actos de gobierno de restricción o suspensión de garantías constitucionales

Ante todo, el ordinal 3 del artículo 3º del Proyecto establece que no procede la acción de amparo “contra resoluciones de los organismos jurisdiccionales tomadas en un procedimiento regular”. A pesar de que se use la expresión “organismos jurisdiccionales” da la impresión de que se quiere significar “organismos judiciales” es decir,

Juzgados, Tribunales y Cortes. En el derecho constitucional orgánico del país, no existen “organismos jurisdiccionales”: hay órganos legislativos, ejecutivos, judiciales y con autonomía funcional, y muchos de ellos ejercen la función jurisdiccional, siendo ésta “propia” de los órganos judiciales, pero no puede hablarse de “organismos jurisdiccionales” pues no tiene sentido en estricto derecho constitucional.

Ahora, asumiendo que los Proyectistas se han querido referir a los órganos judiciales, es decir, han dispuesto que no procede la acción de amparo contra las decisiones de los jueces “tomadas en un procedimiento regular” (¿qué significa esto, que si es “irregular” el procedimiento, es decir, ilegal, si procede la acción de amparo?), tendríamos que reaccionar inmediatamente y preguntarnos ¿Por qué? ¿Por qué los jueces y tribunales van a quedar excluidos del control constitucional a través del amparo? ¿Por qué una sentencia violatoria de un derecho constitucional no puede ser objeto del ejercicio del derecho de amparo?. El artículo 49 de la Constitución, ni distingue ni excluye, por lo que toda exclusión como la de este ordinal, sería inconstitucional.

Por otra parte, debe destacarse que en la concepción del derecho de amparo que sostenemos, el recurso de casación debería ser el medio “ordinario” de amparo contra las sentencias, para lo cual habría que ampliar su procedencia cuando se plantee la violación de un derecho constitucional, otorgándosele a las Salas de Casación poderes para tomar medidas tendientes a restablecer “inmediatamente” la situación jurídica infringida, mientras se tramita el recurso de casación. Y sólo cuando no proceda el recurso de casación, en nuestro criterio procedería la acción de amparo autónoma contra las decisiones judiciales.

Por ello, aún en la concepción del Proyecto, de la existencia de una única acción de amparo, no tiene sentido alguno excluir de la misma a las decisiones de los órganos judiciales, que pueden ser tan violatorios de los derechos constitucionales como las decisiones de otros órganos del Estado. Pero adicionalmente habría que recordar que los órganos judiciales no sólo adoptan sentencias, sino en muchos casos, actos administrativos que podrían violar derechos fundamentales, y que no tendría sentido excluir de alguna vía judicial de amparo. En el Proyecto, por otra parte, también se excluye la acción de amparo pues se dice que no procede: “En el caso a que se refiere el artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con los motivos, en que se funda el Decreto de suspensión o restricción de garantías” (sic), (ordinal 6 del artículo 3° del Proyecto). ¿Qué significa realmente esto?. El artículo 241 prevé los “casos” de emergencia, de “conmoción” o “graves circunstancias” que afectan la República, y en esas circunstancias autoriza al Presidente para restringir o suspender la mayoría de las garantías constitucionales. Aparentemente lo que se quiere excluir del control de amparo son los actos de ejecución de un Decreto de suspensión o restricción, no éste en si mismo, salvo que aquellos no tengan relación con los motivos en que se funde éste. Realmente, más confusa no puede haberse redactado la norma. En todo caso, ningún acto estatal debe ser excluido del ejercicio del derecho de amparo, ni siquiera los Decretos de restricción o suspensión de garantías constitucionales salvo que la garantía que se busca amparar sea precisamente la suspendida.

B. El tema de los actos consentidos como excluidos de la acción de amparo.

El artículo 3 numeral 4º hemos dicho, también dice que no procede la acción de amparo contra la “acción u omisión” consentida por el interesado. A parte de que en ésta es en la única norma en la cual se menciona “la omisión” como susceptible de ser amparada, la “presunción” de consentimiento que en la norma se establece y el “lapso de caducidad” de 15 días que se prevé, podrían significar hacer nugatoria la totalidad de la ley y el derecho de amparo mismo. En efecto, ¿cómo se puede presumir consentida una omisión? ¿Por el transcurso del tiempo? ¿Cuánto tiempo?. Por supuesto que 15 días no es nada en la vida administrativa para que un interesado espere una decisión que sea necesaria para ejercer su derecho. Ese lapso, no sólo implicaría, por ejemplo, que toda omisión de la Administración a los 15 días de haberse debido dictar un acto, debe ser recurrida en amparo, eliminándose todo lo que está establecido en materia de silencio administrativo y del recurso contencioso-administrativo contra la carencia administrativa, que no tiene lapso de caducidad. Por otra parte, en ningún caso la acción autónoma de amparo debe estar sometida a lapso de caducidad, así sea indirectamente establecido, y la previsión de la excepción de los “actos consentidos” debe ser muy cuidadosa, para no limitar el derecho de amparo constitucional en forma no autorizada por la Constitución.

5. Las competencias para conocer de la acción de amparo (arts. 6º, 7º y 8º).

Los artículos 6º a 8º del Proyecto establecen la competencia para conocer de la acción de amparo asignándola exclusivamente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en contra del evidente sentido del artículo 49 de la Constitución, que atribuye dicha competencia a “todos” los Tribunales.

Estas normas en efecto establecen lo siguiente:

Art. 6º. Conocerán del procedimiento de amparo los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo contencioso-administrativo salvo los que conozcan de recursos contenciosos especiales.

Art. 7º. Cuando el recurso de amparo sea negado se podrá recurrir ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Art. 8º. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia de los recursos de amparo que contra actos y omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, del Contralor General de la República y de los Gobernadores.

Esta asignación de competencia, en forma exclusiva a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, realmente, no tiene sentido ni justificación alguna, salvo que se piense —y eso no es descartable en la mente de algunos de los proyectistas— que el amparo sólo se concibe frente a “actos administrativos”, en cuyo caso encajarían dentro de la competencia natural de aquellos Tribunales.

Mucho más racional es el principio de la distribución de competencia conforme a la afinidad con la competencia natural de los Tribunales, desarrollada por la jurisprudencia, y a la cual ya nos hemos referido. No tiene sentido llenar a los

Tribunales Contencioso-Administrativos de acciones de amparo contra actos de particulares, o contra vías de hechos administrativos que violen derechos como los laborales, cuyo conocimiento específico corresponde a los Tribunales del Trabajo.

Por último, en cuanto al artículo 8° de la Ley, la enumeración que hace de órganos administrativos nacionales es incompleta: faltan órganos con autonomía funcional como el Consejo de la Judicatura o el Consejo Supremo Electoral, y además es incorrecto: no puede haber omisiones “emanadas” del Presidente y otros órganos nacionales.

6. *La necesidad de rehacer el Proyecto en su globalidad*

Las observaciones anteriores, como puede observarse, se refieren a la concepción del Proyecto en su globalidad, basadas en el principio de que contrariamente a lo que prevé el artículo 49 de la Constitución, en lugar de regular el *derecho* de amparo allí previsto como un derecho fundamental, el Proyecto de Ley busca regular *una* acción de amparo, reduciendo un derecho fundamental a una garantía procesal, lo cual es completamente inadmisibles. Por ello, el Proyecto comentado debe ser reformulado en su totalidad y en nuestro criterio, no debería ser discutido por la Cámara de Diputados.

Sección Tercera: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA SOBRE EL DERECHO DE AMPARO (1987)¹⁴⁴

El siguiente es el texto del Proyecto de “Ley Orgánica sobre el derecho de amparo” que presenté el 22 de mayo de 1987 al Presidente de la Cámara de Diputados (Diputado José Rodríguez Iturbe), con motivo de la discusión del proyecto de Ley que se estaba discutiendo en el Congreso.

I. PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., con el objeto de adjuntarle el Proyecto de “Ley Orgánica sobre el derecho de amparo” que he elaborado partiendo del texto del documento intitulado “Articulado del Proyecto de Ley Orgánica de amparo sobre derechos y garantías constitucionales”, preparado en el seno de la Comisión de Política Interior de esa Cámara.

El texto del Proyecto que le adjunto, luego del análisis del texto constitucional sobre el derecho de amparo (art. 49), responde a los siguientes principios, conforme a los cuales sugiero se modifique el articulado que había sido elaborado en la Comisión:

1. La Constitución consagra el “*derecho de amparo*” y no una particular “acción” o “recurso” ante determinado Tribunal. Dicho derecho se establece como uno

144 El texto se publicó en la obra Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1985-1987)*, Tomo III, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, pp. 179 ss.

de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas, distinto al derecho a acudir a los órganos de la Administración de Justicia (art. 68 de la Constitución).

2. El *derecho* de amparo se traduce en una *obligación* de todos los tribunales de amparar la perturbación de los derechos y garantías, de conformidad con la Ley. Por tanto, la regulación que haga y que ha hecho el legislador de este derecho de amparo se puede materializar y se ha materializado a través de recursos o acciones preexistentes, o puede consistir en una acción autónoma de amparo, subsidiaria, que procede siempre que no se hayan establecido legalmente acciones y recursos mediante un procedimiento breve y sumario con poderes para el juez de amparar derechos fundamentales y restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, o que las existentes no sean adecuadas para tal fin.

3. El derecho de amparo, por tanto, puede garantizarse a través de *recursos y acciones* que están previstas en el ordenamiento (acción de inconstitucionalidad de las leyes; inaplicabilidad de leyes inconstitucionales por los jueces; recurso contencioso-administrativo; recurso de casación; régimen transitorio del habeas corpus) o a través de la *acción subsidiaria y autónoma* de amparo, cuyo desarrollo jurisprudencial se ha realizado con vigor recientemente.

4. El derecho de amparo procede para garantizar el goce y ejercicio de absolutamente *todos los derechos* y garantías constitucionales. Por tanto, no sólo puede hacerse valer respecto de perturbaciones de los derechos individuales, sino de los derechos sociales, económicos y políticos. Además el derecho de amparo corresponde a “*todos*”, es decir, todo habitante de la República y todo sujeto de derecho que se encuentre en ella. Por tanto no sólo corresponde a las personas naturales, sino también a las personas morales.

5. El derecho de amparo busca asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales respecto de *cualquier perturbación* en el goce y ejercicio de los mismos, sea que ésta provenga de autoridades *públicas* o de *particulares*. En el caso de las perturbaciones públicas, el derecho de amparo procede contra actos legislativos, contra actos administrativos y contra actos judiciales, a través de los recursos y acciones previstos en el ordenamiento (acción o excepción de inconstitucionalidad, recurso de casación o juicio de invalidación, acciones contencioso-administrativas de anulación) que permitan el restablecimiento de la situación jurídica infringida mediante un procedimiento breve y sumario, o a través de la acción autónoma de amparo de carácter subsidiaria. Además, esta acción de amparo procede contra las actuaciones materiales o vías de hecho de la Administración. Por tanto, el amparo no sólo procede contra actos administrativos.

6. El derecho de amparo, además, al buscar proteger y asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, dada las diversas modalidades de su regulación en la Constitución, *no sólo procede cuando haya una violación “directa”* de la Constitución, sino también de las normas legales que por mandato de la propia Constitución, regulan, limitan e incluso posibilitan el ejercicio de dichos derechos. Por supuesto, en todo caso y para que surja el derecho de amparo, debe tratarse de una actividad que vulnere en forma *directa* un derecho fundamental de un individuo, aun cuando aquella sea contraria a la ley que regula el derecho previsto en la Constitución.

7. La decisión que dicte el juez de amparo, sea mediante el procedimiento de recursos o acciones preexistentes, sea a través de la vía de la acción subsidiaria y autónoma del amparo, *no sólo se agota en medidas cautelares o preventivas* sino que debe restablecer la situación jurídica infringida, para lo cual debe adoptar un *pronunciamiento de fondo*, del fondo planteado: la legitimidad o no, o la legalidad o no de la perturbación al derecho o a la garantía constitucional que se denuncia como infringida.

8. Para una regulación legal del amparo, no debe olvidarse el texto del artículo 49 de la Constitución: allí se consagra *un derecho constitucional a ser amparado*, por los Tribunales, en el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías, y no una acción o recurso judicial único con ese fin.

El texto del articulado que le adjunto, el cual espero pueda servir a los efectos de la elaboración de la futura Ley sobre el derecho de amparo, por tanto, persigue regular la acción subsidiaria y autónoma de amparó, pero sin que ello signifique que se restrinjan o limiten las otras vías judiciales de amparo existentes y que deben seguir existiendo *perfeccionadas* en dicha Ley. Reducir el derecho del artículo 49 de la Constitución a un solo “recurso de amparo”, en mi criterio, sería restringirlo en una forma no autorizada constitucionalmente, desnaturalizarlo en forma inadmisiblemente, lo cual, incluso podría viciar la propia ley de inconstitucionalidad.

Espero que el texto que le adjunto, pueda ser de utilidad a los trabajos de la Cámara de Diputados.

Atentamente,

Allan-R. Brewer-Carías
Director, Instituto de Derecho Público, UCV

II. TEXTO DEL PROYECTO DE “LEY ORGÁNICA SOBRE EL DERECHO DE AMPARO”¹⁴⁵

TITULO I DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º. Toda persona natural o jurídica, que se encuentre en la República, podrá solicitar ante los Tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos derechos que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

La garantía de la libertad personal que regula el habeas corpus constitucional, se regirá por esta Ley.

145 Comunicación Enviada al Presidente de la Cámara de Diputados, en fecha 22 de mayo de 1987. El texto se publicó en la obra Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1985-1987)*, Tomo III, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, pp. 193-204.

Artículo 2º. El derecho de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, Estatal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley.

Se entenderá como amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo, aquella que sea inminente.

TITULO II DE LAS ACCIONES PARA EJERCER EL DERECHO DE AMPARO

Artículo 3º. El derecho de amparo se ejercerá mediante las acciones que consagra el ordenamiento jurídico, siempre que en el procedimiento de los juicios respectivos exista un medio procesal breve y sumario acorde con la protección constitucional, o en su defecto, mediante la acción autónoma de amparo regulada en la presente Ley.

Artículo 4º. El derecho de amparo puede ejercerse, cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución. En estos casos, el derecho de amparo se ejercerá mediante la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo procedimiento la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la Ley a la situación concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad.

El derecho de amparo también podría ejercerse en cualquier juicio mediante el requerimiento que se formule al juez de aplicación preferente de la Constitución frente a cualquier norma que se alegue viola un derecho constitucional, conforme al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. En estos casos, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada, pero el Juez, si lo estima procedente para la protección constitucional, puede suspender la aplicación de la norma mientras dure el juicio.

Artículo 5º. El derecho de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones de la Administración que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales.

Cuando el derecho de amparo se ejerza contra actos administrativos o contra abstenciones u omisiones de la Administración, se formulará ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, como pretensión anexa al recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerzan. En el caso de impugnación de actos administrativos, el Juez si lo considera procedente para la protección constitucional deberá suspender los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional, violado, mientras dure el juicio.

Artículo 6º. Igualmente procede el ejercicio del derecho de amparo cuando un Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional. En caso de proce-

der contra la decisión alguno de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, incluido el recurso de casación, el juez competente, si lo juzga procedente, para la protección constitucional podrá suspender la aplicación de la decisión judicial respectiva, mientras se resuelve la instancia.

Artículo 7o. En los casos en los cuales las acciones previstas en el ordenamiento jurídico, no aseguren la debida protección de los derechos constitucionales, mediante procedimientos breves y sumarios, el derecho de amparo de dichos derechos y el restablecimiento inmediato de las situaciones jurídicas infringidas, se ejercerá mediante la acción de amparo prevista en la presente ley.

Sin embargo, no procederá la acción autónoma de amparo cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o haya hecho uso de los medios judiciales preexistentes, siempre que en éstos estén prescritos procedimientos expeditos y lapsos sumarios y breves, acordes con el precepto constitucional.

Artículo 8º. No se admitirá el ejercicio del derecho de amparo:

1. Cuando hayan cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucionales, que hubiesen podido causarla.
2. Cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, no sea inmediata, posible y realizable por el imputado.
3. Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el establecimiento de la situación jurídica infringida.

Se entenderá que no son irreparables los actos que, mediante el amparo, puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación.

4. Cuando el acto, la acción o la omisión que violan el derecho o la garantía constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente, por el agraviado. Se entenderá que hay consentimiento expreso, cuando hubieren transcurrido sesenta días continuos después de la violación o la amenaza al derecho protegido.

El consentimiento tácito es aquel que entraña signos inequívocos de aceptación.

Único: Se exceptúa de esta disposición, el ejercicio del derecho de amparo contra actos administrativos, en cuyo caso el ejercicio del recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley.

1. Cuando se trate de decisiones emanadas de la Corte Suprema de Justicia.
2. En el caso de emergencia nacional, de conmoción o de perturbación de la paz de la República, conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de suspensión restricción de derechos y garantías constitucionales.

TITULO III

DE LA COMPETENCIA PARA EL CONOCIMIENTO DE LA ACCIÓN AUTÓNOMA DE AMPARO

Artículo 9º. Son competentes para conocer de la acción autónoma de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho de las garantías constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, la norma sobre competencia en razón de la materia.

Si un Juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la libertad personal conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Único: La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, actuaciones materiales o vías de hecho realizados por el Presidente de la República, los Ministros, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República o los Gobernadores de Estado.

Artículo 10. Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o de la garantía constitucionales se produzcan en lugar donde no funcionan Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier Juez de la localidad, quien, dentro de las veinticuatro horas de haberlo recibido, lo enviará al Tribunal competente por la vía más rápida.

Artículo 11. Cuando un mismo acto, hecho u omisión en perjuicio de algún derecho o garantía constitucionales afectare el interés de varias personas, conocerá de todas estas acciones al Juez que hubiese prevenido, ordenándose, sin dilación procesal alguna y sin incidencias, la acumulación de autos.

Artículo 12. Los conflictos sobre competencia que se susciten en materia de amparo entre Tribunales de Primera Instancia serán decididos por el Superior respectivo. Los trámites serán breves y sin incidencias procesales.

TITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO Y EN LOS CASOS DE EJERCICIO DEL DERECHO DE AMPARO MEDIANTE OTRAS ACCIONES

Artículo 13. La acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el Juez competente por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente, quedando a salvo la intervención del Ministerio Público y las atribuciones del Procurador de Menores, si fuere el caso.

Todo el tiempo será hábil y el Tribunal dará preferencia al trámite de amparo sobre cualquier asunto.

Artículo 14. Cuando un Juez que conozca de la acción de amparo, advirtiere una causal de inhibición prevista en la ley, se abstendrá de conocer e inmediatamente levantará un acta y remitirá las actuaciones, en el estado en que se encuentren, al Tribunal competente.

Si se tratare de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Sala convocará de inmediato al Suplente respectivo, para integrar el Tribunal de Amparo.

En ningún caso será admisible la recusación.

Artículo 15. El ejercicio del derecho de amparo, tanto en lo principal como en lo incidental de las acciones respectivas, y en todo lo que de ellas se derive, hasta la ejecución de la providencia respectiva, es de eminente orden público.

Las atribuciones inherentes al Ministerio Público no menoscaban los derechos y acciones de los particulares. La no intervención del Ministerio Público en la acción de amparo no es causal de reposición ni de acción de nulidad.

Artículo 16. Los Jueces que conozcan de acciones de cualquier clase para el ejercicio del derecho de amparo no podrán demorar el trámite ó diferirlo so pretexto de consultas al Ministerio Público. Se entenderá a derecho en el proceso de amparo el representante de; Ministerio Público a quien el Juez competente le hubiere participado, por oficio o por telegrama, la apertura del procedimiento.

Artículo 17. La acción de amparo prevista en la presente ley es gratuita por excelencia. Para su tramitación no se empleará papel sellado ni estampillas y en caso de urgencia podrá interponerse por vía telegráfica. De ser así, deberá ser ratificada personalmente o mediante apoderado dentro de los tres días siguientes.

Artículo 18. El Juez que conozca de acciones o pretensiones tendientes a hacer efectivo el derecho de amparo podrá ordenar, siempre que no signifique perjuicio irreparable para el acto, la evacuación de las pruebas que juzgue necesarias para el esclarecimiento de los hechos que aparezcan dudosos u oscuros.

Se entenderá que hay perjuicio irreparable cuando exista otro medio de comprobación más acorde con la brevedad del procedimiento o cuando la prueba sea difícil o improbable evacuación.

Artículo 19. En la solicitud de amparo se deberá expresar:

1. Los datos concernientes a la identificación de la persona agraviada y de la persona que actúe en su nombre, y en este caso con la suficiente identificación del poder conferido;
2. Residencia, lugar y domicilio, tanto del agraviado como del agraviante;
3. Suficiente señalamiento e identificación del agraviante, si fuere posible, e indicación de la circunstancia de localización;
4. Señalamiento del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación;
5. Descripción narrativa del hecho, acto, omisión y demás circunstancias que motiven la solicitud de amparo;
6. Y, cualquiera explicación complementaria relacionada con la situación jurídica infringida, a fin de ilustrar el criterio jurisdiccional.

En caso de instancia verbal, se exigirán en lo posible, los mismos requisitos.

Artículo 20. Si la solicitud fuere oscura o no llenare los requisitos exigidos anteriormente especificados, se notificará al solicitante del amparo para que corrija el defecto u omisión dentro del lapso de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la correspondiente notificación. Si no lo hiciere, la acción de amparo o la pretensión de amparo formulada en cualquier otra acción, será declarada inadmisibile.

Artículo 21. El Juez que con motivo de una acción o pretensión de amparo haya suscitado una cuestión de competencia manifiestamente infundada será sancionado por el Superior con multa no menor de cinco mil (Bs. 5.000,00) ni mayor de diez mil (Bs. 10.000,00).

Artículo 22. En la acción de amparo los Jueces deberán mantener la absoluta igualdad entre las partes y cuando el agraviante sea una autoridad pública quedarán excluidos del procedimiento los privilegios procesales previstos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 23. El Tribunal que conozca de la acción de amparo o de la pretensión de amparo formulada en el ejercicio de cualquier otra acción, tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda. En este caso, el mandamiento de amparo deberá ser motivo y estar fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación.

Artículo 24. Cuando el derecho de amparo se ejerciere con fundamento en violación de un derecho constitucional por acto o conducta omisiva, o por falta de cumplimiento de la autoridad respectiva, la sentencia ordenará la ejecución inmediata e inconstitucional del acto cumplido.

Artículo 25. Si el Juez no optare por restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, conforme al artículo anterior, ordenará a la autoridad, entidad, organización social o a los particulares imputados de violar o amenazar el derecho o la garantía constitucionales, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la respectiva notificación, informen sobre la pretendida violación o amenaza que hubiere motivado la solicitud de amparo.

La falta de informe correspondiente se entenderá como aceptación de los hechos incriminados.

Artículo 26. El informe a que se refiere el artículo anterior contendrá una relación sucinta y breve de las pruebas en las cuales el presunto agraviante pretenda fundamentar su defensa, sin perjuicio de la potestad evaluativa que el artículo 18 de la presente Ley confiere al Juez competente.

Artículo 27. Quedan excluidas del procedimiento constitucional del amparo todas las formas de arreglo entre las partes, sin perjuicio de que el agraviado pueda, en cualquier estado y grado de la causa, desistir de la acción interpuesta. El desistimiento malicioso o el abandono del trámite por el agraviado será sancionado por el Juez de la causa o por el Superior, según el caso, con multa o arresto proporcional.

Artículo 28. El Juez que conozca del amparo, fijará, dentro de las 96 horas siguientes a la presentación del Informe por el presunto agraviante o de la extinción

del término correspondiente, la oportunidad para que las partes o sus representantes legales expresen, en forma oral y pública, los argumentos respectivos.

Efectuado dicho acto, el Juez dispondrá de un término improrrogable de veinticuatro (24) horas para decidir la solicitud de amparo constitucional.

Artículo 29. El Tribunal que conozca de la solicitud de amparo remitirá copia certificada de su decisión a la autoridad competente, a fin de que resuelva sobre la procedencia o no de medidas disciplinarias contra el funcionario público culpable de la violación o de la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que le resulten atribuibles. A tal efecto, el tribunal remitirá los recaudos pertinentes al Ministerio Público.

Artículo 30. Cuando fuese negado el amparo, el Tribunal se pronunciará sobre la temeridad de la acción interpuesta y podrá imponer sanción de hasta diez días de arresto al quejoso cuando aquella fuese manifiesta.

Artículo 31. El Juez que acuerde el restablecimiento de la situación jurídica infringida ordenará, en el dispositivo de la sentencia, que el mandamiento sea acatado por todas las autoridades de la República, so pena de incurrir en desobediencia a la autoridad.

Artículo 32. Quien incumpliere al mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, será castigado con prisión de uno a tres meses.

Artículo 33. La Sentencia que acuerde el amparo constitucional deberá cumplir las siguientes exigencias formales:

- a) Mención concreta de la autoridad contra cuya resolución, acto u omisión se conceda el amparo.
- b) Determinación precisa de la orden a cumplirse, con las especificaciones necesarias para su ejecución.
- c) Plazo para cumplir lo resuelto.

Artículo 34. Cuando se trate de quejas contra particulares, se impondrán las costas al vencido, quedando a salvo las acciones a que pudiere haber lugar.

No habrá imposición de costas cuando los efectos del acto u omisión hubiesen cesado antes de abrirse la averiguación.

Artículo 35. El funcionario público responsable de la falta de cumplimiento de la sentencia que declare con lugar el amparo, será penado con prisión de tres a doce meses, sin perjuicio de las correspondientes responsabilidades civiles y penales.

Artículo 36. La decisión dictada sobre el amparo solicitado se consultará con el Tribunal Superior respectivo, al que se le remitirán los recaudos el mismo día o el siguiente.

La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión y el Tribunal que conozca en alzada resolverá dentro de las setenta y dos horas después de haber recibido el expediente.

Contra la decisión dictada por el Superior no habrá recurso alguno.

Artículo 37. La sentencia firme de amparo producirá efectos jurídicos respecto al derecho o garantía objetos del proceso, sin perjuicios de las acciones o recursos que legalmente correspondan a las partes.

Artículo 38. La desestimación del amparo no afecta la responsabilidad civil o penal en que se hubiese podido incurrir el autor del agravio, ni prejuzga sobre ninguna otra materia.

Artículo 39. Cuando con motivo de la violación de un derecho constitucional cuyo amparo se haya solicitado, se hubiere cometido un hecho punible, las autoridades de policía que, de acuerdo con la ley, sean auxiliares de la administración de justicia, podrán adoptar, como medidas provisionales de necesidad y de urgencia, la detención del presunto culpable o su presentación periódica, durante la averiguación sumaria, a la autoridad respectiva.

En cualquiera de los dos supuestos anteriores, la orden deberá ser motivada y constar por escrito.

En estos casos, el detenido deberá ser puesto a la orden del Juez competente, dentro del término de ocho días.

TITULO V DEL AMPARO DE LA LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES

Artículo 40. Procede la acción de amparo para proteger la libertad y seguridad personales de acuerdo con las disposiciones del presente Título.

A esta acción le serán aplicables las disposiciones de esta ley pertinentes al amparo en general.

Artículo 41. Toda persona que fuese objeto de privación o restricción de su libertad, o se viere amenazada en su seguridad personal, con violación de las garantías constitucionales, tiene derecho a que un Juez Penal competente con jurisdicción en el lugar donde se hubiese ejecutado el acto causante de la solicitud o donde se encontrare la persona agraviada, expida un mandamiento de habeas corpus.

Artículo 42. Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal son competentes para conocer y decidir sobre el amparo de la libertad y seguridad personales. Los respectivos Tribunales Superiores conocerán en consulta de las sentencias dictadas por aquéllos.

Artículo 43. La solicitud podrá ser hecha por cualquier persona agraviada, por escrito, verbalmente o por vía telegráfica, sin necesidad de asistencia de abogado, y el Juez, al recibirla, abrirá una averiguación sumaria, ordenando inmediatamente al funcionario bajo cuya custodia se encuentre la persona agraviada que informe, dentro del plazo de veinticuatro horas, sobre los motivos de la privación o restricción de la libertad.

Las solicitudes referidas a la seguridad personal se tramitarán, en cuanto les resulten aplicables, conforme a las previsiones de este artículo.

Artículo 44. El Juez decidirá, en un término no mayor de noventa y seis horas después de recibida la solicitud, la inmediata libertad del agraviado o el cese de las restricciones que se le hubiesen impuesto, si encontrare que para la privación o restricción de la libertad no se hubieren cumplido las formalidades legales.

El Juez, caso de considerarlo necesario, sujetará esta decisión a causación personal o a prohibición de salida del país de la persona agraviada, por un término no mayor de treinta días.

Artículo 45. El mandamiento de habeas corpus o, en su defecto, la decisión que lo niegue, se consultará con el Superior, al que deberán enviarse los recaudos el mismo día o en el siguiente.

La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión y el Tribunal Superior decidirá dentro de las setenta y dos horas después de haber recibido los autos.

Sección Cuarta: PROPUESTAS DE REFORMA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (1987)¹⁴⁶

El siguiente es el texto de la comunicación sobre reformas al Proyecto de “Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales” que presenté el 17 de noviembre de 1987 al Presidente de la Comisión de Política Interior del Senado (Senador Aristides Beaujon), con motivo del estudio del proyecto de Ley que se estaba discutiendo en el Congreso.

I. PROPUESTAS DE REFORMA

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en atención a lo resuelto en la sesión del Senado del día de hoy, en el sentido de pasar a esa Comisión el estudio del “Proyecto de Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales”, con el objeto de hacerle llegar el conjunto de proposiciones de modificación que en nuestro criterio deben introducirse al Proyecto, con el objeto de perfeccionar y ampliar el ámbito de protección de los derechos y garantías constitucionales que se propone.

Siguiendo la orientación de la exposición que hicimos en la mencionada sesión del Senado, en la cual planteamos la necesidad de que la regulación de la acción de amparo que se busca con el Proyecto no sustituyera las posibilidades de protección constitucional que se garantizan mediante recursos y vías judiciales existentes, sino que más bien éstas hay que perfeccionarlas, particularmente en lo que concierne al amparo contra actos estatales que puedan vulnerar los derechos fundamentales, a continuación nos permitimos formular las siguientes proposiciones:

1. Modificar el título de la Ley y sustituirlo por el siguiente:

LEY ORGÁNICA DE AMPARO A LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

2. Agregar un párrafo único al artículo 1º., con el siguiente texto:

Parágrafo Único. El derecho (o la pretensión) de amparo se ejercerá mediante las acciones que consagra el ordenamiento jurídico, siempre que en el

146 El texto se publicó en la obra Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1985-1987)*, Tomo III, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, pp. 207-212.

procedimiento de los juicios respectivos exista un medio procesal efectivo, acorde con la protección constitucional solicitada, o en su defecto, mediante la acción autónoma de Amparo regulada en la presente Ley.

3. Sustituir las palabras “acción” por “derecho” (o “pretensión”) en los artículos 2º y 4º.

4. Sustituir el artículo 3º por el siguiente texto:

Artículo 3. El derecho (o la pretensión) de amparo puede ejercerse, cuando la violación o amenaza de violación de los derechos y garantías constitucionales deriven de una norma que colida con la Constitución. En estos casos, la pretensión de amparo se ejercerá mediante la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la Ley a la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad.

La pretensión de amparo también podrá ejercerse en cualquier juicio mediante el requerimiento que se formule al juez respectivo de aplicación preferente de la Constitución frente a cualquier norma que se alegue viola un derecho constitucional, conforme al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. En estos casos, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada, pero el Juez, si lo estima procedente para la protección constitucional, puede suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio.

5. Reformar el artículo 5º y sustituirlo por el siguiente texto:

Artículo 5. Igualmente procede el ejercicio del derecho de amparo cuando un Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional.

En caso de proceder contra la decisión, apelación o alguno de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, incluido el recurso de casación, la pretensión de amparo deberá ejercerse mediante los mismos, en cuyo caso siempre tendrán efectos suspensivos. En estos casos, el juez competente podrá acordar la reducción de los lapsos procesales previstos para oír el recurso y decidirlo.

6. Reformar el artículo y sustituirlo por el siguiente texto:

Artículo 6. El derecho (o la pretensión) de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones de la Administración que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales.

Cuando el derecho de amparo se ejerza contra actos administrativos o contra abstenciones u omisiones de la Administración, se formulará ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, como pretensión en el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza. En el caso de impugnación de actos administrativos, el Juez, si lo considera procedente para la

protección constitucional, deberá suspender los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio.

Parágrafo Primero: En caso de ejercicio de la pretensión de amparo contra actos administrativos, el ejercicio del recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley; y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

Parágrafo Segundo: Cuando a juicio del Juez competente, la vía del recurso contencioso-administrativo no sea un medio efectivo acorde con la protección constitucional, podrá ejercerse la acción de amparo prevista en la presente ley.

7. Reubicar el artículo 4° el cual debería ir a continuación del artículo 31.

8. Revisar el contenido del ordinal 4 del artículo 7° en torno al concepto de violaciones consentidas. En efecto, por ejemplo en caso de violación del artículo 61 de la Constitución que se refiere a la garantía de no discriminación, no resultaría cónsono con el derecho de amparo, el que por el transcurso del tiempo pudiera quedar incólume un acto discriminatorio.

9. Transformar el ordinal 5 del artículo 7° en un nuevo artículo, que sería el último del Título Primero, antes del artículo 7° con la siguiente redacción:

Artículo. En los casos en los cuales las acciones previstas en el ordenamiento jurídico, no aseguren la efectiva protección de los derechos constitucionales, el derecho de amparo de dichos derechos y el restablecimiento inmediato de las situaciones jurídicas infringidas, se ejercerá mediante la acción de amparo prevista en la presente ley.

Sin embargo, no procederá la acción de amparo cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o haya hecho uso de los medios judiciales preexistentes, para plantear la pretensión de amparo. En tal caso de no existir medios procesales efectivos acordes con la protección constitucional, el Juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los artículos 24, 25 y 27 de la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado.

10. Agregar al artículo 8° un párrafo del tenor siguiente:

La acción de amparo contra actos judiciales debe intentarse por ante el Tribunal Superior que conforme a las jerarquías jurisdiccionales le corresponda revisar dichos actos.

11. Modificar la redacción del artículo 14 y sustituirlo por el siguiente texto:

Artículo 14. La acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el Juez competente por cualquier persona natural o jurídica, lesionada en sus derechos y garantías constitucionales, por representación o directamente, quedando a salvo las atribuciones del Ministerio Público y de los Procuradores de Menores.

Todo el tiempo será hábil y el Tribunal dará preferencia al trámite de amparo sobre cualquier asunto.

Parágrafo Único: Cualquier persona, asistido de abogado podrá ejercer la acción de amparo en representación de la persona cuyos derechos han sido lesionados, siempre que compruebe a satisfacción del Tribunal, la imposibilidad en que ésta se encuentre de hacerlo personalmente. En todo caso, la persona cuyos derechos hayan sido lesionados deberá ratificar las actuaciones ante el Tribunal dentro de los treinta días siguientes a la introducción de la acción para que continúe el procedimiento, dejando a salvo la potestad del juez para seguir conociendo de la causa, cuando lo estime necesario.

12. Agregar al ordinal 1° del artículo 19: “salvo lo establecido en el Parágrafo Único del artículo 14”.

13. Modificar la redacción del artículo 22 y sustituirla por el siguiente texto:

Artículo 22. En la acción de amparo, y en los casos de ejercicio de pretensiones de amparo en otras acciones, los Jueces deberán mantener la absoluta igualdad entre las partes y cuando el agravante sea una autoridad pública quedarán excluidos del procedimiento las prerrogativas y privilegios procesales previstos en el ordenamiento jurídico.

Esperamos que las anteriores proposiciones tengan una acogida favorable en el seno de esa Comisión, pues han sido formuladas con el objeto de mejorar el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados, y poder hacer del amparo un medio efectivo de protección de los derechos y garantías constitucionales, sin romper los moldes de los recursos y acciones previstos en la propia Constitución para controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales, y conforme a los cuales se puede amparar y restablecer las situaciones jurídicas infringidas. En todo caso, la acción de amparo siempre quedaría abierta si a juicio del juez competente, aquellos medios procesales no son efectivos para asegurar la mencionada protección.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (17-11-87) AL CUAL SE REFIEREN LAS OBSERVACIONES ANTERIORES¹⁴⁷

En fecha 12 de noviembre de 1987, el Presidente de la Cámara de Diputados envió al Presidente del Senado, conforme al artículo 167 de la Constitución, el Proyecto de “LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES”, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados en la sesión de ese mismo día.

A dicha comunicación se anexaba la comunicación que con fecha 27 de octubre de 1987, habían dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados, los miembros

147 Comunicación Enviada al Presidente de la Cámara de Diputados, en fecha 22 de mayo de 1987. Publicada en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público, Tomo III, (Labor en el Senado 1985-1987)*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, 187-204.

de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados: David Morales Bello, Jesús Eduardo Troconis, Luis Emilio Rondón, Elías D'onghia, Gilberto Bruzual, Lilia Henríquez de Gómez, Cristóbal Hernández, Leomagno Flores Alvarado, Franck Pie Durán, Julio Rivas C., Raúl Andrés Leoni F., Henry Bencid Scott, Leonardo Ferrer, Elías López la Torre, Héctor Turuhpial, Freddy Delgado Dalo, Vladimir Gessen, Carlos Alberto Fernández y José Donato Villalba, en la cual le informaban que dicha Comisión:

“recibió, en fecha 28 de marzo de 1985 y mediante remisión de esa Presidencia a su digno cargo, el Proyecto de “LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES”, promovido por los diputados Gustavo Tarre Briceño, Haydee Castillo de López Acosta, Luis Enrique Oberto, Orlando Tovar Tamayo, Henry Bencid y Alejandro Rodríguez Cirimele, procediéndose a iniciar el estudio del correspondiente articulado.

En fecha 19 de junio de 1985 y por remisión igual a la anterior, la Comisión recibió un nuevo Proyecto sobre la misma materia, promovido por los ciudadanos Hermán Escarrá Quintana, Patricia Martínez, Juan María Ávila, Juan Bautista Guillén, José Yépez Rojas y el Asesor Jurídico Dr. Hermán Eduardo Escarrá Malavé. Este Proyecto, denominado “LEY DE AMPARO DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS INHERENTES A LA PERSONA HUMANA”, se inició por el procedimiento previsto en el numeral 5° del artículo 165 de la Constitución de la República y, por tratarse de materia análoga, se acumuló, a los fines de su estudio por parte de la Comisión, al promovido por los ciudadanos Diputados mencionados en el párrafo anterior.

A los efectos del proceso de formación de la Ley respectiva, se procedió a integrar, en el seno de la Comisión Permanente, una Subcomisión de Ponencia presidida por el diputado David Morales Bello, en su carácter de Presidente de la Comisión Permanente y fueron incorporados al respectivo equipo los Dres. Orlando Tovar Tamayo y Hermán Escarrá Malavé, a los efectos de incluir sus aportes a los estudios que permitieran fijar posición con respecto a los Proyectos antes especificados.

En virtud de ofrecer *ambos Proyectos aspectos coincidentes*, aunque diferenciándose en algunas de las previsiones incorporadas en sus artículos, se acordó proceder a redactar una síntesis que conjugara las partes aceptadas por la Subcomisión de Ponencia con otras normas añadidas en razón del estudio realizado.

Paralelamente al análisis pormenorizado de la materia sometida a nuestra consideración, procedimos a *solicitar opinión* de instituciones calificadas, magistrados judiciales, profesores universitarios y funcionarios públicos y personalidades privadas de quienes era presumible obtener puntos de vista que ilustraran, en la forma más amplia, la tarea a cumplir, organizándose al mismo tiempo una catalogación jurisprudencial que sirviera de ayuda para llevar a la letra de la ley proyectada valiosas experiencias provenientes del funcionamiento del Poder Judicial en el país. De manera especial, se tomó en consideración el acervo histórico constituido por el proceso de discusión de la vigente Carta

Fundamental de la República, el Proyecto redactado en 1971 por el Dr. Ramón Escovar Salom, el Proyecto redactado por la Comisión que integraron los doctores Guaicaipuro Martínez, Alberto Bustamante y Esteban Agudo Freites, de la Procuraduría General de la República y de la Fiscalía General de la República, en actuación conjunta, el Proyecto redactado por el Dr. Tito Gutiérrez Alfaro, bajo los auspicios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, las observaciones y el Proyecto redactado por el Dr. Allan Brewer Carías, el trabajo denominado “EL AMPARO CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA”, provenientes de la Magistrada Catedrática Hildegard Rondón de Sansó, las exposiciones y observaciones provenientes de la Procuraduría General de la República, Fiscalía General de la República, Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores, Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, como también el trabajo elaborado por el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Dr. René Plaz Bruzual.

Durante los años transcurridos desde la entrada de los proyectos, la Cámara, por decisiones periódicas mantuvo la materia en estado de actualización.

El resultado de los criterios aportados, de las entrevistas cumplidas, de las discusiones realizadas, de los foros efectuados en diversas universidades y colegios de abogados del país, como también del estudio de la amplia doctrina, tanto nacional como extranjera, existente en materia de amparo constitucional, fue la redacción de un Proyecto que hemos denominado “LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES,” el cual, consultadas suficientemente las fracciones políticas representadas en la Comisión Permanente de Política Interior, cuenta con el consenso que le sirve de base para su *elevación a la Cámara plena que Ud. dignamente preside, a los fines de que se continúe el proceso iniciado en oportunidad de darle entrada a los Proyectos que confluyen en su articulado.*

De esta manera se concreta el criterio favorable de la Comisión Permanente de Política Interior sobre el Proyecto adjunto, y el cual, solicitamos de la Presidencia a su digno cargo se *proceda a sometérselo a discusión* conforme a las normas reglamentarias vigentes.”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreta la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Artículo 1º. Toda persona natural o jurídica, que se encuentre en la República, podrá solicitar ante los Tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.

La garantía de libertad personal que regula el habeas corpus constitucional se regirá por esta ley.

Artículo 2º. La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal. También procede contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley.

Se entenderá como *amenaza* válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea *inminente*.

Artículo 3º. También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el Juez informará a la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión.

Artículo 4º. Cuando la acción de amparo se ejerciere con fundamento en violación de un derecho constitucional, por acto o conducta omisiva, o por falta de cumplimiento de la autoridad respectiva, la sentencia ordenará la ejecución inmediata e incondicional del acto incumplido.

Artículo 5º. Igualmente procede la acción de amparo cuando un Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional.

Artículo 6º. La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

La presunción de legalidad de los actos administrativos no afecta el ejercicio de la acción de amparo.

TITULO II DE LA ADMISIBILIDAD

Artículo 7º. No se admitirá la acción de amparo:

1. Cuando hayan cesado la violación o amenaza de algún derecho o garantía constitucionales, que hubiesen podido causarla;
2. Cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales no sea inmediata, posible y realizable por el imputado;
3. Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación;
4. Cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o la garantía constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente, por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres.

Se entenderá que hay consentimiento expreso, cuando hubieren transcurrido sesenta (60) días continuos después de la violación o la amenaza al derecho protegido.

El consentimiento tácito es aquél que entraña signos inequívocos de aceptación;

5. Cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes. En tal caso, al alegarse la violación o amenaza de violación *de* un derecho o garantía constitucionales, el Juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los artículos 24,25 y 27 de la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado;

6. Cuando se trate de decisiones emanadas de la Corte Suprema de Justicia;

7. En el caso de emergencia nacional, de conmoción o de perturbación de la paz de la República, conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de suspensión o restricción de derechos y garantías constitucionales;

8. Cuando esté pendiente de decisión una acción de amparo ejercida ante un Tribunal en relación con los mismos hechos en que se hubiese fundamentado la acción propuesta.

TITULO III DE LA COMPETENCIA

Artículo 8º. Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia.

Si un Juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Artículo 9º. La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión emanados del Presidente de la República, de los Ministros; del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, del Contralor General de la República o de los Gobernadores de Estado.

Artículo 10. Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o de la garantía constitucionales se produzcan en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier Juez de la localidad, quien dentro de las veinticuatro (24) horas de haberlo recibido, lo enviará al Tribunal competente por la vía más rápida.

Artículo 11. Cuando un mismo acto, hecho u omisión en perjuicio de algún derecho o garantía constitucionales afectare el interés de varias personas, conocerá de todas estas acciones el Juez que hubiese prevenido, ordenándose, sin dilación procesal alguna y sin incidencias, la acumulación de autos.

Artículo 12. Cuando un Juez que conozca de la acción de amparo, advirtiere una causal de inhibición prevista en la Ley, se abstendrá de conocer e inmediatamente levantará un acta y remitirá las actuaciones, en el estado en que se encuentren, al Tribunal competente.

Si se tratare de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Sala convocará de inmediato al Suplente respectivo, para integrar el Tribunal de Amparo.

En ningún caso será admisible la recusación.

Artículo 13. Los conflictos sobre competencia que se susciten en materia de amparo entre Tribunales de Primera Instancia serán decididos por el Superior respectivo. Los trámites serán breves y sin incidencias procesales.

TITULO IV DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 14. La acción de amparo constitucional puede ser interpuesta ante el Juez competente por cualquier persona natural o jurídica, por representación o directamente, quedando a salvo la intervención del Ministerio Público y las atribuciones de los Procuradores de Menores, Agrarios y del Trabajo, si fuere el caso.

Todo el tiempo será hábil y el Tribunal dará preferencia al trámite de amparo sobre cualquier otro asunto.

Artículo 15. La acción de amparo, tanto en lo principal como en lo incidental y en todo lo que de ella derive, hasta la ejecución de la providencia respectiva, es de eminente orden público.

Las atribuciones inherentes al Ministerio Público no menoscaban los derechos y acciones de los particulares. La no intervención del Ministerio Público en la acción de amparo no es causal de reposición ni de acción de nulidad.

Artículo 16. Los Jueces que conozcan de la acción de amparo no podrán demorar el trámite o diferirlo so pretexto de consultas al Ministerio Público. Se entenderá a derecho en el proceso de amparo el representante del Ministerio Público a quien el Juez competente le hubiere participado, por oficio o por telegrama, la apertura del procedimiento.

Artículo 17. La acción de amparo es gratuita por excelencia. Para su tramitación no se empleará papel sellado ni estampillas y en caso de urgencia podrá interponerse por vía telegráfica. De ser así, deberá ser ratificada personalmente o mediante apoderado dentro de los tres (3) días siguientes. También procede su ejercicio en forma verbal y, en tal caso, el Juez deberá recogerla en un acta.

Artículo 18. El Juez que conozca de la acción de amparo podrá ordenar, siempre que no signifique perjuicio irreparable para el actor, la evacuación de las

pruebas que juzgue necesarias para el esclarecimiento de los hechos que aparezcan dudosos u oscuros.

Se entenderá que hay perjuicio irreparable cuando exista otro medio de comprobación más acorde con la brevedad del procedimiento o cuando la prueba sea de difícil o improbable evacuación.

Artículo 19. En la solicitud de amparo se deberá expresar:

1. Los datos concernientes a la identificación de la persona agraviada y de la persona que actúe en su nombre, y en este caso con la suficiente identificación del poder conferido.

2. Residencia, lugar y domicilio, tanto del agraviado como del agraviante.

3. Suficiente señalamiento de identificación del agraviante, si fuere posible e indicación de la circunstancia de localización.

4. Señalamiento del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación.

5. Descripción narrativa del hecho, acto, omisión y demás circunstancias que motiven la solicitud de amparo.

6. Y, cualquiera explicación complementaria relacionada con la situación jurídica infringida, a fin de ilustrar el criterio jurisdiccional.

En caso de instancia verbal, se exigirán, en lo posible, los mismos requisitos.

Artículo 20. Si la solicitud fuere oscura o no llenare los requisitos exigidos anteriormente especificados, se notificará al solicitante del amparo para que corrija el defecto u omisión dentro del lapso de cuarenta y ocho horas siguientes a la correspondiente notificación. Si no lo hiciere, la acción de amparo será declarada inadmisibile.

Artículo 21. El Juez que haya suscitado una cuestión de competencia manifiestamente infundada será sancionado por el Superior con multa no menor de cinco mil (Bs. 5.000) ni mayor de diez mil bolívares (Bs. 10.000).

Artículo 22. En la acción de amparo los Jueces deberán mantener la absoluta igualdad entre las partes y cuando el agraviante sea una autoridad pública quedarán excluidos del procedimiento los privilegios procesales.

Artículo 23. El Tribunal que conozca de la solicitud de amparo tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la proceda.

En este caso, el mandamiento de amparo deberá ser motivado y estar fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación.

Artículo 24. Si el Juez no optare por restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, conforme al artículo anterior, ordenará a la autoridad, entidad, organización social o a los particulares imputados de violar o amenazar el derecho o la garantía constitucionales, que en el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la respectiva notificación, informe sobre la pretendida violación o amenaza que hubiere motivado la solicitud de amparo.

La falta de informe correspondiente se entenderá como aceptación de los hechos incriminados.

Artículo 25. El informe a que se refiere el artículo anterior contendrá una relación sucinta y breve de las pruebas en las cuales el presunto agravante pretenda fundamentar su defensa, sin perjuicio de la potestad evaluativa que el artículo 18 de la presente Ley confiere al Juez competente.

Artículo 26. Quedan excluidas del procedimiento constitucional del amparo todas las formas de arreglo entre las partes, sin perjuicio de que el agraviado pueda, en cualquier estado y grado de la causa, desistir de la acción interpuesta, salvo que se trate de un derecho de eminente orden público o que pueda afectar las buenas costumbres.

El desistimiento malicioso o el abandono del trámite por el agraviado será sancionado por el Juez de la causa o por el Superior, según el caso, con multa de dos mil a cinco mil bolívares.

Artículo 27. El Juez que conozca del amparo, fijará, dentro de las noventa y seis (96) horas siguientes a la presentación del Informe por el presunto agravante o de la extinción del término correspondiente, la oportunidad para que las partes o sus representantes legales expresen, en forma oral y pública, los argumentos respectivos.

Efectuando dicho acto, el Juez dispondrá de un término improrrogable de veinticuatro (24) horas para decidir la solicitud de amparo constitucional.

Artículo 28. El Tribunal que conozca de la solicitud de amparo remitirá copia certificada de su decisión a la autoridad competente, a fin de que resuelva sobre la procedencia o no de medida disciplinaria contra el funcionario público culpable de la violación o de la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que le resulten atribuibles. A tal efecto, el Tribunal remitirá también los recaudos pertinentes al Ministerio Público.

Artículo 29. Cuando fuese negado el amparo, el Tribunal se pronunciará sobre la temeridad de la acción interpuesta y podrá imponer sanción hasta de diez (10) días de arresto al quejoso cuando aquella fuese manifiesta.

Artículo 30. El Juez que acuerde el restablecimiento de la situación jurídica infringida ordenará, en el dispositivo de la sentencia, que el mandamiento sea acatado por todas las autoridades de la República, so pena de incurrir en desobediencia a la autoridad.

Artículo 31. Quien incumpliere el mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, será castigado con prisión de seis (6) a quince (15) meses.

Artículo 32. La sentencia que acuerde el amparo constitucional deberá cumplir las siguientes exigencias formales:

- a) Mención concreta de la autoridad, del ente privado o de la persona contra cuya resolución o acto u omisión se conceda el amparo;
- b) Determinación precisa de la orden a cumplirse, con las especificaciones necesarias para su ejecución;
- c) Plazo para cumplir lo resuelto.

Artículo 33. Cuando se trate de quejas contra particulares, se impondrán las costas al vencido, quedando a salvo las acciones a que pudiere haber lugar.

No habrá imposición de costas cuando los efectos del acto u omisión hubiesen cesado antes de abrirse la averiguación. El Juez podrá exonerar de costas a quien intentare el amparo constitucional por fundado temor de violación o de amenaza, o cuando la solicitud no haya sido temeraria.

Artículo 34. El Consejo de la Judicatura registrará como falta grave al cumplimiento de sus obligaciones la inobservancia, por parte de los Jueces, de los lapsos establecidos en esta Ley para conocer y decidir sobre las solicitudes de amparo.

Artículo 35. Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oírā apelación en un solo efecto. Si “transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días.

Artículo 36. La sentencia firme de amparo producirá efectos jurídicos respecto al derecho o garantía objetos del proceso, sin perjuicio de las acciones o recursos que legalmente correspondan a las partes.

Artículo 37. La desestimación del amparo no afecta la responsabilidad civil o penal en que hubiese podido incurrir el autor del agravio, ni prejuzga sobre ninguna otra materia.

TITULO V DEL AMPARO DE LA LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES

Artículo 38. Procede la acción de amparo para proteger la libertad y seguridad personales de acuerdo con las disposiciones del presente Título.

A esta acción le serán aplicables las disposiciones de esta Ley pertinentes al amparo en general.

Artículo 39. Toda persona que fuere objeto de privación o restricción de su libertad, o se viere amenazada en su seguridad personal, con violación de las garantías constitucionales, tiene derecho a que un Juez competente con jurisdicción en el lugar donde se hubiese ejecutado el acto causante de la solicitud o donde se encontrare la persona agraviada, expida un mandamiento de habeas corpus.

Artículo 40. Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal son competentes para conocer y decidir sobre el amparo de la libertad y seguridad personales. Los respectivos Tribunales Superiores conocerán en consulta de las sentencias dictadas por aquéllos.

Artículo 41. La solicitud podrá ser hecha por el agraviado o por cualquier persona que gestione en favor de aquél, por escrito, verbalmente o por vía telegráfica, sin necesidad de asistencia de abogado; y el Juez, al recibirla, abrirá una averiguación sumaria, ordenando inmediatamente al funcionario bajo cuya custodia se encuentre la persona agraviada que informe dentro del plazo de veinticuatro horas, sobre los motivos de la privación o restricción de la libertad.

Las solicitudes referidas a la seguridad personal se tramitarán, en cuanto les resulten aplicables, conforme a las previsiones de este artículo.

Artículo 42. El Juez decidirá en un término *no* mayor de noventa y seis (96) horas después de recibida la solicitud, la inmediata libertad del agraviado o el cese de las restricciones que se le hubiesen impuesto, si encontrare que para la privación o restricción de la libertad no se hubieren cumplido las formalidades legales.

El Juez, caso de considerarlo necesario, sujetará esta decisión a caución personal o a prohibición de salida del país de la persona agraviada, por un término no mayor de treinta (30) días.

Artículo 43. El mandamiento de habeas corpus o, en su defecto, la decisión que lo niegue, se consultará con el superior, al que deberán enviarse los recaudos en el mismo día o en el siguiente. La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión y el Tribunal Superior decidirá dentro de las setenta y dos (72) horas después de haber recibido los autos.

Artículo 44. Las detenciones que conforme a la Ley, ordenen y practiquen las autoridades policiales u otras autoridades administrativas, no excederán de ocho (8) días. Las que pasen de cuarenta y ocho (48) horas deberán imponerse mediante resolución motivada. Quedan a salvo las disposiciones legales aplicables al proceso penal.

Artículo 45. Cuando se hubiere cometido un hecho punible, las autoridades de policía que, de acuerdo con la ley, sean auxiliares de la administración de justicia, podrán adoptar, como medidas provisionales de necesidad y de urgencia, la detención del presunto culpable o su presentación periódica, durante la averiguación sumaria, a la autoridad respectiva. En cualquiera de los dos supuestos anteriores, la orden deberá ser motivada y constar por escrito.

Artículo 46. En el caso del artículo anterior, el detenido deberá ser puesto a la orden del Juez competente, dentro del término de ocho (8) días.

Artículo 47. La autoridad que tuviere bajo su guarda o custodia a cualquier persona detenida, estará en el deber de permitirle, conforme a las normas reglamentarias correspondientes, comunicación con su abogado y con sus parientes más cercanos.

Artículo 48. Serán supletorias de las disposiciones anteriores las normas procesales en vigor.

Artículo 49. Quedan derogadas las disposiciones legales vigentes que colidan con la presente Ley.

Sección Quinta: EXPOSICIÓN ORAL ANTE LA CÁMARA DEL SENADO EN LA SESIÓN DEL DÍA 19 DE NOVIEMBRE DE 1987 EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (1987)

Partiendo del principio de que la Constitución desde 1961 estableció un derecho de amparo que se materializa, en su ejercicio, a través de la acción de amparo que se estaba regulando en el proyecto de Ley Orgánica o a través de otros medios judiciales de amparo, y buscando la necesaria conciliación entre la acción autónoma de amparo y esos otros medios judiciales de amparo, en la sesión del Senado y en mi carácter de Senador suplente, incorporado en la Cámara, intervine en tal sentido en la sesión del día 19 de noviembre de 1987 cuando se discutió el Proyecto de Ley de Amparo que ya había sido aprobado en la Cámara de Diputados, en la cual planteé lo que estimé era el problema central de dicho instrumento jurídico. Dije en efecto en aquella ocasión, que:

“Mediante el establecimiento de una acción de amparo no puede, ni debe sustituirse el orden judicial y procesal; no debe sustituirse el control de la constitucionalidad que se ejerce por las vías que existen; no debe sustituirse el control contencioso-administrativo que se desarrolla por las vías que existen; ni los otros recursos. Al contrario, todas esas vías deben perfeccionarse para que sirvan de instrumentos de amparo, y sólo si no pueden ser medios efectivos de protección constitucional, entonces, que proceda la acción de amparo en forma “extraordinaria” como lo ha venido estableciendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, el principio debe ser que ese derecho a ser amparado —“Los tribunales ampararán,” como dice la Constitución—, debe ejercerse por todos los medios procesales posibles, muchos de los cuales hay que perfeccionar, y si no se logra la efectividad a través de esos medios, entonces, que proceda la acción de amparo.

De esta forma, técnicamente, quizás no políticamente, el amparo es un derecho, por lo que desde el punto de vista jurídico y procesal es una pretensión más. Por tanto, más que una acción en concreto, el amparo es una pretensión que debe formularse con las acciones y recursos que están establecidos en el ordenamiento jurídico, y si éstos no son efectivos para la protección constitucional, entonces, debe formularse a través de una acción autónoma de amparo que es la que estamos buscando regular en esta Ley. Inclusive, ha sido el criterio de la Corte Suprema de Justicia, en una sentencia muy reciente, del 6 de agosto de 1987, en la cual la Corte señaló: “Lo relevante es que los efectos que se obtengan por la vía de los recursos ordinarios o principales sean los mismos que se pretendan derivar del ejercicio de la acción de amparo. La acción de

amparo busca proteger el derecho constitucional y restablecer la situación jurídica infringida.”

Por tanto, lo relevante, como dice la Corte, es que los medios sean efectivos en cuanto al restablecimiento del derecho violado. Y se refiere la Corte en esa sentencia, que fue la dictada en el célebre caso del RAP, a los llamados medios paralelos como medios procesales, en cuyo caso el problema se concentra en los efectos de dichos medios: “Si permiten... (dice la Corte) ...la protección del derecho constitucional, el amparo (como acción autónoma) no será procedente,” porque se logrará el amparo por la vía judicial que permita efectivamente el restablecimiento. Si no hay un proceso idóneo para salvaguardar el derecho constitucional, entonces, —dice la Corte— “se abre el recurso o la acción de amparo,” y eso es, justamente, lo que nosotros tenemos que lograr al regular el derecho de amparo en esa Ley.

Esa es, pienso yo, establecida por la Corte, la doctrina clave en materia de amparo: que es una pretensión que puede y debe formularse a través de todos los mecanismos y acciones judiciales que existan, y si éstos no son efectivos para la protección constitucional, entonces, debe proceder la acción autónoma de amparo...

Este problema se plantea, con carácter relevante, en materia de amparo frente a los actos de los órganos estatales (y éste es el punto que debe preocupar a la Cámara al discutir este Proyecto de Ley), cuando se trata de hechos, vías de hecho o acciones materiales de los órganos del Estado, de la Administración si son de los particulares, en mi criterio, el Proyecto no tiene objeción. Las protecciones frente a vías de hecho y actos materiales de particulares que puedan dar origen al amparo pueden perfectamente estar regulados y el Proyecto, insisto, no tendría ninguna observación.

El problema se plantea, por tanto, particularmente frente a actos estatales, y en concreto, frente a los actos formales del Estado: a las leyes, a los actos de gobierno, a los actos administrativos y a las sentencias. Y esos son, básicamente, los cuatro conjuntos de actos estatales. Así que quiero referirme muy rápidamente a estos aspectos.

El primero es el tema del “amparo contra leyes,” y vamos a utilizar la expresión mexicana porque aparentemente, esto es lo que se deriva del texto del Proyecto de Ley en consideración.

En los países en los cuales no existe el control constitucional, es decir, donde no existe el control por la vía de recurso o acción popular de inconstitucionalidad, o por la vía de control difuso de la constitucionalidad, como sí existe en el caso de Venezuela; en países donde no existen —insisto— esos controles de constitucionalidad, el “amparo contra leyes” ha venido desarrollándose. Ese es el caso mexicano, y es también el caso peruano. Esta norma que en el Proyecto regula el “amparo contra leyes” es una traslación de la ley peruana; pero ¿Por qué eso está en la ley peruana?, porque en Perú no hay un control de la constitucionalidad de las leyes tan completo como en nuestro país, no hay un recurso de inconstitucionalidad como acción popular, ni hay un control difuso de la in-

constitucionalidad tan generalizado y absoluto como el que se establece en el Artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

Por tanto, la situación es radicalmente distinta en los países que inspiraron el Proyecto a lo que existe en Venezuela en materia de control de la constitucionalidad de las leyes y de —vamos a decirlo en esa expresión— “amparo contra leyes.”

En Venezuela, de acuerdo al artículo 215 de la Constitución, se atribuye a la Corte Suprema de Justicia la potestad de declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales, correspondiendo el monopolio de la declaratoria de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia; es el llamado “control concentrado de la constitucionalidad” que los países europeos comienzan a descubrir ahora, después de la Segunda Guerra Mundial. Pero además, en Venezuela existe otro medio de control de la constitucionalidad, el control llamado “difuso,” regulado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil y que permite a cualquier Juez, de cualquier nivel, el considerar una ley inaplicable en el caso concreto que decide, dando aplicación preferente a la Constitución. Es el llamado “control difuso de la constitucionalidad de las leyes.” Ello hace que en nuestra país, la mezcla del control concentrado con el control difuso sea una mezcla única en el derecho comparado, y quizás sólo seguida tal cual en Colombia; pero en ningún otro país de América Latina y de Europa existe un control tan amplio de la constitucionalidad de las leyes.

Sin embargo, el Proyecto soslaya la consideración de esta situación y establece una especie de “amparo contra leyes” frente a lo cual debe preguntarse: ¿Se quiere sustituir el control de la constitucionalidad por vía de acción popular que tenemos? ¿Se le quieren dar al Juez otros poderes adicionales a los que establece el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil? Yo, en realidad creo que la regulación correcta en Venezuela del “amparo frente a leyes,” tendría que lograr en primer lugar, perfeccionar el recurso de inconstitucionalidad para permitir que la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, cuando conozca de un recurso de inconstitucionalidad de una ley, el que pueda suspender los efectos de esa ley, en relación al recurrente. Este es el gran descubrimiento del amparo mexicano: la suspensión de los efectos del acto recurrido por vía de amparo. Eso es lo que tendríamos que hacer acá, perfeccionar el sistema existente de acción popular y atribuirle a la Corte la posibilidad de suspender los efectos del acto estatal de efectos generales recurrida en su aplicación al recurrente, para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida, mientras se discute la inconstitucionalidad de la ley.

Lo mismo se puede plantear con el “control difuso” de la constitucionalidad. Si cualquier persona en cualquier juicio, puede plantearle al Juez una cuestión de inconstitucionalidad, para que el Juez pueda —en el caso concreto— des-aplicar la ley si la estima inconstitucional, esa pretensión de amparo en cualquier juicio debe permitirle al Juez poder también suspender los efectos de la ley, en el caso concreto, como medida para restablecer la situación jurídica infringida en forma inmediata, mientras se resuelve el juicio, pues en definitiva cuando el Juez decida, lo va a hacer sobre la inconstitucionalidad de la ley, pe-

ro para el caso concreto, porque en ese caso, el efecto de su decisión es “inter partes.”

El segundo problema que nos plantea el Proyecto tal como está, aparte del “amparo contra Leyes,” se refiere al amparo contra decisiones judiciales. Pienso que debe quedar claro, y en mi criterio no está claro en el Proyecto, que la pretensión de amparo de los derechos y garantías contra actos judiciales debe buscarla el interesado en primer lugar, a través de los recursos de apelación y vías ordinarias; así en la apelación debe plantearse la pretensión de amparo como tal, y la apelación per se, salvo expresa disposición, debe tener efectos suspensivos. Pero el “amparo contra decisiones judiciales” ya se ha dado en nuestro Foro, particularmente en materia de amparo al derecho de propiedad y ha habido amparo contra medidas de embargo y amparo contra ejecuciones de hipotecas. Son medidas judiciales, por lo que hay que exigir, en primer lugar, que la persona plantee la pretensión de amparo por las vías de recurso ordinario. Si éstas no existen, o si por cualquier razón se dejaron vencer, entonces, puede recurrirse a la acción autónoma de amparo, pero hay que plantear la necesidad de que la pretensión de amparo se formule, ante todo, en las vías ordinarias.

Por otra parte, se plantea el problema de la competencia. ¿Quién conoce de la acción de amparo contra actos judiciales? De acuerdo al Proyecto de Ley, el Juez de Primera Instancia. Pienso que tratándose de actos judiciales, en este caso debería modificarse en algo la competencia y atribuirse la competencia para conocer de la acción de amparo contra actos judiciales, al juez que debería haber tenido la posibilidad de revisar la decisión del inferior, de manera de no violentar las jerarquías judiciales.

El tercer aspecto que plantea la ley, aparte del “amparo contra leyes,” y el “amparo contra actos judiciales,” es el aspecto —yo diría también fundamental— del amparo contra los actos administrativos. Sobre esto hubo una advertencia formulada por la Procuraduría General de la República, en una comunicación dirigida hace poco a la Cámara de Diputados, a su Comisión de Política Interior, de la cual me voy a permitir leer un párrafo, con la venia del señor Presidente, (Asentimiento). Dice la Procuraduría, refiriéndose a la disposición del Proyecto, que exige un medio procesal breve y sumario —y no efectivo— para la protección, sino breve y sumario pura y simplemente, la siguiente: (Lee): “Se acabaría con el ordenamiento procesal venezolano. De acuerdo con el Proyecto, el amparo procede siempre —dice la Procuraduría— excepto si la ley ofrece un medio procesal breve y sumario capaz de proteger el derecho. Entonces si una pretensión cualquiera en la que esté involucrado un derecho fundamental, lo que ocurre casi siempre —dice la Procuraduría—...” (Y en efecto es muy difícil, por ejemplo, en materia contencioso-administrativa, que no se plantee la violación de un derecho constitucional) “no puede satisfacerse breve y sumariamente, puede utilizarse el amparo para obtener lo que se pide.” Y concluye un poco apocalípticamente la Procuraduría —apocalipsis el cual no comparto totalmente— diciendo: “Ello haría inútil —dice— todas las vías comunes que establecen las leyes, tales como: El juicio de nulidad de actos administrativos, etc.”

Esto es particularmente grave en materia administrativa y creo que esto debe llamar la atención a los señores Senadores. ¿Qué se persigue con el amparo? Restablecer inmediatamente una situación jurídica infringida. Así nos lo dice el artículo 49 de la Constitución y lo dice el Artículo Primero del Proyecto de Ley que estamos considerando. ¿Qué se persigue con el recurso contencioso administrativo contra los actos administrativos? Lo dice la propia Constitución, artículo número 206: El Juez puede —y es la pretensión la que va a guiar la decisión del Juez— restablecer la situación jurídica infringida. Este es el objeto del juicio contencioso. No podemos soslayar esto.

De manera que si hay un acto administrativo envuelto, el problema del Proyecto se plantea en cuanto a la compatibilidad de las vías contencioso-administrativa y de amparo. Insisto, el problema no se plantea, las dudas que yo quiero traer a las Cámaras no se plantean, cuando estamos frente a una vía de hecha, una acción material —el Proyecto es inobjetable en este campo—; en cambio, el problema se plantea cuando estamos en presencia de un acto formal, de carácter administrativo, con todas las formalidades que tiene un acto administrativo de acuerdo a la Ley de Procedimientos Administrativos.

Si vamos a plantear una pretensión de amparo frente a un acto administrativo, necesariamente en algún momento tenemos que juzgar la legalidad o ilegalidad del acto. No se puede amparar dejando el acto incólume, porque se está rompiendo el orden jurídico; en definitiva hay que anular el acto para poder amparar efectivamente; no se puede restablecer la situación jurídica y dejar el acto administrativo como si no hubiera pasado nada. Por eso el artículo 206 de la Constitución habla de la nulidad del acto y del restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas.

Por tanto, tratándose de amparo contra acto administrativo, no podemos obviar el principio de que el Juez de Amparo, en primer lugar, tiene que ser el Juez Contencioso-Administrativo, no el Juez de Primera Instancia. Ha costado mucho en nuestro país desarrollar un sistema de control contencioso-administrativo, lo que ha ocurrido durante los últimos treinta o cuarenta años; no tiremos esa experiencia por la borda, utilicémosla, aprovechémosla, hagamos del contencioso-administrativo un efectivo medio de amparo cuando la violación de un derecho constitucional provenga de un acto administrativo, pero no acabemos simplemente con el contencioso-administrativo, buscando establecer el amparo. Vayamos a la acción de amparo, incluso, frente a actos administrativos, pero cuando no sea efectivo el medio procesal contencioso-administrativo. Allí sí, el Proyecto sería inobjetable, pero de entrada no tenemos por qué poner de lado el sistema contencioso-administrativo.

Esto se plantea particularmente, donde no haya un Tribunal Contencioso-Administrativo. En ese caso, si el sistema contencioso no es efectivo para la protección, entonces, se puede acudir a la acción de amparo. Pero donde sí es efectivo y existen dichos Tribunales, démosle al Juez Contencioso la potestad de amparar, o si se quiere, perfeccionémosle al Juez Contencioso, la potestad de amparar, porque esa la tiene en la actualidad, de manera que con el recurso de anulación se plantee la pretensión de amparo.

El problema de la relación entre el amparo y el Contencioso-Administrativo, no es nuevo; al contrario, se ha venido planteando desde hace años; basta recordar una expresión que utilizaba el doctor Ramón Escovar Salom en el año 1971, en un libro suyo que se intitula *El Juicio de Amparo*: “Que habría que concebir de modo más nítido y preciso la acción de amparo frente a la Administración, para aquellos casos en que pueda servir la vía contencioso-administrativa ordinaria y seguir esta vía, pudiera ocasionar daños irreparables.” Es decir, cuando la vía contencioso-administrativa ordinaria no sea efectiva para la protección, entonces, el instituto del amparo debería proceder. Y señalaba: “El instituto del amparo y el instrumento Contencioso-Administrativo deben por tanto ser complementarios.” Si se logra la protección y es suficiente por la vía contencioso-administrativa, el Juez de Amparo debe ser el Juez Contencioso Administrativo. Si no es suficiente o no es posible, entonces el instituto de amparo, como acción, tal como está en el Proyecto de Ley, es la vía adecuada.

Lo dicho, plantea la necesidad y es otra propuesta de carácter general que formulo, de conciliar el Recurso Contencioso-Administrativo con la acción de amparo y hacer que, efectivamente, la vía contenciosa, sea un medio de amparo. La vía contencioso-administrativa, de acuerdo a la Constitución, sirve para el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas por los actos administrativos —así lo dice el Texto Constitucional— y el instrumento para hacer efectivo ese restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, es lo que se denomina “la suspensión de efectos de los actos administrativos.” Lo que tenemos es que, para que sean efectivos los medios de amparo, agilizar ese mecanismo y perfeccionarlo.

La propia jurisprudencia que se ha venido desarrollando, ha venido delineando este mecanismo de la suspensión de efectos de los actos administrativos, como un efectivo medio de amparo. En efecto, en una sentencia del año 1985, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al hablar de la suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos, decía: “En virtud de su carácter de incidencia breve y sumaria y no contenciosa, la medida de suspensión jurisdiccional de los efectos de los actos administrativos —dice— participa de la naturaleza de la acción de garantía y amparo de los derechos ciudadanos, y por ello los Jueces de lo Contencioso-Administrativo también tienen las funciones de protegerlos y por tanto, dentro de su competencia, asumen estos Jueces la de velar por la protección de aquellas garantías fundamentales. De modo que si no se acuerda dicha medida oportunamente, la de la suspensión de efectos y con sumariedad, se desvirtuarían los fines de protección y de amparo ciudadano que también tienen los recursos de anulación, frente a los actos administrativos.”

En esta forma, la suspensión de efectos en vía administrativa es el instrumento de amparo para el restablecimiento inmediato de una situación jurídica infringida. No acabemos con esta institución, perfeccionémosla, permitamos que el Juez Contencioso, efectivamente, sea un Juez de Amparo; y si no puede efectivamente serlo, por alguna razón, entonces, que proceda la acción de amparo que está en el Proyecto de Ley, pero no sustituyamos una por la otra. Hagamos —insisto— del contencioso-administrativo un efectivo medio de

amparo. De lo contrario, si se aprueba el Proyecto de la Ley tal como está, en materia contenciosa se plantearía lo que la propia Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en otra sentencia precedente del 26 de enero de 1984, señalaba, y que voy a comentar con la venia del Presidente. (Asentimiento). Dice: (Lee): “Cuando frente a una determinada actuación de la Administración se prevea un medio específico para controlar la inconstitucionalidad o ilegalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho a garantía violado, la acción de amparo —dice— es inadmisibile, porque aparte de los efectos que se aspira conseguir con el Recurso de Amparo, es posible obtenerlos por los medios específicos de impugnación, la aceptación general e ilimitada de tal acción haría inútil e inoperante los remedios jurídicos y judiciales que la Constitución y la Ley prevén oportunamente, y tal sucede —dice la Corte— precisamente con los recursos contencioso-administrativa de anulación, que de admitirse la acción de amparo sin que el recurrente haya ejercido tales medios, se eliminaría de un solo golpe todo el sistema de control de la legalidad contemplado en el ordenamiento jurídico venezolano.” Y la Corte pregunta: “¿De qué serviría mantener los recursos de la jurisdicción contencioso-administrativa, si los particulares pudieran intentar directamente la acción de amparo frente a los actos administrativos y no recurrir a la vía contenciosa, para lograr el amparo?”.

Este es el problema concreto que tenemos por delante y que creo debe ser considerado por la Cámara. El amparo, como acción autónoma, tal como lo regula el Proyecto que está en consideración, debería seguir siendo un medio subsidiario. Si no hay un medio ordinario o como están funcionando no son suficientes para proteger el derecho constitucional, debe acudirse a la acción de amparo, pero no debemos regular una acción de amparo que sustituya de un golpe todos los medios jurídicos, sino todo lo contrario —insisto—; perfeccionar los existentes, que sigan siendo medios efectivos, y si no lo son, que lo sean, y si llegan a serlo, que proceda la acción de amparo.

En definitiva, lo que se persigue con estas ideas, es ampliar un poco más la protección y, como lo decía al inicio, hacer más democrático el Proyecto para que sirva aún más de protección de los derechos que lo que está previsto en el mismo.”¹⁴⁸

A raíz de los anteriores planteamientos, los artículos 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley fueron modificados por el Senado, en particular al preverse expresamente en el artículo 3º que la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y actos normativos también puede ser una vía judicial de amparo; y en el artículo 5º, que el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos y contra las conductas omisivas de la Administración, también puede ser una vía judicial de amparo, y hasta cierto punto, en las localidades donde funcionen tribunales contencioso-administrativos, debe ser la vía judicial de amparo; todo lo cual se acogió en la Ley Orgánica sancionada finalmente el 17 de septiembre de 1988.

148 Véase *Diario de Debates*, Senado, sesión del 19-11-87.

CAPÍTULO III

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA: SOBRE EL RÉGIMEN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES Y DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Sección Primera: SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL (1965-1971)

El siguiente es el texto del Proyecto de Ley sobre la Jurisdicción Constitucional, que elaboré con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, y que luego recogimos, elaborando la Explicación que se transcribe de seguidas, en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de 1972.

I. EXPLICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL*

La creciente racionalización de la vida política de nuestro tiempo lleva consigo, como consecuencia ineluctable, una progresiva juridificación de todos los ámbitos del convivir social. Cada vez es mayor el imperio del Derecho, menor el campo de acción de los poderes no reglados y más acuciante la exigencia de someter el ejercicio de la autoridad, incluso en sus más altos niveles, a las pautas trazadas por la Constitución. Este movimiento de los tiempos se manifiesta claramente a través de un doble fenómeno que caracteriza al Derecho Público actual. Por una parte, los textos constitucionales cambian de carácter, su parte dogmática se aumenta y enriquece y la decisión política fundamental que toda Constitución implica no

* Texto publicado en *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Tomo II, Caracas Tomo II, 1972.

queda ya reducida al enunciado de unos pocos postulados formales y al establecimiento del modo de elección y el ámbito de competencia de los titulares del poder, sino que comprende también un rico repertorio de principios de justicia material que prescriben en lo esencial el contenido del ordenamiento. Por otro lado, esta mayor concreción y riqueza del texto constitucional envuelve la necesidad de arbitrar procedimientos eficaces y, en lo posible, inmunes a los cambios políticos, que aseguren el respeto de los principios y normas constitucionales por parte de los poderes supremos del Estado.

Esta tendencia a la instauración de formas jurídicas del control de constitucionalidad, que constituye uno de los rasgos definitorios del Derecho Público de nuestra época, no es, sin embargo, una novedad absoluta para la tradición jurídica occidental. Si bien en los países europeos la jurisdicción constitucional no aparece hasta después de concluida la Primera Guerra Mundial y no se difunde hasta después de acabada la Segunda, en el hemisferio americano la atribución de estas competencias a los órganos judiciales supremos constituía ya una práctica generalizada mucho tiempo antes, y puede afirmarse sin temor a exagerar que la sujeción de los actos del poder a un control jurisdiccional de constitucionalidad, es una de las aportaciones y no la menor, que América ha hecho a la cultura jurídica de Occidente.

En Venezuela, concretamente, la jurisdicción constitucional tiene ya tras sí una larga historia. La Constitución de 1855 (artículo 113, ordinal 8°) atribuyó a la Corte Suprema la facultad de declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las Legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando fueran contrarios a la Constitución y si bien este precepto no fue recogido por los posteriores de 1864, 1874, 1881 y 1891, que limitaban las facultades al respecto de la Alta Corte Federal a “declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o estas con las de los Estados o las de los mismos Estados” (artículo 89, ordinal 9° de las de 1864 y 1874 y artículo 80, ordinal 8° de las de 1881 y 1891), en la práctica no se alteró la situación creada en 1858 y la Corte Federal, en repetidas sentencias, continuó atribuyéndose competencia para declarar la nulidad de las leyes estatales que violasen la Constitución, apoyándose para ello en la obligación en que los Estados estaban de “cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y Leyes de la Unión”, según norma que recogen entre las Bases de la Unión todas las Constituciones citadas (artículo 13, ordinal II° de las Constituciones de 1864 y 1874 y artículo 13, ordinal 17° de las de 1881 y 1891).

Para el control de constitucionalidad de las leyes nacionales, por el contrario, no se disponía de otro medio que el de un largo y complicado procedimiento político, en el que la iniciativa correspondía exclusivamente al Ejecutivo Nacional y la decisión a las Legislaturas estatales, reduciéndose el papel de la Corte Federal a la homologación de los resultados. La situación cambió radicalmente con la Constitución de 1893, que en su artículo 110, ordinal 8°, atribuyó a la Alta Corte Federal la competencia para “declarar cual sea la ley, decreto o resolución vigente, cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o estas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución”.

Con este precepto, mantenido en su esencia por todas las Constituciones posteriores, se introdujo en nuestro ordenamiento una muy progresiva modalidad del

control jurisdiccional de la constitucionalidad que, al conceder a la Corte Federal la facultad de declarar la nulidad de las normas inconstitucionales y no simplemente su inaplicación al caso controvertido, se adelantaba en muchos años a la evolución que después ha tenido lugar más allá de nuestras fronteras. La norma constitucional no fue objeto, sin embargo, de desarrollo legislativo y la institución sólo lenta y trabajosamente ha ido afirmándose en nuestra tradición por obra de una jurisprudencia que no siempre ha logrado darle perfiles precisos.

Hoy es ya hora de transformarla en el instrumento moderno, ágil y eficaz que los tiempos requieren y de ahí el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional que se publicó en el *Informe*, y como se explica en el mismo (Tomo II), “en versión de la Comisión de Administración Pública, [habiendo sido] elaborado por los profesores Sebastián Martín-Retortillo B., Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, actual [1972] Presidente de la Comisión de Administración Pública, en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia. Una vez revisado por dicha entidad, fue presentado en 1967, por el Ministro de Justicia, a la consideración del Congreso.” Para ello se ha tenido en cuenta, en primer lugar, la creación erigida por la jurisprudencia sobre las parcas normas de nuestras Constituciones, actuando más con ánimo de sistematizar que de innovar la realidad asentada por una tradición ya casi centenaria. En tal virtud, sacrificando a veces las enseñanzas del Derecho Comparado y de la doctrina universal, se ha mantenido abierta a todos los residentes en el País (artículo 3º), por ejemplo, la acción popular y, en la medida de lo posible, la no caducidad de la acción, eliminada sólo para la impugnación por causa de vicio formal, en donde su conservación hubiera sido resueltamente nociva (artículo 4º).

En todo caso, allí en donde la elaboración jurisprudencial, contraria al genio de nuestro derecho o viciada, además, en muchos casos, por los avatares de la tumultuosa historia política patria ha parecido inconsistente o injustificada, los proyectistas han recurrido, sin precipitación, pero también sin temor, a las formas más progresivas de la realidad legislativa contemporánea. Importa señalar, sin embargo, quería novedad en apariencia más grave y extensa por sus repercusiones, como es la remisión de las excepciones de inconstitucionalidad como cuestiones prejudiciales, al conocimiento de la Corte Suprema (Título 1, artículo 2º y Título II, Sección 2º), no hace sino recoger, mejorándolo, el sistema de nuestra Constitución de 1901 (artículo 106), que introdujo también la posibilidad, igualmente acogida por la Ley, de que la autoridad judicial suscitase de oficio ante la Corte la cuestión de constitucionalidad como recurso en interés del ordenamiento. La justificación de esta vuelta a los orígenes parece evidente. Basta decir que este sistema, similar al adoptado por la ley italiana de 11 de marzo de 1953, es el que con mayor economía y diafanidad permite unificar la jurisprudencia en esta delicadísima materia. No se desvirtúa con él la norma que impone la aplicación preferente de la Constitución (artículo 7º del Código de Procedimiento Civil), puesto que el Juez a quo conserva la potestad de admitir o rechazar la excepción, según que la encuentre o no suficientemente fundada y relevante (artículo 23), sin que se le fuerce tampoco, aún en ausencia de excepción, a aplicar en contra de su convicción la norma de dudosa legitimidad, gracias a la posibilidad que se le concede de poner ésta en cuestión ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 25).

Se trata, simplemente, de afrontar sin ambages la realidad de que las eventuales violaciones de la Constitución, que no son en la abrumadora mayoría de los casos contradicciones flagrantes y brutales de sus principios y normas, sino más bien ataques solapados, sólo pueden ser establecidas y contrarrestadas por una interpretación autorizada y preeminente. La escasa vigencia que en nuestra práctica han tenido las excepciones de inconstitucionalidad, sometidas a la decisión del juez que concede el juicio o limitadas en sus efectos al litigio en que se suscitan, es demostración patente de la insuficiencia del anterior sistema. El adoptado por el Proyecto, al invertir en cierto sentido el largo y enfadoso procedimiento de la casación, ahorrando a los justiciables, tiempo y esfuerzo y agilizando la administración de justicia, acrecienta así, haciéndolas más vivas y eficaces, las facultades judiciales que pudieran temerse disminuidas o eliminadas y perfila con mayor nitidez los rasgos característicos de nuestro sistema, librándolo de la hibridización reinante como consecuencia de haber mantenido una forma de control indirecto, de tipo norteamericano, al tiempo que se acogía una modalidad de control directo con la que nuestro Derecho se anticipaba en treinta años al de algunas naciones europeas. De acuerdo a lo prescrito en la Constitución, el Proyecto de Ley se limita a distribuir las competencias entre el Pleno y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de que la futura Ley Orgánica de la Corte pueda redistribuir las una vez se cree la proyectada Sala Federal (artículos 7º, 9º, 30, 37, 45 y 48).

Si el procedimiento de prejudicialidad puede ampararse en antecedentes de nuestra historia constitucional, no los tiene por el contrario, ni en la legislación ni en la jurisprudencia, la posibilidad de recurrir contra normas o actos que ya antes fueron objeto de impugnaciones infructuosas. La irrevocabilidad de las sentencias afirmativas de la constitucionalidad, lejos de ser consecuencia lógica de las fuerzas nulificadora y erga omnes que las negativas poseen, constituye una doctrina carente de fundamentación teórica y cargada de nocividad práctica, una vez, sobre todo, que se concentra la competencia sobre litigios de constitucionalidad en las manos de la Corte Suprema de Justicia. Con ella, en efecto, no sólo se corre el riesgo de que recursos mal fundamentados puedan dar lugar a la convalidación de normas ilegítimas, sino que se olvida y este es su defecto básico, que la sensibilidad jurídica se muda con el espíritu de los tiempos y aprovecha de distinto modo las virtualidades normativas de los textos, encontrando tal vez colisiones en donde antes se vio acorde pleno.

La experiencia ganada en otros países permite suponer que, ni la posibilidad abierta por el Proyecto de intentar repetidamente la impugnación de una misma norma, ni la adopción del sistema de prejudicialidad, crearán un entorpecimiento a la buena marcha de nuestro Alto Tribunal. En todo caso, para poner coto a una improbable avalancha de recursos reiterados con el mismo objeto, o al abuso de la vía de excepción, se ha dotado a la Corte (artículos 5º y 10) de la facultad de imponer sanciones a quienes usaren mal de esta perenne cuestionabilidad de las normas o de la potencialidad dilatoria de la excepción. La utilización mesurada y decidida de este instrumento permitirá a nuestro órgano judicial supremo encauzar adecuadamente la práctica si se presentase este peligro que, como antes se señala, no ha llegado a concretarse en ordenamientos de características análogas.

En el mismo sentido de magnificar la función de la Corte, al tiempo que se la dota de mayor agilidad, va la posibilidad, que igualmente se le concede (artículo 17, párrafo 2º), de poder declarar no sólo la inconstitucionalidad de la norma objeto del recurso, sino también, en su caso, la de todas aquellas que por derivación resultaren viciadas. Podrá así obviarse la necesidad de muchos recursos, facilitando la acción purificadora del ordenamiento que la Corte debe llevar a cabo, salvaguardando sin embargo al máximo su calidad de órgano judicial, pues su acción habrá de reducirse siempre a constatar la existencia o inexistencia de colisiones con la Constitución, absteniéndose de decidir en base a consideraciones sobre la oportunidad y conveniencia con que los poderes públicos hacen uso de sus facultades, según preceptúa en el Proyecto (artículo 6º), que no hace con ello sino recoger una doctrina establecida ya de tiempo atrás por nuestra mejor jurisprudencia.

Tras el Título I, consagrado a los enunciados generales que establece con el objeto, la naturaleza y las formas del recurso de inconstitucionalidad, el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional consagra un Título distinto a cada uno de los posibles sujetos de recurso, distinguiendo además; mediante Capítulos separados dentro de cada Título, donde ello es necesario, las vías de acción y de excepción con la que, en lo procesal, viene a identificarse sustancialmente la cuestión suscitada de oficio.

Este esquema sistemático repite la estructura del artículo 1º del Proyecto y ofrece así grandes ventajas para distinguir nítidamente las diferentes especies de recursos en razón de su materia, y definir con entera precisión los variados tipos de normas y actos susceptibles de impugnación por causa de inconstitucionalidad. Con él se logra delimitar en forma sumamente clara el objeto del recurso de inconstitucionalidad, especialmente en aquellas áreas (ordenanzas y actos municipales, reglamentos presidenciales, actos del Ejecutivo) en donde dicho recurso coexiste con el contencioso-administrativo.

En ellas sólo la inconstitucionalidad directa, inmediata, puede ser invocada y declarada en el recurso ante la jurisdicción constitucional. La inconstitucionalidad indirecta, mediada por la ilegalidad, será, por el contrario, objeto del recurso contencioso-administrativo, reduciendo así el de inconstitucionalidad a los justos términos que permiten mantener incólumes su dignidad, su eficacia y su preeminencia.

Excluidos del recurso de inconstitucionalidad, incluso en caso de violación directa e inmediata de la Constitución, sólo están los actos administrativos y los del Poder Judicial, es decir, sustancialmente los actos de concreción y aplicación individualizada de la norma. Razones evidentes de doctrina jurídica, en general, y de economía procesal, en particular, aconsejan esta solución que, por lo que a los actos del Poder Judicial toca, parece además ineludible en nuestro sistema, dada la unicidad de la Corte Suprema, que reúne en su seno la jurisdicción constitucional y la de casación.

No están exentos en cambio del mismo ni las leyes nacionales ni las estatales, sea cuales fuere su forma y naturaleza. Nuestra práctica, no ha sido uniforme al respecto, pues ha habido ocasiones en que se han establecido excepciones por lo que se refiere a las leyes aprobatorias de los contratos de interés público y de los Tratados Internacionales, como es la situación actual. Los Proyectistas sin embargo,

estiman que en ninguno de los dos casos la excepción parece justificada: por lo que a las leyes aprobatorias de los contratos de interés público se refiere, todos los derechos e intereses resultan suficientemente salvaguardados al conceder voz en el recurso a las personas o entidades que hubieran celebrado con la Administración, el contrato aprobado por la ley impugnada, o hubieran sucedido a aquéllas en sus derechos (artículo 12, párrafo 2º), sin que pueda pretenderse, en aras de ese respeto por los derechos adquiridos, subordinar a estos el interés superior de la pureza del ordenamiento. En lo que a los Tratados internacionales toca, la necesidad de someter a la jurisdicción constitucional las leyes que autorizan su ratificación o la decisión presidencial de ratificarlos cuando, por su naturaleza, no requieren de ley aprobatoria previa, parece fuera de toda duda. Sin ello se estaría abriendo al principio de primacía constitucional una brecha peligrosa, tanto más ancha y amenazante cuanto es grande la interdependencia de los Estados en nuestra época, aun cuando de otra parte, al admitir la posibilidad de control y con ella la de invalidación de un tratado internacional con el consecuente surgimiento de responsabilidad para la República, se estén corriendo riesgos que no tengan solución fácil y cómoda en el Derecho Internacional de nuestros días.

Si bien, en principio, el recurso de inconstitucionalidad en cualquiera de sus formas sólo procede contra las leyes y actos normativos que hubieren alcanzado fuerza obligante, el Proyecto, teniendo en cuenta las previsiones que al respecto establece la Constitución, arbitra el procedimiento necesario para que la Corte pueda pronunciarse, aún antes de la promulgación, sobre la constitucionalidad de aquellos textos que hubieran sido objetados por la instancia ejecutiva competente para promulgarlos (artículos 20, 32 y 40). Aunque sea, cuestionable desde luego que la acción de la Corte en estos casos pueda equipararse, en cuanto a su naturaleza y efectos, con la que se lleva a cabo en los recursos ordinarios, ha parecido preferible sacrificar el prurito de pureza teórica a los requerimientos de claridad y precisión, e incluir en consecuencia estos procedimientos dentro de la sistemática general de la ley. En ellos se recoge, pura y simplemente, el precepto constitucional, sin introducir más novedad que la de facultar a la Corte para conceder, dentro de límites muy estrictos, una ampliación del plazo establecido para la promulgación de leyes estatales. Quizás la reciente experiencia en esta materia,¹ sin embargo, aconseje ampliar el contenido de esas normas.

Por analogía con el procedimiento anteriormente comentado, el Proyecto introduce también una modalidad especial, consistente en la posibilidad de suspender la aplicación de la norma recurrida, en aquellos casos en que es el Ejecutivo Regional quien ataca la constitucionalidad de una ordenanza u otro acto de un órgano municipal (artículo 39). Ciertamente es que esta impugnación no se distingue en cuanto a su naturaleza de cualquiera otra en la que el actor fuese un simple particular. Sin embargo, son evidentes los graves perjuicios, demoras y pérdidas para la cosa pública que pudieran seguirse de no arbitrar algún medio con el que se imposibilite la aplicación de normas que tal vez nacieron viciadas y que como tales, fueron atacadas desde su aparición por el órgano supremo del Ejecutivo Regional. Colocado este

1 El veto presidencial a la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1970.

instrumento en las manos prudentes de la Corte Suprema de Justicia, puede estimarse razonablemente que no ha de producir jamás abusos ni será nunca utilizado para privar a los Concejos Municipales de las facultades que constitucionalmente les están atribuidas.

El procedimiento establecido por la ley para los recursos ordinarios además de conservar los rasgos de gratitud (artículo 51), sencillez y popularidad (artículo 3º) que caracterizan la práctica ya existente, está principalmente inspirado por dos preocupaciones básicas: la de conseguir el máximo de rapidez compatible con una concienzuda administración de la justicia y la de asegurar al máximo la publicidad y la participación en el procedimiento de todos los interesados. Para lograr el primer objetivo se establecen plazos muy firmes y determinados para los diversos trámites del proceso, creando además, con la decisión previa sobre la admisibilidad del recurso (artículo 11), un eficaz medio de aligerar la carga que sobre la Corte pesa, sin que ello implique menoscabo a las garantías de los justiciables.

Para alcanzar la segunda finalidad se instituye un amplísimo sistema de publicidad que asegura a todos los ciudadanos, no sólo la posibilidad de conocer los recursos incoados, sino incluso la de manifestarse respecto de los mismos (artículo 13). Al mismo tiempo se le da participación en todos los procedimientos a los órganos a los que la Constitución encomienda específicamente la defensa del ordenamiento (artículo 12), ofreciendo igualmente a los Cuerpos Legislativos pertinentes, ocasión de pronunciarse cuando las normas atacadas hubieren tenido en ellos su origen (artículo 12). A estos órganos se unen, en los recursos promovidos por vía de excepción, las partes en el juicio a quo, de manera que quede máximamente garantizado su derecho (artículo 27).

El Título II, relativo a la Inconstitucionalidad de las leyes y Actos del Poder Legislativo, como lo indica su denominación, se contrae a determinar el procedimiento general (artículos 8º al 27) para la impugnación de las leyes nacionales y otros actos del Poder Legislativo, cuyo conocimiento compete a la Corte Suprema de Justicia en pleno.

Los Títulos sucesivos (III, IV, V y VI) van señalando, junto con la definición pormenorizada de los posibles objetos del recurso, bien se trate de leyes y actos de las Asambleas Legislativas, de las Ordenanzas Municipales, o de los Reglamentos Ejecutivos, las modalidades que en cada uno de los casos, la propia naturaleza de éstos impone al procedimiento.

Finalmente el Título VII, denominado Disposiciones Finales, contempla en cinco artículos normas de aplicación general a los distintos procedimientos previstos en el Proyecto y la previsión de sanciones para quienes recurran temerariamente.

II. PROYECTO DE LEY SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL*

Como se indicó, el siguiente es el texto del Proyecto de Ley sobre la Jurisdicción Constitucional, que elaboré con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, y que luego recogimos en el Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional de la Comisión de Administración Pública de 1972.

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1 Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad en vía de acción o de excepción, o como cuestión suscitada de oficio, conforme a las disposiciones de esta Ley:

a. Las leyes nacionales y, en general, los actos de los cuerpos legislativos de la República.

b. Las leyes estatales y demás actos de las Asambleas Legislativas de los Estados.

c. Las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Municipios en los casos establecidos en el Título IV de esta Ley.

d. Los reglamentos dictados por el Presidente de la República y los actos de él emanados como órgano supremo del Ejecutivo Nacional conforme a lo previsto en el ordinal 6° del Artículo 215 de la Constitución y en los Títulos V y VI de esta Ley.

Artículo 2 El recurso de inconstitucionalidad podrá interponerse mediante acción directa ante la Corte Suprema de Justicia, o en virtud de excepción alegada por cualquiera de las partes o por el Ministerio Público en un proceso judicial, o como cuestión suscitada de oficio por una autoridad jurisdiccional con motivo de un asunto llevado a su conocimiento.

El control previo de la constitucionalidad sólo podrá llevarse a efecto por iniciativa del Presidente de la República, o los Gobernadores de los Estados o del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en los Artículos 20, 32 y 40 de esta Ley.

Artículo 3 El recurso de inconstitucionalidad podrá ser intentado por todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que según el ordenamiento vigente tengan el libre ejercicio de sus derechos.

Para intentar la acción en nombre del Ejecutivo Nacional se requerirá previa decisión del Presidente de la República.

Artículo 4. La acción de inconstitucionalidad que se fundare en el hecho de no haberse seguido en la formación, aprobación o promulgación de las leyes, ordenanzas, reglamentos o actos, los trámites y requisitos constitucionalmente previstos

* Texto publicado en *Informe sobre la reforma de la Administración Pública nacional*, Comisión de Administración Pública, Tomo II, Caracas, 1972,

para el momento de su publicación, sólo podrá intentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que la ley, ordenanza, reglamento o acto hubieran sido promulgados o dictados.

Podrá, por el contrario, entablarse en cualquier momento la acción de inconstitucionalidad cuando en ella se alegase la violación por la norma o acto impugnados de un principio o precepto de la Constitución vigente para el momento de la acción.

La excepción de inconstitucionalidad podrá ser alegada siempre, con independencia de la naturaleza material o formal de la presunta violación. La misma norma se aplicará a las cuestiones suscitadas de oficio por una autoridad judicial.

Artículo 5. En ningún caso podrá ser entablado ni resuelto el recurso de inconstitucionalidad en base a la apreciación de la oportunidad y conveniencia con que los poderes públicos hacen uso de sus facultades.

Artículo 6. La declaración de inconstitucionalidad de una ley o acto del poder público no prejuzga sobre la responsabilidad que corresponda a sus autores de acuerdo con los artículos 46 y 121 de la Constitución.

Artículo 7. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de los recursos de inconstitucionalidad, tanto si éstos se originaren en una acción directa, como si se produjesen por vía de excepción o en virtud de cuestión suscitada de oficio por una autoridad jurisdiccional. Para la distribución de competencias entre el pleno de la Corte y su Sala Político-Administrativa se estará a lo dispuesto en la presente Ley.

TITULO II DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 8. Son inconstitucionales en todo o en parte las leyes y demás actos sancionados por los cuerpos legislativos de la República que infrinjan un principio o norma de la Constitución, o no hayan sido deliberados, sancionados o promulgados en la forma prescrita por la misma, o de cualquier modo violen una ley orgánica a la que, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 163 de la Constitución hubieran debido sujetarse.

Artículo 9. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia en pleno la competencia exclusiva para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que, contra leyes o actos del Poder Legislativo Nacional, se formularsen en cualquiera de las formas previstas por esta Ley.

CAPITULO II DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 10. La acción de inconstitucionalidad de las leyes o actos del Poder Legislativo Nacional se iniciará mediante escrito en el que, de modo claro y sucinto, se deben indicar los siguientes extremos: a. Identificación completa del actor y

representación que ostenta cuando no actuase en nombre propio; b. Indicación expresa de los principios o normas constitucionales que se suponen violados y del precepto o preceptos cuya inconstitucionalidad se alega y cuya invalidación se demanda; c. Exposición de los motivos en que la pretendida inconstitucionalidad se funda; d. Petición, si se considerase necesario, de que se efectúen informes orales.

Dicho escrito deberá ir acompañado, en su caso, de la documentación que acredite la representación que el actor ostenta y de copia certificada del correspondiente acuerdo si fuera actora una entidad pública.

Tanto el escrito como todo otro documento que eventualmente se acompañe, se presentarán por cuadruplicado.

Artículo 11. Presentado ante la Corte el escrito a que se refiere el artículo anterior, ésta procederá a designar sin demora y según sus propias normas, al magistrado que haya de actuar como ponente, el cual, desde este momento ejercerá las funciones de Juez sustanciador.

Dentro de los quince días siguientes a la fecha de presentación del escrito y previo informe del ponente, la Corte en pleno decidirá sobre la admisibilidad del recurso. Decidirá la inadmisibilidad cuando faltare en el escrito alguno de los requisitos exigidos o no resultare bastante la documentación o fuere notoriamente insuficiente la motivación. El auto que decretare la inadmisibilidad por esta última causa habrá de ser acordado al menos por las dos terceras partes de los magistrados que suscriban la decisión.

Artículo 12. Si la Corte declarase admisible el recurso, dentro del primer día hábil siguiente al acuerdo dará cuenta de ello acompañando copia de los autos al Presidente del Congreso o al de aquel cuerpo del cual hubiere emanado el acto, al Procurador General de la República y al Fiscal General de la República, para que, en el plazo de treinta días a contar de la fecha de recibo de la comunicación, tomen conocimiento del recurso y presenten ante la Corte, si lo tuvieren por conveniente, dictamen razonado sobre la pretensión del actor. En dicho dictamen podrá también solicitarse de la Corte la recepción del asunto a informe oral.

Si el objeto del recurso fuere la ley aprobatoria de un contrato de interés público, de la admisión del mismo se dará cuenta también, con los mismos términos y efectos que en el párrafo anterior se indican, a la persona o personas que sean parte en ese contrato.

Artículo 13. En la misma fecha en que se hicieren las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior, la Corte ordenará la inserción en la Gaceta Oficial de un edicto en el que, en forma resumida, se informará sobre el objeto y términos del recurso admitido para que, dentro del plazo de veinte días a partir de la publicación, aquellas personas que lo desearan puedan exponer por escrito ante la Corte cuanto sobre el asunto tengan por conveniente.

Artículo 14. Concluido el plazo fijado para la evacuación de dictámenes se dará por terminada la sustanciación del asunto y se pasará a relacionarlo. La relación no podrá tener una duración superior a los cuarenta y cinco días, excluidos sólo los feriados y los de vacaciones. Transcurrido este plazo o el menor que la Corte señalare se llamará a informes, fijando fecha para ellos en un término no superior a

quince días e indicando, de acuerdo con lo que se estimase más conveniente, si habrán de ser orales cuando así se hubiese solicitado.

Si se optase por la forma oral, la Corte podrá señalar los puntos a que hayan de contraerse los alegatos de los informantes y el tiempo que cada uno de ellos podrá consumir.

Artículo 15. En el acto de informes orales serán públicas las audiencias, pero la Corte podrá decidir la celebración a puertas cerradas cuando la publicidad amenazare la seguridad del Estado o la moral o el orden público, o se produjeren en el público asistente manifestaciones contrarias al decoro del alto tribunal.

Artículo 16. En la audiencia siguiente al término de los informes y a menos que se dictare auto para mejor proveer, la Corte dirá vistos y fijará oportunidad para sentenciar dentro de un término no superior a los quince días hábiles siguientes.

Artículo 17. La sentencia decidirá clara y precisamente sobre todas las cuestiones debatidas, formulando alguno de los fallos siguientes.

1. Improcedencia del recurso por no resultar de los motivos alegados la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

2. Procedencia total o parcial del recurso, declarando la invalidez de la norma o normas inconstitucionales. La Corte decidirá en este caso si la inconstitucionalidad de dichas normas implica o no la de la totalidad del cuerpo legal que las contenga. Podrá igualmente declarar la invalidez de otras normas cuya inconstitucionalidad se derivase necesariamente de las de aquéllas que fueron objeto del recurso estimado.

En el supuesto del Artículo 53 de esta Ley, la sentencia decidirá igualmente sobre la naturaleza y cuantía de las sanciones impuestas por la Corte.

Artículo 18. Las sentencias de la Corte se comunicarán en el día de su firma al cuerpo legislativo que corresponda y al Ejecutivo Nacional por conducto del Procurador General de la República y se publicarán sin demora en la Gaceta Oficial.

Artículo 19. Las normas declaradas inconstitucionales no podrán ser aplicadas ni tendrán efecto alguno desde el día siguiente a la publicación en la Gaceta Oficial de la sentencia o, a falta de publicación, a partir del décimo día de su firma. Cuando en virtud de ellas hubiese sido pronunciada una sentencia firme de condena en curso de ejecución, cesará ésta y con ella todos los demás efectos penales.

Artículo 20. Las leyes que a causa de presunta inconstitucionalidad, fueren objetadas por el Presidente de la República, podrán ser sometidas por éste a la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas. Del escrito del Presidente dará la Corte conocimiento inmediato al Presidente del Congreso.

La Corte decidirá en el término de diez días contados desde el recibo de la comunicación presidencial. Si negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro del término anterior, el Presidente de la República deberá promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de dicho término o a la fecha de la decisión.

Cuando, por el contrario, estimare la Corte que la ley objetada es, en todo o en parte, inconstitucional, comunicará su decisión al Presidente de la República quien promulgará, en su caso, los preceptos no declarados inconstitucionales.

CAPITULO III DE LA EXCEPCIÓN Y DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 21. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer en todo proceso la excepción de inconstitucionalidad mediante escrito dirigido a la autoridad judicial que estuviese conociendo del asunto. En dicho escrito habrá de indicarse clara y precisamente las normas cuya inconstitucionalidad se alega, los principios o preceptos constitucionales que se consideran violados y las razones en que se fundamenta tal consideración.

Artículo 22. La autoridad judicial ante quien se hiciere valer la excepción de inconstitucionalidad podrá rechazarla cuando la estime insuficientemente motivada o notoriamente irrelevante para el juicio en curso.

Contra el auto que rechace la excepción, que deberá estar adecuadamente motivada, no se dará recurso alguno, pero la excepción podrá ser propuesta de nuevo al comienzo de toda posterior instancia del proceso.

Artículo 23. Cuando la autoridad judicial ante quien se propone la excepción considerase que el proceso no puede ser resuelto sin decidir previamente sobre la misma y que ésta no carece manifiestamente de fundamento, dictará auto debidamente motivado mediante el que dispondrá la suspensión del proceso y la remisión de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión.

Artículo 24. El juez o tribunal que en cualquier momento de un proceso sometido a su conocimiento, tuviere fundadas dudas sobre la legitimidad constitucional de normas que hubieren de recibir aplicación en el mismo, podrá suscitar la cuestión de inconstitucionalidad mediante auto en el que, señalando las normas de dudosa constitucionalidad, los principios o preceptos constitucionales afectados y las razones en que la duda se funda, decretará la suspensión del proceso y la remisión de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión.

Artículo 25. Recibidos en la Corte Suprema los autos remitidos por la autoridad jurisdiccional, se seguirá el trámite establecido en el artículo 11 de esta Ley.

Si la Corte declarare inadmisibles la excepción o cuestión por carencia de motivación suficiente, devolverá los autos al juez o tribunal de origen, el cual dispondrá la continuación del proceso.

Artículo 26. Si la excepción o cuestión fueren declaradas admisibles, se procederá a las notificaciones que en el artículo 12 de esta Ley se señalan, participándolas al mismo tiempo al juez o tribunal de origen, siguiéndose además los trámites prescritos en los artículos 12 a 16 de esta Ley.

Artículo 27. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 17 a 20 se señalan, será comunicada además el día de su firma al juez o tribunal de origen, el cual dispondrá sin demora la continuación del juicio.

TITULO III
DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES
Y ACTOS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS
DE LOS ESTADOS

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 28. Son inconstitucionales total o parcialmente las leyes y demás actos de las Asambleas Legislativas de los Estados que infrinjan un principio o precepto de la Constitución o que no hayan sido votadas o promulgadas en la forma prescrita por ésta o que, de cualquier modo, violen una ley de la República.

Artículo 29. Corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la competencia exclusiva para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que contra las leyes estatales y demás actos de las Asambleas Legislativas de los Estados se formulen en cualquiera de las formas previstas por esta Ley.

CAPITULO II
DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 30. La acción de inconstitucionalidad contra leyes y actos de las Asambleas Legislativas de los Estados se iniciará y tramitará en la forma que prescriben los artículos 10 al 12 y 14 al 16 de esta Ley. Sin embargo, sólo se hará al Presidente del Congreso la comunicación que el artículo 12 señala cuando el motivo de la inconstitucionalidad alegada fuese la violación de una ley de la República y en todo caso se notificará también de la admisión del recurso, con los mismos términos y efectos que en el citado artículo se indican, a la Asamblea Legislativa y al Gobernador del Estado cuya ley se impugna. La notificación al Gobernador se hará por conducto del Procurador del Estado, si lo hubiere.

Los plazos que se establecen en el artículo 12 se entenderán ampliados en un día por cada cien kilómetros de distancia existente entre Caracas y la sede de la correspondiente asamblea legislativa.

Artículo 31. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 17 al 19 se señalan, será publicada en el más breve plazo en la Gaceta Oficial del respectivo Estado, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, la cual determinará el comienzo de su efectividad, quedando a salvo lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley.

Artículo 32. Las leyes estatales que, a causa de su presunta inconstitucionalidad, fueren objetadas por el Gobernador del Estado podrán ser sometidas por éste a la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas dando cuenta de ello a la respectiva Asamblea. Este plazo se entenderá prorrogado de oficio por quince días a partir de la comunicación a la Corte.

En el escrito de remisión, el Gobernador, directamente o a través del Procurador del Estado, expondrá las razones en que funda su objeción, indicando en forma clara y precisa los principios o preceptos constitucionales que estima violados y

solicitará, si lo juzga necesario, que la Corte extienda la prórroga para la promulgación. Esta ampliación podrá ser acordada mediante auto por un plazo no superior a los treinta días a contar de la fecha de la solicitud, y dentro de los tres días siguientes a su presentación.

Del escrito del Gobernador y del auto en que se acordare o denegare la ampliación del plazo para la promulgación se dará inmediato conocimiento a la correspondiente asamblea legislativa para que, si lo tuviere por conveniente, se manifieste sobre el asunto, en el plazo que la Corte fijare y que no será en ningún caso superior a quince días.

La Corte deberá decidir con cinco días de antelación al menos a aquél en que expira el plazo de promulgación. Si denegare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro de dicho término, el Gobernador deberá promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a la expiración del mismo o a la fecha de la decisión.

Cuando, por el contrario, la Corte estimara que la ley es en todo o en parte inconstitucional, comunicará su decisión a la asamblea legislativa que la hubiere aprobado, y al Gobernador objetante quien promulgará en su caso los preceptos no declarados inconstitucionales.

CAPITULO III DE LA EXCEPCIÓN Y DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 33. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer en todo proceso la excepción de inconstitucionalidad de las leyes y actos de las Asambleas Legislativas de los Estados en la forma que se prevé en el artículo 21 de esta Ley.

Toda autoridad judicial podrá, igualmente, suscitar de oficio la cuestión de inconstitucionalidad de dichas leyes y actos en los casos que el artículo 24 de la presente Ley señala, ajustándose a las formalidades que en el mismo se prevén.

Artículo 34. El procedimiento seguirá los trámites prescritos en los artículos 22, 23 y 25 a 27 de la presente Ley, pero las notificaciones se dirigirán a los órganos y entidades que en el artículo 30 se señalan, entendiéndose prorrogados los plazos en la forma que allí se indica.

TITULO IV DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y DEMÁS ACTOS DE LOS CUERPOS DELIBERANTES DE LAS MUNICIPALIDADES

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 35. Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades cuando en ellos se violen directamente principios o preceptos de la Constitución o no hayan sido aprobados y promulgados en la forma constitucionalmente prevista.

Artículo 36. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá de todos los recursos de inconstitucionalidad, que en vía de acción o de

excepción, o como cuestión suscitada de oficio, se formulen en contra de los actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades.

El conocimiento de los recursos basados en la presunta ilegalidad de dichas ordenanzas o actos, resulte o no de ella la inconstitucionalidad de los mismos, corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos según la distribución de competencias que en la respectiva ley se establece.

CAPITULO II

DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 37. La acción de inconstitucionalidad contra ordenanzas y actos de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades se iniciará y tramitará en la forma que prescriben los artículos 10 al 12 y 14 al 16 de esta Ley. Se omitirán, sin embargo, las notificaciones al Congreso Nacional que en el artículo 12 se indican, haciéndolas en su lugar al Concejo Municipal que hubiere aprobado la ordenanza o acto, a través del respectivo síndico.

Los plazos que se establecen en el artículo 12 se entenderán ampliados en un día por cada cien kilómetros de distancia existente entre Caracas y la sede del correspondiente Concejo Municipal.

Artículo 38. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 17 a 19 se señalan, será publicada en el más breve plazo en la Gaceta Oficial del respectivo Estado y en el boletín o gaceta del Municipio, si lo hubiere, todo ello sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, la cual determinará el comienzo de su efectividad, quedando a salvo lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley.

Artículo 39. Cuando dentro de los tres meses de su publicación se intentare contra una ordenanza u otro acto de los cuerpos deliberantes de las Municipalidades, la acción de inconstitucionalidad por parte del Gobernador del Estado o Territorio Federal correspondiente, el actor podrá solicitar de la Corte que se suspenda la aplicación del acto impugnado hasta tanto recaiga sentencia.

La Corte decidirá sobre la solicitud en el mismo auto por el que declare admisible el recurso, si así fuera, y dará comunicación del mismo al Concejo Municipal y al Gobernador interesado, quien dispondrá su inmediata publicación en la Gaceta Oficial del Estado, en la del Territorio o Distrito, si la hubiere y en los demás medios de publicidad que considerare oportuno.

Artículo 40. Las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobernador del Distrito Federal formulare contra una ordenanza u otro acto del respectivo Concejo Municipal se tramitarán en la forma prescrita en el artículo 32 de esta Ley. Se entenderá que el Concejo Municipal ocupa en dichos trámites el lugar que ahí se asigne a las asambleas legislativas.

CAPITULO III

DE LA EXCEPCIÓN Y CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 41. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer en todo proceso la excepción de inconstitucionalidad contra las ordenanzas y demás actos de

los cuerpos deliberantes de las Municipalidades en la forma prevista en el artículo 21 de esta Ley.

Toda autoridad judicial podrá, igualmente, suscitar de oficio la cuestión de inconstitucionalidad de dichas ordenanzas y actos en los casos que el artículo 24 señala, ajustándose a las formalidades que en el mismo se prevén.

Artículo 42. El procedimiento seguirá los trámites prescritos en los artículos 22, 23 y 25 a 27, pero las notificaciones se dirigirán a los órganos y entidades que en el artículo 37 se señalan, entendiéndose prorrogados los plazos de la forma que allí se indica.

TITULO V

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS

Artículo 43. Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad los reglamentos aprobados por el Presidente de la República cuando en ellos se viole un principio o precepto constitucional o no han sido dictados en la forma constitucionalmente prescrita.

Artículo 44. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá de todos los recursos de inconstitucionalidad que en vía de acción o de excepción o como cuestión suscitada de oficio se formulen contra los reglamentos dictados por el Presidente de la República.

El conocimiento de los recursos basados en la presunta ilegalidad de uno de estos reglamentos, resulte o no de ella la inconstitucionalidad del mismo, corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos según la distribución de competencias que en la respectiva ley se establece.

Contra los reglamentos dictados por autoridad distinta a la del Presidente de la República sólo cabrá el recurso contencioso-administrativo de acuerdo con las normas reguladoras de esa jurisdicción.

Artículo 45. Los recursos de inconstitucionalidad contra los reglamentos dictados por el Presidente de la República se ajustarán a lo dispuesto en los Capítulos II y III del Título II de esta Ley, según que se originaren en acción directa o fueran promovidos por vía de excepción o como cuestión suscitada de oficio. Se omitirán, sin embargo, las comunicaciones al Congreso que en dichas secciones se indican.

TITULO VI

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO NACIONAL

Artículo 46. Son inconstitucionales los actos dictados por el Presidente de la República en aplicación inmediata de la Constitución cuando en ellos se viole alguno de sus principios o preceptos, o no se sujeten en su forma o requisitos a lo establecido en la misma, o si requirieren autorización del Congreso o de su Comisión Delegada y se hubieren producido sin ella o en violación de los límites que en la misma se fijaren.

Artículo 47. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocerá de todos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los actos

que en artículo anterior se mencionan, y especialmente los dictados por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 128, 190 y 240 a 244 de la Constitución.

Los actos de los restantes órganos del Poder Ejecutivo violatorios, directa o indirectamente de la Constitución, serán impugnados ante los tribunales contencioso-administrativos según la distribución de competencias que en la respectiva ley se establece.

Artículo 48. Los actos del Presidente de la *República* que hubieren de ser sometidos a la consideración o aprobación posterior del Congreso o de su Comisión Delegada sólo serán impugnables desde que tal requisito se hubiere cumplido o hubiere transcurrido el plazo constitucionalmente señalado para cumplirlo.

Los actos que requiriesen previa aprobación legislativa y se mantuviesen dentro de los límites fijados por ésta no podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, pero se entenderán sin efecto desde el momento en que fuere declarada inconstitucional dicha autorización.

Artículo 49. Los recursos de inconstitucionalidad contra los actos del Presidente de la República, en los términos indicados por los artículos anteriores, se ajustarán a lo dispuesto en los Capítulos II y III del Título II de esta Ley, según que se originaren en acción directa o fueren promovidos por vía de excepción o por cuestión suscitada de oficio. Se omitirán, sin embargo, las comunicaciones al Congreso que en dichas secciones se señalan.

TITULO VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 50. La Corte podrá ordenar la acumulación de aquellos recursos interpuestos según la presente Ley, aun cuando se hubieren originado de distinto modo, siempre que la identidad de su objeto y causa permita una solución común.

Artículo 51. El procedimiento ante la Corte Suprema de Justicia en materia de constitucionalidad será total y enteramente gratuito.

Artículo 52. Quienes en vía de acción o excepción recurrieren ante la Corte Suprema de Justicia en los términos previstos por la presente Ley deberán estar en todo caso representados o asistidos por abogado.

Artículo 53. La Corte podrá imponer multas de mil a diez mil bolívares a aquellos recurrentes notoriamente temerarios, o cuyo recurso estuviere manifiestamente inspirado por el deseo de dilatar procesos en curso u obstaculizar de cualquier otro modo la buena marcha de la administración de justicia.

En los recursos por vía de excepción las multas a que se refiere el párrafo anterior podrán ser impuestas hasta por el doble de la cuantía de la demanda.

En el caso del párrafo segundo del artículo 25 de esta Ley, la Corte podrá imponer multas, dentro de los límites señalados, a los jueces que hubieren admitido excepciones manifiestamente temerarias o que de modo igualmente temerario hubieren suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Cuando la Corte estimare que la temeridad o el ánimo dilatorio u obstaculizador son imputables al abogado que asiste o representa al recurrente podrá prohibir al mismo la actuación ante la Corte por un tiempo no superior de tres años.

Artículo 54. Para lo no expresamente previsto en la presente Ley regirán, en cuanto fueren aplicables, las normas del Código de Procedimiento Civil, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sección Segunda: ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 (1999)

Durante la discusión del Proyecto de Texto Constitucional en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, presenté tres propuetas sobre el tema de la Justicia Constitucional: primero, en comunicación de 6 de octubre de 1999 ante la Comisión Constitucional sobre “La jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso administrativa;” segundo, en comunicación de 31 de octubre de 1999, ante la misma Comisión, sobre “El control difuso de la constitucionalidad de las leyes”, y tercero, en las discusiones en la propia Comisión Constitucional, de la cual fui miembro, donde integré el texto del articulado sobre la justicia constitucional y la jurisdicción constitucional del proyecto.

Primera Comunicación: LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA (1999).²

Texto de la Comunicación dirigida al presidente y demás miembros de la Comisión Constitucional en la sesión del 06-10-1999.

Tengo el agrado de dirigirme a Uds., con el objeto de hacerles llegar mis observaciones y consideraciones en torno al Título relativo al *Poder Judicial*, presentado por la *Comisión de la Administración de Justicia* de la Asamblea, en particular en relación con las competencias de la jurisdicción constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa, y las atribuciones asignadas al Tribunal Supremo.

Nuestras observaciones se refieren a tres aspectos: en primer lugar, a la necesidad de distinguir la justicia constitucional de la jurisdicción constitucional; en segundo lugar, a la necesidad de diferenciar la jurisdicción constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa; y en tercer lugar, a la necesidad de diferenciar la revisión de las sentencias de amparo contra sentencias por el Tribunal Supremo, de una acción directa de inconstitucionalidad contra sentencias.

² Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II (9 septiembre- 17 octubre), Caracas 1999, pp. 245-252.

1. *La necesaria distinción entre la jurisdicción constitucional y la justicia constitucional*

En el proyecto se incorpora una norma que tiene el siguiente texto:

“Artículo Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que establezca la Ley, el ejercicio de la jurisdicción constitucional. La jurisdicción constitucional ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes y de otros actos de ejecución directa de la Constitución, y vela por la tutela integral de los derechos y garantías fundamentales y de los derechos colectivos e intereses difusos. El objeto es asegurar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”.

Esta norma, de contenido destacable pues apunta a garantizar la tutela de la Constitución, debe, sin embargo, reformularse, pues confunde, básicamente, la jurisdicción constitucional con la justicia constitucional.

En efecto, la jurisdicción constitucional es una noción orgánica que apunta a identificar un órgano que ejerce en exclusiva la potestad de anular leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución. En los países europeos, dicha jurisdicción corresponde a los Tribunales Constitucionales, al igual que en algunos países de América Latina; en cambio, en Venezuela, siempre ha correspondido a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.

La justicia constitucional, en cambio, apunta a un concepto material, es decir, al control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales que en un país como Venezuela, corresponde materialmente a todas las jurisdicciones, es decir, a los órganos que ejercen el Poder Judicial.

En efecto, desde hace más de cien años, en nuestro país se ha establecido expresamente el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que corresponde a cualquier Juez, y que consiste en la potestad de declarar una Ley o acto normativo, inaplicable al caso concreto que conoce, cuando estime que colide con la Constitución, aplicando el Texto constitucional con carácter preferente. Así se prevé, en general, en el Código de Procedimiento Civil (art. 20) y en el Código Orgánico Procesal Penal.

Por otra parte, en materia de tutela de los derechos constitucionales, ello tampoco corresponde a una jurisdicción en particular, sino a todos los Tribunales, incluso inferiores a los de primera instancia, es decir, a tribunales de todas las jurisdicciones, tanto mediante el ejercicio de las acciones y recursos ordinarios como de la acción de amparo.

Adicionalmente, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, al tener potestad para declarar la nulidad de los actos administrativos por contrariedad al derecho, no solo por ilegalidad sino por inconstitucionalidad, ejercen la justicia constitucional pero no forman parte de la jurisdicción constitucional.

En consecuencia, la norma ha confundido jurisdicción constitucional con justicia constitucional, lo cual no es ni necesario ni conveniente; la jurisdicción constitucional, con potestad para anular las leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Constitucional si se crea y, actualmente, en Sala Plena. La justicia constitucional en el

sistema venezolano corresponde a todos los Tribunales y todas las jurisdicciones, incluso a la jurisdicción constitucional.

En las Disposiciones Fundamentales del Título I ya hemos sugerido que se incorpore una norma que consagre la supremacía constitucional y el control difuso de la constitucionalidad, en la siguiente forma:

“Artículo 6 La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos de los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los órganos que ejercen el Poder Público.

La incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma o acto jurídico, harán aplicable preferentemente las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales, en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente”.

Por ello, la norma que debe preverse en este Título, debería quedar redactada así:

“Artículo La jurisdicción constitucional corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, al ejercer, con poderes anulatorios, el control de la constitucionalidad de las Leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución. Su objeto es asegurar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”.

En cuanto a la jurisdicción contencioso-administrativa, en el articulado propuesto se incorpora una norma con similar redacción a la del artículo 206 de la Constitución vigente, así:

“Artículo La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo o de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley.

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; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Al establecerse la posibilidad de anulación “por contrariedad al derecho”, sin duda, ello incluye motivos de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, en los artículos relativos a los Derechos, Deberes y Garantías, hemos propuesto la diferenciación de las normas que regulen la acción de amparo, el habeas corpus y el habeas data, como instrumentos para la tutela efectiva de los derechos constitucionales.

En consecuencia, una cosa es la justicia constitucional, que se atribuye a todos los jueces de todas las jurisdicciones (constitucional, contencioso-administrativa y ordinaria) al ejercer el control anulatorio de las Leyes y demás actos de rango legal, el control difuso de la constitucionalidad, conocer de acciones de amparo y de lo

contencioso administrativo; y otra cosa es la jurisdicción constitucional, que se atribuye, *en exclusiva*, a la Corte Suprema de Justicia para anular las leyes y demás actos estatales dictados en ejecución directa de la Constitución.

Esta jurisdicción constitucional, que tradicionalmente se ha ejercido por la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, se proyecta que debe atribuirse a una *Sala Constitucional* de la Corte. No consideramos conveniente, en este momento, pensar en una Corte o Tribunal Constitucional separado de la Corte Suprema para constituir la jurisdicción constitucional.

2. La necesaria diferenciación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa

Así como debe diferenciarse la “jurisdicción constitucional”, que se proyecta constituir por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional de la función de justicia constitucional que corresponde a todos los jueces; también, debe establecerse claramente la diferenciación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa.

La diferencia entre ambas jurisdicciones, está en la competencia que se atribuye a los Tribunales que las componen: la jurisdicción constitucional, que corresponde a la Corte Suprema de Justicia (actualmente en Corte Plena) en Sala Constitucional (como se propone), tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de las Leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución; en cambio, la jurisdicción contencioso-administrativa que corresponde al mismo Tribunal Supremo, pero en Sala Político Administrativa, y a los demás tribunales que señale la Ley, tiene por objeto básicamente conocer de las acciones de nulidad por contrariedad al derecho (inconstitucionalidad e ilegalidad) de los actos administrativos.

Esto implica, que ambas jurisdicciones se diferencian por el objeto de las acciones y no por el motivo de las mismas: la jurisdicción constitucional conoce de la nulidad de las Leyes y demás actos de ejecución directa de la Constitución; en cambio, la jurisdicción contencioso-administrativa, conoce de la nulidad de los actos administrativos.

En consecuencia, conforme al Proyecto, la jurisdicción constitucional corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional; y la jurisdicción contencioso administrativa, corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Político-Administrativa a los otros Tribunales que determine la Ley; y así debe establecerse.

Sin embargo, en el Proyecto elaborado por la Comisión esto no se especifica con claridad. En efecto, en el artículo que atribuye funciones al Tribunal Supremo, además de calificárselas impropriamente como “jurisdiccionales”, se le asignan las siguientes:

“3. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de Ley que colidan con la Constitución”.

Esta es la atribución, por excelencia, de la Sala Constitucional.

Más adelante se consagra otra, competencia, en parte redundante, que es:

“5. Declarar la inconstitucionalidad de las leyes nacionales, de las constitucionales y leyes estatales o de las ordenanzas municipales, que colidan con la Constitución”.

Por supuesto, de este texto debe eliminarse la expresión “leyes constitucionales”, que no existen y sustituirse el “declarar la inconstitucionalidad” por el declarar la nulidad por inconstitucionalidad, que es la esencia de la jurisdicción constitucional que corresponde a la Sala Constitucional.

Pero el problema está en el ordinal 4° del artículo, el cual además de ser parcialmente redundante, confunde la jurisdicción constitucional con la jurisdicción contencioso-administrativa, al establecer como competencia de la Sala Constitucional,

“4. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango legal, reglamentos y demás actos generales del Poder Ejecutivo Nacional que colidan con la Constitución”.

En cuanto al primer objeto de esta competencia, ya está indicado en el ordinal (3°) precedente; y en cuanto a “los reglamentos y demás actos generales del Poder Ejecutivo Nacional”, tratándose de actos administrativos, su anulación corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa que ejerce la Sala Político-Administrativa conforme al ordinal 11 del proyecto de artículo, y no a la Sala Constitucional, como también está en el Proyecto, razón por la cual dicho ordinal debe ser eliminado.

3. *La necesaria diferenciación entre la revisión de las sentencias de amparo contra sentencias y la atribución a la sala constitucional de competencia para conocer de una acción directa de inconstitucionalidad contra sentencias*

Por último, en cuanto al numeral 9 del artículo que atribuye competencias a la Corte Suprema, debe eliminarse, en nuestro criterio, la que se asigna a la Sala Constitucional de

“9. Declarar la nulidad de las sentencias firmes dictadas fuera de la competencia constitucional de los tribunales y que violen derechos y garantías fundamentales”.

Estimamos que esta atribución distorsionaría todo el sistema judicial existente. Las sentencias violatorias de derechos fundamentales, conforme al ordenamiento jurídico del país, pueden ser objeto de los recursos ordinarios y extraordinarios de revisión y además, de acciones de amparo; y las sentencias que se dicten en este último caso, conforme al Proyecto, pueden ser revisadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

En consecuencia, el Tribunal Supremo, a través de su Sala Constitucional, podría conocer de las sentencias violatorias de derechos constitucionales mediante la revisión de las sentencias de amparo contra sentencias; pero abrir un recurso directo de inconstitucionalidad contra todas las sentencias de cualquier tribunal ante la Sala Constitucional, implicaría distorsionar totalmente el sistema procesal.

En consecuencia, proponemos que el ordinal 9° del artículo de las competencias del Tribunal Supremo se elimine, conservándose el ordinal 8°, en materia de revisión de las decisiones dictadas por los Tribunales sobre amparo constitucional, incluso contra sentencias violatorias de derechos constitucionales.

Segunda Comunicación: SOBRE EL CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES (1999).³

Comunicación dirigida al presidente y demás miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de fecha 31-10-99)

Tengo el agrado de dirigirme a Udes., con el objeto de proponer formalmente, que se agregue al artículo 376 que consagra el ámbito de la protección judicial a la Constitución, un párrafo que prevea expresamente el denominado *control difuso de la constitucionalidad de las leyes*, que está establecido en el país formalmente, desde 1897, en el Código de Procedimiento Civil, cuyo artículo 20 establece:

“*Artículo 20:* Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia”.

Esta norma y el control difuso de la constitucionalidad, por tanto, forman parte de una tradición venezolana más que centenaria en materia de justicia constitucional, reconocida en el derecho comparado, razón por la cual debe constitucionalizarse formalmente, como ha ocurrido en otros países.

El sistema venezolano de justicia constitucional, en efecto, se ha calificado como un sistema mixto o integral, que combina el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes atribuido a la Corte Suprema de Justicia, con poderes anulatorios, como jurisdicción constitucional; con el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, atribuido a todos los jueces en los casos concretos sometidos a su decisión, con efectos entre las partes en cuanto a la inaplicabilidad de la ley en el caso concreto.

1. *El carácter mixto o integral del sistema venezolano*

En efecto, la Constitución de 1961 establece en forma explícita, en su artículo 215, la competencia de la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad, de las leyes y demás actos de los cuerpos deliberantes de carácter nacional, estatal o municipal, así como de los reglamentos y actos de gobierno, dictados por el Ejecutivo Nacional. Es decir, la Constitución prevé un *control judicial concentrado de la constitucionalidad* de todos los actos estatales, con exclusión de los actos judiciales y de los actos administrativos respecto de los cuales prevé medios específicos de control de legalidad y constitucionalidad (recurso de casación, apelaciones y jurisdicción contencioso-administrativa). De acuerdo a la Constitución, por tanto, existe un control concentrado de la constitucionalidad reservado básicamente, en el nivel nacional, a los actos estatales de rango legal

³ Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 octubre-30 noviembre), Caracas 1999, pp. 93-105.

(leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos de gobierno); en el nivel estatal, a las leyes emanadas de las Asambleas Legislativas; y en el nivel municipal, a las Ordenanzas Municipales. Este control de la constitucionalidad de los actos estatales permite a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena declarar su nulidad cuando sean violatorios de la Constitución. Se trata, por tanto, como hemos dicho, de un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales de ejecución directa de la Constitución, atribuido a la Corte Suprema de Justicia.

Pero además, como se ha dicho, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, permite a todos los Tribunales de la República, al decidir un caso concreto, poder declarar la inaplicabilidad de las leyes y demás actos estatales normativos a la resolución del mismo, cuando estimen que son inconstitucionales, dándole por tanto, preferencia a las normas constitucionales. Se trata, sin duda, de la base legal del control difuso de la constitucionalidad.

Por tanto, el sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales, puede decirse que es uno de los más amplios conocidos en el mundo actual si se lo compara con los que muestra el derecho comparado, pues mezcla el llamado control difuso de la constitucionalidad de las leyes con el control concentrado de la constitucionalidad de las mismas. Cuando se habla de control difuso de la constitucionalidad, se quiere significar, que la facultad de control no se concentra en un solo órgano judicial, sino que, por el contrario, corresponde, en general, a todos los órganos judiciales de un determinado país, que poseen el poder-deber de desaplicar las leyes inconstitucionales en los casos concretos sometidos a su conocimiento; en cambio, en el denominado método de control concentrado, el control de la constitucionalidad se centraliza en un solo órgano judicial, quien tiene el monopolio.

En todo caso, este sistema mixto de control de la constitucionalidad tiene su fundamento en el principio básico de nuestro constitucionalismo, del carácter de norma suprema de la Constitución, la cual no sólo tiene por objeto regular orgánicamente el funcionamiento de los órganos estatales sino establecer los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este principio de la supremacía constitucional y de la Constitución como norma suprema de derecho positivo directamente aplicable a los individuos, tiene sus raíces en la primera Constitución de Venezuela de 1811, la cual puede considerarse no sólo la primera en la historia constitucional de América Latina, sino la cuarta de las Constituciones escritas en la historia constitucional del mundo moderno. Este principio de la supremacía constitucional es el que ha conducido, inevitablemente, al desarrollo de nuestro sistema mixto de justicia constitucional establecido hace más de cien años, y se ha concretado en el artículo 7 del Proyecto de Constitución que discute la Asamblea, ya aprobado, que tiene el siguiente texto:

“Artículo 7: La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”.

En todo caso, tal como lo ha explicado la Corte Suprema de Justicia en una decisión del 15 de marzo de 1962 cuando resolvió la acción popular intentada contra la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito con los Estados Unidos de América, al sostener que la existencia del control jurisdiccional de la constituciona-

lidad de los actos del Poder Público por parte del más Alto Tribunal de la República, como indispensable en todo régimen que pretenda subsistir como Estado de Derecho:

“Porque lo inconstitucional es siempre antijurídico y contrario al principio que ordena al Poder Público, en todas sus ramas, sujetarse a las normas constitucionales y legales que definen sus atribuciones. Lo inconstitucional es un atropello al derecho de los ciudadanos y al orden jurídico en general, que tiene su garantía suprema en la Ley Fundamental del Estado. En los países libremente regidos, toda actividad individual o gubernativa ha de mantenerse necesariamente circunscrita a los límites que le señala la Carta Fundamental, cuyas prescripciones como expresión solemne de la voluntad popular en la esfera del Derecho Público, son normas de ineludible observancia para gobernantes y gobernados desde el más humilde de los ciudadanos hasta los más altos Poderes del Estado. De los principios consignados en la Constitución, de las normas por ella trazadas, así en su parte dogmática como en su parte orgánica, deben ser simple desarrollo las leyes y disposiciones que con posterioridad a la misma se dicten; y tan inconstitucionales, y por consiguiente, abusivas serían éstas si de tal misión excedieran, como inconstitucionales y también abusivos lo serían cualquiera otros actos de los Poderes Públicos que abiertamente contravienen lo estatuido en la Ley Fundamental” (Véase la sentencia de la CSJ-CP, de 15-3-62 en *G.O.* N° 760, Extra de 22-3-62, pp. 3-7).

Como consecuencia precisamente de este principio de la supremacía constitucional, es que el sistema venezolano de justicia constitucional se ha venido desarrollando como un sistema mixto de control judicial de la constitucionalidad, a la vez difuso y concentrado.

En torno al carácter mixto del sistema venezolano, la propia Corte Suprema de Justicia ha insistido sobre el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes al señalar que está encomendado:

“no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los jueces en general, cualquiera sea su grado y por ínfima que fuere su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar, en consecuencia, las normas de ésta prevalecientemente a las leyes ordinarias... Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido, y no alcanza, por lo mismo, sino a las partes interesadas en el conflicto; en tanto, que cuando se trata de la ilegitimidad constitucional de las leyes pronunciadas por el Supremo Tribunal en ejercicio de su función soberana, como intérprete de la Constitución y en respuesta a la acción pertinente, los efectos de la decisión se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de ley. En el primer caso, el control es incidental y especial; y en el segundo, principal y general; y cuando éste ocurre, vale decir, cuando el recurso es autónomo, éste es formal o material, según que la nulidad verse sobre una irregularidad concerniente al proceso elaborativo de la ley, o bien que no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseco de la norma adolezca de vicios sustanciales”. (Véase sentencia CF de 19-6-53, en *GF.*, N° 1, 1953, pp. 77 y 78).

2. *El método difuso de control de constitucionalidad y la nulidad de las leyes inconstitucionales*

Ahora bien, el método de control difuso que permite a todos los tribunales conocer de la inconstitucionalidad de las leyes y decidir su *inaplicabilidad al caso concreto*, existe en el ámbito de América Latina y siguiendo el arquetipo norteamericano, por ejemplo, en Brasil, Guatemala, Uruguay, México, Argentina, Colombia y Venezuela, en cada caso, con modalidades específicas que hacen diferir los sistemas de un país a otro. Por ejemplo, en Argentina, donde el control difuso se ha mantenido muy apegado al sistema americano, a pesar de que todos los tribunales tienen la facultad de desaplicar una ley al caso concreto, siempre es posible llevar el conocimiento del asunto a la Corte Suprema de Justicia, en última instancia, mediante el ejercicio del recurso extraordinario de inconstitucionalidad. En cambio, en sistemas como el de Venezuela y Colombia, el control difuso de la constitucionalidad no es el único existente, sino que se combina con el control concentrado que ejerce la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, en todos los casos de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, la decisión del juez mediante la cual declara inaplicable una ley al caso concreto, tiene carácter incidental y efectos interpartes, considerándose a la ley como si nunca hubiera existido o producido efectos en el caso concreto.

Este método de control responde a ciertos criterios de racionalidad derivados del principio de la supremacía constitucional, que queremos destacar.

En efecto, el primer aspecto que muestra esa racionalidad es el principio de la nulidad de los actos estatales y, particularmente, de las leyes que colidan con la Constitución. Esto fue lo que Hans Kelsen llamó la “garantía objetiva de la Constitución”, lo que significa que un acto estatal nulo por ser contrario a la Constitución no puede producir efectos, y no necesita de ningún otro acto estatal que así lo declare, pues si fuera necesario, entonces la garantía no sería la nulidad del acto, sino su anulabilidad.

En consecuencia, en estricta lógica, la supremacía de la Constitución significaría que todo acto estatal que viole la Constitución es nulo, y, por tanto, teóricamente, cualquier autoridad pública e, incluso, los particulares, estarían autorizados para examinar su irregularidad, declarar su inexistencia y considerar el acto inválido como no obligatorio.

Por supuesto, esto podría conducir a la anarquía jurídica, por lo cual normalmente, el derecho positivo establece límites respecto de este poder de examinar la regularidad de los actos estatales, y lo reserva a los órganos judiciales. En consecuencia, cuando un acto estatal viola la Constitución y es nulo, este sólo puede ser examinado por los jueces y sólo los jueces tienen el poder para considerarlo nulo.

En conclusión, en el método difuso de control de la constitucionalidad, el deber de todos los jueces es el de examinar la constitucionalidad de las leyes, y declarar, cuando ello sea necesario, que una ley particular no debe ser aplicada a un proceso específico que el juez esté conociendo, en razón de que es inconstitucional, y por tanto, debe considerarse nula y sin valor.

3. *El poder de control de constitucionalidad de todos los jueces*

Lo anterior nos conduce al segundo aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad, el cual es que el poder para declarar la inconstitucionalidad de la legislación es atribuido a todos los jueces de un país determinado.

En efecto, si la Constitución es la Ley suprema del país, y el principio de la supremacía es aceptado, entonces la Constitución se debe aplicar con preferencia sobre cualquier otra ley que sea inconsistente con la misma, sea que ello esté expresamente establecido en el texto expreso de la Constitución, o sea una consecuencia implícita de su supremacía. Consecuentemente, las leyes que violen la Constitución o en cualquier forma colidan con sus normas, principios y valores, son nulas y sin valor, y no pueden ser aplicadas por los Tribunales, los cuales tienen que aplicar preferentemente la Constitución.

Todos los Tribunales deben en consecuencia decidir los casos concretos que están considerando, como lo decía el Juez Marshall, en 1803, “conforme a la Constitución desaplicando la ley inconstitucional” siendo esto “la verdadera esencia del deber judicial”. En consecuencia, en el método difuso de control de la constitucionalidad, este rol corresponde a todos los jueces y no sólo a una Corte o Tribunal en particular, y no debe ser sólo visto como un poder atribuido a los Tribunales, sino como un deber de los mismos, para decidir conforme a las reglas constitucionales, desaplicando las leyes contrarias a sus normas.

4. *El carácter incidental del método difuso*

Este deber de todos los tribunales de dar preferencia a la Constitución y, en consecuencia, a desaplicar las leyes que consideren inconstitucionales y por tanto nulas y sin valor, nos lleva al tercer aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, el cual es que este deber judicial sólo puede ser cumplido *incidenter tantum*, es decir en un proceso concreto del cual el juez esté conociendo, y donde la inconstitucionalidad de la ley o norma no es ni el objeto de dicho proceso ni el asunto principal del mismo.

En consecuencia, en este caso, siempre debe iniciarse un proceso ante un Tribunal en cualquier materia, por lo que el método difuso de control de la constitucionalidad siempre es un sistema incidental de control, en el sentido de que la cuestión de inconstitucionalidad de una ley y su inaplicabilidad, debe plantearse en un caso o proceso concreto, cualquiera sea su naturaleza, en el cual la aplicación o no de una norma concreta es considerada por el Juez como relevante para la decisión del caso. En consecuencia, en el método difuso de control de constitucionalidad, el objeto principal del proceso y de la decisión judicial no es la consideración abstracta de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley o su aplicabilidad o inaplicabilidad, sino más bien, la decisión de un caso concreto de carácter civil, penal, administrativo, mercantil o laboral, etc.

La cuestión de constitucionalidad, en consecuencia, sólo es un aspecto incidental del proceso que sólo debe ser considerada por el juez para resolver la aplicabilidad o no de una ley en la decisión del caso concreto, cuando surgen cuestiones relativas a su inconstitucionalidad.

5. *La indicativa del poder de los jueces de control constitucional*

Ahora bien, si se trata de un deber de los jueces el aplicar la Constitución en un caso concreto y desaplicar la ley que consideren inconstitucional para su decisión, debe señalarse que el cuarto aspecto de la racionalidad del método difuso, consiste en permitir a los jueces el considerar de oficio las cuestiones de constitucionalidad, a pesar de que ninguna de las partes en el proceso las haya planteado. De hecho, esta es la consecuencia directa de la garantía de la Constitución cuando se establece como “garantía objetiva”, lo que implica la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución, y además, produce como consecuencia, la reserva dada a los jueces para considerar la nulidad y la inaplicabilidad de una norma en un caso concreto.

Dentro de este marco, estimamos que la inconstitucionalidad de la ley en relación a los procesos particulares, no debe quedar a la sola instancia de las partes en el proceso, por lo que aún cuando las partes no planteen ante el Juez la cuestión de inconstitucionalidad, éste tiene el deber de considerarla, y decidir, de oficio, sobre la inconstitucionalidad de la ley.

En todo caso, el signo común de este aspecto de la racionalidad del método difuso es que la cuestión de inconstitucionalidad sólo puede ser incidental en un proceso particular el cual, por supuesto, en todo caso debe ser iniciado a instancia de parte.

6. *El efecto inter partes y declarativo de la decisión judicial conforme al método difuso*

El quinto aspecto de la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad se refiere a los efectos de la decisión que adopten los Tribunales en relación a la constitucionalidad o aplicabilidad de la ley en un caso concreto; y este aspecto de los efectos de la decisión judicial se relaciona con dos preguntas, primero, ¿a quién afecta la decisión? y segundo, ¿cuándo comienza a surtir efectos?

En relación al primer interrogante, la racionalidad del método difuso es que la decisión adoptada por el Juez sólo tiene efectos en relación a las partes en el proceso concreto en la cual aquella se adopta. En otras palabras, en el método difuso de control de constitucionalidad, la decisión adoptada sobre la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la ley en un caso, sólo tiene efectos *in casu et inter partes*, es decir en relación al caso concreto y exclusivamente en relación a las partes que han participado en el proceso, por lo que no puede ser aplicada a otros particulares. Esta es la consecuencia directa del antes mencionado aspecto relativo al carácter incidental del método difuso de control de constitucionalidad.

En efecto, si la decisión judicial sobre la constitucionalidad y aplicabilidad de una ley sólo puede ser adoptada en un proceso particular desarrollado entre partes concretas, la lógica del sistema es que la decisión sólo se puede aplicar a este proceso en particular, y a las partes del mismo y, en consecuencia, no puede ni beneficiar ni perjudicar a ningún otro individuo ni a otros procesos.

En consecuencia, si una ley es considerada inconstitucional en una decisión judicial, esto no significa que dicha ley ha sido invalidada y que no es efectiva y aplicable en otros casos. Sólo significa que en cuanto concierne al proceso particular, y a las partes que en él intervinieron en el cual el Juez decidió la inaplicabilidad de la Ley, es que ésta debe considerarse inconstitucional, nula y sin valor, sin que

ello tenga ningún efecto en relación a otros procesos, otros jueces y otros particulares.

Por otra parte, los efectos *inter partes* de la decisión judicial adoptada conforme al método de control difuso de constitucionalidad, están directamente relacionados con otras cuestiones concernientes también a los efectos de la decisión, pero en el tiempo, es decir, respecto de cuándo comienza a ser efectiva la declaración de inconstitucionalidad y, por supuesto, también en relación a la nulidad como garantía de la Constitución.

Hemos señalado que el principal aspecto de la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad es el de la supremacía de la Constitución sobre todos los demás actos estatales, lo que lleva a considerar que las leyes contrarias a la Constitución son nulas y sin valor, siendo ésta la garantía más importante de la Constitución. En consecuencia, cuando un Juez decide sobre la constitucionalidad de una ley, y la declara inconstitucional e inaplicable a un caso concreto, es porque la considera nula y sin valor, tal cual como si nunca hubiera existido. Por ello, la decisión tiene efectos declarativos; declara que una ley es inconstitucional y consecuentemente que ha sido inconstitucional desde que se dictó. Así, la ley cuya inaplicabilidad se decida por ser contraria a la Constitución, debe ser considerada por el Juez como si nunca hubiera tenido validez y como si siempre hubiese sido nula y sin valor. Por ello es que se dice que la decisión del Juez en virtud de ser de carácter declarativo, tiene efectos *ex tunc*, *pro pretaerito* o de carácter retroactivo, en el sentido de que dichos efectos se retrotraen al momento en que la norma considerada inconstitucional fue dictada, evitando que pueda tener efectos, por supuesto, solamente en lo que concierne al caso concreto decidido por el Juez y en relación a las partes que intervinieron en el proceso. El acto legislativo declarado inconstitucional por un Juez conforme al método difuso de control de constitucionalidad, por tanto, es considerado, *ab initio*, como nulo y sin valor, por lo que no es anulado por el Juez sino que éste sólo declara su nulidad preexistente.

7. *Apreciación general y propuesta*

En conclusión, podemos señalar en el campo de los principios, que la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad funciona de la siguiente manera:

La Constitución tiene un carácter supremo sobre todo el orden jurídico, por lo que los actos contrarios a la Constitución no pueden tener efectos y son considerados nulos y sin valor.

Todos los jueces tienen el poder y el deber de aplicar la Constitución, y en consecuencia, a dar preferencia a la Constitución sobre las leyes que la violen, y a declararlas inconstitucionales e inaplicables en los casos concretos de los cuales conocen.

El poder-deber de los jueces de considerar una ley inconstitucional aplicando preferentemente la Constitución, sólo puede ser ejercido en un proceso particular, iniciado a instancia de parte, donde la cuestión constitucional sólo es una cuestión incidental, y cuando su consideración es necesaria para resolver el caso.

La decisión judicial relativa a la inconstitucionalidad e inaplicabilidad en un proceso concreto puede ser adoptada de oficio por el Juez, pues es su deber el aplicar y respetar la supremacía de la Constitución.

La decisión adoptada por los jueces sobre inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley sólo tiene efectos *inter partes* en relación al caso concreto en el cual se adopta; y tiene efectos declarativos en el sentido que declara *ab initio* la nulidad de la Ley. Por ello, al declarar una ley inconstitucional e inaplicable, de hecho, la decisión tiene efectos *ex tunc* y *pro pretaerito* en el sentido que ellos son retroactivos al momento en que se promulgó la Ley, la cual es considerada como no habiendo producido efecto alguno en relación al caso concreto y a las partes que en él intervinieron.

Con fundamento en todo ello, y conforme a la tradición constitucional venezolana es que proponemos que se incluya en el artículo 376 del Anteproyecto de Constitución como tercer párrafo, el siguiente, que ya había sido incorporado en el artículo 7 del Proyecto inicial del Título I (Disposiciones Fundamentales), y que fue eliminado en la segunda versión del Anteproyecto:

“En caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, serán aplicables preferentemente las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales, en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente”.

En este sentido quedaría consolidado el control difuso de la constitucionalidad de las leyes que, como hemos dicho, está previsto expresamente en el Código de Procedimiento Civil (artículo 20) desde 1897.

Como consecuencia de ello, consideramos que también debería atribuirse a la Sala Constitucional una competencia para conocer de un recurso extraordinario de revisión que pueda intentarse contra las sentencias de última instancia en las cuales se resuelvan cuestiones constitucionales relativas a las leyes, de conocimiento discrecional por la Sala. En esta forma, en materia de cuestiones de constitucionalidad, la Sala Constitucional de la Suprema Corte, a su juicio, podría tener la última palabra en estas materias y en los casos en los que estime necesario estatuir con fuerza de precedente y uniformizar la jurisprudencia.

CAPÍTULO IV

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN HONDURAS: SOBRE EL RÉGIMEN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES Y DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Los siguientes son los documentos de la primera versión del Proyecto de Ley sobre la Justicia Constitucional de Honduras que elaboré en 2002, en cumplimiento de una Misión coordinada por el Instituto Interamericano de Derecho Humanos con sede en Costa Rica, para asesorar a la Corte Suprema de Honduras en la elaboración de la Ley. Después de múltiples viajes a Tegucigalpa y de reuniones con los Magistrados de la Sala Constitucional, la Ley finalmente se sancionó en 2004.¹

Sección Primera: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL (2002)

En la construcción del Estado de Derecho, además del principio de la supremacía constitucional, uno de los elementos determinantes de su afianzamiento, está en el poder atribuido a los jueces para controlar la constitucionalidad de los actos del Estado y declarar la inconstitucionalidad o anular aquellos que sean contrarios a la Constitución

La Constitución de Honduras de 1982, particularmente después de las reformas introducidas por el D. 206/2000 de 22-12-2000, establece todo un completo sistema de administración de justicia en materia constitucional, que combina las acciones de

¹ Mi comentario general a la Ley luego de sancionada está en el trabajo: Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de Justicia Constitucional en Honduras,” en el libro *El sistema de Justicia Constitucional en Honduras (Comentarios a la Ley sobre Justicia Constitucional)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia de la república de Honduras, San José 2004, pp. 1-148.

protección de los derechos humanos con el control de la constitucionalidad de las leyes, tanto mediante el método difuso y como mediante el método concentrado, atribuido, este último a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema, como Jurisdicción Constitucional. Dicho sistema, hasta cierto punto, puede decirse que sigue la tendencia prevaleciente en América Latina. Precisamente para regularlo, es que se ha elaborado el Proyecto de Ley sobre justicia constitucional que se comenta en estas notas.

PRIMERA PARTE
EL OBJETO DE LA LEY
SOBRE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

I. LA DENOMINACIÓN DEL PROYECTO COMO REFERIDO A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El título del Proyecto de Ley, sin duda, exige una precisión terminológica. No se la denomina “Ley sobre la Jurisdicción Constitucional”, pues en Honduras, al contrario de los que sucede, por ejemplo, en Costa Rica o Panamá, la justicia constitucional no se concentra en un solo órgano judicial, que conformaría la Jurisdicción Constitucional como noción básicamente de carácter orgánico. La Corte Suprema de Justicia a través de su Sala Constitucional, sin duda, sí se configura en Honduras como la Jurisdicción Constitucional, en el sentido de que ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos de ejecución inmediata de la Constitución, con poderes derogatorios de las mismas; pero sin tener el monopolio de la justicia constitucional.

En efecto, además de la Sala Constitucional, como Jurisdicción Constitucional, conforme a las disposiciones constitucionales, la Ley regula las competencias en materia de justicia constitucional que ejercen los demás tribunales, por ejemplo, cuando conocen de las acciones de hábeas corpus o de amparo o cuando ejercen el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

Como consecuencia, todos los tribunales que conocen de cuestiones de constitucionalidad ejercen la justicia constitucional, (art. 3, 4, 6) conforme a las regulaciones de la Constitución y la Ley y sólo sometidos a ellas (art. 5), incluida la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como Jurisdicción Constitucional. Por ello, el artículo 3° de la Ley dispone que los Juzgados y Tribunales a que se refiere la ley *ejercen la justicia constitucional* y a ellos les corresponde:

1. Garantizar, mediante las acciones o recursos de amparo y habeas corpus o exhibición personal, los derechos y libertades fundamentales consagrados por la Constitución de la República, y por los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras.
2. Ejercer control de la constitucionalidad de las leyes y otras normas de carácter y aplicación general no sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa.
3. Dirimir los conflictos de competencia constitucional.

4. Conocer de los demás asuntos que la Constitución de la República o la presente ley les atribuyan.

La noción de justicia constitucional, por tanto, es de carácter material o sustantiva y se refiere a la competencia que ejercen todos los órganos judiciales cuando les corresponde garantizar la Constitución. Como lo dice el artículo 1° del Proyecto:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto desarrollar las garantías constitucionales y las defensas del orden jurídico constitucional.

La expresión Jurisdicción Constitucional, en cambio, como se ha dicho, es de carácter orgánica, e identifica al órgano judicial al cual se atribuye *competencia exclusiva* en materia de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, y que conforme a la Constitución es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De allí lo previsto en el artículo 7 que dice:

Artículo 7. Las funciones que la presente ley pone a cargo de la Corte Suprema de Justicia, serán cumplidas por ésta a través de la Sala de lo Constitucional, a la cual corresponde la jurisdicción constitucional.

Corresponde, asimismo, a la Sala de lo Constitucional conocer del recurso de revisión, de conformidad con el artículo 186 de la Constitución de la República y en la legislación procesal correspondiente.

La Sala de lo Constitucional estará integrada por cinco (5) magistrados designados por la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo que establezca su reglamento interno.

El régimen interior de la Sala de lo Constitucional será establecido por el Reglamento Interno que emita la propia Sala.

En este artículo se hace referencia expresa al recurso de revisión previsto en la Constitución de la República (art.186) en el Capítulo II (De la inconstitucionalidad y la revisión) del Título IV sobre las garantías constitucionales. Aún cuando no se trata propiamente de un mecanismo exclusivo de justicia constitucional, se ha previsto como competencia de la Sala de lo Constitucional remitiéndose su regulación a lo que se establece en la ley, particularmente en los códigos procesales.

II. EL SISTEMA HONDUREÑO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL COMO SISTEMA MIXTO O INTEGRAL

Las regulaciones del Proyecto, en todo caso, responden a las regulaciones constitucionales sobre la justicia constitucional, que permiten identificar dos grandes mecanismos de garantía de la Constitución:

En primer lugar, los medios judiciales de garantía y defensa de los derechos humanos, en particular, las acciones de hábeas corpus (art. 182 de la Constitución) y de amparo (art. 183 de la Constitución); y *en segundo lugar*, los medios judiciales de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos (art. 184 y 313,5 de la Constitución), en particular, el control difuso de la constitucionalidad (art. 320 de la Constitución) y el control concentrado de la constitucionalidad de las Leyes (art. 185 de la Constitución), atribuido a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con poderes derogatorios (art. 316 de la Constitución).

La Constitución de Honduras, en esta forma establece un sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad, siguiendo, como se dijo, la tendencia prevaleciente en América Latina.

Para desarrollar legislativamente este sistema se ha elaborado el Proyecto de Ley, el cual destina, de acuerdo a los dos grandes mecanismos de garantía de la Constitución antes indicados, su *Título Segundo*, a regular las acciones recursos de protección de los derechos constitucionales (art. 9 a 77) y su *Título Tercero*, a regular el control de la constitucionalidad (art. 78 a 105); terminando con un *Título Cuarto* para algunas Disposiciones Finales y Transitorios (art. 106 a 108).

III. LAS NORMAS PROCESALES BÁSICAS DE COMÚN APLICACIÓN

Todos los tribunales, incluyendo la Sala de lo Constitucional, cuando ejercen la justicia constitucional, están sometidos a las mismas reglas procesales comunes que establece el artículo 4 y que son las siguientes:

- Todas las actuaciones se practicarán en papel simple o común;
- Toda notificación deberá hacerse a más tardar el día siguiente a la fecha de la respectiva providencia, auto o sentencia.
- La tramitación y resolución de la acción de hábeas corpus o exhibición personal será prioritaria respecto de cualquier otro asunto de que estuviere conociendo el correspondiente Juzgado o Tribunal. En defecto de tal acción, la prioridad le corresponderá por su orden a la de amparo y a la de inconstitucionalidad.
- Interpuesta la demanda de cualesquiera de las acciones constitucionales, los Juzgados y Tribunales impulsarán de oficio todos los trámites.
- En la tramitación de las acciones o recursos de amparo, exhibición personal e inconstitucionalidad, prevalecerá el fondo sobre la forma, por lo que los defectos procesales no podrán servir de base para dilatar o retrasar en cualquier forma los trámites. Si las partes no subsanan sus propios errores corregirán estos los Juzgados o Tribunales que conozcan del asunto, siempre que fueren subsanables.
- Salvo que la presente ley disponga lo contrario contra las providencias, autos y sentencias que se dicten en el ejercicio de la jurisdicción constitucional no cabrá recurso alguno.
- Los plazos establecidos en esta ley son improrrogables a menos que la misma disponga lo contrario.
- El incumplimiento de tales plazos por parte de los funcionarios judiciales, originará la responsabilidad señalada en la presente ley.

IV. NORMAS COMUNES SOBRE LA SENTENCIA

1. *La necesidad del voto unánime*

De acuerdo con el artículo 316 de la Constitución en los casos de decisiones relativas a la justicia constitucional, el artículo 8 de la Ley exige que para que la sentencia dictada sea definitiva, debe ser emitida por unanimidad por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En los casos en los que no se logre la unanimidad, precisa el artículo 8 de la Ley que:

Cuando el fallo fuese dictado por mayoría de votos, pasará al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para su ratificación o modificación, contra la cual no cabrá ningún recurso. Pasados 10 días a partir de la fecha en que la sentencia de la Sala de lo Constitucional ingresó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sin que éste tome una resolución sobre el fondo del asunto, se tendrá por operado el silencio positivo y por ratificada la sentencia de mayoría dictada por aquella. Acreditado este hecho, la sentencia tendrá carácter de definitiva y ejecutoria de pleno derecho, sin perjuicio de que se deban tomar las medidas administrativas para hacerlo del conocimiento de las partes o, en su caso del público en general.

En caso de haber pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el fallo que emita será debidamente motivado.

2. *Inmutabilidad y aclaratoria*

En cuanto a las sentencias que se dicten en ejercicio de la justicia constitucional, el artículo 6 dispone las siguientes reglas comunes:

Artículo 6. Los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de la justicia constitucional no podrán variar ni modificar sus sentencias después de firmadas; pero sí aclarar algún concepto oscuro o corregir errores materiales de las mismas.

Estas aclaraciones podrán hacerse de oficio dentro del día hábil siguiente al de la fecha de la sentencia, o a solicitud de parte, presentada a más tardar el día hábil siguiente al de la notificación. En este último caso, el Juez o Tribunal resolverá lo que estime procedente dentro del día hábil siguiente al de la presentación de la solicitud.

V. EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN GENERAL DE LA LEY

En el artículo 2 del Proyecto se establece una norma interpretativa de la Ley, conforme al principio de la progresividad en la protección de los derechos humanos y del orden jurídico constitucional, incluso, exigiendo que la interpretación se haga conforme a los Tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales vigentes en la República, tomando en consideración las interpretaciones hechas por los Tribunales internacionales. Ello permite insertar el sistema nacional de garantía de la Constitución a los principios del sistema interamericano de protección a los derechos humanos. Dicha norma, en efecto, dispone:

Artículo 2. Las disposiciones de esta ley se interpretarán y aplicarán siempre de manera que aseguren una eficaz protección de los derechos humanos y el adecuado funcionamiento de las defensas del orden jurídico constitucional.

Se interpretarán y aplicarán de conformidad con los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras, tomando en consideración las interpretaciones que de ellos hagan los tribunales internacionales.

La restricción o la suspensión de derechos referidas en los artículos 187 y 188 de la Constitución de la República, no alcanza a las acciones de garantía previstas en esta ley.

SEGUNDA PARTE

LAS ACCIONES O RECURSOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

En el *Título Segundo* del Proyecto se regulan las acciones o recursos de protección de los derechos constitucionales, específicamente las acciones de habeas corpus y de amparo, desarrollados conforme a la tradición constitucional hondureña, en la línea del desarrollo de dichas acciones como la que se ha producido en los países de América Latina. Este Título, por tanto, sustituiría las regulaciones de la vieja ley que regula el amparo y el habeas corpus de 14 de abril de 1936.

I. LA COMPETENCIA

En el sistema hondureño, la competencia judicial para conocer de las acciones o recursos de habeas corpus o amparo puede decirse que es de carácter difuso, en el sentido de que no se atribuye la competencia exclusiva a un solo tribunal, como sucede en Nicaragua y Costa Rica (Sala Constitucional) o en Panamá (Corte Suprema de Justicia), sino a todos los Tribunales de la República, conforme a la distribución regulada en la Ley, incluyendo a la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 313,5 de la Constitución.

En el Proyecto de Ley, en consecuencia se regula la competencia para conocer de estas acciones así:

1. Competencia en materia de recurso de hábeas corpus

En cuanto a la acción o recurso de hábeas corpus o de exhibición personal se atribuye competencia para conocer y resolver sobre ellos a todos los Tribunales: la Sala de lo Constitucional (art. 9,1); las Cortes de Apelaciones, (art. 10,1) y los Jueces de Letras Departamentales o Seccionales (art. 11,1).

2. Competencia en materia de amparo

En cuanto a la acción o recurso de amparo, la Ley distribuye la competencia judicial según la jerarquía de los actos objeto del recurso, así:

A. La Sala de lo Constitucional

A la Sala de lo Constitucional se le atribuye competencia en los casos de amparo contra leyes (art. 9,2 y 13 y 44) y de amparo contra violaciones a los derechos constitucionales indicados en el artículo 40 de la Ley, cometidos por los siguientes funcionarios enumerados en el art. 9,3:

- a. El Presidente de la República ó los Secretarios de Estado.
- b. Las Cortes de Apelaciones.
- c. La Contraloría General de la República, Dirección General de Probidad Administrativa, la Procuraduría General de la República y el Tribunal Nacional de Elecciones.

- d. Las violaciones cometidas por los demás funcionarios con jurisdicción general en la República.

En el caso de amparo contra leyes o normas, el Juzgado que conozca del asunto debe remitirlo al conocimiento de la Sala de lo Constitucional (art. 44)

B. Las Cortes de Apelaciones

En cuanto a las Cortes de Apelaciones, conforme al artículo 10,2 del Proyecto, en sus respectivas jurisdicciones se les atribuye competencia para conocer y resolver el recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales consignados en el artículo 40 de la Ley que sean cometidos por:

- a. Jueces de Letras Departamentales o Seccionales, Jueces de Sentencia, Jueces de Ejecución y Jueces de Paz, en los casos de jurisdicción preventiva.
- b. Empleados departamentales o seccionales del orden político, administrativo o militar.

C. Los Jueces de Letras

En cuanto a los Jueces de Letras Departamentales o Seccionales, en sus respectivas jurisdicciones, el artículo 11, 2 del Proyecto les atribuye competencia para conocer y resolver del recurso de amparo, en los siguientes casos:

- a. Por violaciones ejecutadas por los inferiores en el orden jerárquico, según la materia
- b. De las violaciones cometidas por las municipalidades o alguno de sus miembros, inclusive los Alcaldes de Policía y Alcaldes Auxiliares.
- c. De las violaciones ejecutadas por los empleados que no estén comprendidos en las disposiciones anteriores.

D. Regulación supletoria de la competencia

El artículo 12 de la Ley precisa, sin embargo, que cuando la competencia no estuviere claramente establecida, conocerá de la acción de amparo, a prevención, el Juzgado o Tribunal que, por razón de la materia, tenga jurisdicción en el lugar donde ocurrió la violación o la amenaza de los derechos o en donde haya producido o pudiere producir efectos.

II. DE LA ACCIÓN O RECURSO DE EXHIBICIÓN PERSONAL

1. El principio constitucional

El principio constitucional en materia de habeas corpus está establecido en el artículo 182 que dispone lo siguiente:

Artículo 182. El Estado reconoce la garantía de Hábeas Corpus o de Exhibición Personal. En consecuencia, toda persona agraviada o cualquiera otra en nombre de ésta tiene derecho a promoverla:

1. Cuando se encuentre ilegalmente presa, detenida o cohibida de cualquier modo en el goce de su libertad individual; y

2. Cuando en su detención o prisión legal, se apliquen al detenido o preso, tormentos, torturas, vejámenes, exacción ilegal y toda coacción, restricción o molestia innecesaria para su seguridad individual o para el orden de la prisión.

La acción de Hábeas Corpus se ejercerá sin necesidad de poder ni de formalidad alguna, verbalmente o por escrito, utilizando cualquier medio de comunicación, en horas o días hábiles o inhábiles y libre de costa.

Los jueces o magistrados no podrán desechar la acción de Hábeas Corpus y tienen la obligación ineludible de proceder de inmediato para hacer cesar la violación a la libertad o a la seguridad personales.

Los tribunales que dejaren de admitir estas acciones incurrirán en responsabilidad penal y administrativa.

Las autoridades que ordenaren y los agentes que ejecutaren el ocultamiento del detenido o que en cualquier forma quebrante esta garantía incurrirán en el delito de detención ilegal.

Conforme a estos principios que son tradicionales del sistema constitucional hondureño, el Proyecto de Ley regula la acción o recurso de hábeas corpus o exhibición personal conforme a las siguientes regulaciones:

2. El objeto de la protección

A. Los derechos garantizados

Conforme al artículo 13 del Proyecto de Ley, la acción o recurso de exhibición personal o de hábeas corpus, tiene por objeto garantizar los siguientes derechos:

1. La libertad personal contra las acciones u omisiones de cualquier autoridad o persona que ilegalmente la amenacen, perturben, restrinjan o pongan en precario. La libertad personal comprenderá el derecho de trasladarse de un lugar a otro de la República y de permanecer, salir e ingresar a su territorio; y

2. La integridad física, psíquica y moral de las personas contra las acciones u omisiones de cualquier autoridad que, con motivo de su detención o prisión legal, la hagan objeto de tormentos, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de vejámenes, apremios ilegales o de cualquier otra coacción, restricción o molestia innecesaria para su seguridad individual.

En consecuencia, además de la libertad, seguridad e integridad personales, la libertad ambulatoria también es objeto de protección mediante la acción de hábeas corpus. Por otra parte, conforme al artículo 15 del Proyecto de Ley, cuando en la exhibición personal se aleguen otras violaciones que guarden relación con la libertad personal en cualquiera de sus formas y los hechos fueren conexos con el acto tenido como ilegítimo por constituir su causa o su finalidad, en esta vía se resolverá también sobre estas violaciones.

B. Las situaciones protegidas

A los efectos de la protección constitucional, el artículo 24 del Proyecto precisa que en todo caso, es ilegal y arbitraria:

- a. Toda orden verbal de prisión o arresto, salvo si tiene como finalidad impedir la inminente comisión de un delito, la fuga de quienes hayan participado en aquel o evitar daños graves a las personas o a la propiedad.
- b. Toda orden de prisión o arresto que no emane de autoridad competente o que haya sido expedida sin las formalidades legales o por motivos que no hayan sido previamente establecidos en la ley; y
- c. Toda detención o arresto que no se cumpla en los centros destinados para el efecto por el Estado.

3. La competencia

De acuerdo con lo señalado en los artículos 9, 10 y 11 del Proyecto, en el artículo 17 se insiste que los Jueces de Paz y de Letras departamentales o seccionales, cualquiera que sea su jurisdicción o competencia, y los Magistrados Instructores designados por las Cortes de Apelaciones y por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, son competentes para conocer de la acción o recurso de hábeas corpus o de exhibición personal.

Estas autoridades judiciales, como lo indica el artículo 18 del Proyecto, no pueden declararse incompetentes ni dejar de tramitar una acción de exhibición personal. Tienen, además, la obligación ineludible de proceder de inmediato para hacer cesar la violación a la libertad o a la seguridad personal.

Sin embargo, si razones de fuerza mayor les impidieren conocer de la demanda, lo declararán así, sin tardanza, en auto motivado, y someterán aquella al Juez o Magistrado que se halle más próximo.

El mismo artículo 18 del Proyecto dispone que su contravención, hará incurrir al infractor en el delito de abuso de autoridad, sin perjuicio de toda otra responsabilidad que pudiera corresponderle.

4. El inicio del proceso

La acción de exhibición personal se puede iniciar de oficio, por el órgano judicial respectivo o a petición de cualquier persona, sea o no pariente del supuesto ofendido (art. 19).

A. El inicio a petición de parte (legitimación activa)

La legitimación activa para intentar la acción corresponde, en principio, a quien se encuentre en cualesquiera de las situaciones previstas en el artículo 13 del Proyecto. El artículo 14, además, permite que intente la acción cualquier otra persona a nombre del agraviado.

En todos estos casos, el accionante tiene derecho a pedir su inmediata exhibición ante los Juzgados o Tribunales de Justicia para que se le restituya o asegure su libertad o se hagan cesar los tormentos, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, vejámenes, exacciones ilegales o demás coacciones, restricciones o molestias.

La presentación y trámite de la acción de hábeas corpus no requiere de la intervención de ningún profesional (art. 16).

El inicio de oficio

De acuerdo con el artículo 20, la acción de exhibición personal se puede iniciar de oficio cuando el Juzgado o Tribunal tenga noticias de que una persona se encuentra ilegalmente presa, detenida o cohibida de cualquier modo en el goce de su libertad personal, o cuando en su detención o prisión legal se le estén aplicando tormentos, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, o vejámenes de cualquier clase, o se le esté haciendo objeto de apremios ilegales o de coacción, restricción o molestia innecesaria para su seguridad individual o para el orden de la prisión.

En consecuencia, como lo indica el artículo 30 del Proyecto cuando los Jueces o Magistrados Instructores tuvieren conocimiento de que alguno de los hechos antes mencionados (art. 20 y 24) están teniendo lugar, deben iniciar de inmediato el proceso correspondiente y constituirse sin demora en el lugar en que estuviere el agraviado, para los efectos previstos en esta ley.

Al efecto de asegurar la actuación de oficio, el artículo 23 impone a los alcaldes, jefes, encargados y subalternos de un establecimiento o lugar en donde una persona se encuentra detenida, presa o privada de su libertad, la obligación de denunciar inmediatamente cualquier hecho que dé lugar a la exhibición personal del detenido o preso ante cualesquiera de los Juzgados o Tribunales a que esta ley se refiere.

En todo caso, la circunstancia de que la correspondiente orden haya sido dada por un superior jerárquico, no eximirá de la obligación contemplada en el párrafo precedente.

La contravención a esta norma conforme al mismo artículo 23 sujeta a sus autores a lo que al efecto establezca la legislación penal aplicable.

5. La tramitación del proceso

A. El principio de celeridad

El artículo 4,3 del Proyecto establece el principio de que la tramitación y resolución de la acción de hábeas corpus o exhibición personal será prioritaria respecto de cualquier otro asunto de que estuviere conociendo el correspondiente Juzgado o Tribunal. En defecto de tal acción, la prioridad le corresponderá por su orden a la de amparo y a la de inconstitucionalidad.

Además, el artículo 25 dispone que la substanciación de la acción de hábeas corpus se debe hacer sin pérdida de tiempo, por lo que el respectivo Juez o Magistrado Instructor debe posponer cualquier asunto de distinta naturaleza de que estuviere conociendo. Adicionalmente, debe adoptar sin tardanza las medidas necesarias para la averiguación del caso y para proteger la libertad o la seguridad del detenido o preso. En caso contrario, se le juzgará como coautor de la detención, vejación o agravio.

Para garantizar la aplicación del principio de celeridad, el artículo 36 dispone que los mensajes telegráficos, postales, telefónicos, electrónicos y faxes relacionados con la exhibición personal se transmitirán o enviarán por la correspondiente oficina estatal urgente y gratuitamente, debiendo darle constancia al interesado. Los Jefes de las indicadas oficinas serán personalmente responsables por la falta de

cumplimiento de esta disposición y se sancionarán por el superior jerárquico con una multa equivalente a un día de su salario por cada día de atraso.

B. La demanda: Ausencia de formalismo en la presentación

El artículo 21 del proyecto asegura que el ejercicio de la acción se puede hacer sin formalidad alguna, oralmente o por escrito, utilizando cualquier medio de comunicación, en horas o días hábiles o inhábiles, sin necesidad de poder y libre de toda costa.

La demanda, por tanto, puede ser escrita u oral.

En los casos de solicitud escrita, el artículo 21 dispone que el peticionario debe expresar en la demanda los hechos que motivan la acción; el lugar, real o probable, en que se encuentra el ofendido, si lo sabe, y la autoridad o persona a quien considere culpable. De ignorarse la identidad del supuesto autor de la acción u omisión, la demanda se tendrá por ejercitada contra el superior jerárquico de la dependencia respectiva, en su caso.

En caso de que la demanda de exhibición personal se solicite oralmente, el artículo 22 dispone que el Juez o Magistrado Instructor debe levantar acta en la que debe dejar constancia del lugar y de la fecha, del nombre y apellidos del solicitante, del medio empleado para su formulación, así como de la fecha y hora de la solicitud, del nombre y apellidos de la persona detenida o agraviada, lugar en que se encuentra real o presuntamente, los hechos que motivaron la detención o prisión y, en general, los demás datos que sobre el hecho haya suministrado el interesado. Si el demandante no puede o no sabe escribir, se dejará constancia de ello en el acta.

6. El trámite de la acción

A. La inmediatez de la protección: auto de admisión

Una vez recibida la solicitud o demanda de exhibición personal, conforme al artículo 26, el Juez o Magistrado Instructor debe acordar mediante auto la inmediata exhibición del detenido o preso ante el funcionario que se designe, y este debe ordenar al alcaide, jefe, encargado o subalterno, o a la persona presuntamente responsable, que presente al ofendido, así como el original o copia de la orden de detención y que rinda informe detallado de los hechos que la motivaron, todo lo cual deberá cumplir dentro de un plazo que no exceda las 24 horas.

En el auto de admisión se debe ordenar, asimismo, no ejecutar acto alguno que pueda dar como resultado un cambio en las condiciones en que se encuentra el detenido o preso salvo si ello es necesario para preservar su vida, su salud y su integridad física o mental.

Asimismo, en el auto de admisión debe ordenarse notificar al Ministerio Público, para lo de su cargo, pero la ausencia de apersonamiento del mismo no impide la tramitación y resolución del recurso.

En todo caso, conforme al artículo 35, el Juez o Magistrado Instructor o el funcionario designado puede, en su caso, pedir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de su contenido. La negativa a prestar dicho auxilio se sancionará de conformidad con lo dispuesto en la legislación penal.

B. El Informe y los efectos de su no presentación

El informe que regula el artículo 26, por lo menos, debe contener lo siguiente:

1. Autoridad o persona que ordenó la detención ó vejación y el nombre y apellidos de quienes ejecutaren el correspondiente acto, con indicación de la fecha y circunstancias del mismo;
2. Las causas que motivaron la detención o la conducta denunciada y las circunstancias y fechas en que tuvieron lugar;
3. Indicación de si el detenido o preso ha estado únicamente bajo su inmediata custodia o si fue transferido de otro centro de reclusión ó detención, en cuyo caso indicará el nombre de éste, la fecha en que tuvo lugar el traslado, el estado físico del agraviado en dicho momento y el motivo de la transferencia; y
4. Firma y sello del servidor público o persona que rinde el informe.

De acuerdo con el mismo artículo 26 del Proyecto, si el informe no se rinde en el término señalado se deben tener por ciertos los hechos invocados por el demandante o solicitante y, si procede en derecho, se debe declarar con lugar la exhibición pedida.

C. La presentación del agraviado (audiencia de exhibición):

Conforme al artículo 27 del Proyecto, la presentación del agraviado ante la autoridad requirente se debe efectuar sin excusas ni condiciones de ninguna clase. En consecuencia, dispone la norma que:

Si no se exhibe a la persona detenida o presa, el funcionario o empleado responsable será destituido y el Juez o Magistrado Instructor ordenará su detención y lo pondrá sin tardanza a la orden de la autoridad competente para que lo encause con base en lo dispuesto en la legislación Penal; y ordenará, asimismo, la libertad del detenido o preso, si ello procede de conformidad con la ley.

Si la no exhibición obedece al propósito de ocultar al detenido o preso, bien sea en el mismo establecimiento o en otro cualquiera, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior aunque el delito se sancionará con la pena máxima aplicable al secuestro.

Si la no exhibición se debe a que la persona o autoridad ya no tiene bajo su custodia al detenido o preso porque fue trasladado a otro lugar o establecimiento, dicha persona o autoridad conducirá al Juez o Magistrado Ejecutor al lugar o establecimiento en que se encuentra el detenido o preso, o al que fue trasladado.

En todo caso, el detenido o preso debe ser presentado al Juez o Magistrado Instructor, aún cuando la detención o prisión sea consecuencia de una orden de autoridad judicial competente y de un procedimiento legal regular (art. 31).

En la audiencia de la exhibición se debe levantar acta en la que se asentarán todas las incidencias que en ella ocurran (art. 34).

D. El lugar de la presentación y poderes del juez

Conforme al artículo 28, cuando la parte interesada lo haya solicitado o el Juez o Magistrado Instructor lo juzgue pertinente, la exhibición personal se debe practicar en el lugar en que se encuentre el detenido o preso, sin previo aviso a autoridad o persona alguna.

En consecuencia, una vez notificado del auto de exhibición el Jefe del establecimiento o a quien haga sus veces, debe presentar de inmediato a la persona agraviada y entregarle sin tardanza al Juez o Magistrado Instructor, el informe y antecedentes del caso. Mientras resuelve lo pertinente, el Juez o Magistrado Instructor debe adoptar las medidas de seguridad que crea oportunas para proteger al detenido o preso. Tales medidas deberán ser cumplidas, sin pretexto alguno, por las correspondientes autoridades.

El Juez o Magistrado Instructor tendrá libre acceso a todas las dependencias del lugar de detención, en días u horas hábiles o inhábiles y deberá hacer las pesquisas o interrogatorios que estime oportunos.

En caso de que la persona en cuyo favor se ejercita la acción de exhibición personal se encuentre bajo custodia de autoridad competente, pero no ha transcurrido el término contenidos en el Artículo 71 de la Constitución de la República, el Juez o Magistrado Instructor debe declarar legal la detención o incomunicación, pero velará porque se ponga al detenido o preso a la orden de la autoridad competente para su juzgamiento (art. 32).

E. La oposición y las pruebas

De acuerdo con el artículo 29, si la autoridad o persona requerida negare haber restringido la libertad del beneficiario del recurso de hábeas corpus, el tribunal debe ordenar todas las pruebas pertinentes para lograr la ubicación del mismo, reservando las actuaciones hasta que fuere habido.

En todo caso, el Juez o Magistrado Instructor podrá, en cualquier estado del trámite y sin formalidad alguna, ordenar la comparecencia de los testigos, peritos o expertos que considere necesarios para esclarecer los hechos y recabar cualquier otra clase de información (art. 33).

En los casos, por ejemplo, de desapariciones forzosas, conforme a esta norma, el procedimiento necesariamente permanece abierto hasta que la persona sea habida.

7. La sentencia

Concluidos los trámites del proceso antes señalados, el Juez o Magistrado Instructor declarará sin tardanza si da o no lugar a la acción (art. 37).

La sentencia debe declarar con lugar la exhibición personal, cuando se constate la violación de alguno de los supuestos establecidos en los artículos 13 y 24 de la ley. En caso contrario se debe declarar sin lugar.

Conforme al artículo 39 del Proyecto, si del estudio de los antecedentes a que se refieren los artículos precedentes, resulta que la detención, restricción o amenaza es ilegal, el Juez o Magistrado Instructor debe decretar la orden de libertad del agraviado o la cesación de las restricciones, vejámenes, tratos crueles, inhumanos o

degradantes, amenazas, apremios ilegales o de cualquier otra coacción, restricción o molestia innecesaria para la seguridad individual o para el orden de la prisión, y debe poner esos hechos en conocimiento del Ministerio Público con el objeto de que se aplique la legislación penal.

Las resoluciones anteriores tendrán el carácter de Sentencias Definitivas, una vez revisadas en su caso por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, las sentencias dictadas en los procedimientos de amparo y exhibición personal producirán efecto de cosa juzgada solamente entre las partes con relación a la controversia constitucional planteada (art. 76).

III. LA ACCIÓN O RECURSO DE AMPARO

La acción de amparo está establecida en el artículo 183 de la Constitución, precisando que “el Estado reconoce la garantía de amparo”, por lo cual, “en consecuencia, toda persona agraviada o cualquiera otra en nombre de esta, tiene derecho a interponer recurso de amparo” conforme a la ley:

1. Para que se le *mantenga o restituya* en el goce o disfrute de los derechos o garantías que la Constitución establece; y,
2. Para que se declare en casos concretos que una ley, resolución, acto o hecho de autoridad, *no obliga* al recurrente ni es aplicable por contravenir, disminuir o tergiversar cualquiera de los derechos reconocidos por esta Constitución.

En desarrollo de esta norma, el Proyecto de Ley ha regulado la acción de amparo, estableciendo trámites más expeditos que los que estaban regulados en la ley de 1936. Por ejemplo, se ha establecido la obligación de la autoridad cuyo acto es objeto de la acción, de presentar el informe bajo juramento y de remitir al juez o tribunal competente todas las actuaciones, pudiendo este dictar sentencia con toda celeridad. En el proyecto, además, se han reducido los lapsos en aras de la celeridad procesal, y se ha previsto por ejemplo, que la intervención del Ministerio Público no es ni preclusiva ni vinculante.

1. Los derechos protegidos

Tal como lo precisa el artículo 40 del Proyecto de Ley, el recurso de amparo tiene como finalidad proteger a las personas contra las acciones, omisiones o amenazas de violación de las autoridades públicas y demás entidades señaladas en la ley que lesionen, restrinjan, alteren o tergiversen los derechos reconocidos en la Constitución de la República, tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras; o para que se declare, en casos concretos, que una ley, resolución, acto o hecho de autoridad no obliga o no le es aplicable al reclamante por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los mencionados derechos.

Se establece así, además de la acción de amparo en general, la acción de amparo contra normas, en las cuales existan violaciones constitucionales. Por ello, el artículo 45.1 precisa que el recurso de amparo es inadmisibile cuando se aleguen violaciones de mera legalidad.

Queda por supuesto, comprendida dentro de la acción de amparo, dada la amplitud con la cual se ha desarrollado en Honduras, la acción denominada de hábeas data que ha encontrado amplio desarrollo específico en América Latina.

2. Las personas protegidas (Legitimación activa)

El amparo lo concibe la Constitución (art. 183) y el Proyecto de Ley (art. 44) como un derecho de toda persona a pedir amparo, sin hacer distingo alguno sobre si se trata de personas naturales y jurídicas:

1. Para que se le mantenga o restituya en el goce o disfrute de los derechos y garantías contenidos en la Constitución, tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras; y
2. Para que se declare en casos concretos que una ley, resolución, acto o hecho de autoridad, no obliga al recurrente ni le es aplicable por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los mencionados derechos reconocidos por la Constitución. En estos casos, si el amparo se interpone contra una ley u otra norma de carácter o aplicación general, el Juzgado o Tribunal que conozca del asunto lo debe elevar a conocimiento de la Sala de lo Constitucional.

Conforme al artículo 46, la acción de amparo puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica y ser interpuesta por la persona agraviada o por cualquier otra civilmente capaz sin necesidad de poder; en este último caso debe prevalecer el criterio de la persona en cuyo favor se demanda o se interpone el amparo.

Aún cuando no se ha regulado expresamente, la acción de amparo puede intentarse para la protección de derechos colectivos y difusos, siempre que en la presentación de la demanda, el accionante se identifique con alguno de los lesionados o amenazados de violación.

En todo caso, para que se admita el amparo, la lesión al derecho reclamado no debe ser consentida. Por ello, conforme al artículo 45.3, se considera improcedente el recurso de amparo:

3. Cuando los actos hayan sido consentidos por el agraviado. Se entenderá que han sido consentidos por el agraviado, cuando no se hubieren ejercitado, dentro de los términos legales, los recursos o acciones procedentes, dentro del respectivo procedimiento o cuando no se hubiese ejercitado la acción de amparo dentro del plazo establecido en el artículo 20 de esta ley, salvo los casos de probada imposibilidad para la interposición de los recursos correspondientes.

3. El objeto de la acción

Conforme al artículo 41 del Proyecto de Ley, puede solicitarse amparo contra los actos, omisiones o amenazas de cualesquiera de los Poderes del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas, desconcentradas, corporaciones municipales e instituciones autónomas. Por tanto, la ley no excluye de la acción de amparo acto alguno de las autoridades públicas, pudiendo intentarse contra normas, actos administrativos y sentencias, salvo que se trate de resoluciones dictadas en los juicios de amparo (art. 45,2).

En cuanto al amparo contra particulares, el artículo sólo lo admite cuando se trate de entidades sostenidas con fondos públicos y las que actúen por delegación de algún órgano del Estado en virtud de concesión, de contrato u otra resolución válida.

En todo caso, precisa el artículo 43 que el recurso de amparo puede interponerse aún cuando el acto o hecho violatorio de los derechos no conste por escrito.

Por último, no debe dejarse de mencionar que la acción de amparo puede ser un medio efectivo de control de las omisiones constitucionales, incluso, por parte del Poder Legislativo.

4. El inicio del proceso

El amparo debe interponerse ante el juzgado o tribunal competente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 (art. 47).

A. El lapso de caducidad

Conforme se establece en el artículo 48, la demanda de amparo debe presentarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la última notificación al afectado o de aquélla en que este haya tomado conocimiento de la acción u omisión que, a su juicio, le perjudica o puede perjudicarle.

B. Las formalidades

En el caso de la acción de amparo, conforme al artículo 49, la demanda debe interponerse siempre por escrito y debe contener por lo menos, lo siguiente:

1. La designación precisa del Juzgado o Tribunal ante el que se presenta;
2. Los nombres y apellidos, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio, domicilio y lugar para recibir notificaciones del solicitante y, en su caso, de quien lo represente. Cuando quién promueva el amparo sea una persona jurídica, se indicarán, de manera sucinta, los datos relativos a su existencia, personalidad jurídica, nacionalidad, domicilio y fines;
3. Acto, hecho, resolución, orden o mandato contra el cual se reclama.
4. Indicación concreta de la autoridad, funcionario, persona o entidad contra quien se interpone el amparo;
5. Relación de los hechos que motivan la solicitud, con las pruebas correspondientes;
6. El derecho constitucional que se considera violado o amenazado;
7. Lo que se pide;
8. Lugar y fecha;
9. Firma o huella digital del actor, y en su caso firma del representante o apoderado legal.

En todo caso, en beneficio de la protección constitucional si por deficiencias en la redacción no pudiese determinarse el hecho o la razón de la solicitud de amparo u otro dato esencial de los previstos en el artículo 49, el Juzgado o Tribunal le debe conceder al demandante un plazo de tres días hábiles para que corrija la demanda. Si no lo hiciere, la acción o recurso se declarará inadmisibles (art. 50)

5. El trámite de la acción

A. La prioridad y la celeridad

Conforme se indica en el artículo 42, el recurso de amparo se debe tramitar con arreglo a los principios de independencia, moralidad del debate, informalidad, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, gratuidad, celeridad, economía procesal, eficacia y debido proceso.

Además, el recurso de amparo debe ser sustanciado con prelación a cualquier otro asunto, salvo el de exhibición personal. En consecuencia, los Jueces y Tribunales deben iniciar el trámite de las respectivas demandas el mismo día de su presentación o el día hábil siguiente (art. 51).

Conforme al principio de la celeridad, el artículo 72 dispone que en el recurso de amparo no podrán plantearse cuestiones incidentales.

Además cuando un Juez o Tribunal se declare incompetente para conocer de una demanda de exhibición personal o de un recurso de amparo, lo debe pasar al funcionario competente, a más tardar dentro de veinticuatro horas para que le dé el curso de ley. La falta de cumplimiento de este precepto será sancionada de conformidad con la ley.

En todo caso, causan responsabilidad la demora injustificada en la remisión, transmisión y entrega de los expedientes, mensajes y despachos (art. 75,2).

El artículo 74 del Proyecto establece, además, que toda persona extraña a un proceso de amparo que en cualquier forma, por acción u omisión, retarde, impida o estorbe su tramitación o ejecución, será encausada por el delito de desobediencia y, si es funcionario judicial o administrativo, se le encausará por el delito de abuso de autoridad.

B. La admisión

El procedimiento de amparo se inicia mediante auto en el cual el juez debe admitir la demanda o declararla inadmisibile. En este último caso ello sólo procede por las causales de inadmisibilidada establecidas en el artículo 45 y en la última parte del artículo 50. La negativa de admitir un amparo por causas distintas causa responsabilidad (art. 75,1)

Ahora bien, admitida la acción o recurso, de acuerdo con lo que dispone el artículo 52, en el auto de admisión de la demanda de amparo, el Juzgado o Tribunal debe ordenar el libramiento de comunicación a la autoridad, persona o entidad contra la que se solicita amparo para que remita los respectivos antecedentes y rinda un informe circunstanciado en relación con el amparo.

El auto de admisión de la demanda de amparo en todo caso debe notificarse al Ministerio Público, para lo de su cargo. Sin embargo, la ausencia de apersonamiento del Ministerio Público no impide la tramitación y resolución del recurso. Además, el auto de admisión, en su caso, se debe notificar a todo tercero interesado.

El artículo 75,5 considera como causa de responsabilidad:

5. El retardo en las notificaciones. Cada día de retraso será sancionado con una multa igual al doble del salario diario que devenga el funcionario o empleado responsable. Si aquel excede de dos (2) días, la multa será igual al triple del salario por cada día de retardo adicional.

También es una causa de responsabilidad la negativa de admisión de un amparo por causas distintas de las previstas en la ley o el retardo injustificado en su tramitación (art. 75).

C. El Informe

El plazo para presentar los antecedentes y el informe debe ser determinado por el Juzgado o Tribunal, pero no podrá exceder de cinco (5) días hábiles teniendo en cuenta la distancia y la rapidez de los medios de comunicación, sin perjuicio de que en casos excepcionales el Juzgado o Tribunal pueda ampliar el plazo (art. 52). En todo caso, si dentro del plazo correspondiente no se envían los antecedentes o no se rinde el informe, el Juzgado o Tribunal podrá tener por ciertos los hechos y resolverá el amparo sin más trámite, a menos que para mejor proveer ordenare la práctica de cualquier diligencia. Esta deberá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes ocasionados por la falta de cumplimiento. Los daños y perjuicios que se ocasionaren, correrán por cuenta de quien haya incumplido lo prescrito en el párrafo anterior (art. 53).

Los informes se consideran rendidos bajo juramento. Por consiguiente, cualquier inexactitud o falsedad hará incurrir a quienes lo firmen en el delito de falsificación de documentos públicos. El artículo 75,3 establece como causa de responsabilidad, la alteración o la falsedad de los informes.

El no envío de los antecedentes o, en su caso, del informe, hará incurrir al responsable en el delito de abuso de autoridad (art.52).

Recibidos los antecedentes y el informe, el Juzgado o Tribunal debe confirmar, modificar o revocar la suspensión provisional que eventualmente se hubiera decretado en el auto de admisión (art. 54).

D. La participación de terceros interesados

En el Proyecto se admite, expresamente, la participación de terceros interesados tanto en la interposición como en el trámite del amparo (art. 46).

E. Las pruebas

El Juzgado o Tribunal puede abrir el recurso a pruebas, de oficio o a instancia de parte. El período probatorio no debe exceder de ocho (8) días hábiles para evacuar las pruebas ofrecidas. Este período puede ser ampliado hasta por cuatro (4) días hábiles más, si se debe de rendir prueba fuera de la sede del Juzgado o Tribunal que conozca del amparo. En todo caso, la prueba se debe rendir sin formalidad alguna (art. 55).

F. Las medidas cautelares

Una de las más importantes innovaciones del Proyecto es la amplia regulación de la potestad judicial de dictar medidas cautelares para garantizar la inmediata protección constitucional, más allá de la sola suspensión del acto del agravante. Se

prevé, así, que las medidas cautelares podrán decretarse en el auto de admisión de la demanda o en cualquier estado del procedimiento, pero antes de dictar sentencia (art. 58).

a. Los tipos de medidas cautelares

En materia de amparo, en beneficio de la protección constitucional y conforme al artículo 57, pueden decretarse todo tipo de medidas cautelares, entre ellas la suspensión provisional del acto reclamado, a instancia de parte y bajo la responsabilidad del peticionario en los casos previstos en el artículo 59.

En casos excepcionales, prudencial y razonablemente apreciados por el juez, previa a la adopción de las medidas cautelares que correspondan, el juez puede decretar el rendimiento de la caución que, igualmente de manera prudencial y razonable, estime procedente.

b. Las causas para decretar las medidas cautelares

El artículo 59 establece que se decretarán medidas cautelares sobre el acto, hecho, resolución, orden o mandato reclamado, en los siguientes casos:

1. Si de su mantenimiento resulta peligro para la integridad personal del reclamante o una grave e inminente violación de un derecho fundamental;
2. Cuando su ejecución haga inútil el amparo al hacer difícil, gravosa o imposible la restitución de las cosas a su estado anterior;
3. Cuando sea notoria la falta de jurisdicción o competencia de la autoridad, persona o entidad contra la que se reclama;
4. En cualquier otra situación análoga a las anteriores.

c. La notificación

Decretadas las medidas cautelares, se deben comunicar a la autoridad, persona o entidad que corresponda, por escrito y por el medio verificable más rápido dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes (art. 60).

d. La obligatoriedad de las medidas

Las medidas cautelares dictadas, por supuesto, son de obligatorio cumplimiento. En consecuencia, conforme al artículo 62, si la autoridad, persona o entidad a quién se haya comunicado la medida cautelar desobedece la orden judicial y sigue actuando, el correspondiente Juzgado o Tribunal debe notificar al Ministerio Público para que ejercite la acción penal correspondiente.

El incumplimiento de esta obligación por parte de la autoridad judicial será sancionado de conformidad con lo establecido en el Código Penal, todo sin perjuicio del cumplimiento de la medida cautelar decretada.

e. La modificación y revocabilidad de las medidas

En cualquier estado del juicio, pero antes de dictar sentencia, se puede revocar o modificar la medida cautelar decretada, de oficio o a petición de parte. También se puede reconsiderar la denegatoria en virtud de circunstancias sobrevinientes que no se conocían en el momento en que se dictó la resolución (art. 61).

6. La sentencia

A. La oportunidad

Recibidos los antecedentes y el informe, y evacuadas en su caso las pruebas, el Juzgado o Tribunal debe dictar sentencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes (art. 56).

También, conforme al artículo 53, si dentro del plazo correspondiente no se envían los antecedentes o no se rinde el informe, el Juzgado o Tribunal podrá tener por ciertos los hechos y resolverá el amparo sin más trámite, a menos que para mejor proveer ordenare la práctica de cualquier diligencia. Esta deberá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes ocasionados por la falta de cumplimiento.

B. El contenido de la sentencia

Conforme al artículo 63, la sentencia debe otorgar o denegar el amparo. Además, la sentencia puede declarar inadmisibles la acción o recurso en los casos establecidos en los artículos 45 y 50 de la ley.

Cuando la sentencia otorgue el amparo debe contener, en su parte dispositiva: La mención concreta de la autoridad, persona o entidad contra cuya resolución, acción u omisión se concede el amparo;

1. La indicación precisa de la ley, resolución, acto o hecho de autoridad que no obliga al peticionario ni le es aplicable por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los derechos fundamentales.
2. La determinación precisa de la conducta a cumplir, con las especificaciones necesarias para su debida ejecución; y
3. Las multas u otras sanciones aplicables.

C. El contenido restablecedor y sancionatorio

El juzgado o Tribunal, al dictar la sentencia debe tener siempre en cuenta que su finalidad es garantizar al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales y volver las cosas, siempre que sea posible, al estado anterior a la violación (art. 63).

El contenido restablecedor del amparo está determinado en el artículo 44, antes mencionado. Además, específicamente, conforme al artículo 64, cuando la acción o recurso de amparo se haya ejercitado por la denegación de un acto o por una omisión, la sentencia debe ordenar su realización o que se ejecute el acto omitido. Si lo ordenado no se cumple, el Juzgado o Tribunal oportunamente dispondrá lo necesario para que el agraviado goce a plenitud de sus derechos.

Cuando la acción de amparo se haya ejercitado por un acto material o mera actuación, la sentencia ordenará su inmediata cesación y dispondrá lo necesario para evitar toda nueva violación, perturbación, peligro o restricción (art. 64).

Por otra parte, los Juzgados y Tribunales que conozcan de las acciones a que esta ley se refiere, están obligados a imponer las sanciones previstas en la misma e incurrirán en responsabilidad si no lo hicieren (art. 65). El artículo 75.4 considera

que causa responsabilidad la no aplicación de las sanciones que fija esta ley y la omisión del encausamiento de los responsables;

En todo caso cuando el Juzgado o Tribunal establezca que la acción o recurso, razonándolo debidamente, pretende dilatar el proceso correspondiente, se condenará al recurrente al pago de los daños y perjuicios ocasionados, los cuales se liquidarán en la sede de instancia (art. 66).

D. Los efectos de la sentencia

a. El cumplimiento inmediato

Dictada la sentencia que concede el amparo, el responsable del agravio debe cumplirla tan pronto como se haya puesto en su conocimiento lo resuelto. Si no lo hiciere, el Juzgado o Tribunal debe remitir al Ministerio Público certificación de las correspondientes actuaciones para que inicie las acciones por el delito de abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos (art. 67).

Para la ejecución de la sentencia, la autoridad recurrida, por su parte, ajustará a derecho la sentencia, resolución o medida contra la que se interpuso el amparo (art. 67).

En todo caso, conforme al artículo 73 la desobediencia, retardo u oposición a una resolución o sentencia dictada en un proceso de amparo de parte de un funcionario o empleado del Estado, de sus instituciones desconcentradas o descentralizadas y demás entidades a que se refiere el artículo 41, será causa legal de destitución, la que deberá producirse de inmediato. Ello sin perjuicio de otras sanciones establecidas en la ley.

b. Los efectos judiciales

Las sentencias dictadas en los procedimientos de amparo producirán efecto de cosa juzgada solamente entre las partes con relación a la controversia constitucional planteada (art. 76).

El cumplimiento de la sentencia que conceda el amparo no impedirá que se proceda contra el responsable del agravio si sus acciones u omisiones generan responsabilidad (art. 68).

Por otra parte, en los casos de denegación del amparo, quedan a salvo las acciones civiles o penales que en derecho procedan contra el autor del agravio alegado y no prejuzga sobre ninguna materia (art. 69).

E. La consulta obligatoria

Dispone el artículo 70 que la sentencia de amparo dictada por los Jueces de Letras Departamentales o Seccionales irá en trámite de consulta obligatoria para ante la Corte de Apelaciones que corresponda.

La sentencia que en ese caso emitan las Cortes de Apelaciones no será objeto de recurso alguno (art. 70).

La sentencia dictada por las Cortes de Apelaciones en materia de amparo también irá en trámite de consulta obligatoria para ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (art. 70).

F. La petición de revisión discrecional por la Sala Constitucional

El mismo artículo 70 dispone que sobre la resolución que se emita en las Cortes de Apelaciones en este procedimiento, a solicitud de parte, dichas Cortes elevarán la petición de revisión para ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien discrecionalmente resolverá si admite para su estudio las resoluciones emitidas.

Esta vía de revisión se establece para permitir que la Sala pueda, cuando lo juzgue necesario, uniformizar la jurisprudencia constitucional.

En todo caso, la sentencia que emita la Sala de lo Constitucional, no será objeto de recurso alguno (art. 70).

7. El desistimiento

El artículo 71 del Proyecto autoriza a quien ejercite la acción de amparo el poder desistir en cualquier estado del procedimiento, mediante comparecencia personal del agraviado. En tal caso quedan subsistentes las acciones y recursos que puedan corresponderle a las partes con independencia de la acción desistida.

TERCERA PARTE

DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

De acuerdo con la Constitución, el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes en Honduras, combina lo que se ha denominado en el derecho constitucional comparado como “método difuso de control de constitucionalidad de las leyes”, con el también denominado “método concentrado”, de manera que conforme al primero todos los jueces tienen competencia para desaplicar, al resolver casos concretos, las leyes por razones de inconstitucionalidad y conforme al segundo, la Sala de lo Constitucional tiene competencia exclusiva para anular las leyes inconstitucionales.

I. EL CONTROL GENERAL (DIFUSO) DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En cuanto al denominado método difuso de control de la constitucionalidad, el mismo está expresamente previsto en el artículo 320 de la Constitución, que dispone:

Artículo 320. En casos de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el juez aplicará la primera.

Este artículo, aun cuando que ha tenido cierta tradición constitucional en Honduras, ha carecido de un adecuado desarrollo legislativo como para permitir su efectiva aplicación. Por ello, en el Proyecto de Ley se ha incorporado una norma expresa sobre este método de control, con el siguiente texto:

Artículo 78. En casos de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el juez competente para resolver el asunto aplicará la primera, aún de oficio...

Este método de control, que sigue la orientación iniciada en los Estados Unidos de América en el Siglo XIX, seguida de su desarrollo en ese Siglo en Argentina, Brasil y luego en el Siglo XX en casi todos los países de América Latina; obedece a

los siguientes principios: se trata de un poder-deber de todos los jueces de poder apreciar la inconstitucionalidad de una ley, cuando la misma debe considerarse para resolver un caso concreto sometido a su decisión. En esos casos, el juez debe adoptar un pronunciamiento consistente en la desaplicación de la ley, aplicando preferentemente la Constitución. El pronunciamiento del juez, al declarar la inconstitucionalidad de la ley, puede ser adoptado de oficio o a petición de parte.

Los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley conforme al método difuso, son de carácter declarativo, *ex tunc*, con efectos retroactivos, exclusivamente entre las partes (inter partes) intervinientes en el proceso concreto.

Ahora bien, conforme al mismo artículo 78 de la Ley, la sentencia que se dicte en el proceso donde se declare la inaplicabilidad de una norma, puede ser objeto del recurso ordinario de apelación.

Por otra parte, para garantizar la uniformidad de la jurisprudencia constitucional, el mismo artículo 78 de la Ley le atribuye a la Jurisdicción Constitucional la posibilidad de emitir el último criterio en la materia, a través de una consulta obligatoria, así:

Cuando se trate de una sentencia de segunda instancia dictada en virtud del recurso referido en el párrafo anterior, la Corte de Apelaciones, a solicitud de parte, elevará petición de revisión para ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual resolverá discrecionalmente si la admite para su estudio, y, en ese caso, emitirá la sentencia correspondiente.

II. EL CONTROL (CONCENTRADO) DE LA CONSTITUCIONALIDAD EJERCIDO POR LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL

1. Régimen general

A. La competencia: la Sala de lo Constitucional como Jurisdicción Constitucional

El método concentrado de control de la constitucionalidad se ha concebido en Honduras mediante la creación de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a la cual se ha atribuido constitucionalmente la potestad exclusiva para declarar la nulidad de las leyes, como Jurisdicción Constitucional. En tal sentido, el artículo 184 de la Constitución dispone:

Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido.

A la Corte Suprema de Justicia le compete el conocimiento y la resolución originaria y exclusiva en la materia y deberá pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas.

Además, el artículo 313,5 de la Constitución precisa que la Corte Suprema de Justicia tiene entre sus atribuciones la de declarar la inconstitucionalidad de las leyes en la forma y casos previstos en esta Constitución.

En particular, el artículo 316 de la Constitución, introducido en la reforma de 2001, dispuso la creación de la Sala de lo Constitucional, como Jurisdicción Constitucional, atribuyéndole las siguientes competencias:

1. Conocer, de conformidad con esta Constitución y la Ley, de los recursos de habeas corpus, amparo, inconstitucionalidad y revisión; y
2. Dirimir los conflictos entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Nacional de Elecciones, así como, entre las demás entidades u órganos que indique la ley.

Para desarrollar estas normas constitucionales, el Proyecto de Ley dispone:

Artículo 79. Solamente la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala de lo Constitucional, como Jurisdicción Constitucional e intérprete supremo de la Constitución, tendrá competencia para conocer de la garantía de inconstitucionalidad y del control previo de constitucionalidad previsto en el artículo 216 de la Constitución de la República.

B. El objeto del control

De acuerdo con el artículo 81 de la Ley, la acción de inconstitucionalidad procede:

1. Contra las leyes y otras normas de carácter y aplicación general no sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa que infrinjan preceptos constitucionales;
2. Cuando se le de vigencia a una reforma constitucional con inobservancia de los requisitos establecidos en la Constitución de la República;
3. Cuando al aprobarse un tratado internacional que afecte una disposición constitucional, no se siga el procedimiento establecido para las reformas de la Constitución de la República;
4. Cuando la ley contraríe lo dispuesto en un Tratado o Convenio Internacional del que Honduras forma parte.

En todo caso, la acción de inconstitucionalidad puede ejercitarse contra una ley de manera total o parcial (art. 81) y el control de constitucionalidad procede por razón de forma o de contenido (art. 80).

De acuerdo con estas normas, lo que corrobora el texto del artículo 82 del Proyecto, el control de la constitucionalidad de las leyes procede en principio, solamente contra leyes promulgadas después de que hayan entrado en vigencia.

Se debe destacar, por otra parte, que dado el rango constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 318), a sus órganos corresponde el control de la constitucionalidad de los reglamentos y demás actos administrativos normativos o de efectos generales, quedando estos excluidos de la competencia de la Jurisdicción Constitucional, tal y como lo precisan los artículos 3,2 y 81,2 del Proyecto.

C. La legitimación activa y la imprescriptibilidad de la solicitud

Conforme al artículo 186 de la Constitución, que desarrolla el artículo 82 del Proyecto, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, puede solicitarse “por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo”.

La declaración de inconstitucionalidad de una ley o precepto legal en todo caso podrá solicitarse en cualquier tiempo posterior a su vigencia (art. 84).

D. Los diversos medios procesales de control

Tal como lo dispone el artículo 185 de la Constitución, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, puede solicitarse por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo, mediante las siguientes vías procesales:

Primero, por vía de acción que debe promoverse ante la Corte Suprema de Justicia;

Segundo, por vía incidental, en los siguientes casos:

a. Por la vía de excepción, que se puede oponer en cualquier procedimiento judicial, y

b. Por solicitud de oficio de cualquier Juez o Tribunal que conozca, en cualquier procedimiento judicial antes de dictar resolución, la declaración de inconstitucionalidad de una ley.

El texto de la norma constitucional se repite en el artículo 82 del Proyecto de Ley.

Por último, también puede considerarse como método de control de constitucionalidad que ejerce la Jurisdicción Constitucional, la competencia de la Sala de lo Constitucional para resolver los conflictos de competencias constitucionales y para conocer, con carácter previo, de los proyectos de ley vetados por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad. El Proyecto, sin embargo, no desarrolla el control de constitucionalidad por omisión, por ejemplo, del Poder Legislativo, por no tener fundamento constitucional.

2. La acción de inconstitucionalidad

La primera vía procesal para que la Jurisdicción Constitucional ejerza el control de la constitucionalidad de las leyes, es la acción de inconstitucionalidad que se puede plantear directamente ante la Sala de lo Constitucional por quien se considere lesionado en su interés personal, legítimo y directo por la ley en cuestión.

A. Los requisitos de la demanda

La demanda de inconstitucionalidad por vía de acción conforme al artículo 85 del Proyecto deberá contener:

1. El nombre y apellidos, profesión u oficio, domicilio y dirección para recibir notificaciones del solicitante o de su mandatario o representante legal;
2. La designación de la ley o precepto legal, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende;
3. Los motivos que le sirven de fundamento a la pretensión;

4. El lugar, fecha de la demanda y la firma del solicitante.

Además, con la demanda de inconstitucionalidad se debe acompañar copia de la misma.

B. La admisión y el traslado al Ministerio Público

La Sala de lo Constitucional debe admitir la demanda de inconstitucionalidad, y se debe dar traslado de la misma por el término de ocho (8) días hábiles al Ministerio Público, para que este emita su dictamen (art. 86).

La sentencia respectiva debe dictarse dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del dictamen del Ministerio Público, o del vencimiento del plazo para hacerlo (art. 87).

3. La vía incidental del control de constitucionalidad

Como se ha dicho, el control de constitucionalidad de las leyes también puede ejercerse por la Sala de la Constitucional por vía incidental, cuando se le remita el asunto por un juez o tribunal, cuando en un proceso se haya puesto una excepción de inconstitucionalidad de una ley, o cuando el juez o tribunal, de oficio, haya formulado la solicitud de control de constitucionalidad ante la Sala.

A. La excepción de inconstitucionalidad

a. La oportunidad del planteamiento

Como lo indica el artículo 88, la excepción de inconstitucionalidad se puede oponer en cualquier estado del proceso, antes de la citación para sentencia. Se entiende, por supuesto, que la excepción la pueden oponer las partes en el proceso, y se debe referir a una ley que deba ser aplicada en la resolución del mismo.

b. El contenido del escrito

El escrito de excepción deberá reunir los mismos requisitos establecidos en el artículo 85 anterior sobre la acción de inconstitucionalidad. La parte, además, debe acompañar copia de este escrito (art. 89).

c. El trámite en la Sala de lo Constitucional: solicitud y traslado

Una vez recibidas las actuaciones en la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Constitucional debe resolver sobre la procedencia o improcedencia de la admisión de la excepción de inconstitucionalidad (art. 90); y admitida la excepción, conforme al artículo 91, la Sala de lo Constitucional debe proceder de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 87 antes indicados relativos al traslado de la demanda al Ministerio Público (art. 91).

d. Los efectos de las excepciones temerarias

Dispone el artículo 92 del Proyecto, que si la inconstitucionalidad por vía de excepción fuese declarada improcedente en el trámite de la admisión, o bien, en su caso, declarada totalmente sin lugar, el solicitante será responsable por el resarcimiento de los daños o perjuicios que hubiere ocasionado con motivo de la suspensión del procedimiento principal

B. La iniciativa de oficio de la cuestión de inconstitucionalidad

Como lo indica el artículo 93 de la ley, los Juzgados y Cortes de Apelaciones podrán solicitar que se declare la inconstitucionalidad de una ley o precepto legal, cuando conociendo en cualquier procedimiento judicial, consideren que la ley o precepto legal aplicable al caso es contrario a la Constitución de la República o a un Tratado Internacional y que de dicha ley o precepto legal depende el fallo que deben dictar.

La resolución por la que se inicie de oficio el proceso de inconstitucionalidad señalará con precisión la ley o precepto legal que se presume violatorio de la Constitución de la República. Motivará asimismo el por qué la decisión del proceso depende de la ley o precepto legal impugnados (art. 94).

La solicitud, en todo caso, debe remitirse a la Sala de lo Constitucional, quedando suspendido el procedimiento, de acuerdo con lo regulado en relación con la excepción de inconstitucionalidad.

C. La suspensión del procedimiento y la remisión a la Sala de lo Constitucional

De acuerdo con lo establecido en el artículo 185 de la Constitución, opuesta la excepción de inconstitucionalidad en un proceso, o planteada de oficio la cuestión de inconstitucionalidad “se suspenderán los procedimientos elevándose las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia”. En estos casos el artículo 83 del Proyecto dispone que se remitirán las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia y se suspenderá el trámite del asunto principal a partir del auto que cite para sentencia, a menos que la ley o precepto legal deba aplicarse durante la tramitación. El Juzgado o Tribunal, sin embargo, no dictará sentencia sino hasta que la inconstitucionalidad haya sido resuelta.

En esta forma, en la ley se desarrolla lógicamente lo dispuesto en la última parte del artículo 185 de la Constitución.

En efecto, la aplicación literal del artículo 185 conduciría a la paralización total del procedimiento en los casos de cuestiones incidentales de constitucionalidad, lo que contradeciría el sentido de la justicia constitucional, que exige salvaguardar las garantías procesales establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8). En consecuencia, interpretando el artículo 185 de la Constitución en concordancia con dicha norma de la Convención, se precisa que la suspensión del procedimiento sólo es a partir de la cita para la sentencia y no previamente. Es decir, lo que se suspende es el dictado de la sentencia, pero no la tramitación ordinaria del proceso.

4. Los conflictos de competencias constitucionales

La Sala de lo Constitucional como Jurisdicción Constitucional tiene, además, competencia para resolver conflictos de competencias constitucionales entre los órganos del Poder Público, lo que se indica en el artículo 3.3 de la ley.

A. La competencia de la Sala de lo Constitucional

A tal efecto, el artículo 102 de la Ley le atribuye a la Sala, competencia para resolver:

1. Los conflictos de competencia o atribuciones que se susciten entre los Poderes del Estado o entre cualquiera de éstos y el Tribunal Nacional de Elecciones.
2. Los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales que se originen entre los Poderes del Estado y las instituciones desconcentradas o descentralizadas, incluidas las municipalidades y demás personas de Derecho Público y los que se susciten entre éstas últimas, y
3. Los conflictos de competencia o atribuciones que se produzcan entre el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República y Probidad Administrativa.

B. La legitimación y la presentación de la solicitud

La cuestión relativa a la resolución de conflictos de competencia, conforme al artículo 103 debe ser planteada por el titular de cualquiera de los órganos o entidades en conflicto, mediante una solicitud presentada ante la Secretaría de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la cual se debe señalar con claridad y precisión, la causa del conflicto y las normas jurídicas con que se relaciona.

C. El traslado y el informe

La Sala de lo Constitucional debe dar traslado de inmediato al titular del otro órgano o entidad de la solicitud de resolución del conflicto, para que dentro de los seis (6) días hábiles siguientes a la fecha de la recepción del traslado, exponga lo que considere oportuno sobre el asunto (art. 104).

D. La resolución del conflicto

Transcurrido el término antes señalado, se haya o no pronunciado la otra parte, la Sala de lo Constitucional debe resolver el conflicto dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Dentro de dicho término, en todo caso la Sala de lo Constitucional puede ordenar la práctica de cualquier prueba con suspensión del plazo para dictar sentencia.

La Sentencia recaída debe ser notificada a más tardar el día siguiente hábil a los órganos o entidades involucradas en el conflicto. Dicha sentencia, en todo caso, tendrá el carácter de definitiva y, por supuesto, no admite recurso alguno (art. 105).

5. El control previo de la constitucionalidad de las leyes

De acuerdo con lo establecido en el artículo 216 de la Constitución, con motivo de la sanción de las leyes por el Poder Ejecutivo, si este vetare el Proyecto de Ley por razones de inconstitucionalidad, el mismo no puede someterse a nueva deliberación en el Congreso, sin que se someta el conocimiento del asunto a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, órgano que debe emitir su sentencia en el término que el Congreso le señale.

En esta forma se configura una vía de control de la constitucionalidad de las leyes antes de su sanción (art.79).

III. LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Además de las normas generales sobre la sentencia que se aplican a todos los casos de justicia constitucional (arts. 6 y 8), en el proyecto se establecen las siguientes regulaciones sobre la sentencia.

1. El contenido

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97, la sentencia puede declarar la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. Procede la declaración parcial de inconstitucionalidad cuando la parte en que se da la violación pueda ser separada del resto de la norma. De lo contrario deberá declararse la inconstitucionalidad de la totalidad del precepto legal en su conjunto.

Además, la sentencia que declare la inconstitucionalidad de un precepto legal, podrá declarar también inconstitucionales aquellos preceptos de la misma ley con la que tenga una relación directa y necesaria (art. 98).

2. Los efectos

A. Los efectos erga omnes

El artículo 316 de la Constitución dispone que las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de las normas son de ejecución inmediata, tendrán efectos generales y derogarán la norma inconstitucional. En el mismo sentido el artículo 100 de la Ley dispone que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley o de un precepto de la misma, será de ejecución inmediata, de efectos generales y derogatorios. Es decir, produce efectos *erga omnes, ex nunc*, de carácter constitutivo (anulatorio). Por ello, la sentencia no afecta las situaciones jurídicas que ya hayan sido definitivamente resueltas y ejecutadas. Es decir, no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, donde beneficiará, en su caso, al procesado o condenado.

Dado el carácter *erga omnes* de los efectos de la sentencia que anula una ley, la misma debe ser publicada en el Diario Oficial. Sin embargo, la Constitución exige que ello se haga a través del Poder Legislativo, al cual debe ser comunicada para su publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”, órgano que debe hacerlo dentro del término de 5 días siguientes a la fecha de recepción de la comunicación. Para garantizar la publicación y la propia potestad de la Jurisdicción Constitucional en asegurar los efectos de sus sentencias, en el Proyecto se prevé que si la sentencia no fuere publicada en el plazo previsto, la Sala de lo Constitucional directamente ordenará su inmediata publicación (art.100).

B. Los efectos de la desestimación de la acción

El artículo 97 de la ley dispone que la Sala de lo Constitucional puede desestimar toda acción, excepción o cuestión de inconstitucionalidad cuando los motivos alegados sean los mismos en que se hubiese sustentado un proceso anterior en el que la respectiva sentencia haya declarado sin lugar la inconstitucionalidad.

C. La interpretación constitucional

Las interpretaciones que establezca la Sala de lo Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales son vinculantes *erga omnes* (art. 101).

D. El reenvío en los casos de control incidental

De acuerdo con el artículo 99 cuando el proceso hubiese sido promovido por vía de excepción o por un Juzgado o Tribunal, la sentencia recaída se certificará y se remitirá, juntamente con las actuaciones del proceso principal al Juzgado ó Tribunal de su competencia, para que continúe el juicio respectivo. La remisión se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

3. La notificación

Las Sentencias deben ser notificadas de oficio a más tardar el día siguiente de su fecha mediante Cédula fijada en la Tabla de Avisos (art. 98).

Tegucigalpa, M.D.C., 13-08-02

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY SOBRE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE HONDURAS (2002)

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto desarrollar las garantías constitucionales y las defensas del orden jurídico constitucional.

ARTÍCULO 2. Las disposiciones de esta ley se interpretarán y aplicarán siempre de manera que aseguren una eficaz protección de los derechos humanos y el adecuado funcionamiento de las defensas del orden jurídico constitucional.

Se interpretarán y aplicarán de conformidad con los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras, tomando en consideración las interpretaciones que de ellos hagan los tribunales internacionales.

La restricción o la suspensión de derechos referidas en los artículos 187 y 188 de la Constitución de la República, no alcanza a las acciones de garantía previstas en esta ley.

ARTÍCULO 3. Los Juzgados y Tribunales a que se refiere esta ley ejercen la justicia constitucional y a ellos les corresponde:

- 1) Garantizar, mediante las acciones o recursos de hábeas corpus o exhibición personal y amparo, los derechos y libertades fundamentales consagrados por la Constitución de la República, y por los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras.

2) Ejercer control de la constitucionalidad de las leyes y otras normas de carácter y aplicación general no sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa.

3) Dirimir los conflictos de competencia constitucional.

4) Conocer de los demás asuntos que la Constitución de la República o la presente ley les atribuyan.

ARTÍCULO 4. En el ejercicio de la justicia constitucional los Juzgados y Tribunales observarán las siguientes reglas:

1) Todas las actuaciones se practicarán en papel simple o común;

2) Toda notificación deberá hacerse a más tardar el día siguiente a la fecha de la respectiva providencia, auto o sentencia.

3) La tramitación y resolución de la acción de hábeas corpus o exhibición personal será prioritaria respecto de cualquier otro asunto de que estuviere conociendo el correspondiente Juzgado o Tribunal. En defecto de tal acción, la prioridad le corresponderá por su orden a la de amparo y a la de inconstitucionalidad.

4) Interpuesta la demanda de cualesquiera de las acciones constitucionales, los Juzgados y Tribunales impulsarán de oficio todos los trámites.

5) En la tramitación de las acciones o recursos de amparo, exhibición personal e inconstitucionalidad, prevalecerá el fondo sobre la forma, por lo que los defectos procesales no podrán servir de base para dilatar o retrasar en cualquier forma los trámites. Si las partes no subsanan sus propios errores corregirán estos los Juzgados o Tribunales que conozcan del asunto, siempre que fueren subsanables.

6) Salvo que la presente ley disponga lo contrario contra las providencias, autos y sentencias que se dicten en el ejercicio de la justicia constitucional no cabrá recurso alguno.

7) Los plazos establecidos en esta ley son improrrogables a menos que la misma disponga lo contrario.

8) El incumplimiento de tales plazos por parte de los funcionarios judiciales, originará la responsabilidad señalada en la presente ley.

ARTÍCULO 5. En el ejercicio de la justicia constitucional los Juzgados y Tribunales solamente estarán sometidos a la Constitución de la República y a la ley.

ARTÍCULO 6. Los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de la justicia constitucional no podrán variar ni modificar sus sentencias después de firmadas; pero sí aclarar algún concepto oscuro o corregir errores materiales de las mismas.

Estas aclaraciones podrán hacerse de oficio dentro del día hábil siguiente al de la fecha de la sentencia, o a solicitud de parte, presentada a más tardar el día hábil siguiente al de la notificación. En este último caso, el Juez o Tribunal resolverá lo que estime procedente dentro del día hábil siguiente al de la presentación de la solicitud.

ARTÍCULO 7. Las funciones que la presente ley pone a cargo de la Corte Suprema de Justicia, serán cumplidas por ésta a través de la Sala de lo Constitucional, a la cual corresponde la jurisdicción constitucional.

Corresponde, asimismo, a la Sala de lo Constitucional conocer el recurso de revisión de conformidad con el artículo 186 de la Constitución de la República y a lo previsto en la normativa procesal correspondiente.

La Sala de lo Constitucional estará integrada por cinco (5) magistrados(as) de la Corte Suprema de Justicia, designados por el pleno de la misma, de conformidad con lo que se establezca en las disposiciones reglamentarias que dicte. El régimen interior de la Sala de lo Constitucional será establecido por las disposiciones reglamentarias que emita la propia Sala.

ARTÍCULO 8. Los fallos dictados por unanimidad por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, tendrán el carácter de definitivos.

Cuando el fallo fuese dictado por mayoría de votos, pasará al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para su ratificación o modificación, contra la cual no cabrá ningún recurso. Pasados 10 días a partir de la fecha en que la sentencia de la Sala de lo Constitucional ingresó al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sin que éste tome una resolución sobre el fondo del asunto, se tendrá por operado el silencio positivo y por ratificada la sentencia de mayoría dictada por aquella. Acreditado este hecho, la sentencia tendrá carácter de definitiva y ejecutoria de pleno derecho, sin perjuicio de que se deban tomar las medidas administrativas para hacerlo del conocimiento de las partes o, en su caso del público en general.

En caso de haber pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el fallo que emita será debidamente motivado.

TÍTULO SEGUNDO DE LAS ACCIONES O RECURSOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

CAPÍTULO I DE LA COMPETENCIA

ARTÍCULO 9. La Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional conocerá y resolverá:

- 1) Del recurso de hábeas corpus o de exhibición personal.
- 2) Del recurso de amparo previsto en el último párrafo del Artículo 44 de esta Ley.
- 3) Del recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales consignados en el artículo 40 de esta ley, que fueran cometidos por:
 - a) El Presidente de la República ó los Secretarios de Estado.
 - b) Las Cortes de Apelaciones.
 - c) La Contraloría General de la República, Dirección General de Probidad Administrativa, (en su caso el Tribunal Superior de Cuentas), la Procuraduría General de la República y el Tribunal Supremo Electoral.

d) Las violaciones cometidas por los demás funcionarios con jurisdicción general en la República.

ARTÍCULO 10. Las Cortes de Apelaciones en su respectiva jurisdicción conocerán y resolverán:

- 1) Del recurso de hábeas corpus o de exhibición personal
- 2) Del recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales consignados en el artículo 40 de esta Ley que fueran cometidos por:
 - a) Jueces(zas) de Letras Departamentales o Seccionales, Jueces(zas) de Sentencia, Jueces(zas) de Ejecución y Jueces(zas) de Paz, en los casos de jurisdicción preventiva.
 - b) Empleados departamentales o seccionales del orden político, administrativo o militar.

ARTÍCULO 11. Los Jueces(zas) de Letras Departamentales o Seccionales, en sus respectivas jurisdicciones, conocerán y resolverán:

- 1) Del recurso de hábeas corpus o exhibición personal
- 2) Del recurso de amparo
 - a) Por violaciones ejecutadas por los inferiores en el orden jerárquico, según la materia
 - b) De las violaciones cometidas por las municipalidades o alguno de sus miembros, inclusive los Alcaldes de Policía y Alcaldes Auxiliares.
 - c) De las violaciones ejecutadas por los empleados que no estén comprendidos en las disposiciones anteriores.

ARTÍCULO 12. Cuando la competencia no estuviere claramente establecida, conocerá de la acción de amparo, a prevención, el Juzgado o Tribunal que, por razón de la materia, tenga jurisdicción en el lugar donde ocurrió la violación o la amenaza de los derechos o en donde haya producido o pudiere producir efectos.

CAPÍTULO II

DE LA ACCIÓN O RECURSO DE EXHIBICIÓN PERSONAL

SECCIÓN 1ª.

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 13. Por medio de la acción o recurso de exhibición personal o de hábeas corpus, el Estado garantiza:

- 1) La libertad personal contra las acciones u omisiones de cualquier autoridad o persona que ilegalmente la amenacen, perturben, restrinjan o pongan en precario. La libertad personal comprenderá el derecho de trasladarse de un lugar a otro de la República y de permanecer, salir e ingresar a su territorio; y
- 2) La integridad física, psíquica y moral de las personas contra las acciones u omisiones de cualquier autoridad que, con motivo de su detención o prisión legal, la hagan objeto de tormentos, torturas, tratos crueles, inhu-

manos o degradantes o de vejámenes, apremios ilegales o de cualquier otra coacción, restricción o molestia innecesaria para su seguridad individual.

ARTÍCULO 14. Quien se encuentre en cualesquiera de las situaciones previstas en el artículo anterior u otra persona en su nombre, tendrá derecho a pedir su inmediata exhibición ante los Juzgados o Tribunales de Justicia para que se le restituya o asegure su libertad o se hagan cesar los tormentos, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, vejámenes, exacciones ilegales o demás coacciones, restricciones o molestias.

ARTÍCULO 15. Cuando en la exhibición personal se aleguen otras violaciones que guarden relación con la libertad personal en cualquiera de sus formas y los hechos fueren conexos con el acto tenido como ilegítimo por constituir su causa o su finalidad, en esta vía se resolverá también sobre estas violaciones.

ARTÍCULO 16. La presentación y trámite de la acción de hábeas corpus no requerirá de la intervención de ningún profesional.

SECCIÓN 2ª

DE LA COMPETENCIA

ARTÍCULO 17. Los Jueces(zas) de Paz y de Letras departamentales o seccionales, Jueces(zas) de Sentencia y Jueces(zas) de Ejecución, cualquiera que sea su jurisdicción o competencia y los Magistrados(as) Instructores(as) designados por las Cortes de Apelaciones y por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, serán competentes para conocer de la acción o recurso de hábeas corpus o de exhibición personal.

ARTÍCULO 18. Las autoridades judiciales a que se refiere el artículo anterior no podrán declararse incompetentes, ni dejar de tramitar una acción de exhibición personal. Tendrán, además, la obligación ineludible de proceder de inmediato para hacer cesar la violación a la libertad o a la seguridad personal.

Si razones de fuerza mayor les impidieren conocer de la demanda, lo declararán así, sin tardanza, en auto motivado, y someterán aquélla al Juez(za) o Magistrado(a) que se halle más próximo.

La contravención de esta norma, hará incurrir al infractor en el delito de abuso de autoridad, sin perjuicio de toda otra responsabilidad que pudiera corresponderle.

SECCIÓN 3ª

DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN

ARTÍCULO 19. La acción de exhibición personal se iniciará de oficio o a petición de cualquier persona, sea o no pariente del supuesto ofendido.

ARTÍCULO 20. La acción de exhibición personal se iniciará de oficio cuando el Juzgado o Tribunal tenga noticias de que una persona se encuentra ilegalmente presa, detenida o cohibida de cualquier modo en el goce de su libertad personal, o cuando en su detención o prisión legal se le estén aplicando tormentos, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, o vejámenes de cualquier clase, o se le esté haciendo objeto de apremios ilegales o de coacción, restricción o molestia innecesaria para su seguridad individual o para el orden de la prisión.

ARTÍCULO 21. El ejercicio de la acción se hará sin formalidad alguna, oralmente o por escrito, utilizando cualquier medio de comunicación, en horas o días hábiles o inhábiles, sin necesidad de poder y libre de todo costo.

El peticionario expresará en la solicitud o demanda, los hechos que motivan la acción; el lugar, real o probable, en que se encuentra el ofendido, si lo sabe, y la autoridad o persona a quien considere culpable. De ignorarse la identidad del supuesto autor de la acción u omisión, la demanda se tendrá por ejercitada contra el superior jerárquico de la dependencia respectiva, en su caso.

ARTÍCULO 22. Si la demanda de exhibición personal se solicita oralmente, el Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) levantará acta en la que dejará constancia del lugar y de la fecha, del nombre y apellidos del solicitante, del medio empleado para su formulación, así como de la fecha y hora de la solicitud, del nombre y apellidos de la persona detenida o agraviada, lugar en que se encuentra real o presuntamente, los hechos que motivaron la detención o prisión y, en general, los demás datos que sobre el hecho haya suministrado el interesado. Si el demandante no puede o no sabe escribir, se dejará constancia de ello en el acta.

ARTÍCULO 23. Los Alcaldes, jefes, encargados y subalternos de un establecimiento o lugar en donde una persona se encuentra detenida, presa o privada de su libertad, están obligados a denunciar inmediatamente cualquier hecho que dé lugar a la exhibición personal del detenido o preso ante cualesquiera de los Juzgados o Tribunales a que esta ley se refiere.

La circunstancia de que la correspondiente orden haya sido dada por un superior jerárquico, no eximirá de la obligación contemplada en el párrafo precedente.

La contravención a esta norma sujetará a sus autores a lo que al efecto establezca la legislación penal aplicable.

ARTÍCULO 24. Será ilegal y arbitraria:

- 1) Toda orden verbal de prisión o arresto, salvo si tiene como finalidad impedir la inminente comisión de un delito, la fuga de quienes hayan participado en aquél o evitar daños graves a las personas o a la propiedad.
- 2) Toda orden de prisión o arresto que no emane de autoridad competente o que haya sido expedida sin las formalidades legales o por motivos que no hayan sido previamente establecidos en la ley; y
- 3) Toda detención o arresto que no se cumpla en los centros destinados para el efecto por el Estado.

SECCIÓN 4ª

DEL TRÁMITE DE LA ACCIÓN

ARTÍCULO 25. La substanciación de la acción de hábeas corpus se hará sin pérdida de tiempo, por lo que el respectivo Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) pospondrá cualquier asunto de distinta naturaleza de que estuviere conociendo.

Adoptará sin tardanza, asimismo, las medidas necesarias para la averiguación del caso y para proteger la libertad o la seguridad del detenido o preso. En caso contrario, se le juzgará como coautor de la detención, vejación o agravio.

ARTÍCULO 26. Recibida la solicitud o demanda de exhibición personal, el Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) acordará mediante auto, la inmediata exhibición del detenido o preso, ante el funcionario que se designe y éste ordenará al alcaide, jefe, encargado o subalterno, o a la persona presuntamente responsable, que presente al ofendido, así como el original o copia de la orden de detención y que rinda informe detallado de los hechos que la motivaron; todo lo cual deberá cumplir dentro de un plazo que no exceda las 24 horas.

El informe contendrá, por lo menos, lo siguiente:

- 1) Autoridad o persona que ordenó la detención ó vejación y el nombre y apellidos de quienes ejecutaren el correspondiente acto, con indicación de la fecha y circunstancias del mismo;
- 2) Las causas que motivaron la detención o la conducta denunciada y las circunstancias y fechas en que tuvieron lugar;
- 3) Indicación de si el detenido o preso ha estado únicamente bajo su inmediata custodia o si fue transferido de otro centro de reclusión ó detención, en cuyo caso indicará el nombre de éste, la fecha en que tuvo lugar el traslado, el estado físico del agraviado en dicho momento y el motivo de la transferencia; y
- 4) Firma y sello del servidor público o persona que rinde el informe.

En el auto de admisión se ordenará, asimismo, no ejecutar acto alguno que pueda dar como resultado un cambio en las condiciones en que se encuentra el detenido o preso, salvo si ello es necesario para preservar su vida, su salud y su integridad física o mental.

Si el informe no se rinde en el término señalado, se tendrán por ciertos los hechos invocados por el demandante o solicitante y, si procede en derecho, se declarará con lugar la exhibición pedida.

El auto de admisión de la demanda de exhibición también se notificará al Ministerio Público, para el cumplimiento de los deberes de su cargo. La ausencia de apersonamiento del Ministerio Público no impedirá la tramitación y resolución del recurso.

ARTÍCULO 27. La presentación del agraviado ante la autoridad requirente se efectuará sin excusas ni condiciones de ninguna clase. Si no se exhibe a la persona detenida o presa, el funcionario o empleado responsable será destituido y el Juez o Magistrado Instructor ordenará su detención y lo pondrá sin tardanza a la orden de la autoridad competente para que lo encause con base en lo dispuesto en la legislación penal; y ordenará, asimismo, la libertad del detenido o preso, si ello procede de conformidad con la ley.

Si la no exhibición obedece al propósito de ocultar al detenido o preso, bien sea en el mismo establecimiento o en cualesquiera otros, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior y el delito se sancionará con la pena máxima aplicable al secuestro.

Si la no exhibición se debe a que la persona o autoridad ya no tiene bajo su custodia al detenido o preso porque fue trasladado a otro lugar o establecimiento, dicha persona o autoridad conducirá al Juez(za) o Magistrado(a) Ejecutor(a) al lugar o establecimiento en que se encuentra el detenido o preso, o al que fue trasladado.

ARTÍCULO 28. Cuando la parte interesada lo haya solicitado o el Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) lo juzgue pertinente, la exhibición personal se practicará en el lugar en que se encuentre el detenido o preso, sin previo aviso a autoridad o persona alguna.

Notificado el auto de exhibición al Jefe del establecimiento o a quien haga sus veces, éste deberá presentar de inmediato a la persona agraviada y entregarle sin tardanza al Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a), el informe y antecedentes del caso. Mientras resuelve lo pertinente, el Juez o Magistrado Instructor adoptará las medidas de seguridad que crea oportunas para proteger al detenido o preso. Tales medidas deberán ser cumplidas, sin pretexto alguno, por las correspondientes autoridades.

El Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) tendrá libre acceso a todas las dependencias del lugar de detención, en días u horas hábiles o inhábiles y deberá hacer las pesquisas o interrogatorios que estime oportunos.

ARTÍCULO 29. Si la autoridad o persona requerida negare haber restringido la libertad del beneficiario del recurso de hábeas corpus, el tribunal deberá ordenar todas las pruebas pertinentes para lograr la ubicación del mismo, reservando las actuaciones hasta que la persona aparezca o fuese encontrada.

ARTÍCULO 30. Cuando los Jueces(zas) o Magistrados(as) Instructores(as) tuvieren conocimiento de que alguno de los hechos a que se refiere el Artículo 24 están teniendo lugar, iniciarán de inmediato el proceso correspondiente y se constituirán sin demora en el lugar en que estuviere el agraviado, para los efectos previstos en esta ley.

ARTÍCULO 31. El detenido o preso deberá ser presentado al Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a), aún cuando la detención o prisión sea consecuencia de una orden de autoridad judicial competente y de un procedimiento legal regular.

ARTÍCULO 32. Si la persona en cuyo favor se ejercita la acción de exhibición personal se encuentra bajo custodia de autoridad competente pero no ha transcurrido el término contenido en el Artículo 71 de la Constitución de la República, el Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) declarará legal la detención o incomunicación, pero velará porque se ponga al detenido o preso a la orden de la autoridad competente para su juzgamiento.

ARTÍCULO 33. El Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) podrá, en cualquier estado del trámite y sin formalidad alguna, ordenar la comparecencia de los testigos, peritos o expertos que considere necesarios para esclarecer los hechos y recabar cualquier otra clase de información.

ARTÍCULO 34. En la audiencia de la exhibición se levantará acta en la que se asentarán todas las incidencias que en ella ocurran.

ARTÍCULO 35. El Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) o el funcionario designado podrá, en su caso, pedir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de su cometido. La negativa a prestar dicho auxilio se sancionará de conformidad con lo dispuesto en la legislación Penal.

ARTÍCULO 36. Los mensajes telegráficos, postales, telefónicos, electrónicos y faxes relacionados con la exhibición personal se transmitirán o enviarán por la correspondiente oficina estatal urgente y gratuitamente, debiendo darle constancia

al interesado. Los Jefes de las indicadas oficinas serán personalmente responsables por la falta de cumplimiento de esta disposición y se sancionarán por el superior jerárquico con una multa equivalente a un día de su salario por cada día de atraso.

SECCIÓN 5ª

DE LA SENTENCIA

ARTÍCULO 37. Concluidos los trámites previstos en el Capítulo anterior, el Juez(a) o Magistrado(a) Instructor(a) declarará sin tardanza si ha o no lugar a la acción.

ARTÍCULO 38. Se declarará con lugar la exhibición personal, cuando se constate la violación de alguno de los supuestos establecidos en los artículos 13 y 24 de esta ley. En caso contrario se declarará sin lugar.

ARTÍCULO 39. Si del estudio de los antecedentes a que se refieren los artículos precedentes, resulta que la detención, restricción o amenaza es ilegal, el Juez(za) o Magistrado(a) Instructor(a) decretará la orden de libertad del agraviado o la cesación de las restricciones, vejámenes, tratos crueles, inhumanos o degradantes, amenazas, apremios ilegales o de cualquier otra coacción, restricción o molestia innecesaria para la seguridad individual o para el orden de la prisión, y pondrá esos hechos en conocimiento del Ministerio Público con el objeto de que se aplique la legislación penal

Las resoluciones anteriores tendrán el carácter de Sentencias Definitivas, una vez revisadas en su caso por la Sala de lo Constitucional.

CAPÍTULO III

DE LA ACCIÓN O RECURSO DE AMPARO

SECCIÓN 1ª

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 40. El recurso de amparo tiene como finalidad proteger a las personas contra las acciones, omisiones o amenazas de violación de las autoridades públicas y demás entidades señaladas en esta ley que lesionen, restrinjan, alteren o tergiversen los derechos reconocidos en la Constitución de la República, tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras; o para que se declare, en casos concretos, que una ley, resolución, acto o hecho de autoridad no obliga o no le es aplicable al reclamante por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los mencionados derechos.

Quedará a salvo lo establecido en el Capítulo II del Título Segundo de esta ley sobre el hábeas corpus.

ARTÍCULO 41. Podrá solicitarse amparo contra los actos, omisiones o amenazas de cualesquiera de los Poderes del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas, desconcentradas, corporaciones municipales e instituciones autónomas; las sostenidas con fondos públicos y las que actúen por delegación de algún órgano del Estado en virtud de concesión, de contrato u otra resolución válida.

ARTÍCULO 42. El recurso de amparo se tramitará con arreglo a los principios de independencia, moralidad del debate, informalidad, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, gratuidad, celeridad, economía procesal, eficacia y debido proceso.

ARTÍCULO 43. El recurso de amparo podrá interponerse aún cuando el acto o hecho violatorio de los derechos no conste por escrito.

ARTÍCULO 44. Toda persona tiene derecho a pedir amparo:

- 1) Para que se le mantenga o restituya en el goce o disfrute de los derechos y garantías contenidos en la Constitución, tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes en la República de Honduras; y
- 2) Para que se declare en casos concretos que una ley, resolución, acto o hecho de autoridad, no obliga al recurrente ni le es aplicable por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los mencionados derechos reconocidos por la Constitución.

En los casos que contempla el numeral 2 anterior, si el amparo se interpone contra una ley u otra norma de carácter o aplicación general, el Juzgado o Tribunal que conozca del asunto lo elevará a conocimiento de la Sala de lo Constitucional.

ARTÍCULO 45. Es inadmisibile el recurso de amparo:

- 1) Cuando se aleguen violaciones de mera legalidad.
- 2) Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo.
- 3) Cuando los actos hayan sido consentidos por el agraviado. Se entenderá que han sido consentidos por el agraviado, cuando no se hubieren ejercitado, dentro de los términos legales, los recursos o acciones procedentes que garanticen la protección constitucional de los derechos, o cuando no se hubiese ejercitado la acción de amparo dentro del plazo establecido en el artículo 47 de esta ley, salvo los casos de probada imposibilidad para la interposición de los recursos correspondientes.

ARTÍCULO 46. La acción de amparo podrá ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica y podrá interponerse por la persona agraviada o por cualquier otra civilmente capaz sin necesidad de poder; en este último caso prevalecerá el criterio de la persona en cuyo favor se demanda o se interpone el amparo.

En la interposición y trámite del amparo podrá intervenir todo tercero interesado.

SECCIÓN 2ª

DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN

ARTÍCULO 47. El amparo deberá interponerse ante el Juzgado o Tribunal competente, sin perjuicio de lo estatuido en el Artículo 12 precedente.

ARTÍCULO 48. La demanda de amparo deberá presentarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la última notificación al afectado o de aquélla en que este haya tomado conocimiento de la acción u omisión que, a su juicio, le perjudica o pueda perjudicarlo.

ARTÍCULO 49. La demanda de amparo se interpondrá por escrito y contendrá, por lo menos:

- 1) La designación precisa del Juzgado o Tribunal ante el que se presenta;
- 2) Los nombres y apellidos, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio, domicilio y lugar para recibir notificaciones del solicitante y, en su caso, de quien lo represente. Cuando quién promueva el amparo sea una persona jurídica, se indicarán, de manera sucinta, los datos relativos a su existencia, personalidad jurídica, nacionalidad, domicilio y fines;
- 3) Acto, hecho, resolución, orden o mandato contra el cual se reclama.
- 4) Indicación concreta de la autoridad, funcionario, persona o entidad contra quien se interpone el amparo;
- 5) Relación de los hechos que motivan la solicitud, con las pruebas correspondientes;
- 6) El derecho constitucional que se considera violado o amenazado;
- 7) Lo que se pide;
- 8) Lugar y fecha;
- 9) Firma o huella digital del actor, y en su caso firma del representante o apoderado legal.

ARTÍCULO 50. Si por deficiencias en la redacción no pudiere determinarse el hecho o la razón de la solicitud de amparo u otro dato esencial de los previstos en el artículo 49, el Juzgado o Tribunal le concederá al demandante un plazo de tres días hábiles para que corrija la demanda. Si no lo hiciera, la acción o recurso se declarará inadmisibles.

SECCIÓN 3ª DE LA ADMISIÓN Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

ARTÍCULO 51. El recurso de amparo será sustanciado con prelación a cualquier otro asunto, salvo el de exhibición personal. En consecuencia, los Juzgados y Tribunales iniciarán el trámite de las respectivas demandas el mismo día de su presentación o el día hábil siguiente.

ARTÍCULO 52. En el auto de admisión de la demanda de amparo, el Juzgado o Tribunal ordenará el libramiento de comunicación a la autoridad, persona o entidad contra la que se interpone el recurso para que remita los respectivos antecedentes y rinda un informe circunstanciado en relación con el mismo.

El plazo para presentar los antecedentes y el informe será determinado por el Juzgado o Tribunal, pero no podrá exceder de cinco (5) días hábiles teniendo en cuenta la distancia y la rapidez de los medios de comunicación, sin perjuicio de que en casos excepcionales el Juzgado o Tribunal pueda ampliar el plazo.

Los informes se considerarán rendidos bajo juramento. Por consiguiente, cualquier inexactitud o falsedad hará incurrir a quienes lo firmen en el delito de falsificación de documentos públicos.

El no envío de los antecedentes o, en su caso, del informe, hará incurrir al responsable en el delito de abuso de autoridad.

El auto de admisión de la demanda de amparo se notificará también al Ministerio Público, para el cumplimiento de los deberes de su cargo. La ausencia de apersonamiento del Ministerio Público no impedirá la tramitación y resolución del recurso.

El auto de admisión, en su caso, se notificará a todo tercero interesado.

ARTÍCULO 53. Si dentro del plazo correspondiente no se envían los antecedentes o no se rinde el informe, el Juzgado o Tribunal podrá tener por ciertos los hechos y resolverá el amparo sin más trámite, a menos que para mejor proveer ordenare la práctica de cualquier diligencia. Esta deberá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes ocasionados por la falta de cumplimiento.

Los daños y perjuicios que se ocasionaren, correrán por cuenta de quien haya incumplido lo prescrito en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 54. Recibidos los antecedentes y el informe, el Juzgado o Tribunal deberá confirmar, modificar o revocar la suspensión provisional que eventualmente se hubiera decretado en el auto de admisión.

ARTÍCULO 55. El Juzgado o Tribunal podrá abrir el recurso a pruebas, de oficio o a instancia de parte. El período probatorio no excederá de ocho (8) días hábiles para evacuar las pruebas ofrecidas. Este período podrá ampliarse hasta por cuatro (4) días hábiles más, si se debe de rendir prueba fuera de la sede del Juzgado o Tribunal que conozca del amparo.

La prueba se rendirá sin formalidad alguna.

ARTÍCULO 56. Recibidos los antecedentes y el informe, y evacuadas en su caso las pruebas, el Juzgado o Tribunal dictará sentencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

SECCIÓN 4ª

DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

ARTÍCULO 57. Todo tipo de medidas cautelares, entre ellas la suspensión provisional del acto reclamado, podrán decretarse a instancia de parte, bajo la responsabilidad del peticionario, en los casos previstos en el artículo 58 de la presente ley.

En casos excepcionales, prudencial y razonablemente apreciados por el juez(za), previa a la adopción de las medidas cautelares que correspondan, el juez podrá decretar el rendimiento de la caución que, igualmente de manera prudencial y razonable, estime procedente.

ARTÍCULO 58. Las medidas cautelares podrán decretarse en el auto de admisión de la demanda o en cualquier estado del procedimiento, pero antes de dictar sentencia.

ARTÍCULO 59. Se decretarán medidas cautelares sobre el acto, hecho, resolución, orden o mandato reclamado:

- 1) Si de su mantenimiento resulta peligro para la integridad personal del reclamante o una grave e inminente violación de un derecho fundamental;

- 2) Cuando su ejecución haga inútil el amparo al hacer difícil, gravosa o imposible la restitución de las cosas a su estado anterior;
- 3) Cuando sea notoria la falta de jurisdicción o competencia de la autoridad, persona o entidad contra la que se reclama;
- 4) En cualquier otra situación análoga a las anteriores.

ARTÍCULO 60. Decretadas las medidas cautelares, se comunicarán éstas a la autoridad, persona o entidad que corresponda, por escrito y por el medio verificable más rápido dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.

ARTÍCULO 61. En cualquier estado del juicio, pero antes de dictar sentencia, se podrá revocar o modificar la medida cautelar decretada, de oficio o a petición de parte. También se podrá reconsiderar la denegatoria en virtud de circunstancias sobrevinientes que no se conocían en el momento en que se dictó la resolución.

ARTÍCULO 62. Si la autoridad, persona o entidad a quien se haya comunicado la medida cautelar desobedece la orden judicial y sigue actuando, el correspondiente Juzgado o Tribunal notificará al Ministerio Público para que ejercite la acción penal correspondiente.

El incumplimiento de lo prescrito en este artículo por parte de la autoridad judicial, será sancionado de conformidad con lo establecido en el Código Penal, todo sin perjuicio del cumplimiento de la medida cautelar decretada.

SECCIÓN 5ª

DE LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS

ARTÍCULO 63. La sentencia otorgará o denegará el amparo. También podrá declararlo inadmisibile. La sentencia que otorgue el amparo deberá contener, en su parte dispositiva:

- 1) La mención concreta de la autoridad, persona o entidad contra cuya resolución, acción u omisión se concede el amparo;
- 2) La indicación precisa de la ley, resolución, acto o hecho de autoridad que no obliga al peticionario ni le es aplicable por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los derechos fundamentales.
- 3) La determinación precisa de la conducta a cumplir, con las especificaciones necesarias para su debida ejecución; y
- 4) Las multas u otras sanciones aplicables.

El Juzgado o Tribunal, al dictar la sentencia tendrá siempre en cuenta que su finalidad es garantizar al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales y volver las cosas, siempre que sea posible, al estado anterior a la violación.

ARTÍCULO 64. Cuando la acción o recurso de amparo se haya ejercitado por la denegación de un acto o por una omisión, la sentencia ordenará su realización o que se ejecute el acto omitido. Si lo ordenado no se cumple, el Juzgado o Tribunal oportunamente dispondrá lo necesario para que el agraviado goce a plenitud de sus derechos.

Cuando la acción de amparo se haya ejercitado por un acto material o mera actuación, la sentencia ordenará su inmediata cesación y dispondrá lo necesario para evitar toda nueva violación, perturbación, peligro o restricción.

ARTÍCULO 65. Los Juzgados y Tribunales que conozcan de las acciones a que esta ley se refiere, están obligados a imponer las sanciones previstas en la misma e incurrirán en responsabilidad si no lo hicieren.

ARTÍCULO 66. Cuando el Juzgado o Tribunal establezca que la acción o recurso, razonándolo debidamente, pretende dilatar el proceso correspondiente, se condenará al recurrente al pago de los daños y perjuicios ocasionados, los cuales se liquidarán en la sede de instancia.

ARTÍCULO 67. Dictada la sentencia que concede el amparo, el responsable del agravio deberá cumplirla tan pronto como se haya puesto en su conocimiento lo resuelto. Si no lo hiciere, el Juzgado o Tribunal remitirá al Ministerio Público certificación de las correspondientes actuaciones para que inicie las acciones por el delito de abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos.

Para la ejecución de la sentencia que se dicte conforme al párrafo anterior, la autoridad recurrida por su parte, ajustará a derecho la sentencia, resolución o medida contra la que se interpuso el amparo.

ARTÍCULO 68. El cumplimiento de la sentencia que conceda el amparo no impedirá que se proceda contra el responsable del agravio si sus acciones u omisiones generan responsabilidad.

ARTÍCULO 69. La denegación del amparo deja a salvo las acciones civiles o penales que en derecho procedan contra el autor del agravio alegado y no prejuzga sobre ninguna materia.

ARTÍCULO 70. La sentencia de amparo dictada por los Jueces(zas) de Letras Departamentales o Seccionales irá en trámite de consulta obligatoria para ante la Corte de Apelaciones que corresponda. Sobre la sentencia que se emita en este procedimiento, a solicitud de parte la Corte de Apelaciones elevará petición de revisión para ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien discrecionalmente resolverá si admite para su estudio las sentencias emitidas.

La sentencia de amparo dictada por las Cortes de Apelaciones en virtud del artículo 10 de la presente ley, irá en trámite de consulta obligatoria para ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En los supuestos de los párrafos primero y segundo de este artículo, las sentencias que emitan en su orden la Corte de Apelaciones o la Sala de lo Constitucional no serán objeto de recurso alguno.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 71. Quien ejercite la acción de amparo podrá desistir en cualquier estado del procedimiento, mediante comparecencia personal del agraviado.

En tal caso quedarán subsistentes las acciones y recursos que puedan corresponderle a las partes con independencia de la acción desistida.

ARTÍCULO 72. En el recurso de amparo no podrán plantearse cuestiones incidentales.

Cuando el Juzgado o Tribunal se declare incompetente para conocer de una demanda de exhibición personal o de un recurso de amparo, lo pasará al funcionario competente, a más tardar dentro de veinticuatro horas para que le de el curso de ley. La falta de cumplimiento de este precepto será sancionada de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 73. Sin perjuicio de otras sanciones establecidas en esta ley, la desobediencia, retardo u oposición a una resolución o sentencia dictada en un proceso de amparo de parte de un funcionario o empleado del Estado, de sus instituciones desconcentradas o descentralizadas y demás a que se refiere el artículo 40 anterior, será causa legal de destitución, la que deberá producirse de inmediato.

ARTÍCULO 74. Toda persona extraña a un proceso de amparo que en cualquier forma, por acción u omisión, retarde, impida o estorbe su tramitación o ejecución, será encausada por el delito de desobediencia y si es funcionario judicial o administrativo se le encausará por el delito de abuso de autoridad.

ARTÍCULO 75. Causan responsabilidad:

- 1) La negativa de admisión de un amparo por causas distintas de las previstas en el artículo 45 o el retardo injustificado en su tramitación;
- 2) La demora injustificada en la remisión, transmisión y entrega de los expedientes, mensajes y despachos;
- 3) La alteración o la falsedad en los informes que deban rendirse por cualquier funcionario o persona;
- 4) La no aplicación de las sanciones que fija esta ley y la omisión del encausamiento de los responsables;
- 5) El retardo en las notificaciones. Cada día de retraso será sancionado con una multa igual al doble del salario diario que devenga el funcionario o empleado responsable. Si aquel excede de dos (2) días, la multa será igual al triple del salario por cada día de retardo adicional.

ARTÍCULO 76. Las sentencias dictadas en los procedimientos de amparo y exhibición personal producirán efecto de cosa juzgada solamente entre las partes con relación a la controversia constitucional planteada.

ARTÍCULO 77. La Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala de lo Constitucional, velará por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en este Título.

TÍTULO TERCERO
DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD
CAPÍTULO I
DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD
POR LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 78. Solamente la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala de lo Constitucional, como jurisdicción constitucional e intérprete supremo de la Constitución, tendrá competencia para conocer de la garantía de inconstitucional-

dad y del control previo de constitucionalidad previsto en el artículo 216 de la Constitución de la República.

En casos de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el juez(za) competente para resolver el asunto aplicará la primera, aún de oficio. La sentencia que se dictare en el proceso donde así se declare la inaplicabilidad de una norma, podrá ser objeto del recurso ordinario de apelación y, en su caso del recurso de casación.

Cuando se trate de una sentencia de segunda instancia dictada en virtud del recurso de apelación referido en el párrafo anterior y cuyo asunto carezca del recurso de casación, a solicitud de parte, la Corte de Apelaciones elevará petición de revisión para ante la Sala de lo Constitucional, quien discrecionalmente resolverá si la admite para su estudio, y emitirá, en ese caso, la sentencia correspondiente.

ARTÍCULO 79. Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido.

ARTÍCULO 80. Procede la acción de inconstitucionalidad:

- 1) Contra las leyes y otras normas de carácter y aplicación general no sometidas al control de la jurisdicción contencioso administrativa que infrinjan preceptos constitucionales;
- 2) Cuando se dé vigencia a una reforma constitucional con inobservancia de los requisitos establecidos en la Constitución de la República;
- 3) Cuando al aprobarse un tratado internacional que afecte una disposición constitucional, no se siga el procedimiento establecido para las reformas de la Constitución de la República;
- 4) Cuando la ley contraríe lo dispuesto en un Tratado o Convenio Internacional del que Honduras forma parte.

La acción de inconstitucionalidad podrá ejercitarse de manera total o parcial.

ARTÍCULO 81. La declaración de inconstitucionalidad de una ley, podrá solicitarse por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo;

- 1) Por vía de acción que deberá promover ante la Corte Suprema de Justicia;
- 2) Por vía de excepción, que podrá oponer en cualquier procedimiento judicial, y
- 3) El Juzgado o Tribunal que conozca en cualquier procedimiento judicial, podrá solicitar de oficio la declaración de inconstitucionalidad de una ley antes de dictar resolución.

ARTÍCULO 82. En los casos contemplados en los numerales 2 y 3 del artículo anterior, se remitirán las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia y se suspenderá el trámite del asunto principal. El Juzgado o Tribunal no dictará sentencia sino hasta que la inconstitucionalidad haya sido resuelta.

ARTÍCULO 83. La declaración de inconstitucionalidad de una ley o precepto legal podrá solicitarse en cualquier tiempo posterior a su vigencia.

CAPÍTULO II DEL PROCEDIMIENTO

SECCIÓN 1ª

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR VÍA DE ACCIÓN

ARTÍCULO 84. La demanda de inconstitucionalidad por vía de acción deberá contener:

- 1) El nombre y apellidos, profesión u oficio, domicilio y dirección para recibir notificaciones del solicitante o de su mandatario o representante legal;
- 2) La designación de la ley o precepto legal, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende;
- 3) Los motivos que le sirven de fundamento a la pretensión;
- 4) El lugar, fecha de la demanda y la firma del solicitante.

Con la demanda de inconstitucionalidad se acompañará copia de la misma.

ARTÍCULO 85. Admitida la demanda de inconstitucionalidad, se dará traslado de la misma por el término de ocho (8) días hábiles al Ministerio Público, para que emita su dictamen.

ARTÍCULO 86. Después de recibido el dictamen del Ministerio Público, o de vencido el plazo para hacerlo, se dictará sentencia dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes.

SECCIÓN 2ª

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR VÍA DE EXCEPCIÓN

ARTÍCULO 87. La excepción de inconstitucionalidad se opondrá en cualquier estado del proceso, antes de la citación para sentencia.

ARTÍCULO 88. El escrito de excepción deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 83 anterior. Se acompañará copia de este escrito.

ARTÍCULO 89. Recibidas las actuaciones en la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Constitucional resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la admisión de la excepción de inconstitucionalidad.

ARTÍCULO 90. Admitida la excepción, la Sala de lo Constitucional procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 87 precedentes.

ARTÍCULO 91. Si la inconstitucionalidad por vía de excepción fuese declarada improcedente en el trámite de la admisión o bien, en su caso, declarada totalmente sin lugar, el solicitante será responsable por el resarcimiento de los daños o perjuicios que hubiere ocasionado con motivo de la suspensión del procedimiento principal.

SECCIÓN 3ª

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR JUZGADOS Y CORTES DE APELACIONES

ARTÍCULO 92. Los Juzgados y Cortes de Apelaciones podrán solicitar que se declare la inconstitucionalidad de una ley o precepto legal, cuando conociendo en

cualquier procedimiento judicial, consideren que la ley o precepto legal aplicable al caso, es contrario a la Constitución de la República o a un Tratado Internacional y que de dicha ley o precepto legal depende el fallo que deben dictar.

ARTÍCULO 93. La resolución por la que se inicie de oficio el proceso de inconstitucionalidad señalará con precisión la ley o precepto legal que se presume violatorio de la Constitución de la República. Motivará asimismo el por qué la decisión del proceso depende de la ley o precepto legal impugnados.

CAPÍTULO III DE LA SENTENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

ARTÍCULO 94. La sentencia podrá declarar la inconstitucionalidad total o parcial.

Procede la declaración parcial de inconstitucionalidad cuando la parte en que se da la violación pueda ser separada del resto de la norma. De lo contrario deberá declararse la inconstitucionalidad de la totalidad del precepto legal en su conjunto.

ARTÍCULO 95. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de un precepto legal, podrá declarar también inconstitucionales aquellos preceptos de la misma ley con la que tenga una relación directa y necesaria.

ARTÍCULO 96. La Sala de lo Constitucional podrá desestimar toda acción, excepción o cuestión de inconstitucionalidad cuando los motivos alegados sean los mismos en que se hubiese sustentado un proceso anterior en el que la respectiva sentencia haya declarado sin lugar la inconstitucionalidad.

ARTÍCULO 97. Las Sentencias serán notificadas de oficio a más tardar el día siguiente de su fecha mediante Cédula fijada en la Tabla de Avisos.

ARTÍCULO 98. Cuando el proceso hubiese sido promovido por vía de excepción o por un Juzgado o Tribunal, la sentencia recaída se certificará y se remitirá juntamente con las actuaciones del proceso principal al Juzgado ó Tribunal de su competencia, para que continúe el juicio respectivo. La remisión se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

ARTÍCULO 99. La sentencia que declare la inconstitucionalidad será de ejecución inmediata, de efectos generales y derogatorios.

Dicha sentencia será comunicada al Poder Legislativo para su publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”, quien lo hará dentro del término de 5 días siguientes a la fecha de recepción de la comunicación. Si no lo hiciera en el plazo previsto, la Sala de lo Constitucional ordenará su inmediata publicación.

La sentencia no afectará las situaciones jurídicas que ya hayan sido definitivamente resueltas y ejecutadas.

En materia penal, beneficiará, en su caso, al procesado o condenado.

ARTÍCULO 100. Las interpretaciones de la Sala de lo Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas constitucionales son vinculantes erga omnes.

CAPÍTULO IV DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA

ARTÍCULO 101. La Sala de lo Constitucional resolverá:

- 1) Los conflictos de competencia o atribuciones que se susciten entre los Poderes del Estado o entre cualquiera de éstos y el Tribunal Supremo Electoral.
- 2) Los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales que se originen entre los Poderes del Estado y las instituciones desconcentradas o descentralizadas, incluidas las municipalidades y demás personas de Derecho Público y los que se susciten entre éstas últimas, y
- 3) Los conflictos de competencia o atribuciones que se produzcan entre el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República (en su caso el Tribunal Superior de Cuentas), la Contraloría General de la República y Probidad Administrativa.

ARTÍCULO 102. La cuestión será planteada por el titular de cualquiera de los órganos o entidades en conflicto.

La solicitud señalará con claridad y precisión, la causa del conflicto y las normas jurídicas con que se relaciona.

La solicitud será presentada ante la Secretaría de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

ARTÍCULO 103. La Sala de lo Constitucional dará traslado de inmediato al titular del otro órgano o entidad, para que dentro de los seis (6) días hábiles siguientes a la fecha de la recepción del traslado, exponga lo que considere oportuno sobre el asunto.

ARTÍCULO 104. Transcurrido el término señalado en el artículo precedente, se haya o no pronunciado la otra parte, la Sala de lo Constitucional resolverá el conflicto dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Dentro del término a que se refiere el párrafo precedente, la Sala de lo Constitucional podrá ordenar la práctica de cualquier prueba con suspensión del plazo para dictar sentencia.

La Sentencia recaída se notificará a más tardar el día siguiente hábil a los órganos o entidades involucradas en el conflicto y la sentencia tendrá el carácter de definitiva y no admitirá recurso alguno.

TÍTULO CUARTO DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

ARTÍCULO 105. En los casos no previstos en esta ley, el procedimiento para conocer de los asuntos que se sometan a la decisión de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, lo establecerá la propia Sala en las resoluciones que adopte discrecionalmente de conformidad con la naturaleza del asunto.

ARTÍCULO 106. Las demandas de amparo, exhibición personal e inconstitucionalidad que se hallen en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se resolverán de conformidad con las disposiciones de la Ley de Amparo del

14 de abril de 1936, pero los efectos de las sentencias que las resuelvan serán los establecidos en la presente Ley.

ARTÍCULO 107. Derogase la Ley de Amparo emitida el 14 de abril de 1936 y sus reformas.

ARTÍCULO 108. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial “La Gaceta”.

Sección Tercera: EXPLICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DE HONDURAS DE 2002

Texto de la conferencia que dicté sobre La justicia constitucional en Honduras, en el Seminario-Taller sobre Justicia Constitucional, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y Colegio de Abogados de Honduras, Tegucigalpa, 20/01/2003

INTRODUCCIÓN

El Profesor Manuel García Pelayo, quien fue Presidente del Tribunal Constitucional español, con razón señalaba en uno de sus trabajos, que la culminación de la construcción jurídica del Estado de Derecho radica no sólo en el principio de la supremacía constitucional, sino por sobre todo, en el poder atribuido a los jueces para controlar la constitucionalidad de los actos del Estado y declarar la inconstitucionalidad o anular aquellos que sean contrarios a la Constitución. Esto significa, en definitiva, que la culminación de la edificación del Estado de Derecho está en el establecimiento de un sistema de justicia constitucional, lo cual en el constitucionalismo moderno se traduce en el instrumento jurídico para el ejercicio del derecho ciudadano a la supremacía de la Constitución y al control judicial. De esto se trata el sistema de justicia constitucional, del poder de los jueces para controlar la constitucionalidad de los actos del Estado y del ejercicio de ese derecho ciudadano a la supremacía de la Constitución.

La enorme mayoría de los países de América Latina tienen un sistema de justicia constitucional los cuales, con todos los altibajos derivados de nuestra historia política y a pesar de ellos, se ha venido desarrollando en las últimas décadas. Honduras no escapa a ese proceso, pudiendo decirse que en su orden constitucional actual, posee un completo sistema de justicia constitucional el cual sin embargo espera por un desarrollo legislativo que asegure su efectivo ejercicio.

Se me ha pedido que haga algunos comentarios sobre el sistema hondureño de justicia constitucional, para lo cual dividiré mi exposición en tres partes: en primer lugar, insistiré en el rol del poder judicial en el Estado constitucional contemporáneo; en segundo lugar, me referiré en general a las características de los sistemas de justicia constitucional en el derecho comparado; y en tercer lugar, me referiré al sistema hondureño de justicia constitucional, con referencia particular al Proyecto de Ley sobre Justicia Constitucional que ha elaborado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

I. EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

En el Estado Constitucional de Derecho, para asegurar la vigencia de la Constitución, el Poder Judicial tiene como misión fundamental no sólo controlar la constitucionalidad de los actos del Estado de manera de preservar incólume la supremacía constitucional, sino ante todo la de ser el supremo intérprete de la Constitución.

1. *La interpretación de la Constitución*

Las Constituciones, en efecto, nunca pueden ser considerados como documentos políticos estáticos ni completos, que se agotan en si mismos. No se olvide que las Constituciones son pactos políticos de la sociedad, adaptados por el pueblo en ejercicio del poder constituyente, en un momento determinado, y que requieren de una permanente adaptación, precisamente mediante la interpretación judicial, incluso, a los efectos de identificar y determinar los principio y valores constitucionales no escritos, pero que informan la organización política de un país. Por otra parte, como pactos políticos producto del poder constituyente, las Constituciones no son textos que puedan estar reformándose a cada momento. Al contrario, requieren estabilidad y rigidez para que puedan servir de marco general de conducta para el Estado y la sociedad constituyendo la interpretación judicial el instrumento primario para su adaptación a los nuevos tiempos.

Las Constituciones, básicamente regulan los poderes del Estado y sus límites, y declaran los derechos de los ciudadanos, y todo ello con base en el principio fundamental de la separación de poderes, el cual constituye no solo el fundamento de la democracia, sino la condición para la eficacia de dichos derechos. Esa separación de poderes precisamente, es la que determina que en el marco de las regulaciones constitucionales, el Parlamento es el llamado a desarrollar las normas constitucionales mediante la emisión de leyes; que el Poder Ejecutivo es el llamado a ejecutar y hacer cumplir las disposiciones legislativas; y que los tribunales son los llamados a interpretar y aplicar tanto la Constitución como las leyes y a interpretarlas.

En consecuencia, los órganos llamados a interpretar la Constitución, esencialmente son los jueces; y si bien el Poder Legislativo también debe interpretar la Constitución, ello sólo puede y debe hacerlo a través de la elaboración de leyes las cuales, a su vez, están sometidas al control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial. Este, por tanto, en definitiva es el último intérprete de la Constitución, pues controla la interpretación que de la misma haga el Parlamento, cuando desarrolla mediante leyes el texto constitucional. Por tanto, el Poder Legislativo no puede por otro medio que no sea la sanción de leyes, pretender establecer *interpretaciones* generales de la Constitución; las cuales, de hacerlo también estarían sometidas al control de su constitucionalidad por los órganos del Poder Judicial.

Por lo demás, no debe olvidarse que el origen mismo del control judicial de la constitucionalidad de las leyes se basó en la interpretación que hizo la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1803, en la famosa sentencia *Marbury vs. Madison*, de los alcances del principio de la supremacía constitucional. En los doscientos años que han transcurrido desde la emisión de dicha decisión ha sido precisamente dicha Corte Suprema la que mediante su interpretación ha venido adaptando una Consti-

tución dictada a finales del siglo XVIII para una sociedad patriarcal, que hoy no existe, determinando y actualizando sus normas para aplicar-las a situaciones de los nuevos tiempos, tanto modernos como contemporáneos.

Algo similar ha sucedido en Europa, por ejemplo, con el Consejo Constitucional francés el cual ha tenido que aplicar e interpretar la Constitución de 1958 texto que no contiene una enumeración o declaración de derechos, salvo escasas normas relativas, por ejemplo, a la igualdad, la libertad de opinión, la seguridad personal y los partidos políticos. El Consejo Constitucional, sin embargo, interpretando el preámbulo de la Constitución, el cual a la vez hace referencia tanto a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como al preámbulo de la Constitución de 1946, el cual a su vez, remite a “los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República”; a partir de decisiones tomadas en 1971 materialmente se ha dado rango constitucional a la totalidad de la Declaración de 1789 la cual ha quedado incorporada al bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, para aplicarla en el mundo contemporáneo, por supuesto, el Consejo Constitucional ha tenido que interpretar y adaptar las normas sobre propiedad, por ejemplo, para decidir en los inicios de la década de los ochenta, sobre la constitucionalidad del régimen de las nacionalidades a pesar de que en ella se conciba la propiedad como un derecho absoluto pues en el Siglo XVIII aún no se había desarrollado el principio de su función social ni las limitaciones a la propiedad por razones de utilidad pública o de interés general.

Por tanto, puede decirse que es de la esencia del Poder Judicial, la interpretación de la Constitución, particularmente cuando ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes. Tal interpretación, por otra parte, tendrá el mismo valor que tienen las sentencias dictadas cuando se controla la constitucionalidad de las leyes. Así, el control que se ejerce mediante el método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes como el que existe en los Estados Unidos de América, las decisiones judiciales en la materia sólo tienen efecto *inter partes*, salvo cuando son pronunciadas por la Corte Suprema en cuyo caso, en virtud del principio *stare decisis*, adquieren valor general e imperativo. En el control de la constitucionalidad de las leyes mediante el método concentrado, como el que en general existe en Europa y en casi toda América Latina, las decisiones judiciales en la materia tienen carácter absoluto, *erga omnes* y por tanto, obligatorias para todos los tribunales, autoridades y personas.

2. El control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales

El Poder Judicial en el Estado Constitucional del Derecho, por tanto, vinculado al de la interpretación de la Constitución, tiene en definitiva por objeto hacer efectivas las garantías constitucionales destinadas a asegurar la supremacía de la Constitución, es decir, velar porque ésta permanezca siendo, efectivamente, de una ley suprema.

A estos efectos, el control de la constitucionalidad de los actos estatales, también puede considerarse de la esencia del rol del Poder Judicial, de manera que se pueda asegurar que todo acto del Poder Público que sea contrario a la Constitución pueda ser considerado nulo o pueda ser anulado.

Ahora bien, el ámbito general del control judicial de la constitucionalidad de los actos del Estado, se puede determinar tomando en cuenta los siguientes elementos:

En cuanto a su objeto el mismo consiste en asegurar la supremacía normativa de la Constitución por sobre todo acto estatal, lo que corresponde todo acto dictado en ejercicio del Poder Público, incluyendo, por supuesto, las leyes y demás actos del Parlamento. Como consecuencia, el tribunal llamado a ejercer tal control de constitucionalidad puede anular todos los actos estatales que sean inconstitucionales o declararlos y considerarlos como nulos.

Por otra parte, el control de constitucionalidad también tiene por objeto particular, el asegurar la vigencia de la parte dogmática de la Constitución, es decir, de los derechos declarados en el texto fundamental, así como de todos los que sin estar expresos, sean inherentes a la persona humana. A estos efectos es que se han establecido, además, acciones específicas de protección como el amparo y la tutela y el *hábeas corpus*.

Además, el control judicial de la constitucionalidad también tiene por objeto asegurar la efectiva vigencia de la parte orgánica de la Constitución, la cual en el mundo moderno y en el Estado democrático siempre se ha elaborado conforme a los principios tanto de la separación de poderes como de la distribución territorial del Poder Público. Es decir, en definitiva, el control de constitucionalidad busca asegurar la vigencia de las normas constitucionales tanto atributivas de poder como limitativas del mismo.

En tal sentido, a los efectos de velar por el respeto del principio de la separación de poderes, el Poder Judicial es el llamado a resolver los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y, además, respecto de los órganos constitucionales con autonomía funcional, de manera que todos actúen conforme a los poderes atribuidos en la Constitución, sancionando toda usurpación, por inconstitucionalidad. Además, corresponde a los órganos judiciales encargados del control de la constitucionalidad, mantener el principio de la distribución territorial del poder que establece la Constitución conforme al esquema de descentralización política que disponga, haciendo respetar la autonomía de las entidades regionales y municipales que están constitucionalmente establecidas.

Por último, también forma parte del objeto del control judicial de la constitucionalidad, velar por el mantenimiento del régimen político democrático, de manera de asegurar que no se rompa; sancionando cualquier actuación que sea contraria a los valores de la democracia que establece la Constitución. Por ello, incluso, en algunos países, los Tribunales Constitucionales tienen competencias para proscribir la actuación de partidos políticos cuyo objeto sea destruir la democracia misma.

II. LOS SISTEMAS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Ahora bien, a los efectos de asegurarle al Poder Judicial la posibilidad de asumir el rol esencial que debe tener el Estado Constitucional de derecho, de interpretación de la Constitución y de ejercer el control de la constitucionalidad de los actos estatales; en el mundo contemporáneo se han venido estableciendo una variedad de sistemas de justicia constitucional, de acuerdo a las peculiaridades de cada país y de cada sistema constitucional. Estos sistemas de justicia constitucional,

en definitiva, se pueden agrupar en relación con él o los órganos judiciales llamados a ejercer tal control de la constitucionalidad.

En efecto, en todos los sistemas de justicia constitucional, la potestad de ejercer el control de la constitucionalidad siempre se atribuye a un solo órgano judicial o a todos los jueces que integran el Poder Judicial. De allí la clásica distinción de los sistemas de justicia constitucional según el método de control que se ejerce: Existe el método concentrado de control, cuando el poder anulativo de las leyes y demás actos estatales contrarios a la Constitución se atribuye a un solo órgano judicial, sea a la Corte Suprema de Justicia del país o a un Tribunal Constitucional especialmente creado para ello. Al contrario existe el método difuso de control, cuando el poder para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y en su caso declarar su inconstitucionalidad, se atribuye a todos los jueces de un país, cualquiera que sea su jerarquía.

Ambos sistemas de justicia constitucional, sin duda, responden a principios diferentes, pero pueden coexistir en paralelo, como sucede en buena parte de los regímenes constitucionales de los países latinoamericanos.

Es decir, en el mundo contemporáneo ya no es posible sostener que el sistema de justicia constitucional que se establezca en un país, tiene que optar entre uno u otro método de control, el concentrado o el difuso, y menos señalar que alguno de ellos pueda ser *incompatible* con los sistemas jurídicos del *common law* o del derecho civil. La realidad muestra, efectivamente, que en una forma u otra ambos métodos de control de la constitucionalidad coexisten en muchos países, particularmente en América Latina, donde se ha venido configurando un sistema mixto o integral de control de constitucionalidad.

1. Características del método difuso de control de constitucionalidad

El método difuso de control de constitucionalidad, como poder atribuido a todos los jueces de un país para poder decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley que deba aplicarse en un caso concreto, desaplicándola y aplicando preferentemente la Constitución, responde al principio de la garantía objetiva de la supremacía de la Constitución.

Conforme a este principio, todo acto contrario a la Constitución debe considerarse nulo; y todos los jueces tienen poder-deber de apreciar dicha nulidad. Ello es la consecuencia lógica cuando se habla de la Constitución como ley suprema.

Este método de control tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica, precisamente en la sentencia *Marbury vs. Madison* de 1803, en la cual la Corte Suprema de ese país aplicó la Constitución como ley suprema, desaplicando una ley en su caso concreto, que se consideraba que contrariaba la Constitución, siendo por tanto considerada nula. El método difuso de control fue luego adoptado, también en forma pretoriana, en México (1857), Argentina (1860) y Brasil (1890) y luego, incluso incorporado al texto expreso de muchas leyes y Constituciones. Así sucedió por ejemplo, en el Código de Procedimiento Civil venezolano (1897) y luego en las Constituciones de Colombia (1910), Honduras (1982), Bolivia (1994), Perú (1993) y Venezuela (1999).

El método difuso de control de la constitucionalidad, en todo caso, se caracteriza por ser de carácter incidental, en el sentido de que se ejerce al decidirse un caso

concreto, como poder que puede ejercer cualquier juez, incluso de oficio. En estos casos, en consecuencia, la decisión adoptada sólo tiene efectos *inter partes* y meramente declarativos. El juez, en estos casos, nunca anula la ley, sólo la considera nula, por lo que la decisión tiene efectos *ex tunc*, pro praeterito.

En relación con este método difuso de control de constitucionalidad, se ha planteado como problema, la eventual falta de uniformidad o la disparidad de decisiones que podrían adoptar los jueces de distinta jerarquía, sobre un tema de inconstitucionalidad de una ley. La solución a este problema, en todo caso, se ha establecido mediante correctivos que los propios sistemas constitucionales han ido van adoptando, como la atribución del carácter vinculante a la decisión que adopte la Corte Suprema de Justicia en la materia, como sucede en los Estados Unidos de América. Otro correctivo deriva de los mecanismos de revisión extraordinaria de las sentencias que se dicten conforme al método difuso, lo que permite al Tribunal Supremo uniformizar la jurisprudencia y resolver con carácter obligatorio y vinculante sobre el tema; e, incluso, del establecimiento del método concentrado de control de constitucionalidad en forma paralela al método difuso.

2. *Las características del método concentrado de control de constitucionalidad*

Por otra parte, el método concentrado de control de constitucionalidad, puede decirse que tiene su origen en América Latina y fue luego desarrollado, durante el siglo XX, en Europa. Se caracteriza por la atribución a un solo órgano judicial, que puede ser el Tribunal o Corte Suprema con o sin Sala Constitucional, o un Tribunal Constitucional especial, del poder de conocer de la impugnación de leyes por inconstitucionalidad, de anularlas en caso de que sean contrarias a la Constitución.

En América Latina este poder inicialmente se atribuyó a las Cortes Supremas de Justicia, y luego de que en Europa, a partir de la década de los veinte del siglo pasado y conforme a las propuestas de Hans Kelsen, se comenzaron a crear Tribunales Constitucionales especiales para ejercer el control concentrado, esta figura institucional se introdujo en América Latina, particularmente en Guatemala, Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú.

En otros casos, para ejercer el método concentrado de control de constitucionalidad, se han creado Salas Constitucionales especializadas en las Cortes Supremas de Justicia, como el caso en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Venezuela; y en otros casos, es la Corte Suprema de Justicia la que ejerce el control, como es el caso de Panamá, México, Uruguay y Paraguay.

El método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, por tanto, se caracteriza más por la atribución a un solo órgano judicial del poder anulatorio de las leyes, que por el hecho de que para tal efecto se cree o exista un Tribunal Constitucional. Lo importante es la concentración de control en un órgano judicial, más que la forma o naturaleza que puede tener el mismo.

Este método concentrado de control de la constitucionalidad, a diferencia del método difuso, se ejerce en un proceso en el cual su objeto principal es la decisión sobre la inconstitucionalidad de una ley, la cual puede consistir en una decisión anulatoria de la misma, con efectos generales, *erga omnes*, y *ex nunc*, es decir *pro futuro* teniendo la decisión, en consecuencia, carácter constitutivo.

El método concentrado de control, por otra parte, puede ser previo o posterior, según que se pueda ejercer contra leyes antes de que entren en vigor o sólo una vez que están vigentes. En algunos casos, como en relación con los Tratados, algunas Constituciones permiten la revisión constitucional por el juez constitucional antes de que la ley aprobatoria sea publicada, como sucede en Colombia y en Venezuela.

El método concentrado de control, además, puede ser principal o incidental, según que la cuestión de la inconstitucionalidad de la ley llegue al juez constitucional por vía de una acción de inconstitucionalidad, la cual incluso, en algunos casos como en Colombia, Panamá y Venezuela, puede ser una acción popular; o que llegue por vía incidental, por una incidencia planteada en un juicio concreto, como excepción de inconstitucionalidad. La cuestión de inconstitucionalidad, en estos casos, incluso puede ser planteada de oficio por el juez, como sucede en Venezuela.

III. EL SISTEMA HONDUREÑO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Desde hace algunas décadas en Honduras se había venido consolidando un sistema de justicia constitucional el cual inicialmente seguía en forma exclusiva el método concentrado de control, que se atribuía a la Corte Suprema de Justicia de carácter principal e incidental, pero con decisiones que tenían efectos limitados, *inter partes*.

El marco constitucional del sistema de justicia constitucional, sin embargo, ha sido sustancialmente reformado, en particular con las reformas constitucionales de 2001, incorporándose a la Constitución disposiciones que permiten identificar en la actualidad un sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad, en el cual, además, se han revalorizado viejas disposiciones constitucionales que no se habían desarrollado legislativamente.

1. *El marco constitucional del sistema hondureño de justicia constitucional*

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de Honduras, en la misma se puede distinguir el establecimiento de un sistema de justicia constitucional mixto o integral, que combina el método difuso con el método concentrado de control de constitucionalidad.

A. El método difuso de control

En cuanto al método difuso de control, el mismo está expresamente establecido en el artículo 320 de la Constitución de Honduras, el cual dispone:

Art. 320. En casos de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el juez aplicará la primera.

Este artículo constitucional no podría ser más claro en cuanto al establecimiento del método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, ni podría ser objeto de interpretación alguna distinta de lo que deriva de su propio texto y del significado de las palabras empleadas.

Del artículo resulta, primero, el poder atribuido a todos los jueces de aplicar la constitución con preferencia a la ley, cuando estas sean incompatibles. Se trata, por tanto, de una competencia de todos los jueces, la cual sólo pueden ejercer, por supuesto, al decidir los procesos judiciales que se desarrollen en el ámbito de su

competencia. Se trata, por tanto, de un método de control que se ejerce al decidirse un caso concreto, donde el fondo del asunto es el propio de un proceso ordinario. Es decir, conforme a este método de control, no se ejerce un control abstracto de la constitucionalidad de una ley, lo cual no es el tema *decidendum* ni el objeto principal del proceso.

El poder-deber del juez, por tanto, al decidir un caso concreto sobre cualquier asunto en el cual debe aplicar una ley, consiste en aplicar con preferencia la Constitución en caso de que estime que dicha ley es incompatible con una norma constitucional.

Esta decisión en relación con la Constitución y la desaplicación de la ley en caso de incompatibilidad al resolverse judicialmente el caso concreto, por otra parte, puede adoptarla el juez de oficio o a instancia de parte. La Constitución no distingue en esta materia, por lo que la cuestión de la inconstitucionalidad de la ley que deba aplicar un juez para resolver el caso concreto que está conociendo, puede ser planteada de oficio por el propio juez. Por supuesto, también puede tener su origen en una excepción de inconstitucionalidad que presenten las partes en el proceso.

Los efectos de la decisión del juez de desaplicar una ley al resolver un caso concreto, aplicando preferentemente la Constitución, por otra parte, son de carácter declarativo. El juez constata la incompatibilidad de la ley con la Constitución; la considera nula, sin valor y declara la inaplicación de la ley para decidir el caso. El juez, por tanto, no anula la ley, sino que sólo la considera inconstitucional y, por tanto, como si no existiera para el caso concreto. Por eso la desaplica, teniendo su decisión, por tanto, efectos *ex tunc*, retroactivos, pero sólo respecto de las partes en el proceso. Es decir, la decisión en el método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, sólo tiene efectos *inter partes*.

Este método difuso de control de la constitucionalidad expresamente previsto en la Constitución, si bien para su ejercicio no requiere de desarrollo legislativo, el mismo resultaría conveniente para que se implemente adecuadamente, pues a pesar de que ha estado previsto constitucionalmente, los jueces no lo han ejercido.

No se olvide, incluso como se ha dicho, que este método de control de constitucionalidad de las leyes tuvo un origen pretoriano tanto en los Estados Unidos de América como en América Latina, habiéndose ejercido por los jueces incluso en ausencia de previsiones constitucionales o legislativas expresas, basándose en el desarrollo del principio de la supremacía constitucional.

B. El método concentrado de control

Pero además del método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, la Constitución de Honduras también regula en forma expresa, el método concentrado de control de constitucionalidad al atribuir a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes por razón de su forma o contenido, con efectos anulatorios.

En efecto, el artículo 184 de la Constitución establece que:

Art. 184. Las leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o de contenido. A la Corte Suprema de Justicia le compete el conoci-

miento y al resolución originaria y exclusiva en la materia y deberá pronunciarse con los requisitos de las sentencias definitivas.

De esta norma, en concordancia con el artículo 315,5 de la Constitución, resulta que la Corte Suprema de Justicia es el órgano judicial competente para conocer en primera y única instancia (competencia originaria), con exclusividad, de inconstitucionalidad de las leyes por razón de forma o de contenido mediante decisiones que tienen efectos generales y derogatorios.

En efecto, tales declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes que pronuncia la Corte Suprema, conforme al artículo 316 de la Constitución, “tendrán efectos generales y derogarán la norma constitucional”, por lo que lo que es competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia no es la sola declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, sino solo aquellas que tienen efectos generales y derogatorios (anulatorias) de las leyes, pues como se ha visto, y conforme al método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, todos los jueces pueden declarar tal inconstitucionalidad, pero con sólo carácter *interpartes*.

Precisamente, por el carácter general y por los efectos *ex nunc*, constitutivos y *pro futuro* de la sentencia de inconstitucionalidad dictada por la Corte Suprema de Justicia, es que la Constitución exige que la misma se publique en *La Gaceta* o *Diario Oficial*.

Ahora bien, esta competencia de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 316 de la Constitución se atribuye en particular a la Sala Constitucional de la Corte, la cual se configura entonces como la Jurisdicción Constitucional en Honduras con competencia para:

1. Conocer, de conformidad con esta Constitución y la ley, de los recursos de hábeas corpus, amparo, inconstitucionalidad y revisión, y
2. Dirimir los conflictos entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Nacional de Elecciones, así como entre las demás entidades y órganos que indique la ley.

De acuerdo con todas estas normas constitucionales, por tanto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, como Jurisdicción Constitucional, puede decirse que no tiene el monopolio de la Justicia Constitucional, sino solo el monopolio del ejercicio del método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, es decir, la potestad de anular las leyes con motivo del ejercicio de acciones de inconstitucionalidad; y el monopolio de la resolución de conflictos constitucionales entre los órganos del Estado.

La justicia constitucional, en realidad, es mucho más que el ejercicio del método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, pues como se ha visto, también comprende el ejercicio del método difuso de control, así como el conocimiento de las acciones de amparo y de *hábeas corpus* que también compete a otros tribunales distintos a la Sala Constitucional.

2. Los aportes del Proyecto de Ley sobre Justicia Constitucional (2002)

Ahora bien, a los efectos de desarrollar el sistema constitucional de justicia constitucional regulado en la Constitución la Sala Constitucional de la Corte Su-

prema de Justicia de Honduras ha elaborado un Proyecto de Ley sobre Justicia Constitucional, con el cual se busca regular todo el sistema de justicia constitucional en dos aspectos en primer lugar, el desarrollo del control difuso de la constitucionalidad de las leyes; y el desarrollo del control concentrado y de la constitucionalidad de las leyes ejercido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como Jurisdicción Constitucional, a la cual también se atribuye la resolución de los conflictos constitucionales entre los órganos del Estado; y en segundo lugar, al desarrollar el sistema de protección específica de los derechos humanos a través de los recursos de amparo y de hábeas corpus.

A. La regulación actualizada de las acciones de protección de los derechos humanos

En materia de amparo y hábeas corpus, el Proyecto de Ley sustituye y actualiza las normas de la vieja Ley de Amparo de 1936, destacándose las siguientes regulaciones:

En cuanto al objeto de la acción de amparo y conforme con las orientaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 25) se permite su ejercicio contra los actos, omisiones o amenazas de violación por parte de los Poderes Públicos, incluyendo las entidades descentralizadas, desconcentradas, corporaciones municipales e instituciones autónomas (art. 41).

La competencia para conocer de la acción de amparo corresponde tanto a la Sala Constitucional (amparo contra leyes, contra actos de los altos funcionarios públicos y contra sentencias de las Cortes de Apelaciones), como a las Cortes de Apelaciones (amparo contra sentencias de jueces departamentales, seccionales, de ejecución y de paz y contra actos de funcionarios departamentales o seccionales) y a los jueces de letras (amparo contra sentencias de jueces superiores y contra actos de funcionarios municipales y locales) (art. 9 a 11). En materia de hábeas corpus, la competencia se atribuye a todos los tribunales (art. 9 a 11) en relación con los derechos a la libertad personal y a la integridad física (art. 13).

En cuanto al procedimiento judicial, el mismo se regula como un procedimiento expedito. Particularmente, en materia de *hábeas corpus* no se requiere de la asistencia de abogado (art. 16) pudiéndose iniciar de oficio (art. 19 y 20), no requiriéndose formalidad alguna para el ejercicio de la acción, la cual puede presentarse oralmente o por escrito, utilizando cualquier medio de comunicación, en horas o días hábiles o inhábiles, sin necesidad de poder y libre de todo costo (art. 21).

En esta materia de hábeas corpus, el principio del procedimiento está en la inmediatez de la protección (art. 26), debiendo realizarse sin pérdida de tiempo (art. 25). Los poderes del juez, en todo caso, atendiendo a la protección constitucional, son muy amplios.

En materia de amparo, las características más importantes de las regulaciones del Proyecto de Ley, son las siguientes:

En cuanto a los derechos protegidos, conforme a la orientación de la Convención Americana, abarcan los reconocidos en la Constitución y en los Tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos (art.

40). La acción de amparo también puede intentarse para proteger los datos personales, como acción de *habeas data*.

En cuanto a la legitimación activa, la acción corresponde a toda persona sin distinción, sea natural o jurídica, y también la puede intentar cualquier persona en representación del agraviado (art. 46). También podría intentarse la acción en representación de derechos colectivos o difusos, siempre que el accionante se identifique con algunos de los lesionados. Las colectividades también podrían intentar la acción en nombre de los derechos colectivos, lo cual también podría hacer el Comisionado de Derechos Humanos.

En cuanto a la legitimación pasiva, como se dijo, el amparo procede contra actos de cualquier autoridad, sean leyes, sentencias o actos administrativos (art. 49) y también contra los hechos omisiones o amenazas de violación (art. 13). También procede el amparo contra particulares, aún cuando en forma limitada, respecto de instituciones sostenidas con fondos públicos y las que actúen por delegación de algún órgano del Estado en virtud de concesión, de contrato u otra resolución válida (art. 41).

En cuanto a las formalidades de la acción, las mismas se regulan expresamente (art. 49), debiendo devolverse el escrito al accionante cuando tuviese deficiencias de redacción (art. 50). La tramitación del amparo, por otra parte, debe hacerse con prelación a cualquier otro asunto, con excepción de los casos de exhibición personal (art. 51).

El Proyecto de Ley establece una importante innovación en cuanto a las medidas cautelares, las cuales se consagran con gran amplitud (art. 57), y no sólo se concretan a la suspensión de efectos del acto impugnado, como se regula actualmente. En consecuencia, la medida cautelar puede consistir en ordenes de hacer o de deshacer prohibiciones consistentes en ordenes de no hacer.

Se establece en el Proyecto un procedimiento de dos instancias y en todo caso, una consulta obligatoria de las sentencias de los jueces de letras departamentales o seccionales por parte de la Corte de Apelaciones (art. 70). En cuanto a las sentencias de primera instancia de las Cortes de Apelaciones en materia de amparo, también se establece la consulta obligatoria por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema (art. 70).

En cuanto a las sentencias de las Cortes de Apelaciones dictadas en segunda instancia, el Proyecto prevé la posibilidad de ejercicio de un recurso de revisión extraordinario por ante la Sala Constitucional (art. 70), que es de conocimiento discrecional a juicio de la Sala.

B. La regulación del control de la constitucionalidad de las leyes

Siguiendo la normativa constitucional, el Proyecto regula y desarrolla tanto el método difuso como el método concentrado de control de la constitucionalidad.

En cuanto al método difuso de control, el Proyecto desarrolla la norma constitucional, precisando que el control se puede ejercer por el juez competente incluso de oficio (art. 78). Se establece la posibilidad de apelación contra la sentencia que se dicte en la materia, y en cuanto a las sentencias de segunda instancia dictadas por las Cortes de Apelaciones, se prevé la posibilidad de una petición de revisión ante la

Sala Constitucional, en cuyo caso esta tiene poder discrecional de decidir (art. 78), quedando a juicio de la Sala su admisión.

En cuanto al control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, el Proyecto de Ley, conforme a la orientación de la Constitución, establece la competencia de la Sala Constitucional para conocer de la acción, atribuyéndosele además competencia para la resolución de conflictos constitucionales entre los órganos del Estado (art. 79).

Los aspectos más relevantes del Proyecto en esta materia son los siguientes:

Respecto del objeto de control, procede la acción de inconstitucionalidad contra leyes; contra normas generales, excepto los reglamentos, cuya impugnación debe realizarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa; contra las reformas constitucionales; contra las leyes aprobatorias de tratados; y contra las leyes contrarias a los tratados en la violación de lo establecido en la Constitución. Sin embargo, en cuanto a las leyes también pueden ser impugnadas por violación de lo dispuesto en Tratados o Convenios Internacionales (art. 81).

Respecto de la legitimación activa para interponer la acción, el Proyecto de Ley sigue el criterio restringido establecido en la Constitución, limitándolo a los titulares de un interés personal, directo y legítimo (art. 81), y la acción es imprescriptible, en el sentido de que puede interponerse en cualquier momento.

El método concentrado de control de la constitucionalidad, por otra parte, se puede ejercer también por vía incidental, cuando se interponga una excepción de inconstitucionalidad de una ley en un proceso (art. 81) o mediante remisión que haga ante la Sala Constitucional un Tribunal que conozca del asunto, para que la Sala Constitucional decida la inconstitucionalidad antes de que el juez dicte sentencia (art. 81). En estos casos de remisión del asunto a la Sala Constitucional no se suspende el trámite del proceso concreto, y sólo se suspende el proceso al estado de dicha sentencia, de manera que el Juzgado o Tribunal no debe dictar sentencia sino hasta que la inconstitucionalidad haya sido resuelta por la Sala Constitucional (art. 87).

Por último, en cuanto a los efectos de la sentencia, el Proyecto de Ley también establece los efectos generales, *erga omnes*, con carácter derogatorio (anulatorio) de la decisión (art. 99). Las interpretaciones de la Sala Constitucional, por otra parte, establece el Proyecto de Ley que son vinculantes *erga omnes* en lo que se refiere al contenido o alcance de las normas constitucionales (art. 100).

Conclusión

Como se puede apreciar de lo antes expuesto, el sistema hondureño de Justicia Constitucional, conforme a la normativa de la Constitución vigente, es un sistema mixto o integral que combina el método difuso con el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes.

La Constitución crea la Jurisdicción Constitucional atribuyéndosele a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para conocer del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, así como para la resolución de conflictos constitucionales ante los órganos del Poder Público.

Además, se regulan las acciones de protección de los derechos humanos, es decir, el amparo y el hábeas corpus, atribuyéndose la competencia para conocer de las acciones a los Tribunales en general, incluyéndose en ciertos casos a la Sala Constitucional.

Este sistema de justicia constitucional, sin duda, es de aplicación inmediata conforme a la Constitución. Sin embargo, su desarrollo mediante el Proyecto de Ley sobre la Justicia Constitucional elaborado por la Sala Constitucional permitirá un más adecuado ejercicio del control de constitucionalidad, incorporando a Honduras en las modernas corrientes de la Justicia Constitucional.

CAPÍTULO V

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN REPÚBLICA DOMINICANA: ESTUDIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL (2010)

En este capítulo sobre la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales de la República Dominicana, se recogen las tres opiniones que formulé sobre el Proyecto de Ley en 2010 y 2011 a requerimiento de la Comisión redactora del mismo.

Sección Primera: SOBRE EL PRINCIPIO DE LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA¹

La consecuencia fundamental de los principios de supremacía constitucional, de formación del derecho por grados y de legalidad que derivan del texto de la Constitución de la República Dominicana,² es que todos los actos estatales están sometidos a control jurisdiccional, no existiendo en el ordenamiento jurídico dominicano actos estatales excluidos de dicho control judicial. De allí que dentro del marco constitu-

1 Este trabajo, con el título “Los actos estatales sujetos al control por parte del Tribunal Constitucional en la República Dominicana, y el necesario deslinde entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa,” fue publicado en *Anuario 2012. Tribunal Constitucional de la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana 2013, pp. 185-214.

2 Véase lo expuesto en nuestro estudio Allan R. Brewer-Carías, “Las bases constitucionales del derecho administrativo en la República Dominicana,” en *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raymundo Amaro Guzmán,”* (Santo Domingo, 12 al 14 de septiembre de 2012 (Editores Jaime Rodríguez Arara, Olivo Rodríguez Huertas, Miguel Ángel Sendín García, Servio Tulio Castaños Guzmán, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Fundación Institucionalidad y Justicia, Editorial Jurídica Venezolana International, 2015, pp. 9-54.

cional del derecho público dominicano también se identifique el principio de la universalidad del control de los actos estatales por parte de los órganos del Poder Judicial.

Por ello, dejando aparte el control judicial que se ejerce sobre los actos judiciales (sistemas procesales de apelación, revisión y casación, art. 154, Constitución), los demás actos estatales están sujetos al control judicial por parte de los jueces competentes para ejercer tanto la justicia constitucional como la justicia contencioso administrativa.

I. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD A CARGO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL)

En cuanto al sistema de justicia constitucional en República Dominicana el mismo tiene por objeto asegurar la supremacía normativa de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, y está concebido como un sistema mixto, en el cual: (i) el control difuso de la constitucionalidad se atribuye a todos los tribunales de la República con competencia para declarar los actos estatales normativos inconstitucionales e inaplicarlos en los casos concretos que decidan (art. 188); (ii) el control concentrado de constitucionalidad se atribuye al Tribunal Constitucional con competencia para anular ciertos actos estatales violatorios de la Constitución, (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas) con efectos *erga omnes*. (art. 184); y (iii) la protección de los derechos fundamentales se atribuye mediante las acciones de amparo, habeas corpus y habeas data, a todos los tribunales de la República (art. 70-72), con el objeto específico de asegurar la vigencia de la parte dogmática de la Constitución, es decir, de los derechos fundamentales declarados en el texto constitucional, y además, de los declarados en los tratados internacionales de derechos humanos, a los que se otorga rango constitucional (art. 74,3).

Ahora bien, en cuanto al método difuso de control de constitucionalidad como poder atribuido a todos los jueces para poder decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o norma que deba aplicarse en un caso concreto, desaplicándola y aplicando preferentemente la Constitución (art. 188), responde al principio de la garantía objetiva de la supremacía de la Constitución. Conforme al mismo, todo acto contrario a la Constitución debe considerarse inconstitucional; y todos los jueces tienen el poder-deber de apreciar dicha inconstitucionalidad. Ello es la consecuencia lógica de considerar a la Constitución como “norma suprema y fundamento de todo el ordenamiento jurídico” (art. 6).

Este método difuso de control de la constitucionalidad se caracteriza por ser de carácter incidental, en el sentido de que se ejerce por el juez al decidirse un caso concreto, como poder que incluso, en algunos países, puede ejercer cualquier juez de oficio. En la República Dominicana, la Constitución habla de excepción de constitucionalidad (art. 188) que el juez debe decidir, con efectos *inter partes* y meramente declarativos. El juez, en estos casos, nunca anula la ley, sólo la considera nula y la desaplica, por lo que la decisión tiene efectos *ex tunc, pro praeterito*.

La eventual falta de uniformidad que pueda resultar del ejercicio del control difuso de constitucionalidad, se resuelve en la Constitución al atribuirse al Tribunal

Constitucional competencia, en paralelo, para ejercer el método concentrado de control de constitucionalidad de ciertos estatales (fundamentalmente los normativos: leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), que se entiende son dictados en ejecución directa de la Constitución, adoptando para tal fin decisiones de carácter vinculante, es decir, que se considera que “constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado” (art. 184).

En cuanto a este control concentrado de la constitucionalidad, fundamentalmente está dirigido a asegurar, frente a los actos estatales, no sólo la efectiva vigencia de la parte dogmática de la Constitución, sino básicamente de su parte orgánica construida sobre la base de los principios de la separación orgánica de los poderes públicos y de su distribución territorial. Precisamente para ello, a los efectos de velar por el respeto del principio de la separación de poderes, en la República Dominicana, el Tribunal Constitucional, además de la competencia para anular actos estatales, tiene competencia para resolver los “conflictos de competencia” entre los poderes públicos (art. 185,3), básicamente, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y, además, respecto de los otros órganos constitucionales con autonomía funcional, de manera que todos actúen conforme a los poderes atribuidos en la Constitución, sancionando toda usurpación, por inconstitucionalidad.

Además, corresponde al Tribunal Constitucional, mantener el principio de la distribución territorial del poder que establece la Constitución conforme al esquema de descentralización política adoptado, haciendo respetar la autonomía de las entidades municipales que están constitucionalmente establecidas. En el caso de los Municipios que en República Dominicana se dotan de autonomía (art. 199), los conflictos de competencia de rango constitucional también caerían bajo la competencia del Tribunal Constitucional.

Por último, también podría formar parte del objeto del control judicial de la constitucionalidad el velar por el mantenimiento del régimen político democrático, de manera de asegurar que no se rompa; sancionando cualquier actuación que sea contraria a los valores de la democracia que establece la Constitución; por ejemplo, cuando la Constitución dispone que la actuación de los partidos debe realizarse “con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución (art. 216).

El método concentrado de control de constitucionalidad, a diferencia del método difuso, se ejerce en un proceso que se desarrolla ante el Tribunal Constitucional en el cual su objeto principal es, precisamente, la decisión sobre la inconstitucionalidad de un acto estatal (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), la cual cuando declara con lugar la acción respectiva, consiste en una decisión anulatoria del mismo, con efectos generales, *erga omnes*, y en general *ex nunc*, es decir *pro futuro* teniendo la decisión en consecuencia, carácter constitutivo. Este control está concebido en la Constitución en general como un control posterior, respecto de actos estatales vigentes, aún cuando se regula también como control previo respecto de “los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo” (art. 185,2).

Ahora bien, en el marco de este panorama constitucional, puede decirse que en República Dominicana, la justicia constitucional no se concentra en un solo órgano judicial como el Tribunal Constitucional y que conforma la Jurisdicción Constitucional. Se distinguen así, las nociones de “justicia constitucional” y de “Jurisdicción

Constitucional,” de manera que esta última como noción orgánica, identifica un órgano judicial (el Tribunal Constitucional) que ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales generalmente de ejecución inmediata de la Constitución, con poderes anulatorios de las mismas; pero el cual no tiene el monopolio de la “justicia constitucional.” Por ello, la noción de “justicia constitucional,” como noción material equiparable a “control de constitucionalidad,” se ejerce, además de por la Jurisdicción Constitucional, por todos los jueces u órganos jurisdiccionales mediante el método difuso de control de constitucionalidad.

Por ello, en la Constitución, además de crearse el Tribunal Constitucional como “Jurisdicción Constitucional,” se regulan las competencias en materia de justicia constitucional que ejercen los demás tribunales cuando conocen de las acciones de hábeas corpus, amparo o hábeas data; cuando ejercen el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes,³ o cuando ejercen el control contencioso administrativo.

1. El control de la contrariedad al derecho de los actos administrativos (Jurisdicción contencioso administrativa)

Pero en paralelo al sistema de de justicia constitucional, en la Constitución de la República Dominicana, a los efectos de asegurar la sumisión y conformidad al derecho de los reglamentos y demás actos administrativos conforme al principio de la legalidad que deriva del Estado de Derecho, también se ha previsto la garantía judicial específica respecto de los mismos a cargo de los tribunales de la Jurisdicción contencioso administrativa, es decir, del conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, omisiones y en general la actividad administrativa, como por las relaciones jurídico-administrativas en las cuales aquélla intervenga⁴. La norma fundamental que constitucionaliza esta Jurisdicción en la República Dominicana está contenida en el artículo 165.2 de la Constitución, la cual atribuye a los tribunales de la misma competencia para:

“Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como

3 Véase en general Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011), en *VII Encuentro Iberoamericano de derecho procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho procesal Constitucional, Santo Domingo 2011, Tomo I, pp. 285-330; “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (marzo, 2011), en *Revista de Derecho Público*, No. 125, (enero-marzo 2011), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 71-97. Véase igualmente en *Estudios Constitucionales*, No. 9, 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2011, pp. 303-338, y en http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista912011/14.%20EL%20SISTEMA_BREWER-CARIAS.pdf

4 Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 295 y ss.

consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares...(..)”

El efecto inmediato de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa en esta norma, en mi criterio, se manifiesta en los siguientes cuatro aspectos:⁵

En *primer* lugar, en la *universalidad del control* que la Constitución regula respecto de los actos administrativos, es decir, de los “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares,” en el sentido, de que todos, absolutamente todos los actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por contrariedad al derecho, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones, y “contrarios a derecho” es una enunciación general que precisamente evita enumeraciones que podrían ser peligrosas al dejar fuera de control algunos actos administrativos. Como en definitiva lo ha decidido el Tribunal Constitucional,

“cuando el artículo 165.2 de la Constitución emplea la denominación “contrariedad al derecho” ello implica contrariedad a la Constitución y, además, a las leyes y demás fuentes de derecho, por lo que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional.”⁶

Por tanto, la intención de la norma del artículo 165.2 fue la de que todos los actos administrativos, por cualquier motivo de impugnación que fuese, por contrariedad al derecho, pueden ser controlados por los Tribunales que conforman la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ello, por supuesto, trae como consecuencia fundamental que cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales

A los efectos de asegurar la universalidad del control contencioso administrativo, en general en el derecho comparado han sido los propios órganos de la jurisdicción contencioso administrativa los que han ido ampliando el concepto de acto administrativo, a los efectos de asegurar que todo acto administrativo pueda ser objeto de control judicial, de manera que no haya actos administrativos que queden excluidos de control. Es la tendencia a la universalidad del control que hemos desta-

5. Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1993.

6. Sentencia TC/0073/12 de 29 de noviembre de 2012, en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200073-12%20C.pdf>. En igual sentido véase sentencia TC/0073/12 de 29-11-2012 en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200073-12%20C.pdf>

cado en otro lugar,⁷ lo que ha permitido, como hemos señalado, someter a control de legalidad y constitucionalidad a los actos administrativos dictados por las Administraciones Públicas no sólo en ejercicio de la función administrativa, sino en función normativa y jurisdiccional, así como los actos administrativos dictados por otros órganos del Estado distintos a la Administración Pública, y por entes de derecho privado o de derecho público no estatales, y por particulares dictados en función normativa o administrativa.⁸

En *segundo* lugar y como consecuencia de esta tendencia hacia la universalidad del control, está el elenco de *recursos y acciones* puestos a disposición de los particulares para acceder a la justicia contencioso administrativa que, por supuesto, además (i) del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión de amparo constitucional, comprende (ii) el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; (iii) el conjunto de demandas contra los entes públicos; y (iv) las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado.

Pero en *tercer* lugar, la importancia de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, del control judicial de constitucionalidad y legalidad de todos los actos administrativos, está en que no sólo la norma constitucional del artículo 165.2 persigue una asignación de competencias a unos órganos judiciales, sino en que consagra un *derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva frente a la Administración*, en el sentido de lo establecido en el artículo 69 de la propia Constitución. En esta forma, la jurisdicción contencioso administrativa se configura constitucionalmente como un instrumento procesal de protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares. De allí la ratificación del principio de la universalidad del control, en el sentido de que tratándose de un derecho constitucional al mismo, no podría el Legislador excluir de control a determinados actos administrativos. Por otra parte, tratándose de un derecho fundamental al control, en la relación privilegios estatales-libertad ciudadana, esta última debe prevalecer.

Además, en *cuarto* lugar, la forma como están concebidas constitucionalmente la universalidad de control y el derecho ciudadano a la tutela judicial frente a la Administración, implica la asignación al juez contencioso-administrativo de *amplísimos* poderes de tutela, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. Por ello, el juez

7 Véase Allan R. Brewer Carías, “La universalidad del control contencioso administrativo” en *Libro de la Amistad en Homenaje a Enrique Pérez Olivares*, Caracas 1992, pp. 203-226; y en *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1993, pp. 19 y ss.

8 Véase Allan R. Brewer Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, *cit.*, pp. 25 y ss.

contencioso-administrativo tiene competencia no sólo para anular los actos administrativos contrarios a derecho, sino para resolver “las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles” (art. 165.3); lo que le permite condenar a la Administración o a los funcionarios al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de los mismos, y además, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa.

2. *La distinción entre el control que ejerce la jurisdicción constitucional y el control que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa*

Ahora bien, el establecimiento paralelo de un sistema de control judicial de conformidad con el derecho de los actos estatales, atribuido en la República Dominicana, por una parte, a la Jurisdicción Constitucional para el control de constitucionalidad de ciertos actos estatales, y por la otra, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para el control de conformidad con el derecho de los actos administrativos, impone la realización de la tarea fundamental consistente en establecer una clara distinción entre ambas Jurisdicciones. Esta, en el caso de la República Dominicana como es en general en el derecho comparado, se ha establecido en la Constitución en relación con los actos impugnados y no en relación con los motivos de impugnación, en el sentido de que la Jurisdicción Constitucional no es la única que controla la constitucionalidad de los actos estatales pues la Jurisdicción Contencioso Administrativa también controla la constitucionalidad de los actos estatales. En ambos casos, los tribunales actúan como juez constitucional, y lo que las diferencia es el objeto del control, es decir, los actos estatales sometidos a control en una y otra.

Para establecer la diferencia mencionada, sin duda resultan fundamentales las previsiones de la Constitución. En cuanto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la competencia de los tribunales de la misma es para conocer de la impugnación de los actos administrativos, o como lo dice el artículo 165.2 de la Constitución, de “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares;” y por “contrariedad al derecho” ha de entenderse tanto por vicios de inconstitucionalidad como por vicios de legalidad propiamente dicha. Por supuesto, la clave de esta norma está en determinar primero, que los actos administrativos normativos, como los reglamentos, son actos administrativos; y además, segundo, que no hay actos administrativos que estén excluidos del control contencioso administrativo. El control de la conformidad al derecho por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por tanto, se refiere a los actos administrativos, cualquiera que sea la “forma” jurídica que revistan y el órgano estatal que los dicte, incluidos en ellos decretos, reglamentos y resoluciones, siempre que sean de carácter sublegal, es decir, dictados en ejecución de competencias atribuidas por las leyes o de normas infraconstitucionales.

En consecuencia, por ejemplo, como lo resolvió el Tribunal Constitucional, un acto administrativo contenido en un Oficio (en el caso, el Oficio ALM-AU No. 0082/2010, de 22-09-2010) emitido por la Dirección General de Impuestos Internos, no correspondía ser juzgado por inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional,

pues se trataba de un acto que tenía el “carácter de puro acto administrativo con efectos particulares, pues el funcionario público que suscribe el oficio impugnado arguye la potestad que le confiere la Ley No. 11-92 para reclamar el pago del ITBIS, por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad tributaria y cuya competencia corresponde a las jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 165.2 de la Ley Sustantiva.”⁹

En cuanto a la Jurisdicción Constitucional, la competencia del Tribunal Constitucional es para conocer de las “acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” tal como lo establece el artículo 185,2 de la Constitución, lo cual sólo se refiere a aquellos que sean dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y que pueden considerarse en general como de rango legal, por ejecutar directamente el texto constitucional. El objeto del control por el Tribunal Constitucional en este caso, y por motivos de inconstitucionalidad, es sólo de ciertos actos estatales en el sentido de que no puede ser de todos los “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” aún cuando sean actos administrativos, pues ello dejaría sin buena parte de su competencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, e implicaría reducir “contrariedad al derecho” a lo que sea sólo contrario a la ley o a la legalidad, lo que no se ajustaría a la Constitución.

Sin duda, como lo observamos en 2011 apenas la Ley de Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales salió publicada:

“será la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la que irá determinando cuáles “decretos, reglamentos, resoluciones,” son actos administrativos y por tanto sujetos al control de la Jurisdicción contencioso administrativa; y cuáles otros “decretos, reglamentos, resoluciones” no son actos administrativos y por tanto, sujetos al control de la Jurisdicción constitucional.”¹⁰

Y la clave para establecer dicha distinción no es otra que la interpretación del sistema jurídico conforme a la doctrina de la creación del derecho por grados,¹¹ de manera que llámense como se llamen los diversos actos estatales, los que deben estar sometidos al control de la Jurisdicción Constitucional son las leyes nacionales y las ordenanzas municipales, y todos los demás actos estatales, llámense “decretos,

9 Sentencia TC/0051/12 de 19-10-2012, en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200051-12%20C.pdf>. Véase la crítica a dicha sentencia, que no compartimos, formulada por el profesor Jorge Prats, “La acción de inconstitucionalidad entró en coma, en *Hoy*, Santo Domingo, 9-11-2012, p. 10A

10. Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011), en *VII Encuentro Iberoamericano de derecho procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho procesal Constitucional, Santo Domingo 2011, Tomo I, pp. 285-330.

11 Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1993.

reglamentos o resoluciones,” siempre que los mismos sean dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. De resto, los otros actos estatales, llámense igualmente “decretos, reglamentos o resoluciones,” serían actos administrativos dictados en ejecución directa de la legislación (e indirecta de la Constitución) y, por tanto, sometidos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sección Segunda: PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE REGULACIÓN SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL (MARZO 2010)

Texto de la opinión formulada sobre el Proyecto de Ley de Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, enviada 10 de marzo de 2010 a los profesores Eduardo Jorge Prats y Olivo Rodríguez Huer-tas, miembros de la Comisión redactora del Proyecto.

I. APRECIACIÓN GENERAL

Sobre el sistema de justicia constitucional en la República Dominicana formulamos la siguiente apreciación general:

“1. El sistema de justicia constitucional concebido en la Constitución de la República Dominicana, sigue las características del sistema mixto o integral adoptado en otros países latinoamericanos como Colombia, Venezuela, Perú, Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y México, en el cual se combina el control difuso de la constitucionalidad de las leyes cuyo ejercicio corresponde a todos los jueces, con el sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y otros actos estatales atribuido a un Tribunal Constitucional, como Jurisdicción Constitución. Ello implica la necesidad de delimitar conceptual y jurídicamente la expresión “justicia constitucional” de la expresión “Jurisdicción Constitucional,” ya que no son lo mismo, ni su significado es equivalente.

2. Es en el marco de este sistema mixto o integral que debe concebirse la Ley que, por tanto más que una Ley “del Tribunal Constitucional,” es una Ley que lo que regula es el sistema de justicia constitucional en la República Dominicana, uno de cuyos componentes es la Jurisdicción Constitucional atribuida al Tribunal Constitucional. Por ello estimo que debería revisarse el nombre de la Ley, y pensarse más en una “Ley de la Justicia Constitucional.” Ello implicaría la necesidad de abrir el Proyecto con algunas Disposiciones Generales donde se establezca el marco del sistema mixto, con previsiones generales sobre el método difuso y el método concentrado.

3. Siendo un sistema mixto o integral el establecido en la Constitución, no pueden incorporarse al Proyecto, previsiones que en otros sistemas, como los europeos, son propios de los sistemas exclusivamente concentrados, como sería el control concentrado por vía incidental que se ha incorporado en el Proyecto. Este es totalmente compatible con el control, difuso: si el juez ordinario puede decidir sobre la constitucionalidad de una ley aplicable al caso, declarando su inaplicabilidad, es contradictorio excusarlo que decida lo que debe decidir para

el caso concreto, y abrir una incidencia ante el Tribunal Constitucional para resolver allí la inconstitucionalidad en forma general.

4. Por otra parte, la decisión de establecer una Jurisdicción Constitucional atribuida a un Tribunal Constitucional, impone la necesidad de delimitar, con precisión, su ámbito del ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyos jueces también son jueces constitucionales, no sólo cuando ejercen el control difuso de la constitucionalidad como cualquier juez, sin cuando anulan actos administrativos por razones de inconstitucionalidad que es una forma de contrariedad del derecho. En el caso de la República Dominicana, la Jurisdicción Constitucional no tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad; lo que tiene es el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad de ciertos actos estatales, las leyes y los demás actos estatales de ejecución directa de la Constitución. El control concentrado de la constitucionalidad de los actos administrativos debe seguir en manos de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Lo que tendría el Tribunal Constitucional es un recurso último de revisión respecto de todas las sentencias “constitucionales” que se dicten.”

II. EL UNIVERSO DEL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Sobre el tema del universo del control de constitucionalidad formulamos el siguiente comentario general:

“Estamos en presencia de una *Ley de Procesos Constitucionales*, de una *Ley de Control de Constitucionalidad* o de una *Ley de la Justicia Constitucional*, que se refiere al universo del control judicial de la constitucionalidad de los actos del Estado, que se puede determinar tomando en cuenta los siguientes elementos que se aprecian en el derecho comparado:

En cuanto a su objeto, el mismo consiste en asegurar la supremacía normativa de la Constitución por sobre todo acto estatal, es decir, sobre todo acto dictado en ejercicio del Poder Público, incluyendo, por supuesto, las leyes y demás actos del Congreso. Como consecuencia, por ejemplo, el Tribunal Constitucional en República Dominicana tiene competencia para ejercer tal control de constitucionalidad de dichos actos legislativos y otros actos estatales (art. 185,1), con potestad para anularlos cuando sean inconstitucionales; y además, todos los tribunales tienen competencia para declararlos inconstitucionales e inaplicarlos en los casos concretos que decidan (art. 188).

Por otra parte, el control de constitucionalidad también tiene por objeto particular asegurar la vigencia de la parte dogmática de la Constitución, es decir, de los derechos fundamentales declarados en el texto constitucional, y en el caso de la República Dominicana, también los declarados en los tratados internacionales de derechos humanos a los que se da rango constitucional (art. 74,3). A estos efectos por ejemplo en la República Dominicana se han establecido las acciones específicas de protección como las de amparo, hábeas corpus y hábeas data (arts. 70-72).

Además, el control judicial de la constitucionalidad también tiene por objeto asegurar la efectiva vigencia de la parte orgánica de la Constitución, la cual

en el mundo moderno y en el Estado democrático, siempre se ha construido sobre la base de los principios tanto de la separación orgánica de poderes, como de la distribución territorial del Poder Público. Es decir, en definitiva, el control de constitucionalidad busca asegurar la vigencia de las normas constitucionales tanto atributivas de poder como limitativas del mismo. En tal sentido, por ejemplo, a los efectos de velar por el respeto del principio de la separación de poderes, en República Dominicana el Tribunal Constitucional tiene competencia para resolver los “conflictos de competencia” entre los Poderes Públicos (art. 185,3), básicamente, entre el Legislativo y Ejecutivo y, además, respecto de los otros órganos constitucionales con autonomía funcional, de manera que todos actúen conforme a los poderes atribuidos en la Constitución, sancionando toda usurpación, por inconstitucionalidad. Además, corresponde a los órganos judiciales encargados del control de la constitucionalidad, mantener el principio de la distribución territorial del poder que establece la Constitución conforme al esquema de descentralización política adoptado, haciendo respetar la autonomía de las entidades municipales que están constitucionalmente establecidas. En el caso de los Municipios que en república Dominicana se dotan de autonomía (art. 199), los conflictos de competencia también caerían bajo la competencia del Tribunal Constitucional.

Por último, también forma parte del objeto del control judicial de la constitucionalidad, velar por el mantenimiento del régimen político democrático, de manera de asegurar que no se rompa; sancionando cualquier actuación que sea contraria a los valores de la democracia que establece la Constitución. Por ello, incluso, en algunos países, los Tribunales Constitucionales tienen competencias para proscribir la actuación de partidos políticos cuyo objeto sea destruir la democracia misma. En la República Dominicana, por ejemplo, la actuación de los partidos debe realizarse “con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución (art. 216).

A los efectos de asegurarle al Poder Judicial la posibilidad de asumir el rol esencial que debe tener en el Estado Constitucional de derecho, de interpretación de la Constitución y de ejercer el control de la constitucionalidad de los actos estatales; en el mundo contemporáneo se han venido estableciendo una variedad de sistemas de justicia constitucional de acuerdo a las peculiaridades de cada país y de cada sistema constitucional, y se pueden agrupar en relación con él o los órganos judiciales llamados a ejercer tal control de la constitucionalidad.

En efecto, en todos los sistemas de justicia constitucional, la potestad de ejercer el control de la constitucionalidad siempre se atribuye, o a todos los jueces que integran el Poder Judicial, o a un solo órgano del mismo. De allí la clásica distinción de los sistemas de justicia constitucional según el método de control que se ejerce: en primer lugar, el método difuso de control, cuando el poder para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes y, en su caso, declarar su inconstitucionalidad, se atribuye a todos los jueces de un país, cualquiera que sea su jerarquía; y en segundo lugar, el método concentrado de control, conforme al cual el poder anulatorio de las leyes y demás actos estatales contrarios a la Constitución se atribuye a un solo órgano judicial, sea a

la Corte Suprema de Justicia del país o a un Tribunal Constitucional especialmente creado para ello. Ambos sistemas de justicia constitucional, sin duda, responden a principios diferentes, pero pueden coexistir en paralelo, como sucede en buena parte de los regímenes constitucionales de los países latinoamericanos y como está regulado expresamente en la Constitución de República Dominicana.

El método difuso de control de constitucionalidad, que como poder atribuido a todos los jueces para poder decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley que deba aplicarse en un caso concreto, desaplicándola y aplicando preferentemente la Constitución, se establece en el artículo 188 de la Constitución de República Dominicana, y responde al principio de la garantía objetiva de la supremacía de la Constitución. Conforme a este principio, todo acto contrario a la Constitución debe considerarse inconstitucional; y todos los jueces tienen el poder-deber de apreciar dicha inconstitucionalidad. Ello es la consecuencia lógica cuando se habla de la Constitución como “norma suprema y fundamento de todo el ordenamiento jurídico” (art. 6).

El método difuso de control de la constitucionalidad, en todo caso, se caracteriza por ser de carácter incidental, en el sentido de que se ejerce al decidirse un caso concreto, como poder que puede ejercer cualquier juez, incluso de oficio. En estos casos, en consecuencia, la decisión adoptada sólo tiene efectos *inter partes* y meramente declarativos. El juez, en estos casos, nunca anula la ley, sólo la considera nula, por lo que la decisión tiene efectos *ex tunc, pro praeterito*.

En relación con este método difuso de control de constitucionalidad, se ha planteado el problema de la eventual falta de uniformidad o la disparidad de decisiones que podrían adoptar los jueces de distinta jerarquía, sobre un tema de inconstitucionalidad de una ley. La solución a este problema, en todo caso, se ha establecido mediante correctivos que los propios sistemas constitucionales han ido van adoptando, como la atribución del carácter vinculante a la decisión que adopte la Corte Suprema de Justicia en la materia, como sucede en los Estados Unidos de América, y como se ha establecido por ejemplo en las Constituciones de Colombia o Venezuela, al conocer de un recurso extraordinario de revisión, lo que permite al Tribunal constitucional uniformizar la jurisprudencia y resolver con carácter obligatorio y vinculante sobre el tema. En República Dominicana las decisiones del Tribunal Constitucional “constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado” (art. 184). Otro correctivo al problema se logra con el establecimiento, en paralelo del método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, como ocurre en la Constitución de República Dominicana siguiendo el modelo mixto e integral que se desarrolló inicialmente en Colombia y Venezuela.

En efecto, en cuanto al método concentrado de control de constitucionalidad, puede decirse que el mismo tiene su origen en América Latina y fue luego desarrollado durante el siglo pasado en Europa. Se caracteriza por la atribución a un solo órgano judicial, que puede ser el Tribunal o Corte Suprema con o sin Sala Constitucional, o un Tribunal Constitucional especial, del poder de conocer de la impugnación de leyes por inconstitucionalidad, y de anularlas en caso

de que sean contrarias a la Constitución, con efectos *erga omnes*. Este último modelo es el que se ha seguido en República Dominicana con la creación del Tribunal Constitucional “para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales” (art. 184). Sin embargo, lo que caracteriza al método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, es la atribución a *un solo órgano judicial del poder anulatorio* de las mismas, más que la creación en si de un Tribunal Constitucional. Es decir, lo importante es la concentración de control en un órgano judicial, más que la forma o naturaleza que puede tener el mismo.

Este método concentrado de control de la constitucionalidad, a diferencia del método difuso, se ejerce en un proceso en el cual su objeto principal es, precisamente, la decisión sobre la inconstitucionalidad de una ley, la cual puede consistir en una decisión anulatoria de la misma, con efectos generales, *erga omnes*, y en general *ex nunc*, es decir *pro futuro* teniendo la decisión en consecuencia, carácter constitutivo.

El método concentrado de control, por otra parte, puede ser previo o posterior, según que se pueda ejercer contra leyes antes de que entren en vigor o sólo una vez que están vigentes. En el caso de la república Dominicana el control concentrado de la Constitucionalidad de las leyes en general es a posteriori, y se permite en forma a priori respecto de” los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo” (art. 185,2), como también, por ejemplo, sucede en Colombia y en Venezuela.

El método concentrado de control, además, puede ser principal o incidental, según que la cuestión de la inconstitucionalidad de la ley llegue al juez constitucional por vía de una acción de inconstitucionalidad, la cual incluso en algunos casos, como sucede en Colombia, Panamá y Venezuela, puede ser una acción popular; o que llegue por vía incidental, por una incidencia planteada en un juicio concreto, como excepción de inconstitucionalidad, lo que en general sucede cuando no se establece en paralelo el control difuso de constitucionalidad.

Ahora bien, en el marco de este panorama, puede decirse que en República Dominicana, al contrario de los que sucede, por ejemplo, en Costa Rica o Panamá, la justicia constitucional no se concentra en un solo órgano judicial como el Tribunal Constitucional, que conforma la “Jurisdicción Constitucional.” Distinguimos, por tanto, las nociones de “justicia constitucional” de “Jurisdicción Constitucional,” de manera que esta última noción de “Jurisdicción Constitucional” es una noción orgánica, que identifica un órgano judicial que ejerce el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos generalmente de ejecución inmediata de la Constitución, con poderes anulatorios de las mismas; pero el cual no tiene el monopolio de la “justicia constitucional.” Por su parte, esta noción de “justicia constitucional,” en cambio, es una noción material equiparable a “control de constitucionalidad,” la cual, como se ha dicho, también se ejerce por todos los jueces u órganos jurisdiccionales mediante el método difuso de control de constitucionalidad.

Por ello, en la Constitución, además de crearse el Tribunal Constitucional como “Jurisdicción Constitucional,” se regulan las competencias en materia de justicia constitucional que ejercen los demás tribunales cuando conocen de las

acciones de hábeas corpus, amparo o hábeas data, o cuando ejercen el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes.”

1. Algo sobre la distinción entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción contencioso administrativa

En relación con el texto para Artículo 26 (Representación procesal del Estado), del Proyecto de Ley en el cual se preveía establecer que “La representación del Estado en los casos de procesos constitucionales contra la Administración se regirá por las leyes de lo contencioso-administrativo vigentes. En los demás casos y materias, el Estado estará representado por el Ministerio Público o los abogados que el Estado tenga a bien designar. La no participación de los representantes del Estado no afecta el inicio, la continuación, la finalización ni la validez de los procesos constitucionales.”, formulamos el siguiente comentario:

“Comentario 46: La expresión “procesos constitucionales contra la Administración” que se desarrollan ante la jurisdicción contencioso administrativa, sugiere que el Proyecto sigue el criterio de distinción entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con base en los actos impugnados y no con base en los motivos de impugnación. De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución el control de “legalidad” de los actos de la Administración Pública lo ejercen los tribunales, y en particular, los de la jurisdicción contencioso administrativa, que deben conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas “contrarias al Derecho” como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares (Artículo 165,2). Y “contrariedad al derecho” implica contrariedad a la Constitución y a además, a las leyes y demás fuentes de derecho, por lo que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia exclusiva de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa y no de la Jurisdicción constitucional.”

En relación con el texto para Artículo 97 (Objeto de control) del Proyecto de Ley en el cual se preveía establecer que “La acción directa de inconstitucionalidad puede ser interpuesta ante el Tribunal Constitucional contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas, así como también las declaratorias de estados de excepción,” formulamos el siguiente comentario:

“Comentario 94: En materia de control de constitucionalidad, en sistemas como el de la República Dominicana que tienen una Jurisdicción Constitucional y una Jurisdicción Contencioso Administrativa, una tarea inicial fundamental que debe hacerse es establecer una clara distinción entre ambas Jurisdicciones, la cual en el caso de la República Dominicana como es en general en el derecho comparado, se ha establecido por los actos impugnados y no por los motivos de impugnación.

Para ello, resultan fundamentales las previsiones de la Constitución. En cuanto a la jurisdicción contencioso administrativa, la competencia de los tribunales de la misma es para conocer de la impugnación de los actos administrativos, o como lo dice el artículo 165,2 de la Constitución de “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al

Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares,” por contrariedad al derecho, es decir, por vicios de inconstitucionalidad o de legalidad propiamente dicha. Por supuesto, la clave de esta norma está en determinar primero, si los actos administrativos normativos como los reglamentos, no se consideran actos administrativos; y además, segundo, si hay actos administrativos que estén excluidos del control contencioso administrativo, lo que en principio parece no permitir la norma.

En cuanto a la Jurisdicción Constitucional, la competencia del Tribunal Constitucional es para conocer de las “acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” tal como lo establece el artículo 185,2 de la Constitución. Ahora bien, es esta materia es el legislador el que debe interpretar la Constitución para distribuir la competencia entre ambas jurisdicciones, pues si se atiene literalmente al texto, algunos “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” pueden contener actos administrativos, y otros no.

Es por tanto el legislador el que debe determinar cuando algunos “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” son actos administrativos y por tanto sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa; y cuando otros “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” no son actos administrativos y por tanto, sujetos al control de la jurisdicción constitucional; y la clave para ello no es otra que la interpretación del sistema jurídico conforme a la doctrina de la creación del derecho por grados de Kelsen, de manera que llámense como se llamen los actos estatales, estarán sometidos al control de la Jurisdicción Constitucional, si los mismos son, como lo son las leyes, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución; de resto serían actos administrativos, dictados en ejecución directa de la legislación (e indirecta de la Constitución) y por tanto sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa.”

En relación con el texto para Artículo 99 (Interés legítimo y jurídicamente protegido) del Proyecto de Ley en el cual se preveía establecer que “En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los destinatarios de los actos no normativos o los afectados por los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán legitimación para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivo en virtud de esta ley,” formulamos el siguiente comentario:

“Comentario 96: Esta norma de acuerdo con lo que ya se ha mencionado en el **Comentario 94**, también requiere ser revisada. Dejando aparte las leyes cuya impugnación, indudablemente cae en la Jurisdicción Constitucional, en la norma se hace referencia a actos normativos (reglamentos y disposiciones normativas) y a actos no normativos, que pueden ser susceptibles de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad. El tema, de nuevo es determinar, cuales de esos actos son dictados en ejecución directa de la Constitución que

ameriten ser sometidos a la Jurisdicción Constitucional y cuales son de ejecución directa de la Constitución que haga que deban ser sometidos a la Jurisdicción contencioso administrativa. Entre los actos normativos que caerían en la Jurisdicción constitucional, además de las leyes, estarían, por ejemplo, los actos parlamentarios sin forma de ley como los *interna corporis*, o reglamentos de las Cámaras del Congreso, o los actos que declaran el Estado de Emergencia. Entre los actos normativos que caerían en la Jurisdicción contencioso administrativa, por su parte, estarían los reglamentos y resoluciones normativas. En cuanto a los actos no normativos que caerían en la Jurisdicción constitucional, solo serían los decretos dictados por el Presidente de la República en ejecución directa de la Constitución como los decretos que declaran el Estado de Emergencia y otros actos previstos en la Constitución (artículo 128); y los dictados por los otros Poderes públicos también en ejecución directa de la Constitución, como serían por ejemplo, además de las leyes, los actos dictados por las Cámaras del Senado o de Diputados conforme a sus atribuciones privativas (arts. 80, 83) y por el Congreso (artículo 93), como serían los parlamentarios sin forma de ley (*interna corporis*) es decir, los reglamentos de las Cámaras del Congreso. Entre los actos normativos que caerían en la Jurisdicción contencioso administrativa, por su parte, estarían los reglamentos y resoluciones normativas; y entre los actos no normativos, estarían los actos administrativos de efectos individuales.”

En relación con el texto para Artículo 122 (Conflictos de competencia) del Proyecto de Ley en el cual se preveía establecer que “Le corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualesquiera de estos poderes y entes u órganos creados por la Constitución, las entidades descentralizadas, autónomas, municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualesquiera de éstas, entre sí, salvo aquellos conflictos que sean de la competencia de otras jurisdicciones en virtud de la Constitución o leyes especiales,” formulamos el siguiente comentario:

“Comentario 104: En esta materia de control de constitucionalidad de los conflictos de competencia, de nuevo es indispensable distinguir entre los conflictos de orden constitucional, entre órganos del Poder Público, en virtud de normas constitucionales, que son los que deben ir al conocimiento de la Jurisdicción Constitucional; de los conflictos administrativos entre autoridades y órganos del Estado, que son los que caen bajo la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”

Sección Tercera. SEGUNDA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE REGULACIÓN SOBRE EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL (JUNIO 2010)

Texto de la opinión formulada sobre el Proyecto de Ley de Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, enviada en junio de 2010 a los profesores Eduardo Jorge Prats y Olivo Rodríguez Huertas, miembros de la Comisión redactora del Proyecto, con ocasión de la discusión parlamentaria del proyecto.

En relación con el texto para Artículo 82 (Objeto del control) del Proyecto de Ley en el cual se preveía establecer que “La acción directa de inconstitucionalidad puede ser interpuesta ante el Tribunal Constitucional contra las leyes y resoluciones dictados por el Congreso Nacional; contra los reglamentos dictados por el Presidente de la República; contra los decretos ejecutivos y demás resoluciones emanados de los diversos órganos de los poderes públicos y dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, incluyendo las declaratorias de los estados de excepción; y contra las ordenanzas; siempre que no se trate de actos administrativos cuya impugnación debe realizarse ante la jurisdicción contencioso administrativa,” formulamos el siguiente comentario:

“**Nota 39.** La redacción de este artículo requiere que se parta del supuesto de que los actos que pueden impugnarse ante el Tribunal Constitucional (Jurisdicción Constitucional), con excepción de los reglamentos, sólo deben ser actos de ejecución directa e inmediata de la Constitución. O en otros términos, que no procede impugnar ante la Jurisdicción Constitucional a los actos administrativos, los cuales sólo pueden ser impugnados, conforme al artículo 165.2 de la Constitución, ante la jurisdicción contencioso administrativa. En la enumeración de actos incluida en el artículo, que sigue la que trae el artículo 185.2 de la Constitución, por tanto, hay actos que definitivamente NO son actos administrativos, como las “leyes” y las “resoluciones” que dicta el Congreso nacional. En cuanto a los “reglamentos” aún siendo actos administrativos, es la Constitución la que reserva su impugnación ante el Tribunal Constitucional, por lo que corresponde precisamente a la Ley Orgánica precisar que no se trata de cualquier reglamento o acto reglamentario (que son actos administrativos) sino sólo los Reglamentos Ejecutivos, es decir, los dictados por el Presidente de la República conforme al artículo 128,1,b. Todos los otros actos reglamentarios dictados por cualquier otra autoridad administrativa nacional, provincial o municipal serían impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa. En cuanto a los otros actos enumerados en la norma, es también precisamente la Ley Orgánica la que debe precisar que los que se reservan al conocimiento de la Jurisdicción Constitucional solo son aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Ello es claro, por ejemplo, en relación con los “Decretos” que debe presumirse que se refiere a los dictados por el Presidente de la República. Estos, en general, son actos administrativos (impugnables, por tanto, ante la jurisdicción contencioso administrativa) excepto aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución que serían los únicos impugnables ante la Jurisdicción Constitucional, como serían muchos de los

dictados por el Presidente de la República como Jefe de Estado, por ejemplo, en materia de estados de excepción o estado de defensa nacional conforme al artículo 128,1 e y f de la Constitución, que sería lo que en otras latitudes se conocen como “actos de gobierno” impugnables ante el Tribunal Constitucional. En cuanto a las “Ordenanzas” debe observarse que en la Constitución esa palabra sólo se usa en el artículo 185.2, y no se usa para calificar ningún acto estatal específico. En la terminología de otros países de América Latina, las Ordenanza son las “leyes locales,” es decir, los actos normativos dictados por los Concejos Municipales autónomos, en las materias que la Constitución les asigna y reserva. Me imagino que eso es a lo que se refiere la norma.

Sección Cuarta: TERCERA APROXIMACIÓN AL PROYECTO DE REGULACIÓN SOBRE EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Texto de la opinión formulada sobre el Proyecto de Ley de Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, enviada en agosto de 2010 a los profesores Eduardo Jorge Prats y Olivo Rodríguez Huertas, miembros de la Comisión redactora del Proyecto, con ocasión de la discusión parlamentaria del proyecto.

En relación con el texto para Artículo 48 (Objeto del control) del Proyecto de Ley en el cual se preveía establecer que “La acción directa de inconstitucionalidad puede ser interpuesta ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas y otras disposiciones generales, incluso las adoptadas por sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma constitucional. Los actos administrativos de efectos particulares solo pueden ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa aún cuando el motivo de impugnación sea su inconstitucionalidad. Procede además para revisar la constitucionalidad de la declaratoria de cualquiera de los estados de excepción”, formulamos el siguiente comentario:

“**Nota:** Insisto en que es indispensable establecer un criterio de distinción entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La Jurisdicción Constitucional no puede conocer de la impugnación de actos administrativos de efectos particulares por razones de inconstitucionalidad. Ello corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Contrariedad al derecho). Lo contrario significaría vaciar de contenido a esta última Jurisdicción. Menos aún puede pensarse que “actos administrativos adoptados por sujetos privados” puedan entrar en la competencia de la Jurisdicción Constitucional. Los sujetos privados por vía de excepción sólo pueden dictar actos administrativos, y en tal caso, los mismos deben controlarse por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En conclusión, la Jurisdicción Constitucional es la llamada a controlar la constitucionalidad de los actos estatales que NO SEAN ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Por ello estimo que debe agregarse a la norma la indicación marcada de que: “Los actos administrativos de efectos particulares solo pueden ser impug-

nados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa aún cuando el motivo de impugnación sea su inconstitucionalidad.”

Sección Quinta: COMENTARIOS SOBRE EL DESLINDE ENTRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AL SANCIONARSE LA LEY DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES (2011)¹²

Recién sancionada la Ley del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales de Marzo de 2011, sobre el tema del deslinde del objeto de control en la Jurisdicción Constitucional y en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, hice los siguientes comentarios:

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ley del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, el control concentrado de la constitucionalidad, conforme a la Constitución, se atribuye al Tribunal Constitucional, el cual está definido como “el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad” (art. 1).

A tal efecto, y siguiendo lo previsto en la Constitución, en la Ley Orgánica se lo concibe como una institución autónoma de los poderes públicos y de los demás órganos del Estado (art. 1), por lo cual los jueces integrantes del Tribunal no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad; no incurriendo en responsabilidad por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (art. 18). Por ello, el artículo 3 de la Ley Orgánica expresamente dispone que “en el cumplimiento de sus funciones como Jurisdicción Constitucional, el Tribunal Constitucional solo se encuentra sometido a la Constitución, a las normas que integran el bloque de Constitucionalidad, a esta Ley Orgánica y a sus reglamentos.”

Conforme a la Constitución, en definitiva, el Tribunal Constitucional fue concebido “con el objetivo de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales” (Considerando Sexto de la Ley), con la competencia para conocer “de los procesos previstos por el artículo 185 de la Constitución.”

12 Véase en general Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011), en *VII Encuentro Iberoamericano de derecho procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho procesal Constitucional, Santo Domingo 2011, Tomo I, pp. 285-330.

II. PRECISIÓN SOBRE EL OBJETO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La competencia del Tribunal Constitucional en materia de control concentrado de la constitucionalidad está definida en la Ley Orgánica, en la Sección I (“Del control concentrado de constitucionalidad”) del Capítulo I (“Del control de constitucionalidad”) del Título II (“De los procesos y procedimientos constitucionales”), estableciéndose que dicho control se ejerce mediante el conocimiento de “la acción directa de inconstitucionalidad” que puede ser interpuesta ante el Tribunal Constitucional “contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma sustantiva.” (art. 36). Se entiende, por supuesto, que en esta expresión de infracción de “norma sustantiva” el artículo se está refiriendo a las infracciones constitucionales tal como se definen en el artículo 6 de la Ley Orgánica.

En el caso de los tratados internacionales, sin embargo, en la Ley Orgánica se dispone que los mismos, luego de que hayan sido objeto de control preventivo de constitucionalidad, y sean reputados como constitucionales, ello impide que los mismos pueden ser cuestionado por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional por los motivos que valoró el Tribunal Constitucional (artículo 57, Párrafo único).

Ahora bien, con esta última excepción, si se sigue literalmente el contenido de la norma, estimé en marzo de 2011 que se trataría en general, de un control concentrado de constitucionalidad que se regula en la Ley en forma universal, que abarcaría materialmente todos los actos del Estado. Ello, sin duda, consideré que constituiría una disidencia respecto de los sistemas de control concentrados de la constitucionalidad en el derecho comparado, cuyo objeto se limita normalmente a las leyes o demás actos de igual rango y valor (como los decretos leyes), así como respecto de actos de los órganos superiores del Estado dictados en ejecución directa de la Constitución, como por ejemplo serían los *interna corporis* del Congreso, los actos de gobierno, como los que declaran los estados de excepción, o las resoluciones, por ejemplo dictadas por la Corte Suprema de Justicia.

Es cierto que el artículo 184 de la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional competencia para conocer de las “acciones directas de inconstitucionalidad contra las *leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas;*” pero también es cierto que la misma Constitución regula la Jurisdicción Contencioso Administrativa, atribuyendo a los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos competencia para “conocer de los recursos contenciosos contra los *actos, actuaciones y disposiciones* de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia” (art. 165.2).

Por tanto, estimé en marzo de 2011 que la Ley reguladora de la Jurisdicción Constitucional era precisamente la que debió establecer con precisión el deslinde de su ámbito u objeto con relación al de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyos jueces también son jueces constitucionales, no sólo cuando ejercen el control difuso de la constitucionalidad como cualquier juez en los casos que resuelven, sin cuando anulan actos administrativos por razones de inconstitucionalidad que es una forma de “contrariedad del derecho.”

En el caso de la República Dominicana, puede decirse que la Jurisdicción Constitucional no tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad; sino que lo que tiene es el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad de ciertos actos estatales, como las leyes y los demás actos estatales de ejecución directa de la Constitución. El control concentrado de la constitucionalidad de los actos administrativos, en cambio, está a cargo de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

III. DE NUEVO SOBRE EL NECESARIO DESLINDE ENTRE EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

En ausencia de regulaciones precisas en la Ley Orgánica, insistí en marzo de 2011, que el deslinde de estas competencias entre los tribunales de las dos Jurisdicciones, la Constitucional y la Contencioso Administrativa, debía ser, sin duda, una de las tareas iniciales del Tribunal Constitucional, lo que estimé debía hacer, como ha ocurrido en general en el derecho comparado, basándose en la naturaleza de los actos impugnados y no en los motivos de impugnación. Para ello, insistimos, resultaban fundamentales las previsiones de la Constitución.

En cuanto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la competencia de los tribunales de la misma es para conocer de la impugnación de los **actos administrativos**, o como lo dice el artículo 165,2 de la Constitución de “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares,” por contrariedad al derecho, es decir, por vicios de inconstitucionalidad o de legalidad propiamente dicha. Por supuesto, la clave de esta norma está en determinar, primero, si los actos administrativos normativos, como los reglamentos, se consideran o no como actos administrativos, lo que en mi criterio no tiene duda; y además, segundo, si hay actos administrativos que puedan estar excluidos del control contencioso administrativo, lo que en mi criterio en principio parece no permitir la norma.

En cuanto a la Jurisdicción Constitucional, la competencia del Tribunal Constitucional es para conocer de las “acciones directas de inconstitucionalidad contra las *leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*,” tal como lo establece el artículo 185,2 de la Constitución. Ahora bien, es esta materia que el Tribunal Constitucional debe interpretar la Constitución para distribuir la competencia entre ambas Jurisdicciones, pues si se atiende literalmente al texto, algunos “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” pueden ser considerados o contener actos administrativos, y otros no.

Es decir, en ausencia de una precisa determinación legal por el legislador, consideré desde el inicio que debía ser el Tribunal Constitucional el que precisara cuándo algunos “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” son meros actos administrativos y por tanto, sujetos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y cuándo otros “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” no son actos administrativos y por tanto, sujetos al control de la Jurisdicción Constitucional; y la clave para ello consideré y considero que no es otra que la interpretación del sistema jurídico conforme a la doctrina de la creación del derecho por grados (Kelsen, Merkl) de manera que llámense como se llamen los actos estatales, deben

estar sometidos al control de la Jurisdicción Constitucional, aquellos actos estatales, como lo son las leyes, dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o de previsiones constitucionales, con rango legal en la formación del orden jurídico. De resto, los otros actos estatales serían de rango sub-legal como los actos administrativos, dictados en ejecución directa de la legislación (e indirecta de la Constitución) y, por tanto, sometidos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esto implica que el criterio de distinción entre la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debe establecerse con claridad con base en la naturaleza de los actos impugnados, independientemente de su denominación formal o de su forma jurídica, y por supuesto, de ninguna manera con base en los motivos de impugnación, pues los motivos de inconstitucionalidad se pueden formular en ambas Jurisdicciones.

De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución el control de “legalidad” de los actos de la Administración Pública lo ejercen los tribunales, y en particular, los de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que deben conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas “contrarias al Derecho” realizadas como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares (Artículo 165,2). Y “contrariedad al derecho” implica contrariedad a la Constitución y, además, a las leyes y demás fuentes de derecho, por lo que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad es una competencia exclusiva de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no puede corresponder a la Jurisdicción Constitucional.

Por tanto, como se dijo, frente a los “decretos, resoluciones y ordenanzas” debe precisarse si en cada caso se trata o no de actos administrativos, pues si se trata de actos administrativos, la competencia para conocer de su impugnación corresponde a los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa aún cuando los motivos de impugnación sean de inconstitucionalidad. Solo en el caso de los “reglamentos,” sin embargo, en particular los dictados por el Presidente de la República (Reglamentos Ejecutivos), aún tratándose de actos administrativos, en virtud de la mención expresa de la Constitución, podrían considerarse que como excepción a la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, correspondiendo la competencia para conocer de su impugnación en forma exclusiva a la Jurisdicción Constitucional. Pero ello consideré que no debía aplicarse a reglamentos, es decir, a los actos administrativos normativos dictados por otros funcionarios de la Administración distintos al Presidente.

Por ello consideramos en marzo de 2011 que la Ley Orgánica pudo haberse dispuesto, casuísticamente, que la acción directa de inconstitucionalidad podía ser interpuesta:

- a. Contra las leyes y resoluciones dictados por el Congreso Nacional;
- b. Contra los reglamentos dictados por el Presidente de la República;
- c. Contra los decretos ejecutivos y demás resoluciones emanados de los diversos órganos de los poderes públicos y dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, incluyendo las declaratorias de los estados de excepción; y

d. Contra las ordenanzas, como leyes locales municipales; siempre que no se trate de actos administrativos cuya impugnación debe realizarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En tal sentido, además, consideraba en marzo de 2011 que debía haberse precisado en todo caso, que los actos administrativos de efectos particulares solo podían ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa aún cuando el motivo de impugnación sea su inconstitucionalidad.

La redacción de los artículos 184 y 185.1 de la Constitución impone que se interprete la competencia de las dos Jurisdicciones en el sentido de que los actos llamados a ser impugnados ante el Tribunal Constitucional (Jurisdicción Constitucional), con excepción de los reglamentos, sólo deben ser los actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución; o en otros términos, que no debe proceder la impugnación ante la Jurisdicción Constitucional de los actos administrativos, los cuales sólo deben ser impugnados, conforme al artículo 165.2 de la Constitución, ante los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En la enumeración de actos estatales que pueden ser objeto de impugnación ante la Jurisdicción Constitucional incluida en el artículo 36 de la Ley Orgánica, sin embargo, se sigue a la letra el mismo texto del artículo 185.1 de la Constitución (*leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*), del cual resulta, sin duda, unos actos estatales que definitivamente *no son* actos administrativos, como es el caso de las “leyes” y las “ordenanzas” y algunas “resoluciones” que dicta el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia u otros órganos constitucionales con autonomía.

En cuanto a los “reglamentos,” como se dijo, aún siendo actos administrativos, es la Constitución la que prevé su impugnación ante el Tribunal Constitucional, por lo que en ausencia de precisión legal, consideré en marzo de 2011 que era el Tribunal Constitucional el llamado a determinar si se trata de cualquier reglamento o acto reglamentario o normativo (que son actos administrativos) o de sólo ciertos reglamentos como los Reglamentos Ejecutivos, es decir, los dictados por el Presidente de la República conforme al artículo 128,1,b de la Constitución, lo que sin duda es la solución acorde con la Constitución. Todos los otros actos administrativos reglamentarios dictados por cualquier otra autoridad administrativa nacional, provincial o municipal deben en cambio ser impugnados ante los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En cuanto a los otros actos enumerados en la norma del artículo 36 de la Ley Orgánica, también consideré en marzo de 2011 que debía ser el Tribunal Constitucional el que tiene que determinar en su jurisprudencia interpretativa cuáles se reservan al conocimiento de la Jurisdicción Constitucional, que deben ser solo aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Ello estimamos que era necesario, por ejemplo, en relación con los “Decretos” que debe presumirse que se refiere a los dictados por el Presidente de la República. Estos, en general, son actos administrativos (impugnables, por tanto, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa) excepto aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución que serían los únicos que deberían ser impugnables ante la Jurisdicción Constitucional, como serían muchos de los dictados por el Presidente de la República como Jefe de Estado, por ejemplo, en materia de declaratoria de estados de

excepción o estado de defensa nacional conforme al artículo 128,1 e y f de la Constitución, que serían lo que en otras latitudes se conocen como “actos de gobierno” impugnables ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto a las “Ordenanzas” debe observarse que en la Constitución esa palabra sólo se utiliza precisamente en el artículo 185.2, y no se la usa para calificar ningún acto estatal específico. En la terminología de otros países de América Latina, las Ordenanzas serían las “leyes locales,” es decir, los actos normativos dictados por los Concejos Municipales autónomos, en las materias que la Constitución les asigna y reserva, que presumimos es el mismo sentido que tienen en la República Dominicana.

Sección Sexta: CONCLUSIÓN: ENSAYO DE PRECISIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

Con base en todo lo anteriormente expuesto, conforme al artículo 185.1 de la Constitución y al artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, corresponde al Tribunal Constitucional ejercer el control de constitucionalidad en relación con las “leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” actos estatales todos que tienen el rasgo común de que han de ser dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y no en ejecución de lo dispuesto en la legislación o en previsiones infracosntitucionales.

De esa enumeración establecida en la norma resulta claro, por supuesto, que los actos judiciales no pueden ser objeto de la acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, no sólo porque no están enumerados en la norma, sino por que los mismos siempre tienen carácter sublegal, es decir, siempre son dictados en aplicación de normas infraconstitucionales.¹³

Los actos enumerados en la norma como objeto de la acción de inconstitucionalidad, por otra parte, puede decirse que *en general*, como lo expresó el Tribunal Constitucional, son “actos estatales de carácter normativo y alcance general,”¹⁴ considerando que la acción directa de inconstitucionalidad “está orientada al ejer-

13 El Tribunal Constitucional en sentencia TC/0052/12 de 19-10-2012, consideró con razón que “Las decisiones jurisdiccionales no están incluidas en la disposición constitucional que instituye dicho recurso.” Véase en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200052-12%20C.pdf>

14 El Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0051/12 de 19-10-2012, resolvió que “La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general.” Véase en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200051-12%20C.pdf>.

cicio de un control *in abstracto* de los actos normativos del poder público,¹⁵ lo que es básicamente cierto siempre que sean dictados en ejecución directa de la Constitución.

En igual sentido, cuando el Tribunal Constitucional ha dicho que “la acción en inconstitucionalidad por vía directa o principal puede ser incoada no sólo contra la ley en sentido estricto, esto es, las disposiciones de carácter general y abstracto aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino también contra toda norma obligatoria como los decretos, resoluciones y actos emanados de los poderes públicos,”¹⁶ hay que precisar que ello es cierto, siempre que se trate de normas dictadas en ejecución directa de la Constitución y no en aplicación de normas infraconstitucionales (sublegal). Estos, los actos estatales de carácter normativo dictados en ejecución de normas infraconstitucionales, están sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por tanto, los actos estatales que pueden ser objeto de la acción directa de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, son entonces los siguientes:

I. LAS LEYES

En primer lugar están las **leyes**, debiendo entenderse estas como los actos dictados por el Congreso nacional como cuerpo legislador, es decir, en ejecución de sus “atribuciones en materia legislativa” establecidas en el artículo 93.1 de la Constitución, y que son sancionadas conforme al procedimiento de formación de las leyes establecido en los artículos 96 y siguientes de la Constitución, y promulgadas por el Presidente de la República conforme al artículo 128.1.b de la misma Constitución.

II. LAS ORDENANZAS

En segundo lugar están las *Ordenanzas*, siempre que se entienda por tales, los actos normativos dictados por los Municipios que tienen el carácter de leyes locales, sancionadas con base en la “potestad normativa” que les asigna el artículo 199 de la Constitución, adoptados en cada Municipio por el Concejo de Regidores que conforme al artículo 201 de la propia Constitución “es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización.”

III. LOS REGLAMENTOS

En tercer lugar están los *reglamentos*, siempre que se trate de reglamentos dictados en ejecución directa de atribuciones constitucionales, como es el caso: *primero*, de los *reglamentos ejecutivos*, es decir, los actos normativos dictados por el

15 Véase la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional en sentencia TC/0052/12 de 19-10-2012, consideró con razón que “Las decisiones jurisdiccionales no están incluidas en la disposición constitucional que instituye dicho recurso.” Véase en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200052-12%20C.pdf>

16 Véase sentencia TC/0073/12 de 29-11-2012 en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200073-12%20C.pdf>

Presidente de la República con base en la atribución que le asigna el artículo 128.1.b de la Constitución;¹⁷ y segundo, de los *reglamentos dictados por órganos constitucionales con autonomía funcional*, a los cuales la Constitución asigna directamente atribuciones reglamentarias como es el caso, por ejemplo, de la Junta Central Electoral, la cual conforme al artículo 212 de la Constitución “tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia,” y conforme al artículo 212.IV tiene “facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.”

Todos los otros actos administrativos normativos o reglamentos dictados por funcionarios públicos en ejecución de atribuciones establecidas en las leyes, como actos administrativos de carácter sublegal que son, están sometidos a control de contrariedad al derecho por parte de los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y escapan de la competencia del Tribunal Constitucional.

IV. LOS DECRETOS

En cuarto lugar están los *decretos* dictados por el Presidente de la República (artículo 128.1.b de la Constitución) siempre que se trate de actos ejecutivos emanados en ejecución directa de atribuciones establecidas en la Constitución, de lo contrario, si son dictados en ejecución de normas infra-constitucionales, al ser de carácter sublegal, constituyen actos administrativos, en cuyo caso, la competencia para controlar su contrariedad al derecho (incluso su inconstitucionalidad) corresponde a los tribunales contencioso administrativos.

Entre esos decretos cuyo control de constitucionalidad corresponde al Tribunal Constitucional, por ejemplo, pueden mencionarse entre los dictados con base en las atribuciones establecidas en el artículo 128 la Constitución, los siguientes, y que en el derecho comparado se denominan actos de gobierno:¹⁸

“f) Tomar las medidas necesarias para proveer y garantizar la legítima defensa de la Nación, en caso de ataque armado actual o inminente por parte de nación extranjera o poderes externos, debiendo informar al Congreso Na-

17 Un ejemplo sería el decreto No. 452-02 relativo a los Administradores Generales de Bienes y casas o apartamentos promovidas y asignadas por el Estado, que fue anulado parcialmente por el Tribunal Constitucional. Véase sentencia TC/0093/12 de 21-12-2102. En <http://tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200093-12%20C.pdf>.

18 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los actos de gobierno y los actos preeminentemente discrecionales,” en Víctor Hernández Mendible (Director), *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas 2012, pp. 131-189. “El control de constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y el principio de la formación del derecho por grados en Venezuela,” en *Revista Jurídica UDABOL*, Universidad de Aquino Bolivia, Año 1, No. 1, La Paz 2012, pp. 83-129; “El régimen constitucional de los Decretos Leyes y de los actos de gobierno” en *Bases y Principios del Sistema Constitucional Venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de noviembre de 2001)*, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 2002, pp. 25-74

cional sobre las disposiciones adoptadas y solicitar la declaratoria de Estado de Defensa si fuere procedente;

g) Declarar, si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, los estados de excepción de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos 262 al 266 de esta Constitución;

h) Adoptar las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias en caso de violación de las disposiciones del artículo 62, numeral 6 de esta Constitución que perturben o amenacen el orden público, la seguridad del Estado, el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas y que no constituyan los hechos previstos en los artículos 262 al 266 de esta Constitución.”

V. LAS RESOLUCIONES

Y en quinto lugar están las *resoluciones*, siempre que se trate de actos dictadas en ejecución directa e inmediata de atribuciones establecidas en la Constitución. Por tanto, en cuanto a las resoluciones del Presidente de la República (art. 128.1.b de la Constitución), si son dictadas en ejecución de atribuciones previstas en normas infraconstitucionales, al ser de carácter sublegal, su control de conformidad con el derecho corresponde a los tribunales constitucionales. En cuanto a las resoluciones dictadas por los Secretarios de Estado como órganos del Poder Ejecutivo, en general, se trata siempre a de actos administrativos sometidos al control de contrariedad al derecho por parte de los tribunales constitucionales. Por ello, por ejemplo, en el caso de la impugnación por vía de acción de inconstitucionalidad contra una la Resolución No. 283/2000, dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio reguladora del subsidio a los combustibles para la generación de electricidad, al analizar el acto impugnado, el Tribunal Constitucional constató que se trataba de un acto administrativo “dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, en normas de derecho inferiores a la Constitución” es decir, “dictada en ejecución directa e inmediata de la legislación,” en ese caso, entre otras, de la Ley No. 290-66, Orgánica de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, de la Ley No. 4115, que le concede a la Corporación Dominicana de Electricidad la facultad para celebrar toda clase de actos y contratos relativos a su función específica; y de la Ley de Reforma de la Empresa Pública No. 141-97), razón por la cual declaró inadmisibile la acción “al tratarse de una resolución que se emite en el ejercicio de un mandato directo de la ley.” El Tribunal Constitucional argumentó que, al contrario, era “el fuero administrativo el competente para dirimir cuestiones que han tenido su origen en actos administrativos ejercidos por mandato de la ley, y es al Tribunal Contencioso Administrativo al que corresponde examinar la cuestión;” y que en el caso, aun cuando los “medios invocados por la accionante” eran “de índole constitucional, en virtud de la naturaleza del acto atacado (resolución que prescribe sobre el desarrollo de un contrato administrativo) tales alegatos corresponden ser examinados en la jurisdicción

administrativa,” conforme a lo dispuesto en los artículos 139 y 165.2 de la Constitución.¹⁹

En cuanto a las resoluciones emanadas del Congreso (art. 128.1.b de la Constitución) y sus Cámaras, en general, se trata de actos estatales que se dictan en ejecución directa de atribuciones establecidas en la Constitución, entre los cuales están, por ejemplo, los *interna corporis*, como serían los reglamentos internos del Congreso (art. 90.3 Constitución), los reglamentos concerniente al su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares a cada Cámara, en los cuales en el uso de sus facultades disciplinarias, pueden establecer las sanciones que procedan (art. 87, 88), y los reglamentos de organización y funcionamiento (art. 119).

Por último, en cuanto a las resoluciones que puedan dictar los órganos constitucionales del Estado que gozan de autonomía funcional, se destacan, por ejemplo, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Junta Central Electoral, cuyos actos dictados en ejecución directa de atribuciones constitucionales caerían dentro de la competencia del Tribunal Constitucional, de resto, los actos administrativos de dichos órganos sólo podrían impugnarse ante la jurisdicción contencioso administrativas.

19 Sentencia TC/0073/12 de 29 de noviembre de 2012, en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200073-12%20C.pdf>

CAPÍTULO VI
LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:
EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONA-
LIDAD Y LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD
ADMINISTRATIVA (1965-1971)

El siguiente es el texto del Proyecto de Ley sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que elaboré con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, y que luego recogimos, elaborando la Explicación que se transcribe de seguidas, en el Informe sobre la reforma de la Administración Pública nacional de 1972.

Sección Primera: PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE
LEY SOBRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA (1965-1971)¹

I. INTRODUCCIÓN

En el *Informe sobre la reforma de la Administración Pública nacional* de 1972, se publicó el Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que como se dijo en el mismo fue elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, y tuvo como antecedentes inmediatos: primero, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 y 1962 por una comisión designada por la misma Comisión de Administración Pública [basado en un proyecto elaborado por el Dr. Tomás Polanco Alcantara, quien a su vez se basó en un proyecto elaborado en 1941 por los Dres. Pedro Guzmán y René Lepervanche Par-

¹ Este texto ha sido tomado del *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo II.

pacén]; comisión de la cual fue secretario el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual [1972] Presidente de la Comisión de Administración Pública; y el Proyecto de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa elaborado para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo B., Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, en 1965, el cual revisado en dicha Consultoría Jurídica y en la Procuraduría General de la República, fue presentado a la consideración del Congreso por el Ministro de Justicia en 1965.”

El régimen jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa establecido en dicho Proyecto de Ley abarca por una parte, la organización de los Tribunales contencioso-administrativos y, por la otra, el procedimiento contencioso-administrativo y sus requisitos procesales, los cuales apenas han sido previstos en la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, complementados con las normas del Código de Procedimiento Civil y elaborados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.² Una vez redactado el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, se ha querido desarrollar a través de la normativa que ahora se comenta, el principio que establece el control jurisdiccional sobre la legalidad y legitimidad de la actividad que ejecuta la Administración Pública (artículo 206 de la Constitución vigente) como lógica consecuencia del sometimiento de la actividad estatal al principio de legalidad. De él surge precisamente la necesidad de la existencia de un régimen de contralor jurisdiccional de la Administración, que determine las reglas que rijan las reclamaciones en los casos en que el ejercicio de la actividad administrativa viole la Ley o afecte un derecho o un interés legítimo de los administrados.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción contencioso-administrativa se aparta de la regulación de la antigua Ley Orgánica de la Corte Federal actualmente vigente, regulando con mayor amplitud y precisión la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que ha sido estructurado en cuatro Títulos denominados: Título I: Disposiciones Fundamentales; Título II: De los Órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Título III: Del Procedimiento Contencioso-Administrativo; y Título IV: Disposiciones Transitorias y Finales; cuyo comentario se hará más adelante. Del análisis de su contenido podrá observarse que el Proyecto, de ser aprobado, constituirá uno de los más eficaces instrumentos de garantía para los administrados y de la adecuación al derecho de la actividad de la Administración Pública.

Ahora bien, debe aclararse desde el inicio que en Venezuela no está consagrada la distinción francesa entre la “jurisdicción administrativa” y la “jurisdicción judicial”, al contrario, nuestra jurisdicción contencioso-administrativa está articulada orgánicamente dentro del Poder Judicial, teniendo en cuenta que la razón última de la procedencia de la acción contencioso-administrativa es siempre, y en todo caso, la misma, esto es, la no conformidad con el derecho de lo actuado por la Administración y consecuentemente la posibilidad de declarar su nulidad, todo ello sin perjuicio de que los Tribunales que lleven a cabo tal confrontación, en su caso, puedan determinar de modo expreso lo necesario en orden al restablecimiento de las

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

situaciones jurídicas individualizadas que hayan podido resultar lesionadas. Sobre la unidad sustancial con que en todo caso se presenta en el Proyecto el recurso contencioso-administrativo, debe aclararse que las diferencias que puedan indicarse en razón de los dos tipos de recursos tradicionalmente admitidos —recurso de anulación y recurso de plena jurisdicción— no son, en modo alguno, bastantes para justificar la regulación de dos tipos de recursos independientes y diferenciados.

Por otra parte, vigente, como se ha dicho, el principio de la unidad de jurisdicción en el ordenamiento jurídico venezolano, al elaborarse el Proyecto se ha tenido clara conciencia de que la jurisdicción contencioso-administrativa no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional que ejerce el Estado, en cuya virtud la naturaleza de los procesos que ella conoce no difiere, esencialmente, de los demás procesos de conocimiento. Por ello en el Proyecto se han recogido las especialidades que una y otros ofrecen, remitiendo en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes (Ley Orgánica del Poder Judicial, Código de Procedimiento Civil, etc.), cuyas normas se aplicarán con carácter supletorio y atendiendo a las particulares características y principios que gobiernan la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 61°).

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

El Título 1 relativo a las Disposiciones Fundamentales, se divide en tres Capítulos, a saber: I: Disposiciones generales, II: De las Partes; y III: Del objeto del recurso contencioso-administrativo.

Las primeras disposiciones de este Título van dirigidas a señalar la especialidad de la jurisdicción contencioso-administrativa pues si bien, como se ha afirmado, la función jurisdiccional es una, ello no impide que a determinados órganos jurisdiccionales se les atribuya el conocimiento de materias especiales y se les estipule un particular procedimiento. De allí que se considere como de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan contra la Administración Pública, fundadas en preceptos de Derecho Administrativo; en otras palabras, las pretensiones que se deducen con ocasión de las relaciones jurídico-administrativas surgidas entre la Administración Pública y otro sujeto; entendiéndose por Administración Pública a los efectos del texto legal: la Administración Pública Nacional; Estatal o Municipal; los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las corporaciones o entidades de derecho público que desempeñen funciones públicas o que tengan a su cargo la representación o defensa de intereses de carácter general, profesional o corporativo (artículo 3°). La legitimación de estas últimas en el proceso proviene, precisamente, de que actúan en defensa de los intereses por los que deben velar según sus normas reguladoras.

En el artículo 2° de este Capítulo se ha desarrollado la disposición del artículo 206 de la Constitución que expresa: “La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley. 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”.

Como se observa, se ha hecho una modificación al hablar de “disposiciones reglamentarias”, en sustitución de “actos administrativos generales”, habida cuenta de la discusión planteada sobre la naturaleza de los reglamentos, en la doctrina administrativa. Al ser los reglamentos normas jurídicas subordinadas a la Ley, el principio de legalidad juega respecto a ellos de igual manera a como lo hace respecto de los actos administrativos, pero por su *carácter material* (son normas de rango sub-legal), su impugnación puede hacerse, además, cuando se trate de reglamentos ejecutivos por vía de inconstitucionalidad tal y como se ha consagrado en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional, del que se habla en el Capítulo VI de esta Cuarta Parte del Informe. Debe anotarse, por otra parte, que ante un reglamento, o ante una disposición de carácter general, es decir, las disposiciones dictadas por la Administración Pública en ejercicio de la potestad normativa o reglamentaria, siempre es admisible la impugnación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa y así se consagra en la normativa del Proyecto.

Se ha dicho ya, que la jurisdicción contencioso-administrativa, conoce de las pretensiones que se deduzcan contra la Administración, sometidas al Derecho Administrativo y se hace tal precisión, porque si bien la personalidad jurídica del Estado (administración) es una, él se desenvuelve a través de relaciones de derecho público y de derecho privado. Por ello se han excluido del conocimiento de esta jurisdicción especial las pretensiones que se deduzcan contra la Administración, cuando actúa como cualquier otro sujeto de derecho, verbigracia: pretensiones procesales civiles, laborales o mercantiles o aquellas otras que aún estando fundadas en normas de derecho administrativo, la ley exceptúa.

Se incorpora en este primer Capítulo además, la disposición relacionada con el recurso contencioso-administrativo de interpretación, cuya interposición sólo será posible en los casos en que la Ley lo prevea expresamente. En el sistema francés, donde tiene origen el recurso contencioso-administrativo de interpretación, se le consagra no sólo para decidir cuestiones prejudiciales sino también para la interpretación de actos y contratos administrativos.³

En Venezuela en cambio, dicho recurso ha sido reducido a los casos de las cuestiones prejudiciales. En efecto, se estima, el recurso de interpretación debe proceder cuando la autoridad judicial ordinaria está obligada a suspender el proceso porque una cuestión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es decisiva para su solución definitiva, aparece en el curso del mismo. De este modo, el juez contencioso-administrativo decide sobre la interpretación de un contrato o acto oscuro o sobre la apreciación de su legalidad, cuando se le pide resolver si el acto que alguna de las partes tacha de ilegal, lo es o no. En consecuencia, el juez ordinario basará su decisión en la interpretación que el juez contencioso-administrativo haya hecho. Sin embargo, como se ha dicho antes, la

3 Véase “El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el Sistema Jurídico Venezolano”, por Allan-R. Brewer-Carías y E. Pérez Olivares, *Revista de la Facultad de Derecho* N° 32, Caracas 1965, págs. 103 a 126.

doctrina francesa ha aceptado la interposición de dicho recurso en forma directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En todo caso, cabe indicar que el Proyecto no consagra el recurso de interpretación en términos generales, sino que hace remisión a lo que se establezca por Ley especial. Como antecedente legal en Venezuela, debe citarse el recurso de interpretación que consagra la Ley de Carrera Administrativa de 1970, en su artículo 64.

Por otra parte, se establece igualmente, que la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá de asuntos de naturaleza civil, mercantil o laboral, cuando los mismos se planteen como cuestiones prejudiciales o incidentales a la decisión de un recurso contencioso-administrativo. Recuérdese que la cuestión prejudicial es aquella cuyo conocimiento corresponde a otra jurisdicción, pero que está tan íntimamente ligada a la que se ventila en el proceso que su decisión puede influir en la resolución final de éste. De este modo, los proyectistas en vez de adoptar el criterio de suspender la tramitación del procedimiento en que dicha cuestión se plantea, optaron por atribuir competencia al juez contencioso-administrativo, para decidir sobre ella, a los solos fines de resolver la pretensión que éste conoce y reduciendo sus efectos a ese particular proceso. En tal virtud, las declaraciones que los tribunales contencioso-administrativos hagan sobre dichas cuestiones, podrán ser revisadas, a su vez, por la jurisdicción ordinaria.

El artículo 5° del Proyecto se contrae a determinar la “improrrogabilidad” de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. La competencia por tanto, además de ser un requisito procesal (uno de los elementos que deben concurrir para que el órgano jurisdiccional pueda examinar la pretensión en cuanto al fondo), podrá ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional, en cuyo caso, la resolución que sobre ello se adopte deberá ser fundada con indicación del órgano que se estima competente para conocer de la materia.

El Capítulo II se refiere a las partes; en otras palabras, a las personas públicas o jurídicas que se constituyen en sujetos de un proceso, para pretender en él la tutela de sus derechos e intereses legítimos. En tal virtud, los artículos de este Capítulo se contraen a determinar quiénes están legitimados para solicitar la anulación de los actos y disposiciones contrarias a derecho, esto es, las personas que tuvieren en ello un interés legítimo, personal y directo y las que hubieren sido afectadas en sus derechos subjetivos, aun cuando en este último caso, el recurrente podrá solicitar el reconocimiento de su situación jurídica individual y el restablecimiento de la misma cuando hubiere sido lesionada por el acto o disposición recurridos. Como se observa, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, viene dado por un criterio de legitimación, esto es, la titularidad de un derecho subjetivo lesionado o de un interés personal, legítimo y directo.

En virtud del sistema consagrado en el Proyecto, se conjuga en una sola norma la legitimación necesaria para recurrir contra un acto administrativo contrario a derecho y la requerida para reclamar derechos subjetivos lesionados, de acuerdo con las dos clases de pretensiones que pueden aducirse: las de anulación y las de plena jurisdicción.

Respecto de la existencia del interés personal, directo y legítimo para demandar la anulación de un acto ilegal, puede decirse que ella se ha establecido a fin de evitar que cualquiera pueda acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, con una

pretensión por la que no tiene interés alguno o tiene un simple interés, lo que complicaría además la buena marcha de la Administración entrabándola con el ejercicio de recursos sin fundamento alguno. Así pues, habrá interés legítimo (protegido por el ordenamiento jurídico), personal y directo para solicitar la anulación de un acto administrativo, cuando de prosperar la acción entablada se derive un beneficio a favor del recurrente.

Por lo que toca al reconocimiento de una situación jurídica individual y a su restablecimiento, la ley exige que el recurrente ostente un derecho subjetivo reconocido por el ordenamiento jurídico que se ha impugnado. En esta forma, quien reclame el reconocimiento de una situación jurídica, será incuestionablemente quien ostente su titularidad o aquél a quien se le haya cedido o transmitido (artículo 9°).

La parte demandada será la Administración Pública (artículo 3°) pero no abstractamente considerada, sino una persona jurídica concreta, es decir, la entidad de la cual emanó el acto que se recurre y siempre y cuando se hubie-re agotado la vía administrativa. En este sentido, se entenderán igualmente como demandadas las personas que sean titulares de derechos en virtud del acto impugnado o deriven de él intereses personales, legítimos y directos.

En cuanto a la norma prevista en el artículo 13 del Proyecto debe señalarse que de acuerdo con el artículo 68 de la Constitución: “Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la Ley...” de donde resulta el derecho que asiste a cualquier particular de comparecer directamente ante los jueces en defensa de sus intereses. Sin embargo, en la actualidad, dada la complejidad de los problemas jurídicos que pueden surgir en la tramitación de un juicio, la tendencia es que las partes no comparezcan directamente sino que lo hagan a través de profesionales del derecho. En esta forma en el citado artículo del Proyecto se ha previsto que “Los administrados que como demandados o demandantes, fueran partes ante esta jurisdicción, deberán estar en todo caso representados o asistidos de abogado”, con lo que se repite el principio consagrado en la primera parte del artículo 4° de la Ley de Abogados vigente que expresa: “Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso...”

El Capítulo termina con las normas relativas a la representación de la administración demandada, por lo que en concordancia con la Ley de la materia, se deja al Procurador General de la República la representación y defensa de ésta, previéndose que las demás administraciones (artículo 3°) serán representadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por quienes corresponda, de acuerdo con lo previsto en las leyes que las rijan.

Debe hacerse especial consideración del modo en que el Proyecto destaca la actuación del Procurador General de la República, al que además del desempeño de sus funciones como parte, cuando sea demandada la República, se le concede la facultad de dictaminar en todos los recursos contencioso-administrativos (artículo 15) y la de formular más tarde, en tales casos, la apelación correspondiente. Ello es consecuencia de las funciones que al Procurador General de la República le corres-

ponden como vigilante del recto obrar jurídico de la Administración, permitiéndosele, incluso la formulación de los correspondientes recursos en interés de la ley. La colaboración que en su misma continuidad puede prestar a estos efectos la actuación del Procurador de la República, como punto *de* arranque para instar el establecimiento de un cuerpo uniforme de doctrina en materia contencioso-administrativa, es realmente inestimable, por lo que se refiere al afianzamiento y desarrollo de esta jurisdicción.

El Capítulo III se refiere a uno de los puntos más importantes a que se contrae la normativa de la Ley, esto es, “el objeto del recurso contencioso-administrativo”.

En efecto, para que se admita una pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es necesaria la existencia previa de un acto administrativo y que aquella se deduzca precisamente en relación a éste ya sea para solicitar la declaración de su no conformidad con el derecho, ya para exigir el reconocimiento de una situación jurídica individual y la adopción de las medidas necesarias a su restablecimiento (artículo 2°).

La función administrativa, como las demás funciones estatales se realiza a través de una sucesión de actos que culmina con el acto estatal contentivo de la declaración plena de la función que se ejerce. De allí que se considere acto administrativo toda manifestación de voluntad del órgano administrativo actuando en función administrativa, creadora de efectos jurídicos. En esta sucesión de actos cabe formular una distinción fundamental: en primer lugar, nos encontramos con los actos que constituyen un simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa a cargo del órgano competente; ellos preparan la resolución administrativa y han sido denominados “actos de trámite”. En segundo lugar, los actos administrativos “definitivos”, que constituyen la manifestación final de la acción administrativa. Partiendo de las categorías antes citadas, el Proyecto admite el recurso contencioso-administrativo frente a los actos administrativos definitivos y contra los actos administrativos de trámite, sólo cuando pongan término al procedimiento administrativo o impidan su continuación, siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos, esto es, cuando el acto decida directa o indirectamente sobre el fondo del asunto. Por ejemplo, aquellos actos que subordinan la decisión de un procedimiento a la realización de hechos eventuales o indeterminados, o los que suspenden la tramitación de un expediente por tiempo indefinido. La frase final del artículo 17 del Proyecto: “siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos”, expresa en otras palabras el principio del agotamiento de la vía administrativa, es decir, cuando el acto de que se trate, no sea susceptible de ulterior recurso ordinario, porque haya sido dictado por la autoridad de grado superior en la escala jerárquica, y respecto del cual sólo podrá recurrirse en vía jurisdiccional.

En el artículo 18 se consagra el importante principio de que los reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general podrán ser objeto de una pretensión procesal administrativa de anulación, extendiéndose la posibilidad de impugnar hasta los actos administrativos dictados en aplicación de tales reglamentos o disposiciones generales, cuando el fundamento del recurso sea el de que ellas son contrarias a derecho. Con esto, se admite además de la impugnación directa de los reglamentos y disposiciones generales, el recurso que la doctrina ha denominado “re-

curso contencioso-administrativo indirecto”, esto es, aquél mediante el cual se recurre del acto que aplica un reglamento con infracción del ordenamiento jurídico. Su inclusión constituye una garantía más para los administrados, ya que éstos, normalmente, no se preocupan de la existencia de reglamentos ilegales, ni tienen conocimiento de ellos, hasta que no sufren las consecuencias con motivo del acto que los aplica.

El artículo 19 declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos que reproduzcan, confirmen o sean aplicación o ejecución de precedentes resoluciones administrativas firmes o cuya validez hubiere sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Las razones de la improcedencia del recurso en esos casos son las que sucintamente se exponen a continuación: En primer lugar, respecto de los actos que reproduzcan o confirmen otros, porque el acto es dictado en presencia de los mismos hechos, en base a fundamentos iguales, en el mismo expediente y en relación a los mismos interesados. Como se observa juega aquí el principio de la cosa juzgada administrativa: identidad en cuanto a los sujetos, en cuanto a la pretensión y en cuanto al fundamento de ésta. En segundo lugar, respecto del acto que sea aplicación o ejecución de una resolución administrativa ya firme, porque el mismo sólo es consecuencia de un acto consentido, no recurrido en tiempo hábil. Y en tercer lugar, respecto de aquél cuya validez ha sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa, porque es obvio que no procede el interponer recurso alguno ante dicha jurisdicción, si ésta ya ha opinado sobre la validez de dicho acto.

El Proyecto consagra un lapso de seis meses como plazo válido para la interposición del recurso, el cual ha sido calificado por la doctrina, como perentorio o preclusivo, pues una vez transcurrido, fenece, es decir, se produce la caducidad. Debe advertirse que la previsión legal elimina la dualidad de plazos que existe en la Ley Orgánica de la Corte Federal en sus artículos 7°, numerales 9° y 25°, y sobre la cual la Corte ha decidido aplicando siempre el más amplio, esto es, el de seis meses.

El plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, como todo plazo, ha de tener una fecha inicial de referencia, la cual variará según los casos; así lo prevé el artículo 20 del Proyecto. En consecuencia, para solicitar la anulación de una disposición reglamentaria o de un acto administrativo general o particular, el plazo comenzará a correr a partir de la publicación o notificación del acto. Sin embargo, dada la unificación del procedimiento del recurso contencioso-administrativo que establece el Proyecto, no escapó a sus redactores la injusticia que se cometería en caso de estipular sólo un plazo de seis meses para la interposición del recurso dirigido a obtener la cancelación de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de situaciones jurídicas individuales lesionadas por la actividad administrativa. En este caso, la disposición expresa que dicho plazo comenzará a contarse a partir del día en que se desestime la reclamación administrativa previa de que habla el artículo 30 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, reclamación que podrá interponerse dentro del término de prescripción de las acciones respectivas, de conformidad con el Código Civil, esto es, diez años para las acciones personales y veinte años para las acciones reales; de allí que la norma estipule, además, que la no impugnación del acto administrativo no impide el ejercicio de dichas acciones.

Comentario especial merece la excepción de ilegalidad que se consagra en este artículo. En efecto, expresa en el segundo párrafo de su encabezamiento que: “la ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario”. Con ello, los proyectistas recogieron el dispositivo contemplado en el artículo 7° ordinal 9° de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Esta disposición responde al aforismo *QUAE TEMPORALIA SUNT AD AGENDUM, PERPETUA SUNT AD EXCIPIENDUM*, en otras palabras, los argumentos jurídicos que no puedan ser invocados en justicia en tiempo determinado, pueden serlo siempre como excepción. La existencia de la excepción de la ilegalidad dentro del procedimiento contencioso administrativo obedece a la circunstancia de que la ilegalidad que afecta al acto de que se trate, no desaparece por el hecho de haber transcurrido el lapso legal para interponer recurso en su contra. Respecto de los actos administrativos individuales, en contra de los cuales puede intentarse el recurso de anulación, ha sido establecido un lapso determinado de caducidad, en virtud del cual no podrán impugnarse por vía de acción después de vencido el lapso correspondiente. Sin embargo, el acto administrativo anulable, de efectos individuales podrá ser impugnado siempre por la vía de excepción.

Por otra parte, se establece en este Capítulo que la sola declaratoria de nulidad de las disposiciones o actos impugnados, no presupone derecho a indemnización, pues aquél debe haber producido un daño cierto, evaluable económicamente e individualizado para que opere la indemnización a favor del presunto perjudicado.

La norma final del Capítulo, consagra en primer lugar, la posibilidad de acumular en un recurso las pretensiones, no incompatibles entre sí, deducidas contra un mismo acto o una misma disposición o que referidos a varios actos tengan entre ellos conexión directa e inmediata: tal es el caso de la reclamación de daños y perjuicios en virtud de la ejecución de un acto ilegal; y en segundo lugar, la facultad del órgano jurisdiccional para ordenar la acumulación en uno solo, de varios recursos contencioso-administrativos, lo cual es admisible en virtud de la unificación de los recursos contencioso-administrativos que plantea el Proyecto. Se nota aquí, de nuevo, otra diferencia con el régimen vigente establecido en la Ley Orgánica de la Corte Federal, de acuerdo con el cual el procedimiento de anulación y el de plena jurisdicción, son completamente diferentes. Con esta previsión, se persigue disminuir el número de procesos, esto es, lograr la economía procesal e impedir que se dicten decisiones contradictorias sobre pretensiones conexas.

III. EL RÉGIMEN RELATIVO A LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 206, 215 y la Disposición Transitoria decimoquinta de la Constitución, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que señale la Ley; en tal virtud, el Título II del Proyecto se contrae a determinar cuáles son los órganos que integran dicha jurisdicción, a cuyos fines señala como tales: a) la Corte Suprema de Justicia, b) el Tribunal Superior de la Carrera Administrativa y c) los Tribunales contencioso-administrativos y los Tribunales contencioso-fiscales. En los Capítulos II, III y IV de este Título se regulan, en líneas generales, la competencia y organización de los mismos.

El Proyecto ha establecido el principio de la doble instancia, como fórmula que permitirá asegurar al máximo la protección de los derechos e intereses de los administrados.

El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo ocupa grado intermedio entre la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales inferiores, a través de lo cual se persigue: por una parte, facilitar una segunda instancia frente a los recursos formulados contra la actuación de la Administración Pública Nacional, al reservarse la instancia superior a la Corte Suprema de Justicia; y por la otra, descongestionar al máximo órgano jurisdiccional, pues se sustraen de su conocimiento, las apelaciones hechas contra las decisiones de los tribunales inferiores. Todas estas normas persiguen como finalidad fundamental la de acelerar la administración de justicia, tan esencial para su acierto y efectividad.

Como aspecto resaltante de este Título debe señalarse el de las condiciones exigidas para ser magistrado del Tribunal Superior y de los Tribunales administrativos y fiscales. Se desea con ello reclutar el personal más idóneo para lograr la especialización que requiere la naturaleza específica de esta jurisdicción; de allí que, además del régimen ordinario aplicable a los jueces, ya previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, se prevean en el Proyecto los siguientes requisitos: ser mayor de treinta años, el haber ejercido la docencia universitaria en materia de derecho público o, haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la administración pública por más de cinco años, en un caso, o de tres en el otro o, haber sido magistrado de otros Tribunales administrativos. La Ley da cabida con ello a las “especiales condiciones de aptitud” de que habla el artículo 112 de la Constitución vigente.

IV. EL RÉGIMEN RELATIVO AL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En el sistema vigente en Venezuela, el procedimiento contencioso-administrativo, constituye uno de los aspectos peor regulados, por lo que es precisamente este vacío el que principalmente quiere llenarse con el Proyecto que se comenta a través de las disposiciones consagradas en su tercer Título, dividido en cinco Capítulos denominados así: I: Disposiciones Generales; II: Del procedimiento ordinario en primera o única instancia; III: Del procedimiento en segunda instancia; IV: De la ejecución de la Sentencia y V: De los procedimientos especiales fiscales.

Se contemplan en el primero de sus Capítulos las disposiciones generales relacionadas con la suspensión de la ejecución del acto administrativo y con el carácter inquisitorio del proceso contencioso-administrativo.

Debe recordarse aquí que el acto administrativo una vez dictado, se revela como acto obligatorio cuyos efectos vinculan tanto al órgano del cual emana como a las personas a quienes va dirigido. En consecuencia, cualquier acto administrativo se tiene por válido y productor de efectos jurídicos en tanto su validez no quede desvirtuada ante los órganos jurisdiccionales competentes, esto es lo que se ha denominado en la doctrina “principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos”, del cual deriva la ejecutividad de los mismos y la posibilidad de ejecución forzosa a cargo de la Administración (ejecutoriedad). En tal sentido, se entiende por ejecutividad del acto administrativo su cualidad jurídica para habilitar a

la Administración a los efectos de que pueda proceder a realizar los actos y operaciones necesarias a su ejecución, en otras palabras, que el acto sea cumplido. De este principio de la ejecutividad del acto administrativo resulta la regla de que los recursos administrativos o jurisdiccionales que contra ellos se interpongan no tendrán carácter suspensivo, así se ha establecido en los artículos 90 y 98 del Proyecto de “Ley de Procedimientos Administrativos” cuyo comentario se ha hecho en el Capítulo III de esta Cuarta Parte del Informe. Al respecto expresan los mencionados artículos que “Los actos administrativos una vez que fueren publicados o debidamente notificados serán inmediatamente ejecutivos, por lo que conforme se establece en el artículo 98 de esta Ley, la interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto” y el 98: “la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado salvo previsión legal en contrario... El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho a que se refiere el Título I de esta Ley. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente”.

Del mismo modo, el Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, prevé en el primero de los artículos de este Capítulo que el Tribunal acuerde la suspensión del acto cuando su ejecución pueda causar gravamen irreparable o de difícil reparación y se otorgue, a petición del tribunal, caución suficiente, esto en virtud de la especial gravedad de los daños y perjuicios que su ejecución irrogaría al administrado, gravedad que será apreciada por el órgano jurisdiccional en cada caso.

Respecto a la facultad que se da a los tribunales de esta jurisdicción para que de oficio o a instancia de parte puedan ordenar la práctica de cualesquiera diligencias que tengan relación con los puntos controvertidos, debe señalarse que ello no es otra cosa, que el reconocimiento de la naturaleza inquisitoria del procedimiento contencioso-administrativo. En efecto, en él juega papel preponderante el juez en la búsqueda de las pruebas y en la dirección del proceso, carácter que lo diferencia del procedimiento que puede denominarse ordinario, en el cual, la conducción del proceso y la producción de las pruebas queda en manos de la parte y el juez aparece tan sólo como árbitro del debate. Estos poderes del juez contencioso-administrativo serán mayores cuando se trate de la acción contra una disposición reglamentaria o un acto administrativo contrario a derecho.

En razón de que el Título contempla dos clases de procedimiento: el ordinario o en única instancia y, el procedimiento en segunda instancia, la norma que finaliza este Capítulo hace referencia al caso de los recursos contencioso-administrativos sin procedimiento especial, los cuales se regirán por las disposiciones del Capítulo relativo al procedimiento ordinario y que serán, en todo caso, supletorias de las que regulen los procedimientos especiales.

El Capítulo Tercero merece especial atención pues desarrolla en seis secciones, las fases más importantes por las que atraviesa el procedimiento contencioso-administrativo. Las secciones se han titulado: de la interposición del recurso; de la admisión del recurso; de la contestación de la demanda; de las pruebas y de la rela-

ción del juicio, de la sentencia y, de las otras formas de terminación del procedimiento.

Es notable la diferencia entre el régimen que el Proyecto consagra y las disposiciones que actualmente rigen esta materia. En efecto la Ley Orgánica de la Corte Federal apenas manifiesta en seis artículos cuál es el procedimiento a seguir para los casos que contemplan los numerales 8°, 9°, 10°, 11° y 12 de su artículo 7°, es decir, entre otras, para la interposición del recurso (numeral 9°) contra los actos administrativos ilegales o para exigir de la Administración el pago de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por los actos, hechos o actuaciones de la Administración Pública sometidos al Derecho Administrativo. En efecto, dicha Ley Orgánica prevé lo siguiente en su “Artículo 25: “En los casos a que se refiere el numeral 9° del artículo 7° de esta Ley, y en los no previstos, se seguirá el siguiente procedimiento: 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. Recibido el expediente y hecha la notificación exigida por el artículo 27 la Corte emplazará por cartel que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, a todos los que se crean interesados, a fin de que concurran dentro de un lapso prudencial —indicado en el cartel— a hacerse parte del recurso. Vencido este lapso de emplazamiento, los interesados promoverán dentro de las cinco audiencias siguientes las pruebas que estimen pertinentes, las cuales se evacuarán dentro de las diez audiencias posteriores al vencimiento de las cinco dichas, sin concederse término de distancia. Si no se hubieren promovido pruebas, o si promovidas, hubiese transcurrido el lapso de evacuación, comenzará la relación durante la cual podrán evacuarse las pruebas de confesión, experticia e inspección ocular, que se hubieren promovido dentro del primer lapso de cinco audiencias. Terminada la relación, se oirán los informes de los interesados y se procederá a dictar sentencia, pudiendo antes la Corte dictar auto para mejor proveer. En la resolución del recurso la Corte podrá confirmar la decisión impugnada o reponer el procedimiento. En todo caso se aplicará en cuanto a costas las reglas del Código de Procedimiento Civil”.

La transcripción de dicho artículo es importante hacerla antes de entrar a analizar el articulado de este Capítulo, a fin de anotar las modificaciones y ampliaciones de la normativa del Proyecto que versa sobre el procedimiento contencioso-administrativo.

En efecto, si el proceso es una institución de satisfacción de las pretensiones que una parte aduce contra otra, es lógico que su iniciación se haga a través del acto que impulsa la actuación del órgano jurisdiccional, en otras palabras, mediante la demanda. Dada la distinción que se ha hecho en el derecho y legislación comparados, entre el escrito de interposición del recurso y la demanda propiamente dicha, esto es, el acto mediante el cual se formula la pretensión, los proyectistas han redactado la disposición que inicia el Capítulo cubriendo ambos supuestos (artículo 42). En este sentido se habla del escrito de interposición del recurso en el que se identificará el recurrente, se señalará el objeto del recurso y se expresará la pretensión del recurrente, los motivos que en derecho la fundamentan, así como cualquier otra cuestión cuyo conocimiento proponga a los Tribunales de esta jurisdicción, indicán-

dose, en los casos que la Ley lo exija, la cuantía del recurso. Esta norma se completa con otro artículo que prevé la posibilidad de ampliar el escrito, la cual se comenta más abajo.

Interpuesto el recurso se dará recibo por Secretaría y el Presidente del Tribunal, designará el Magistrado ponente.

Al escrito, deberán acompañarse los siguientes documentos: a) el poder que acredite la representación del compareciente cuando no sea el mismo interesado, b) la copia del acto y si hubiere sido publicado, un ejemplar del diario o Gaceta Oficial en la que tal publicación se efectuó, o en su defecto, el número y fecha de la edición respectiva.

A continuación, se establece la obligación a cargo de la autoridad administrativa de remitir el expediente donde consten todas las diligencias que se hubieren realizado en la tramitación del procedimiento administrativo, envío que se producirá dentro de un plazo no menor de diez ni mayor de 15 días continuos, a contar de la fecha de recibo del oficio que al efecto se remita. En esta forma el órgano jurisdiccional podrá conocer y utilizar todos los datos que figuran en dicho expediente, aun cuando las partes no las hayan hecho valer en el proceso. Como se observa, la misión inquisidora del juez contencioso-administrativo logra su plenitud, pues revisará no sólo el acto cuya impugnación se interpone, sino hasta las actuaciones administrativas que lo originaron.

Ante la importancia que reviste el expediente administrativo para el proceso contencioso-administrativo, la Ley establece una sanción de multa al funcionario responsable del retraso en enviarlo y arresto de ocho días para quienes se opusieren o impidieren su actuación. En caso de venir el expediente incompleto, el juez podrá requerir de la Administración que sea completado en la misma forma y bajo los mismos apercibimientos que el artículo indica.

Debe destacarse que es éste uno de los puntos en que la ley establece sanciones para el caso del incumplimiento de sus disposiciones. En esta forma, la responsabilidad juega aquí para el funcionario que no remita al Tribunal en debido tiempo y forma el expediente administrativo correspondiente, en cuanto que como es obvio, el conocimiento del mismo es en principio el mejor camino para pronunciarse sobre la acomodación al derecho del acto o disposiciones recurridos. Ahora bien, la ley prevé también otros dos casos de responsabilidad; el primero para los jueces que no sentenciaren oportunamente y el segundo, para quienes no acaten el cumplimiento a lo ordenado por los tribunales contencioso-administrativos, a fin de llevar a cabo la ejecución de las sentencias dictadas por ellos. (Artículos 66, 84 y 85).

Una vez recibido el expediente, el recurrente podrá, dentro de las cinco audiencias siguientes, ampliar o reformar su escrito inicial; ello porque a la vista de dicho expediente aquél podrá completar su información mediante los nuevos datos puestos a su disposición a través del conocimiento del mismo. Por esta vía, el recurrente podrá ampliar su pretensión dándole una mejor y más acabada fundamentación.

La sección segunda que trata de la admisión del recurso, envuelve una importante modificación al sistema actual, en el cual la declaratoria de inadmisibilidad se hace al decidirse el recurso. En tal sentido, el proyecto dispone que dentro de

las tres audiencias siguientes al vencimiento del término para reformar el escrito o, la fecha de presentación del mismo, el juez sustanciador admitirá el recurso o lo declarará inadmisibles mediante decisión motivada. Esta declaración procede: por extemporaneidad del recurso, por incompetencia del tribunal, por carencia de legitimación del recurrente si éste o su representante no tienen cualidad para comparecer en juicio.

La modificación señalada involucra, por lo demás que sea sólo después de dictada la declaratoria cuando se haga la comunicación al representante de la entidad de que se trate, emplazándola para contestar la demanda al décimo día hábil siguiente a su notificación, la cual se entenderá realizada una vez transcurridos 15 días a contar de la fecha del recibo del oficio.

La sección tercera comprende la normativa destinada a regular el acto de contestación a la demanda y las formalidades a cumplirse, y la sección cuarta está referida a las pruebas y a la relación del juicio. Esta requiere un comentario especial.

En efecto, la actividad probatoria dentro del proceso tiene como finalidad fundamental la de convencer al juez contencioso-administrativo de la existencia o inexistencia de los datos procesales que han de servirle para fundar su decisión. La Ley Orgánica de la Corte Federal, apenas hace mención de este importante aspecto del proceso cuando en su artículo 25 dispone... “Vencido este lapso de emplazamiento; los interesados promoverán dentro de las cinco audiencias siguientes las pruebas que estimen pertinentes, las cuales se evacuarán dentro de las diez audiencias posteriores al vencimiento de las cinco dichas, sin concederse término de distancia”. En el Proyecto, por el contrario, además de ampliarse el término de promoción (10 audiencias) y de evacuación (20 audiencias) se regula más detalladamente su tramitación. En consecuencia, las reglas que rigen la prueba en el proceso civil y señalan la admisibilidad de ésta cuando se está ante hechos dudosos o controvertidos, deben aplicarse al proceso administrativo y así lo han hecho los proyectistas (artículos 59-63); en esta forma, habrá que acudir, en lo no previsto por la Ley, a las normas procesales comunes.

Debe hacerse hincapié en que la Ley consagra amplias facultades a los órganos de esta jurisdicción para que puedan disponer de todos los elementos necesarios a los efectos de constatar la adecuación o no al derecho, de lo que, en cada caso, configura la materia del recurso. En tal sentido, tienen marcada relevancia las facultades que el Proyecto contiene en relación a la fase probatoria, ya que, frecuentemente, es en la precisión y análisis de los hechos que han fundamentado el acto administrativo impugnado, donde radica la posibilidad de determinar si éste es ilegal o no. Conviene recordar, por otra parte, que el control de los hechos constituye en la actualidad el punto álgido de esta jurisdicción, a cuyo fin la normativa que se analiza pretende dotar a los Tribunales de los medios necesarios para llevar a cabo las verificaciones respectivas. Se ha procurado también que los plazos y términos, aún siendo suficientes, no sean excesivamente amplios hasta el extremo de retardar en su efectividad las consecuencias a percibir del ejercicio de esta jurisdicción.

Una vez finalizado el período de prueba en sus dos fases de promoción y evacuación o, el día siguiente de haberse contestado la demanda, el tribunal procederá a dictar auto en el que declarará abierta la relación del juicio, señalando fecha para la práctica de los informes en un término no mayor de 15 días. Realizado el acto de

informes, continuará la relación por un término no superior a quince días. Acabada la relación y en caso de no haberse dictado auto para mejor proveer, el Tribunal fijará un lapso no superior a 10 días para dictar sentencia.

La sección quinta, de la sentencia, establece que para que la misma produzca sus efectos normales será necesario que concurran en ella ciertos elementos que el derecho procesal exige. En consecuencia, aparte de las normas procesales comunes que le sean aplicables, el Proyecto fija que la misma decidirá sobre todas las cuestiones debatidas y contendrá decisión clara y precisa con alguno de los pronunciamientos que señala en cinco ordinales el artículo 67.

Si bien el Tribunal no puede modificar la sentencia una vez dictada, sí puede hacer las aclaraciones o ampliaciones que estime oportunas en los términos establecidos por el Código de Procedimiento Civil (artículo 70). Estas aclaratorias o ampliaciones se harán a instancia de parte y versarán sobre puntos que puedan presentar ambigüedad u oscuridad, (artículo 164 del Código de Procedimiento Civil).

La sección sexta remite a las normas del Código de Procedimiento Civil en materia de desistimiento y perención de la instancia. En cuanto al primero, juega el concepto común de que él se produce cuando el demandante renuncia a la petición de la pretensión deducida en un proceso; no hay renuncia del fundamento de su pretensión de manera que siempre podrá alegar el mismo fundamento en apoyo de una nueva demanda. Sin embargo, debe señalarse que el plazo para la interposición del recurso es muy breve (6 meses), de allí que, en materia contencioso-administrativa, tal desistimiento implique materialmente la imposibilidad de demandar nuevamente, pues normalmente dicho plazo habrá transcurrido.

El Capítulo III de este Título, trata del “procedimiento en segunda instancia”. Su previsión en la Ley obedece, como se ha afirmado anteriormente, a la finalidad de garantizar en mayor grado no sólo el acierto de las decisiones de los órganos de esta jurisdicción, sino la efectiva protección de los derechos e intereses de los administrados. Al respecto, la normativa del Capítulo remite al Código de Procedimiento Civil y concreta ciertos puntos de manera especial, tales como las pruebas a admitirse, el término de apelación, etc.

El Capítulo IV, de la ejecución de la sentencia, trata de conciliar el status privilegiado de la Administración con la realización práctica de la pretensión del recurrente, cuya satisfacción es —en último término— la razón de ser del proceso.

Respetando las reglas de la inejecutabilidad de los bienes de las personas públicas, el Proyecto, siguiendo en ello la orientación tradicional del derecho procesal, regula la ejecución de la sentencia en atención al contenido del fallo: por ejemplo la que pronuncia la nulidad de un acto no ofrece mayores problemas en cuanto a su ejecución. Es posible sin embargo, que tal declaratoria en sí misma no sea suficiente y que deba la Administración realizar medidas para llevar a la práctica el contenido de la decisión. En este supuesto, que es también el del restablecimiento de situaciones jurídicas lesionadas, el proyecto parte de consideraciones similares a las que informan el cumplimiento de las obligaciones personalísimas, habida cuenta de que por virtud de la separación de poderes no puede el juez sustituirse a la Administración. Si hubiere renuencia en cumplir lo ordenado, se prevé como medida coadyuvante el establecimiento de la responsabilidad civil y penal de los funcionarios a quienes compete la realización de las medidas indicadas en el fallo. En

especial, el artículo 85 del proyecto tipifica como delito contra la administración de justicia la desobediencia del funcionario a las órdenes indicadas por el Tribunal, tal y como se ha comentado al hablar de la responsabilidad que toca al funcionario negligente en la remisión del expediente administrativo.

En los supuestos de sentencia de condena, el Proyecto toma en cuenta el carácter fungible o no fungible de los bienes objeto de la prestación, siguiendo en ello la regulación que contempla nuestro Código de Procedimiento Civil. Así, cuando se trata de la condena a entregar un cuerpo cierto, el Tribunal pondrá en posesión del mismo al demandante; en tanto que si se trata del pago en cantidades de dinero, la satisfacción del actor debe realizarse a través de los mecanismos usuales, vale decir, la respectiva previsión presupuestaria. Sin embargo, aún en el caso de la condena a entregar un bien determinado, puede llegarse al cumplimiento por equivalente, es decir la indemnización al demandante pero sólo si el bien estuviere afectado al uso público, a un servicio público o a una actividad de interés público. En todo caso, la declaratoria del Tribunal que impone la sustitución de la obligación de entregar el bien por la del pago de una indemnización —que presupone la ilegitimidad de la apropiación de dicho bien— no convalida la irregularidad de la conducta de los funcionarios administrativos cuya responsabilidad civil y penal puede serles exigida.

En cualquiera de los supuestos de ejecución se prevé la responsabilidad concurrente de los funcionarios administrativos a quienes compete cumplir lo ordenado por el Tribunal. Además merece particular atención el dispositivo consagrado en el artículo 84 del proyecto, que recoge la figura de la multa de apremio relativamente nueva en nuestro derecho.

Los procedimientos fiscales están regulados en el Capítulo V del Proyecto, partiendo de la especificidad de los mismos, y del interés fiscal en la pronta recaudación de las contribuciones. Es este último aspecto el que explica, por una parte, los términos más breves para recurrir y, por la otra, la mayor celeridad del procedimiento. Destaca en este punto el propósito de los proyectistas de reducir los distintos procedimientos a un marco común conservando tan sólo la especialidad de los juicios de cuenta.

Un aspecto sobre el cual debe llamarse la atención es el propósito del proyecto de separar los procedimientos para reprimir las infracciones fiscales de aquellos que atienden al contenido sustancial de la obligación tributaria. Sin que ello signifique ningún pronunciamiento sobre la especialidad del ilícito fiscal como categoría perfectamente delimitable del penal, se consideró conveniente, por razones de tradición y de práctica forense, conservar la competencia de los funcionarios administrativos y de los Tribunales de Hacienda en la represión del contrabando. De la misma manera, se consideró que no cabía en este Proyecto la regulación sustantiva del ilícito tributario, remitiéndose en ello a la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Es esta razón la que explica que al determinar la competencia por razón de la materia de los Tribunales fiscales (artículos 35 y 88 del proyecto, en especial del primero de los artículos mencionados), se prefirió una cláusula residual: conocer de los procesos por infracción de leyes tributarias o fiscales, cuando ello no esté atribuido a otras autoridades.

En la sección segunda del Capítulo V se consagra la unificación del procedimiento conforme al cual deben ventilarse los asuntos de la competencia de los

tribunales fiscales, con la sola excepción de los reparos a las cuentas de gastos y los procesos por infracción de leyes tributarias o fiscales, a los cuales ya nos hemos referido. Se consideró conveniente que a la unidad de jurisdicción corresponda, en la medida de lo posible, la unidad de procedimiento.

En esta materia, el Proyecto distingue entre el anuncio del recurso —que debe hacerse ante el funcionario liquidador— de la proposición del mismo, que se hará ante el Tribunal fiscal. Solamente respecto del segundo se exige la fundamentación de la pretensión deducida y para el caso de que el acto impugnado tuviera un contenido monetario, se conserva el principio *solve et repete*, atenuándolo en el sentido de admitir caución sustitutiva. A diferencia de la situación actual, la calificación de la caución ofrecida corresponde al Tribunal y no a la Administración tributaria, previéndose una articulación breve para permitir al recurrente la sustitución de la caución, si la misma fuere considerada inaceptable o insuficiente.

El procedimiento fiscal sigue de cerca al contencioso-administrativo: así el Tribunal debe pronunciarse previamente sobre la admisibilidad o no del recurso, exigiendo, en su caso, la remisión del expediente administrativo; recibido éste, se abre la causa a pruebas o se declara no haber lugar a tal fase del proceso, pasándose a la relación de la causa.

Como puede observarse, se prescinde de la contestación a la demanda, siguiendo en ello la experiencia de los actuales Tribunales fiscales especiales y en concreto, la de los del Impuesto sobre la Renta.

Los aspectos señalados son los que diferencian este procedimiento del contencioso-administrativo pues, desde la apertura del término probatorio en adelante, se ordena seguir el juicio de la misma manera que el contencioso-administrativo.

Dentro de las previsiones del Proyecto solamente se le dio perfil propio como procedimiento fiscal especial, a los juicios de cuenta y en general a los que se sigan para exigir la responsabilidad civil de los empleados de hacienda o de las personas calificadas como tales y la de los funcionarios o empleados públicos.

La regulación del Proyecto no difiere esencialmente del actualmente en vigor conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, salvo por lo que respecta a la continuación del juicio después de la apertura del término de pruebas, cuya regulación es similar a la del procedimiento contencioso-administrativo.

V. DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS DEL PROYECTO

La transición del régimen actual al del Proyecto plantea aspectos de delicada solución, contempladas en el Título IV del mismo. En efecto, se dispone que en tanto la Ley respectiva determine la organización de la Corte Suprema de Justicia, la competencia que a ésta atribuye el Proyecto será ejercida por la actual Sala Político-Administrativa. Basándose en esta razón, no se indica en el Proyecto el procedimiento aplicable ante nuestro máximo Tribunal.

Por último, la creación de los tribunales a que se refiere el Proyecto no puede ser objeto de una regulación rígida, por lo cual se prefirió dejar al Ejecutivo Nacional suficiente margen de acción dentro de un lapso razonable —seis meses— para la implantación progresiva de los mismos así como la transferencia a ellos de la com-

petencia ejercida en la actualidad por los tribunales contencioso- administrativos y fiscales especiales.

***Sección Segunda: PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA***⁴

El siguiente es el texto del Proyecto de Ley sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que elaboré con la colaboración de Sebastián Martín Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, y que luego recogimos en el Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional de 1972.

**TITULO I
DISPOSICIONES FUNDAMENTALES**

**CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. La jurisdicción contencioso-administrativa, a quien corresponde el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan contra la administración pública, con las excepciones señaladas en ésta u otras leyes, se regulará por lo previsto en la presente Ley.

Artículo 2. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular las disposiciones reglamentarias y los actos administrativos contrarios a derecho; establecer la responsabilidad patrimonial de la administración pública; condenar a ésta al pago de cantidades de dinero y a la reparación de daños y perjuicios y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas, lesionadas por los hechos, actos y actuaciones de la administración pública, sometidos al Derecho Administrativo.

Los recursos contencioso-administrativos de interpretación sólo podrán interponerse en los casos previstos expresamente en las leyes.

Artículo 3. A efectos de lo establecido en esta Ley, se entenderá por Administración Pública:

1. La Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal.
2. Los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos.
3. Las Corporaciones o entidades de derecho público que desempeñen funciones públicas, o que tengan a su cargo la representación o defensa de intereses de carácter general, profesional o corporativo.

⁴ Texto publicado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo II.

Artículo 4. La jurisdicción contencioso-administrativa no conocerá de asuntos de índole civil, mercantil o laboral, aun cuando en ellos sea parte o haya de intervenir la administración pública, salvo que los mismos se planteen como cuestiones prejudiciales o incidentales a la decisión de un recurso contencioso-administrativo. Las decisiones que en tal sentido adopten los tribunales de esta jurisdicción, no producirán efectos fuera del proceso en que se dicten.

Tampoco corresponderá al conocimiento de los órganos de esta jurisdicción, los recursos atribuidos a la jurisdicción constitucional, salvo en lo referente a la determinación de la responsabilidad patrimonial a que pudieren dar lugar los actos impugnados.

Artículo 5. La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable. Los órganos de la misma podrán apreciar, incluso de oficio, su falta de competencia. La resolución que a estos efectos adopten los tribunales contencioso-administrativos, siempre habrá de ser fundada e indicar la jurisdicción que se estima competente para conocer del asunto de que se trate. Si el recurrente compareciese ante esta última en el plazo de un mes, a contar desde la fecha de publicación de la resolución indicada, se entenderá como si lo hubiera hecho en el momento en que interpuso el recurso contencioso-administrativo.

Artículo 6. En lo no previsto en esta Ley regirán con carácter supletorio la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimiento Civil, cuyas normas, en todo caso, se aplicarán de acuerdo con las características y principios propios de esta jurisdicción.

CAPITULO II DE LAS PARTES

Artículo 7. La capacidad procesal exigida para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa será la que con carácter general establece el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 8. Están legitimados para solicitar la anulación de los actos y disposiciones contrarios a derecho:

1. Los que tuvieren en ello interés legítimo, personal y directo.
2. Los que hubieren sido lesionados en sus derechos subjetivos.

El recurrente podrá pretender además, en este segundo caso, el reconocimiento de su situación jurídica individual y el restablecimiento de la misma, cuando hubiera sido lesionada por el acto o disposición objeto del recurso.

Artículo 9. Cuando la legitimación derivase de alguna relación jurídica transmisible, quien se subrogue en ella podrá suceder a la persona que inicialmente hubiera actuado como parte, en cualquier estado del proceso.

Artículo 10. Las distintas administraciones públicas podrán impugnar ante esta jurisdicción los actos y disposiciones dictadas por otra administración cuando lesionen sus derechos o sus intereses, en los términos establecidos en el artículo 8 de esta Ley.

Artículo 11. Cuando se impugne un acto administrativo se considerarán como partes demandadas, tanto la respectiva administración, como las personas que deriven de aquellos derechos o intereses legítimos, personales y directos.

Artículo 12. La administración autora de algún acto administrativo individual que fuera firme y creador de derechos a favor de particulares y que, por tanto, no pudiera por sí misma revocarlo, podrá también impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si lo estimare contrario a derecho, previo informe favorable de la Consultoría Jurídica respectiva.

En tales casos se requerirá resolución previa en tal sentido del Ejecutivo Nacional, Estatal o del Distrito Federal tratándose de actos emanados de la administración nacional, estatal o del Distrito Federal respectivamente, del Concejo Municipal si se tratare de actos de la administración municipal, o de aquellos órganos que jurídicamente ostentan la representación de las mismas, tratándose de actos de las restantes entidades y corporaciones a que hace referencia el artículo 3, ordinales 2° y 3° de esta Ley.

La resolución a que se refiere el aparte anterior no podrá recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los que con ella puedan sentir lesionados sus derechos o intereses legítimos, podrán sin embargo actuar como partes en el proceso que a tal fin se inicie.

Artículo 13. Los administrados que, como demandados, o demandantes, fueran partes ante esta jurisdicción, deberán estar en todo caso representados o asistidos de abogado.

Artículo 14. La representación y defensa de la República corresponderá al Procurador General de la República, de acuerdo con lo que establece la ley orgánica respectiva. Las demás administraciones serán representadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por quienes corresponda, con arreglo a las normas jurídicas que las rijan.

Artículo 15. El Procurador General de la República podrá dictaminar en todos los recursos que se interpongan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez contestada la demanda, aun cuando la República no fuere parte en el juicio.

Artículo 16. En ningún caso el representante de la administración demandada podrá convenir, sin expresa autorización del órgano competente.

CAPITULO III **DEL OBJETO DEL RECURSO** **CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Artículo 17. Podrán ser objeto de recurso los actos administrativos definitivos y los de trámite, cuando pongan término al procedimiento administrativo o impidan su continuación, siempre que no pueda ejercerse recurso jerárquico contra ellos.

Artículo 18. Los reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general podrán ser impugnados directamente, sin que sea preciso agotar la vía administrativa.

También se impugnarán directamente ante esta jurisdicción los actos administrativos dictados en aplicación de los reglamentos y disposiciones a que se refiere el

apartado anterior, cuando el fundamento del recurso sea que tales disposiciones son contrarias a derecho.

La falta de impugnación directa de una disposición de carácter general o la desestimación del recurso que contra ella se hubiere interpuesto, no impedirá la impugnación, por quienes estén legitimados, de los actos individuales de aplicación de aquélla.

Artículo 19. No es admisible recurso contra los actos que reproduzcan, confirmen o sean aplicación o ejecución de precedentes resoluciones administrativas ya firmes o cuya validez hubiere sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 20. El término para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa es de seis meses, contados a partir de la fecha de notificación del acto que se impugne.

Cuando se demandare la cancelación de sumas de dinero, la reparación de daños y perjuicios o el restablecimiento de situaciones jurídicas individuales lesionadas por la actividad administrativa, el término para recurrir será de seis meses contados a partir del día en que se considere desestimada la precedente reclamación formulada con carácter previo en vía administrativa conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual podrá iniciarse en el término de prescripción de las acciones respectivas, conforme al Código Civil.

La no impugnación de un acto administrativo no impide el ejercicio de las acciones a que se refiere el aparte anterior.

Parágrafo Único. La ilegalidad del acto administrativo puede oponerse siempre como excepción, salvo que la ley disponga lo contrario. Cuando la excepción sea opuesta ante otros tribunales distintos de los de la jurisdicción contencioso-administrativa, se suspenderá el procedimiento, y el Tribunal respectivo remitirá el expediente al tribunal competente de aquella, quien deberá conocer del asunto conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Artículo 21. La declaratoria de nulidad de las disposiciones o actos impugnados no presupone derecho a indemnización.

Artículo 22. Podrán ser acumulables en un solo recurso las pretensiones que, no siendo incompatibles entre sí, se deduzcan en relación con un mismo acto o con una misma disposición o que, aunque se refieran a varios actos o disposiciones, tengan entre ellos conexión directa e inmediata.

El tribunal, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia de éstas, podrá ordenar la acumulación en uno sólo de varios recursos contencioso-administrativos, una vez que estos fueren presentados, sin que contra la decisión que en tal sentido adopte el tribunal quepa recurso alguno.

**TITULO II
DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

**CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 23. Son órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa:

1. La Corte Suprema de Justicia;
2. El Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo; y
3. Los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales.

**CAPITULO II
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Artículo 24. La Corte Suprema de Justicia, como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá:

1. En única instancia, de los recursos contra actos, disposiciones o actuaciones del Ejecutivo Nacional, considerando como tales, a los efectos del artículo 215, ordinal 7° de la Constitución, los dictados por el Presidente de la República, actuando por sí mismo o en Consejo de Ministros.

2. En alzada, de las apelaciones contra las sentencias que dicte el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo como tribunal de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia, como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa ejercerá además las otras funciones que le corresponden conforme a las leyes.

**CAPITULO III
DEL TRIBUNAL SUPERIOR
DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Sección Primera: De la jurisdicción y competencia

Artículo 25. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo tendrá su sede en la ciudad de Caracas, y jurisdicción sobre todo el territorio de la República. Funcionará en dos salas, que se denominarán Sala de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Fiscal. El Ejecutivo Nacional, podrá mediante decreto aumentar el número de magistrados del tribunal, así como disponer la creación de nuevas Salas, determinando, en tal caso, la competencia de cada una de ellas.

Artículo 26. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo conocerá:

1. En alzada, de los recursos contra las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos y de los tribunales fiscales.

2. En primera instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra actos, disposiciones o actuaciones de los Ministros, de los Directores Generales y de los demás Directores de los Ministerios o funcionarios de categoría similar, siempre que tales actos agoten la vía administrativa, y no estén especialmente atribuidos a los tribunales fiscales, conforme a esta Ley.

3. En primera instancia, de los recursos contra disposiciones, actos o actuaciones del Fiscal General y del Contralor General de la República, siempre que las mismas no tengan por objeto preparar ulteriores resoluciones de la administración y su conocimiento no corresponda a los tribunales fiscales.

Cuando se trate de recursos que tengan por objeto el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, cuya cuantía sea inferior a cinco mil bolívares, el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo conocerá en única instancia.

Artículo 27. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo ejercerá respecto a los tribunales contencioso-administrativos y a los tribunales fiscales las atribuciones que corresponden a los tribunales superiores respecto a los de primera instancia.

Sección Segunda: De la integración del tribunal

Artículo 28. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo estará integrado por nueve magistrados principales e igual número de suplentes, designados conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Tendrá además nueve conjuces, elegidos por el tribunal en pleno.

Para ser magistrado del Tribunal Superior se requieren, además de las condiciones exigidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes:

1. Ser mayor de treinta años.
2. Haber ejercido la docencia universitaria en materia de Derecho Público, o haber desempeñado funciones de asesoría jurídica o de gestión en la administración pública por más de cinco años, o haber sido magistrado en los tribunales contencioso-administrativos o de los tribunales fiscales por un período no menor de cinco años.

Artículo 29. Designados los miembros del tribunal, éste procederá a determinar la integración de cada sala y a elegir al Presidente y al Vicepresidente, los cuales duran un año en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser reelegidos.

El Presidente será miembro de ambas salas, las cuales presidirá y tendrá a su cargo la dirección y coordinación general de los asuntos del conocimiento del tribunal. Corresponde al Vicepresidente suplir las ausencias temporales del Presidente.

Artículo 30. El Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo tendrá un Secretario General, que deberá ser abogado.

El tribunal dispondrá de los servicios administrativos necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones, cuya persona, bajo la dependencia del Secretario, quedará adscrito a las distintas salas. El tribunal dictará su reglamento interno, que habrá de someter a la aprobación de la Corte Suprema de Justicia.

CAPITULO II DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS Y DE LOS TRIBUNALES FISCALES

Sección Primera: De la jurisdicción y competencia

Artículo 31. El territorio de la República estará dividido en cuatro o más circunscripciones judiciales, dentro de las cuales tendrán jurisdicción los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los límites de dichas circunscripciones serán fijados por el Ejecutivo Nacional al decretar la creación de los tribunales y deberán coincidir o abarcar las regiones administrativas establecidas en el país.

Artículo 32. En cada una de las circunscripciones a que se refiere el artículo anterior funcionarán, al menos, un tribunal contencioso-administrativo y un tribunal fiscal.

Cuando en una misma circunscripción funcionaren varios tribunales contencioso-administrativos o tribunales fiscales, el Ejecutivo Nacional podrá distribuir entre ellos el conocimiento de las distintas materias que integran la competencia que esta Ley les acuerda.

Artículo 33. Corresponde a los tribunales contencioso-administrativos conocer en primera instancia de los recursos que se interpongan contra actos o disposiciones de:

1. Los institutos autónomos y corporaciones o entidades de derecho público, que agoten la vía administrativa.
2. Los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y de los funcionarios subalternos de dichas autoridades que agoten la vía administrativa.
3. Las Municipalidades, cuando su conocimiento no estuviese reservado a la jurisdicción constitucional.

Artículo 34. Los tribunales contencioso-administrativos conocerán, en primera instancia, de los recursos que tengan por objeto el pago de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios por las administraciones enunciadas en el artículo anterior y la cuantía sea igual o superior a cinco mil bolívars.

Si la cuantía fuere inferior a este límite, los tribunales contencioso-administrativos conocerán en única instancia.

Artículo 35. Corresponde a los tribunales fiscales, en primera instancia:

1. Conocer de los recursos contra actos de liquidación de impuestos, tasas u otras contribuciones.
2. Conocer del recurso contra los reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, en los casos previstos por la ley.
3. Conocer de las demandas propuestas contra la negativa de la administración a efectuar el reintegro de cantidades pagadas por concepto de contribuciones.

4. Conocer de los juicios de cuenta y, en general, de los procesos que se sigan para exigir la responsabilidad civil a que están sujetos los funcionarios o empleados de hacienda, los funcionarios o empleados públicos y los particulares en materia fiscal, cuando el conocimiento del asunto, en sus casos, no estuviere atribuido por la ley a otra autoridad.

5. Conocer de los procesos por infracciones de leyes tributarias o fiscales, cuando ello no esté atribuido a otras autoridades; y

6. Conocer de todas las controversias que se susciten entre la administración y los particulares con motivo de la interpretación o aplicación de las leyes u ordenanzas tributarias y sus reglamentos, cuando su conocimiento no estuviere atribuido por la ley a otra autoridad.

Artículo 36. Los tribunales fiscales conocerán en única instancia de los asuntos indicados en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo anterior, cuando la cuantía de éstos sea inferior a cinco mil bolívares.

Sección Segunda: De la integración de los tribunales contencioso-administrativos y fiscales

Artículo 37. Los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales fiscales estarán integrados por tres magistrados, designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, y los respectivos suplentes.

Artículo 38. Para ser magistrado de estos tribunales se requiere, además de las condiciones exigidas por la Ley, haber ejercido la docencia universitaria en materia de Derecho Público, o haber desempeñado funciones de asesoría o de gestión en la administración pública, durante un plazo no inferior a tres años.

TITULO III

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 39. Los Tribunales de esta jurisdicción podrán, en cualquier momento del proceso, de oficio o a instancia de parte, suspender la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando ella pueda causar gravamen irreparable o de difícil reparación y se diere, si el tribunal lo exige, caución suficiente.

Artículo 40. Los tribunales de esta jurisdicción podrán de oficio ordenar, en cualquier estado del juicio y dentro del término que al efecto determinen en cada caso, la práctica de cualesquiera diligencias que puedan tener relación con los puntos controvertidos.

Artículo 41. Los recursos contencioso-administrativos que no tuvieren señalado un procedimiento especial se tramitarán siguiendo el establecido en el Capítulo siguiente. Las normas contenidas en el referido Capítulo serán, en su caso, supletorias de las que regulen los procedimientos especiales.

CAPITULO II

DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

Sección Primera: De la interposición del recurso

Artículo 42. El procedimiento contencioso-administrativo se iniciará mediante escrito dirigido al tribunal ante el que se interponga, en el que se identificará el recurrente, especificándose además de modo claro y concreto el objeto del recurso. Contendrá también la pretensión deducida por el recurrente y los motivos que en derecho la fundamentan así como cualquier otra cuestión cuyo conocimiento proponga a los tribunales de esta jurisdicción, indicándose, en los casos exigidos en esta Ley, la cuantía del recurso.

Interpuesto el recurso se dará recibo por Secretaría y en la audiencia siguiente el Presidente del tribunal procederá a designar magistrado ponente, quien actuará desde el comienzo como juez sustanciador.

Artículo 43. Al escrito de interposición del recurso deberán acompañarse los siguientes documentos:

1. Instrumento que acredite, en su caso, la representación que ostente quien interponga el recurso.
2. Copia del acto administrativo recurrido, en su caso y si el acto hubiese sido publicado, o se tratase de una disposición de carácter general, se deberá acompañar un ejemplar del Diario. o Gaceta Oficial en la que se hizo tal publicación, o indicar, en su defecto, el número y fecha de la edición respectiva.

Artículo 44. Si el escrito de interposición del recurso no cumpliere los requisitos exigidos en el artículo 42 de esta Ley o no se acompañaren los documentos que exige el artículo anterior, se advertirá al interesado para que subsane los defectos, dándole para ello un plazo no mayor de diez días. Si no lo hiciere dentro del término señalado, o no fueren suficientes los documentos presentados, se entenderá como no interpuesto el recurso, ordenándose el archivo de los autos.

Las decisiones a que se refiere el apartado anterior serán adoptadas por el juez sustanciador admitiéndose contra ellas apelación ante el tribunal o sala correspondiente, la cual deberá ser interpuesta en la misma audiencia o la siguiente. La resolución del Tribunal o de la Sala será inapelable.

Artículo 45. Interpuesto el recurso, el tribunal, dentro de las dos audiencias siguientes, dictará auto en el que ordenará a la autoridad administrativa cuyo acto o disposición se impugnare, la remisión del expediente respectivo en el plazo que a tal fin determinará, y que no podrá ser menor de diez días continuos ni superior a quince, a contar de la fecha de recibo del oficio que se envía al efecto.

Si el expediente no fuere remitido en el plazo señalado se requerirá de nuevo a la autoridad administrativa, con la advertencia de que de no acatar la orden judicial en el término de diez días, a partir de la notificación, se impondrá al funcionario a quien corresponda las sanciones establecidas por la ley.

Transcurrido el plazo señalado en este segundo requerimiento sin que fuera cumplido lo ordenado por el tribunal, se constituirá el juez sustanciador o el magis-

trado o juez a quien el tribunal comisionare, en la oficina donde estuviera el expediente, tomará posesión de él, imponiendo además la multa entre quinientos a dos mil bolívares a quien se considere responsable de los hechos. El tribunal podrá, además, imponer arresto hasta de ocho días a quienes se opusieren o impidieren su actuación.

Si el tribunal considera que en el expediente recibido, falta algún elemento de importancia, podrá requerir de nuevo a la administración, para que lo complete en la misma forma y bajo los mismos apercebimientos que se señalan en los párrafos anteriores de este artículo.

Artículo 46. Recibido el expediente, el recurrente podrá, dentro de las cinco audiencias siguientes, ampliar o reformar su escrito inicial.

Artículo 47. No se requerirá la remisión del expediente administrativo cuando se solicite la nulidad de alguna disposición reglamentaria o de carácter general.

Sección Segunda: De la admisión del recurso

Artículo 48. Dentro de las tres audiencias siguientes al vencimiento del término para la reforma del escrito de recurso, o a la fecha de presentación del mismo, en sus casos, el juez sustanciador admitirá el recurso o lo declarará inadmisibile, por decisión motivada.

Artículo 49. La declaratoria de inadmisibilidad procede:

1. En caso de extemporaneidad del recurso.
2. Cuando de manera evidente el conocimiento de la pretensión deducida no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, o no sea de la competencia específica del tribunal.
3. Cuando de manera evidente constare la carencia de legitimación del recurrente para interponer el recurso.
4. Cuando el actor carezca de las cualidades necesarias para comparecer en juicio, o quien lo represente no tenga la representación que se atribuye, o bien el poder no esté otorgado en forma legal, o sea insuficiente.

La declaratoria de inadmisibilidad por incompetencia del tribunal deberá contener indicación expresa de la jurisdicción o tribunal que lo fuere.

Artículo 50. Declarada la inadmisibilidad de un recurso se lo tendrá por no interpuesto, salvo, respecto de la decisión que declare la incompetencia del tribunal, lo previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Artículo 51. La resolución por la que se declare la inadmisibilidad del recurso será apelable ante el tribunal en pleno de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley.

Artículo 52. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del auto que declare la admisión del recurso, se dará traslado del mismo al representante de la administración, mediante oficio al que se acompañará copia de la demanda, emplazándosele para contestarla al décimo día hábil siguiente a su notificación, la cual se entenderá efectuada una vez transcurridos quince días, a contar de la fecha del recibo del oficio.

Dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que, de acuerdo con lo que establece el apartado anterior se hubiera hecho a la administración la comunicación oportuna, se publicará el auto de admisión del recurso emplazando a quienes, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley, puedan considerarse demandados, con el fin de que se apersonen en el tribunal, en el plazo de diez días a contar desde la fecha en que se hiciera la publicación.

Artículo 53. La publicación a que se refiere el apartado segundo del artículo anterior se hará en un diario de la sede del tribunal, o en uno de la capital de la República. Se efectuará además en la Gaceta Oficial de la República, si se tratase de recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia o ante el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo; o en la Gaceta o Gacetas que comprenda la jurisdicción de la autoridad contra cuyos actos se recurre, en los demás casos.

Artículo 54. La resolución que se adopte sobre la admisión del recurso se comunicará al Procurador General de la República, a los efectos indicados en el artículo 15 de esta Ley.

Sección Tercera: De la contestación a la demanda

Artículo 55. En el día y a la hora señalados por el tribunal deberán comparecer los demandados para proceder a la contestación de la demanda.

La contestación se dará por escrito, el cual deberá contener, además de la identificación de quien la formule, el señalamiento del carácter y de la legitimación con que actúa; y expresar si admite o rechaza, parcial o totalmente, los hechos y las pretensiones contenidos en el recurso, así como las excepciones y defensas que opusiere.

Artículo 56. Si el representante de la administración no comparece a la contestación se entenderá que el recurso queda contradicho en todos sus términos. Los demandados que habiéndose personado en el proceso no comparecieron al acto de contestación de la demanda se entenderán excluidos del procedimiento.

Artículo 57. Una vez contestada la demanda las partes quedan a derecho, sin que sean necesarias nuevas citaciones o notificaciones, salvo expresa disposición en contrario de esta Ley.

Artículo 58. Las excepciones y defensas opuestas serán resueltas en la sentencia definitiva salvo que, en razón de la naturaleza de las mismas, estimase conveniente el tribunal proceder previamente a su decisión. En tal caso, dictará auto al efecto en el que ordenará la suspensión del procedimiento principal v si hubiere hechos que acreditar, abrirá un período de prueba de ocho días.

Las decisiones previas o incidentales serán adoptadas por el tribunal dentro de los cinco días siguientes a la fecha del auto a que se refiere el apartado anterior, o a la fecha en que hubiere vencido el período de prueba, en sus casos.

La decisión que se adopte por el tribunal, si no se trata de procedimiento de única instancia, será apelable en la oportunidad en que procediere apelación contra la sentencia que diere por terminado el juicio.

Sección Cuarta: De las pruebas y de la relación del juicio

Artículo 59. El mismo día de la contestación de la demanda, o, si las hubiere, de la resolución de las cuestiones previas o incidentales que no diesen por terminado el procedimiento, se abrirá la causa a pruebas, por un término de diez audiencias para promoverlas, y veinte para evacuarlas.

Podrá prescindirse del término probatorio, si así lo decidiere el juez sustanciador, en la audiencia siguiente a la contestación del recurso. La decisión será apelable libremente para ante el tribunal en pleno, en la misma audiencia o en la siguiente. El tribunal decidirá en el término de tres días.

Artículo 60. Las pruebas serán promovidas ante el juez sustanciador, quien decidirá sobre su admisión, al tercer día de vencido el término para promover. Las partes deberán formular su oposición a las pruebas promovidas dentro de los dos días siguientes al vencimiento del término de promoción.

Artículo 61. La decisión del juez sustanciador es apelable para ante el tribunal en pleno, en la misma audiencia o en la siguiente. La apelación se oír en ambos efectos, y deberá ser decidida en el término de tres días.

Artículo 62. Las pruebas serán admitidas y evacuadas en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, con las siguientes salvedades:

a) El representante de la administración autora del acto no absolverá posiciones juradas.

b) No podrá deferirse el juramento a ningún funcionario o empleado público que como tal hubiera tenido relación con el objeto del recurso.

c) Si fuere pedida inspección ocular de algún archivo, expediente o documento y el tribunal la admitiere, la diligencia judicial será cumplida, salvo que el Ministro del cual dependa el respectivo archivo, expediente o registro, disponga que el mismo es reservado, bajo orden expresa del Presidente de la República. En tal caso, el Ministro informará por oficio al juez, quien podrá insistir en que se practique la diligencia judicial, en cuyo caso el Ministro deberá llevar el caso, dentro de los quince días siguientes, al Consejo de Ministros. Si el Consejo de Ministros ratificare la decisión del Ministro, la decisión judicial será suspendida.

Artículo 63. Vencido el lapso probatorio el tribunal podrá ordenar de oficio que sean evacuadas aquellas pruebas que estimare de interés para el proceso, fijando al efecto un término que no podrá exceder de ocho días.

Artículo 64. Al día siguiente de terminado el período de prueba, o el día siguiente en que hubiera sido contestada la demanda, en sus casos, el tribunal dictará auto en el que se declarará abierta la relación del juicio, señalando fecha para la práctica de los informes, en un término no mayor de quince días.

Realizado el acto de informes, continuará la relación durante un término no superior a quince días.

Artículo 65. Terminada la relación y caso de que el Tribunal no dictase auto para mejor proveer, de acuerdo con lo que establece el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, el tribunal dirá “Vistos” y, fijará un lapso no superior a diez días para dictar sentencia.

Sección Quinta: De la sentencia

Artículo 66. La sentencia habrá de dictarse en el término a que se refiere el artículo anterior. En caso contrario, los interesados podrán pedir al Presidente del tribunal que excite al mismo para que dicte sentencia a la mayor brevedad.

El incumplimiento por parte de los magistrados de lo establecido en el apartado anterior dará lugar a sanción disciplinaria de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 67. La sentencia decidirá todas las cuestiones debatidas en el proceso, y contendrá decisión clara y precisa con alguno de los pronunciamientos siguientes:

1. La inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.
2. La improcedencia del recurso por encontrar conforme a derecho el acto, disposición o actuación impugnada.
3. La procedencia del recurso, en todo o en parte, declarando la nulidad total o parcial de la disposición o del acto impugnado. Podrá, en tal caso, ordenar a la administración que, en los términos que la misma sentencia establezca, modifique sus actos, o se proceda a la reposición del procedimiento administrativo para el momento que señale, caso de que hubiere infracción del mismo.
4. Las declaraciones oportunas con el fin de proceder al restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas que hubieran resultado lesionadas y ordenar a la administración la realización de los actos pertinentes para ello, si fuere necesario.
5. Si el recurso tuviese por objeto el cobro de sumas de dinero o la reparación de daños y perjuicios, la sentencia absolverá o condenará expresamente a la administración, en todo o en parte. Si el tribunal no pudiere estimar el monto de los daños o la cuantía en que la reparación pecuniaria sea debida, dispondrá que esta estimación se lleve a cabo mediante experticia complementaria del fallo.

Artículo 68. Procederá la condenatoria en costas, conforme al Código de Procedimiento Civil y, respecto de la República, en los casos y con las limitaciones indicadas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 69. La sentencia que declare la nulidad de un acto o disposición administrativos tendrá efectos tanto entre las partes como respecto de las personas que resultasen afectadas por el acto o disposición anulados.

Artículo 70. Los interesados podrán pedir aclaratoria o ampliación de la sentencia en los términos establecidos por el Código de Procedimiento Civil.

Sección Sexta: De las otras formas de terminación del procedimiento

Artículo 71. Son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo las normas del *Código* de Procedimiento Civil sobre la perención de la instancia y el desistimiento, con las excepciones señaladas expresamente en esta Ley.

CAPITULO III

DEL PROCEDIMIENTO EN SEGUNDA INSTANCIA

Artículo 72. De las sentencias definitivas dictadas en primera instancia se oirá apelación, salvo disposición en contrario de esta Ley. El término para apelar es de cinco días.

Artículo 73. El juez de primera instancia oír la apelación en ambos efectos, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para apelar, y remitirá los autos al juez de alzada el mismo día, o el siguiente.

Artículo 74. La apelación se tramitará conforme dispone el Código de Procedimiento Civil, en el Título V del Libro Segundo, salvo disposición en contrario de esta Ley.

Artículo 75. En la segunda instancia las partes solamente podrán proponer como prueba la de instrumento público. Sin embargo, el tribunal podrá ordenar de oficio la evacuación de aquellas pruebas que considere necesarias para esclarecer la verdad, sin perjuicio de su facultad de dictar además auto para mejor proveer.

Artículo 76. Decidida la apelación, se bajarán los autos al tribunal de origen para que se proceda a la ejecución de la sentencia.

CAPITULO IV DE LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Artículo 77. El tribunal al que corresponda el conocimiento de la causa en primera o en única instancia mandará a ejecutar la sentencia definitivamente firme.

Artículo 78. Si para la ejecución de la sentencia fuere necesario que la administración demandada realice determinadas medidas, el tribunal, al ordenarlas, fijará plazo prudencial para ello, apercibiendo al funcionario o funcionarios administrativos a quienes compete de la responsabilidad civil y penal en que incurrirán en caso de no cumplir lo ordenado en el plazo establecido al efecto.

La administración deberá dar cuenta al tribunal del cumplimiento de lo ordenado.

Artículo 79. Si la sentencia condenare al pago de cantidades de dinero, el tribunal podrá a instancia de parte y previa consulta con la respectiva administración, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos de la administración condenada.

Artículo 80. A los efectos de lo previsto en el artículo anterior, el tribunal dará traslado de su decisión al Presidente del Congreso y al Ministro de Hacienda, en todo caso; y además al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Presidente del Concejo Municipal, o al Ministro de adscripción cuando la administración condenada fuere la estatal, la municipal o algún instituto autónomo, corporación o entidad de derecho público a la que su ley de creación acuerde las prerrogativas del Fisco Nacional.

Artículo 81. Si la sentencia condenare a la entrega de una cosa determinada, el tribunal pondrá en posesión de ella al demandante; pero si el bien estuviere afectado al uso público, a un servicio público o a una actividad de interés público, el tribunal acordará la indemnización al demandante, a justa regulación de expertos. Determinada la indemnización, el tribunal ordenará su entrega al demandante.

Artículo 82. Una vez que exista constancia en el expediente de la entrega de la indemnización al demandante, el tribunal expedirá a la administración copia certificada de la decisión a que se refiere el artículo anterior, para que le sirva de título de propiedad.

Artículo 83. Lo dispuesto en los artículos anteriores no excluye la responsabilidad civil y penal en que hayan incurrido los funcionarios, de conformidad con la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública y Social.

Artículo 84. Mientras no conste de autos la total ejecución de la sentencia, el tribunal adoptará, de oficio o a instancia de parte, todas aquellas medidas que considere oportunas para tal fin y en especial apremiar con multa de un mil bolívares al funcionario renuente, reiterándola en caso de sucesivos incumplimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

A los efectos de la aplicación de las multas de apremio previstas en este artículo, el tribunal oficiará al ordenador de pagos del organismo al que esté adscrito el sancionado, para que libre la planilla de liquidación y deduzca del sueldo de éste el monto de la multa en la oportunidad de hacerle el primer pago siguiente a la recepción del oficio.

Artículo 85. La desobediencia a las órdenes dictadas por el tribunal para la ejecución de la sentencia constituye delito contra la administración de justicia, y será sancionada con las penas establecidas en el artículo 239 del Código Penal.

CAPITULO V DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES FISCALES

Sección Primera: Disposiciones comunes

Artículo 86. Los tribunales fiscales tramitarán los asuntos de su competencia conforme a los procedimientos pautados en este Capítulo.

Artículo 87. En todo lo no previsto en los procedimientos especiales, se aplicarán las disposiciones de esta Ley para el procedimiento contencioso-administrativo, o los del Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, en sus casos.

Sección Segunda: Del procedimiento contencioso-fiscal

Artículo 88. Se tramitarán siguiendo el procedimiento contencioso-fiscal:

1. Los recursos contra actos de liquidación de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales y municipales, o de imposición de multas.
2. Los que se ejerzan contra la negativa de reintegrar cantidades pagadas a título de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales o municipales.
3. Los recursos contra los actos de determinación de impuestos, tasas o contribuciones nacionales, estatales o municipales que sean consecuencia de reparos formulados por la Contraloría General de la República, o por las contralorías estatales o municipales, en sus casos; y
4. Las controversias que se susciten entre la administración y los contribuyentes con motivo de la interpretación o aplicación de leyes u ordenanzas tributarias.

Artículo 89. El recurso deberá anunciarse por ante el organismo o autoridad que haya dictado el acto, dentro de los quince días continuos siguientes a la notificación de éste.

Artículo 90. Anunciado el recurso, deberá proponérselo ante el tribunal competente, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término para anunciarlo.

Artículo 91. Dentro de los tres días siguientes a la interposición del recurso, el tribunal designará el ponente, a quien corresponderá la sustanciación.

Artículo 92. El recurso deberá ser presentado por escrito, el cual deberá contener la identificación del recurrente y el señalamiento del acto impugnado, así como las razones de hecho y de derecho en las que se fundamente.

Artículo 93. Al escrito del recurso deberá acompañarse copia del acto impugnado, en su caso; y si se impugna un acto de liquidación de impuesto, tasa, o contribución, o de multa, deberá acreditarse el pago, o la constitución de caución real o personal para garantizar aquél.

Si la caución ofrecida fuere personal, deberá acompañarse un balance del fiador, certificado por un contador público. El balance deberá estar referido al menos, al cierre del último ejercicio del fiador. No se requerirá la presentación del balance cuando el fiador fuere un banco o una empresa de seguros.

Artículo 94. La caución deberá ser acreditada mediante instrumento auténtico y deberá ser expresamente aceptada o rechazada por el juez sustanciador, dentro de las dos audiencias siguientes a aquella en que se hubiere dado entrada al recurso.

Artículo 95. Si el juez sustanciador rechazare la caución ofrecida, o la mandare a ampliar, el recurrente deberá hacerlo dentro de las cinco audiencias siguientes.

Artículo 96. El juez sustanciador, en la audiencia siguiente al vencimiento del término indicado en el artículo anterior, o a la aceptación de la caución, en su caso, admitirá el recurso y ordenará la remisión del expediente administrativo, o lo declarará inadmisibile, por alguno de los motivos y con los efectos indicados en los artículos 49 y 50 de esta Ley. Igualmente se declarará inadmisibile el recurso si rechazada la caución no hubiere sido sustituida o ampliada a satisfacción del juez sustanciador.

Artículo 97. De la declaratoria de inadmisibilidat se podrá apelar ante el tribunal en pleno, dentro de los tres días siguientes. La decisión del tribunal será inapelable.

Artículo 98. De la decisión dictada se dará traslado por oficio a la administración ante la que se anunció el recurso requiriéndole la remisión del expediente administrativo, en su caso.

El expediente administrativo deberá ser remitido dentro de los quince días continuos contados a partir de la fecha del recibo del oficio, bajo las sanciones señaladas en el artículo 45 de esta Ley, cuyas previsiones se aplicarán en este procedimiento.

Artículo 99. Recibido el expediente administrativo, el juez sustanciador abrirá la causa a pruebas mediante decreto al efecto, o fijará oportunidad para el inicio de la relación si la controversia fuere de mero derecho. En este caso, la decisión es apelable en ambos efectos para ante el tribunal en pleno, dentro de los tres días siguientes.

Artículo 100. Abierta la causa a pruebas, el procedimiento continuará tramitándose como se establece en la Sección Cuarta del Capítulo II de este Título.

Artículo 101. El día siguiente al vencimiento del término probatorio, o al decreto que hubiere ordenado omitirlo, en sus casos, se iniciará la relación de la causa, y el procedimiento continuará como se dispone en las secciones cuarta y quinta del Capítulo II del presente Título.

Artículo 102. La apelación de las sentencias definitivas, cuando proceda, deberá ejercerse dentro de los cinco días siguientes a la publicación de aquéllas, previo pago o depósito del monto del acto recurrido, en su caso.

Artículo 103. La apelación se tramitará siguiendo el procedimiento pautado en el Capítulo III de este Título.

Sección Tercera: De los juicios de cuenta

Artículo 104. Los juicios de cuenta y, en general, los que se sigan para exigir la responsabilidad civil de los empleados de hacienda o de las personas calificadas como tales y la de los funcionarios o empleados públicos, se tramitarán conforme al procedimiento pautado en esta Sección.

Artículo 105. El juicio será iniciado mediante demanda de la Contraloría General de la República, de la contraloría estatal o municipal, o de la administración. Al escrito se acompañarán las actuaciones cumplidas por el órgano que ejerza la acción.

Artículo 106. Recibida la demanda, se le dará entrada dentro de los tres días, se designará ponente, quien actuará como juez sustanciador y se ordenará practicar la citación del demandado, para que proceda a dar su contestación a la hora que se fije de la décima audiencia siguiente a su notificación.

Artículo 107. La citación se practicará siguiendo lo pautado en el Título IV del Libro Primero del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 108. La contestación de la demanda se dará conforme establece el Código de Procedimiento Civil, pero el demandado deberá oponer en el mismo acto todas las excepciones que tenga, y ellas serán resueltas en la sentencia definitiva.

Artículo 109. Contestada la demanda, se entenderá la causa abierta a pruebas, salvo que el asunto sea de mero derecho o que las partes renuncien a dicho término.

Artículo 110. El procedimiento continuará conforme a lo previsto en las secciones cuarta y quinta del Capítulo II de este Título, pero el demandado deberá absolver las pruebas de confesión o el juramento decisorio que se le formulen, sin que pueda deferir este último.

Artículo 111. La apelación de las sentencias definitivas deberá ejercerse dentro de los cinco días siguientes a la publicación, y se tramitará siguiendo el procedimiento pautado en el Capítulo III de este Título.

TITULO IV

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 112. Mientras no se dicte la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia que esta Ley atribuye a ese supremo tribunal corresponderá a su Sala Político-Administrativa.

Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de esta Ley adoptará las disposiciones oportunas para transferir a los tribunales que se creen las competencias ejercidas por los Juzgados Superiores de Hacienda, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, los Tribunales de Impuesto sobre la Renta y el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Dentro del mismo término, el Ejecutivo Nacional dictará las medidas oportunas para la aplicación progresiva de esta Ley.

Artículo 114. Quedan derogadas todas las disposiciones que colidan con esta Ley, una vez transcurrido el término de seis meses indicado en el artículo anterior.

TERCERA PARTE

SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

CAPÍTULO VII

SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS

*Sección Primera: CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE
LOS ESTADOS EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA Y EX-
POSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE
CONSTITUCIÓN PARA EL ESTADO YARACUY (1970) ¹*

Este trabajo lo redacté como parte del estudio sobre la reforma jurídico-administrativa del Estado Yaracuy, que motorizó el Gobernador del mismo Juan José Caldera en 1970, y que se llevó a cabo con la asesoría de la empresa Consultora OTEPI

I. EL CENTRALISMO EN VENEZUELA Y LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO

Una de las características fundamentales del Estado venezolano, desde el punto de vista institucional, es el de la excesiva centralización. Es decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional, el cual no es compartido por los “Estados” de nuestra Federación ni por las Municipalidades que existen en los Distritos en que aquéllos están divididos. Sin embargo, esta situación de excesiva centralización que hoy aparece como evidente en el campo político y administrativo y que ahonda el abismo que existe entre el

¹ Publicado en el Vol. I, *Estudio jurídico-administrativo del Régimen del Estado Yaracuy*, OTEPI, Gobernación del Estado Yaracuy, Caracas, mayo 1979, (multigrafiado), 146 pp.

ciudadano y los gobernantes, no siempre ha sido igual; es más, puede decirse que es un producto del presente siglo.²

1. *La descentralización inicial*

Al declararse la independencia de los países latinoamericanos de España a comienzos del Siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes Repúblicas del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo con figuró la Declaración de Independencia del 19 de abril de 1810 por el Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América Latina para la formación de aquella gran confederación americano-española soñada por los notables locales³. Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 11,⁴ y fue el poder local-federal que ese texto consagró⁵ el que marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador Simón Bolívar, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

Las guerras de independencia que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidan los poderes de los caudillos militares, regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial, se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de José Antonio

2 Véase lo indicado en Allan-R. Brewer-Carias, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Madrid, 1975, Cap. 6.

3 *Idem*, Capítulo 6, particularmente las referencias en nota número 5.

4 La “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” del año 1811 se formuló en base a un “pacto Federal” entre los “representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas en Congreso General”, y quedó abierta a la adhesión de las “Provincias de Coro, Maracaibo y Guayana” Véase Preámbulo y artículo 128, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 126 y 143. En las citas sucesivas, todas las referencias a los textos constitucionales se harán en relación a esta obra

5 En esta forma puede decirse con Humberto La Roche que “el federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica fue un sistema que no olvidó la autonomía de las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado Venezolano”, en *El Federalismo en Venezuela* (separata). Maracaibo, 1973, p. 563.

Páez⁶, sino que inclusive llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador⁷.

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador⁸ fue por el establecimiento de un sólido poder central⁹, la división de la República en Provincias¹⁰ a cargo de “un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República” y el establecimiento de “municipalidades” en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive la de proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia, que correspondía a los “miembros municipales” electos por votación¹¹, indudablemente que contribuyó a consolidar el Poder regional lo cal de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales¹². La Constitución de 1821, al unir los “territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia” formalmente centralizó aún más el Gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos, pero con “una administración subalterna dependiente del gobierno nacional”¹³, sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos-militares regionales y los poderes de las autoridades civiles-municipales, desde el primer momento conspiraron contra

-
- 6 Véase Allan-R Brewer-Carías, *Cambio Político*, *cit.*, notas números 61 y 65 del capítulo 6. Posteriormente, el movimiento de La Cusiata consolidaría el poder de Páez y provocaría la separación de Venezuela de la Gran Colombia.
- 7 Tal como sucedió en el denominado Congreso de Cariaco, que provocó el fusilamiento de Piar.
- 8 Véase las referencias respecto del Discurso de Angostura en notas números 43 y ss. del capítulo 6, en Allan-R Brewer-Carías, *Cambio Político...*, *cit.*
- 9 De allí la declaración del artículo 1o (Título II), de la Constitución de 1819: “La República de Venezuela es una e indivisible”, *loc. cit.*, p. 166
- 10 Las provincias en que se dividía el territorio de la República en la Constitución de 1819 fueron básicamente las mismas referidas en la Constitución de 1811: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Véase artículo - 2o, Título I, Sección Primera, *loc. cit.*, p. 166.
- 11 Artículos 1º, 2º y 4º de la Sección Segunda del Título IX de la Constitución de 1819, *loc. cit.*, p. 183.
- 12 En la época colonial inmediatamente anterior a la Independencia, la aristocracia criolla, como clase privilegiada, “había monopolizado el derecho a los cargos concejiles” (Véase Jesús González Cabrera, Caracas y su Régimen Municipal. Caracas, 1961, p. 62, citado por Julio Castro Guevara, Esquema de la evolución municipal en Venezuela, Caracas, 1968, p. 57), y ello le permitió asumir el poder local, al declararse la independencia. Sin embargo, la lucha social que condenó a los blancos y mantuanos durante las guerras de independencia, provocó la toma de posición en los cuerpos municipales por los del “partido” del caudillo regional-militar correspondiente. Tal como señala L. Vallenilla Lanz, “Durante algunos años más lucharían los Cabildos por sus antiguas prerrogativas, pretenderán asumir como antaño la representación de los intereses comunes y aún los generales del país, pero sucumbirán al fin ahogados bajo el poder avasallador del caudillismo que surgía por evolución regresiva del seno de la revolución, no quedando sino como supervivencias de un organismo social hondamente transformado. ... “Disgregación e integración. Caracas, p. 100, citado por J. Castro Guevara, *op. cit.* p. 61.
- 13 Artículo 6º de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, de 1821, *loc. cit.* p. 196.

este texto y su pretendida centralización¹⁴, hasta que lograron, por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación en 1830 de la República de Venezuela.

2. *El pacto centro-federal de 1830*

Tal como se ha dicho, la elaboración del texto constitucional de 1830 que no configuró ni una república “centralista” ni “federal”, si no un pacto “centro-federal”¹⁵, estuvo nuevamente signada por las discusiones en torno a centralismo o federación, y para transacción del conflicto, sus redactores indudablemente se inspiraron en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812¹⁶, se dividió el país en Provincias¹⁷, en las cuales funcionaba una Diputación Provincial compuesta por Diputados electos, y cuyo “régimen superior político” estaba a cargo de “un Gobernador dependiente del Poder Ejecutivo” nombrado a proposición de las Diputaciones¹⁸. Las Provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los “jefes políticos” designados por el Gobernador, quienes presidían los “Concejos Municipales”, integrados a su vez por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales¹⁹. En esta forma, el pacto centro-federal disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 consagró, en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive discutir el poder central²⁰. La transacción centro-federal del texto de 1830, sin embargo, no satisfizo ni a los que propugnaban un gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y en la llamada Revolución de las Reformas contra el Presidente José María Vargas - los federalistas

14 Véase lo indicado en Allan-R. Brewer-Carias, *Cambio Político, cit.*, capítulo 6, particularmente nota número 59.

15 Idem, en capítulo 6, particularmente nota número 73

16 Véase J. M. Casal Montbrun (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Vol. I, Caracas 1972, pp. 23 y 32. Sobre las implicaciones de la Constitución de Cádiz en el Régimen local español, véase S. Martín Retortillo y E. Argullol, “Aproximación histórica al tema de la deñ centralización 1812-1931”, en S. Martín Retortillo y otros, *Descentralización administrativa y Organización Política*, Madrid, 1973, Tomo I, pp. 43 y ss.

17 Las provincias que adoptaron la Constitución de 1830 fueron las siguientes: Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Mérida, Barinas, Apure y Guayana. La Ley sobre el Régimen y Organización de las provincias, decretada conforme al artículo 5o de dicho texto (loc., cit., p. 224), estableció, sin embargo, la división del territorio nacional en 13 provincias (cfr. la referencia en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 123

18 Artículos 156, 161, 4o y 170 de la Constitución de 1830, *loc. cit.*, pp. 246 y 249.

19 Julio Castro Guevara, *op. cit.*, p. 68.

20 La Memoria de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció, en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en “escandalosa infracción” arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. Véanse las referencias en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II. Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117).

insistían en lo inoperante de la organización Provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados y de las Diputaciones Provinciales en Legislaturas²¹. Los años de la República durante la vigencia de la Constitución de 1830, en todo caso, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra el recién creado poder civil-nacional.²² El conflicto, en definitiva, llevó a la reforma constitucional de 1857, en la cual, con la pretensión de resolver las tensiones centralistas y federalistas²³, se optó por eliminar las Diputaciones Provinciales y erigir en su lugar un “Poder Municipal”²⁴. En esta forma, en las Provincias, el “régimen político” quedó a “cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo”, y en los cantones (divisiones de las Provincias) el Poder Municipal se ejercía “por los Concejos Municipales” compuestos por funcionarios electos, a quienes correspondía el “Gobierno de los Cantones y Parroquias en lo económico y administrativo”²⁵.

La lucha del poder central contra las apetencias regionales federales-caudillistas se pretendió resolver a favor del poder central, asfixiando el poder de las Provincias y creando el Poder Municipal²⁶, en definitiva, sesgando la aspiración a un federalis-

-
- 21 El Manifiesto de la Revolución de las Reformas de 1835, en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 47 y 123. En dicho documento se calificaba a la Constitución de 1830 como “inadecuada a nuestras circunstancias y adversa a los deseos manifiestos por el pueblo, inventándose un sistema mixto y contradictorio y desconocido hasta entonces y que sólo pudo tener por objeto halagar las ideas y miras del Ejecutivo reinante” *idem*, p. 123.
- 22 Por ejemplo, es de destacar el rechazo del Presidente José Gregorio Monagas al Proyecto de Ley sobre Organización del Régimen Interior de la República en 1853, que buscaba reforzar el poder de las Diputaciones Provinciales, alegando que se afectaba “el principio centro-federal” y “se limitaban las facultades del Poder Ejecutivo”. Véanse las referencias en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 48 y 124 y ss.
- 23 Su Mensaje al Congreso en 1857 el Presidente J. T. Monagas planteaba la necesaria reforma de las instituciones políticas y, por ende, de la Constitución, alegando que el texto de 1830 establecía “un sistema complicado de Gobierno, que participaba del régimen central al mismo tiempo que del régimen federal fijó a las Diputaciones Provinciales toda la parte Legislativa del Poder Municipal y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo Poder; pero hizo a las Diputaciones además de responsables de sus actos, dependientes del Congreso General, y a los gobernadores dependientes del Poder Ejecutivo. Tan extraña combinación produjo, desde el principio, el desorden que acompaña siempre a la confusión de los derechos y deberes prevaleciendo el elemento centralizador, en pugna siempre con el elemento llamado federal, que surgía de cuando en cuando.... Pero lo peor de ésta equivocada combinación consiste en que, aún cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza. Se estableció de este modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del Poder Municipal, a expensas de los pueblos, que no han gozado del beneficio de ninguno y sólo han sufrido el atraso y los perjuicios que eran consiguientes a semejante desorden”. Véase en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 130 y 131.
- 24 El Poder Público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Cada uno de éstos poderes ejercerá las atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes, sin excederse de sus límites”, artículo 60, Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 258.
- 25 Artículos 85, 86 y 88 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, pp. 270 y 271.
- 26 Sobre el significado de la creación del Poder Municipal en 1857. Véase Julio Castro Guevara, *op. cit.*, pp. 71 y ss. Las facultades autonómicas del Municipio se ampliaron en la Ley sobre Poder Municipal del mismo año de 1857, *idem*, pp. 72 y ss.

mo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857²⁷.

3. *La Federación a partir de 1858*

La Constitución del 31 de diciembre de 1858, significó una vuelta al espíritu del texto de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del gobierno central con los regionales, pero controlando el ahora “Poder Municipal”²⁸. En dicho texto se integró todo el sistema de gobierno regional (provincias, cantones y parroquias) en un Poder Municipal que se ejercía “por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones, y por los demás funcionarios y corporaciones que establece la Legislatura provincial”²⁹. Los Gobernadores, sin embargo, eran electos por votación universal, directa y secreta, aun cuando actuaban “como agentes del Poder Nacional”³⁰. Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta³¹, indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas Provinciales como de los Concejos Cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político y sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la Federación en Venezuela³².

En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 “reunió” 20 Provincias que se declaraban “independientes” y “reconocían recíprocamente sus autonomías”³³, con lo cual quedaba consolidado el pacto regional-caudillista-federalista que daba soporte al Estado Nacional y al Poder Central³⁴, que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por “la milicia ciudadana que organicen los Estados”, compuesta “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes”, no pudiendo en ningún caso el Gobierno Nacional “situar en un Estado fuerza ni Jefes militares con mando, aunque sean del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del

27 Véase J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 50

28 Cfr, *idem*. p. 51. En el texto de 1858, “el Poder Público se divide en Nacional y Municipal”, y el Nacional “se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, *loc. cit.*, p. 280

29 Artículo 122, *loc. cit.*, p. 295

30 Artículo 11, 135 y 137, *loc. cit.*, pp. 280 y 297

31 Producto, según la acertada opinión de J. M. Casal Montbrun, de “Una oligarquía que juega al federalismo para evitarlo” *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 51

32 Véase lo indicado en Allan-R Brewer-Carias, *Cambio Político... cit.*, Cap. 6

33 Esta expresión la consagraron todos los textos constitucionales hasta 1961, cuando la Constitución vigente la cambió: “los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas”, artículo 16. Los Estados que formaron la República Federal de 1864 fueron los siguientes: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

34 Véase lo indicado en Allan-R Brewer-Carias, *Cambio Político... cit.*, capítulo 6, particularmente en su nota número 111.

Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza”³⁵. La ausencia de un Ejército Nacional y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los Caudillos regionales daba, a través de este pacto de señores regionales-feudales, soporte al Poder Nacional³⁶; y sólo será a comienzos de este siglo cuando mediante la formación de un Ejercicio Nacional, Juan Vicente Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República³⁷. El federalismo, desde el punto de vista administrativo, tal como tanto se ha dicho, fue ciertamente una ficción y una farsa³⁸ que no impidió al Poder Nacional intervenir en la administración de los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

En la organización política de 1864, en todo caso, el constituyente ignoró al Poder Municipal, quedando en poder de los Estados el establecimiento de “las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior”³⁹. Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez, dentro del sistema federal, se consagró “la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo”⁴⁰; independencia que se estableció posteriormente, también expresamente, respecto del Poder Federal⁴¹. A partir de 1904, en todo caso, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados “cuyas Municipalidades” eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953⁴².

35 Artículos 94 y 100 de la Constitución de 1864, *loc. cit.*, p. 319.

36 Véase lo indicado en Allan-R Brewer-Carías, *Cambio Político... cit.*, capítulo 6

37 Véase *idem*, capítulo 7.

38 Véase *ibidem*, nota número 119 del capítulo 6. Cf. además J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I., pp. 56 y ss; y Humberto J. La Roche, *op. cit.*, p. 573. De allí que se haya hablado de las “Repúblicas Federales centralizadas” respecto de las latinoamericanas: véase William S. Stokes, “The Centralized Federal Republics of Latin America”, en Peter G. Snow, *Government and Politics in Latin America* N.Y., 1967, pp. 158 y ss

39 Artículo 13, 2 de las Constituciones de 1881 y 1891, *loc. cit.*, pp. 349 y 374.

40 Artículo 13, 2 de la Constitución de 1893; artículo 13, 3 de la Constitución de 1901; artículo 73 de la Constitución de 1904; artículo 12, 3 de la Constitución de 1909; artículo 19,4 de las Constituciones de 1914, 1922; y artículo 14 de las Constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945, *loc. cit.*, pp. 397, 424, 455, 484, 539, 581, 612, 648, 684, 720, 757 y 795, respectivamente

41 Artículo 14 de la Constitución de 1936, *loc. cit.*, p. 757

42 Artículo 7,3 de la Constitución de 1904, *loc. cit.*, p. 455, artículo 109 de la Constitución de 1953, *loc. cit.*, p. 855. En la Constitución de 1961 se consagró la autonomía de los “Municipios” pudiendo éstos ser “agrupados en Distritos” Artículos 25 y 28. Mediante la Disposición Transitoria Primera de la Constitución mientras no se dictara la Ley Orgánica del Poder Municipal, se mantenía en vigencia el régimen anterior a 1961 (el de la Constitución de 1953), por lo que hasta 1974 la autonomía municipal existía a nivel de “Municipalidades” en los Distritos y no a nivel de los Municipios, que eran meras divisiones administrativas de aquéllos

4. *El centralismo político administrativo en el Siglo XX*

En cuanto a la organización federal, si bien desde el punto de vista político-regional tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país, como consecuencia de la integración política que el dictador Juan Vicente Gómez realizó dictatorialmente del país⁴³, aquella perdió toda vigencia. Administrativamente, durante el Siglo XIX había sido una entelequia formal que encubría una Administración centralizada, y al perder su único objetivo —pacto de descentralización político-regional-caudillista—, a partir de las primeras décadas del Siglo XX, no ha tenido real vigencia, siendo el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando. En este sentido, estimamos importante insistir en torno a los aspectos políticos y administrativos de la Federación, pues las apreciaciones tan generalizadas relativas a su carácter ficticio⁴⁴ deben aplicarse sólo a la concepción de Federación como fórmula de descentralización administrativa. Ciertamente, la Federación no significó descentralización, sino que su contenido se violó desde el inicio: los caudillos de turno en el poder desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente, a cambio de la descentralización político-militar. En este último aspecto todo lo contrario de una ficción, la federación fue una realidad, con enorme arraigo histórico, ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y del latifundio en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas-civiles del Siglo XIX; y ello lo reconoce la propia Constitución de 1961, al disponer que “La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por ésta Constitución”, lo que equivale a decir muy poco⁴⁵, como se verá más adelante.

En el orden político, el año 1936 tuvo gran importancia, y significación, lo cual también se aplica a la evolución, posterior a esa fecha, de la forma del Estado venezolano. En efecto, el Estado que emerge de la dictadura de Juan Vicente Gómez, indudablemente que no fue ni la sombra del que había sido fácil presa del Dictador: no sólo aparecía ahora integrado políticamente, sino que, debido a los recursos fiscales provenientes del petróleo, aparecía como una entidad de un enorme poder económico. Por otra parte, la política administrativa de la dictadura, siguiendo la orientación de los gobiernos de la segunda mitad del Siglo XIX, había sido progresivamente centralista, de manera que en las sucesivas reformas constitucionales, se le fueron quitando o limitando poderes a los entes locales: los Estados y Municipalidades. A pesar de la forma “federal”, el Estado de 1936 era un Estado completamente centralizado, y si bien la justicia permanecía en cierta forma en poder de los Estados, la Constitución de 1946 dió el golpe de gracia a la

43 Véase lo indicado en Allan-R Brewer-Carias, *Cambio Político*, *cit.*, capítulo 7

44 Véase *idem*, notas número 119 del capítulo 6.

45 Artículo 2º. Véase la Exposición de Motivos de la Constitución sobre el significado de la expresión de éste artículo sobre la federación, en *Revista de la Facultad de Derecho*, número 21. Caracas, 1961, p. 375 y los debates de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución en *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, tomo I, Vols. I y II. Caracas, 1971.

descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales.⁴⁶ Había, sin embargo, competencias propias de los Estados, de las Municipalidades y del Poder Nacional (Federal), correspondiendo a los Estados toda competencia “no delegada expresamente al Poder Central”,⁴⁷ con lo que se consagraba una especie de poder residual tácito a favor de los Estados. En 1953, sin embargo, el proceso centralizador, de nuevo bajo otra dictadura militar, llevó a norma constitucional el principio contrario: correspondía al Poder Nacional “toda materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes”,⁴⁸ con lo que se reducía la competencia de los Estados, con carácter restrictivo y se ampliaba la competencia del Poder Nacional con las atribuciones residuales. Esta situación, ciertamente, se invirtió nuevamente en la Constitución de 1961, la cual, si bien atribuyó a los Estados “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal” (Artículo 17, ord. 7), consagró expresamente el principio de los “poderes implícitos” a favor del Poder Nacional, al precisar que corresponde a éste “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza”.⁴⁹

5. *El Régimen Federal en la Constitución de 1961*

Ahora bien, conforme al régimen de la Constitución de 1961, ¿cuál es la situación real de la forma federal del Estado en Venezuela a finales de la década de los setenta?, o si se quiere ¿cuál es el alcance y realidad de las autonomías locales-estadales frente al poder central?.

Cualquier análisis somero de la normativa constitucional en lo que se refiere a la diferenciación del “Poder Público” en “Poder Nacional” y “Poder de los Estados” o “Poder Estatal” (Véanse artículos 17 y 118, por ejemplo), evidentemente que conduce a la apreciación de que la organización “estadal” está minimizada, en cuanto a atribuciones y facultades, en relación a las que se asignan al Poder Nacional. En efecto, dentro de las potestades asignadas a los Estados,⁵⁰ a los que se considera “autónomos e iguales como entidades políticas” (Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia Artículo 16), están: la organización de sus poderes públicos,⁵¹

46 Mediante el artículo 15, ord. 7, los Estados convinieron por primera vez en “reservar al Poder Federal...” todo lo relativo a la Administración de Justicia y al Ministerio Público en el Territorio Nacional”, *loc. cit.*, p. 796. Sobre la importancia de esta “nacionalización de la Justicia” en el esquema federal venezolano, véase Humberto J. La Roche., *op. cit.*, pp. 578 y ss.

47 Esta norma consagrada en la Constitución de 1864 (artículo 12) se mantuvo en todos los textos constitucionales posteriores hasta 1953.

48 Artículo 60,29 *loc. cit.*, p. 911.

49 Artículo 136,25 Véase en relación a lo novedoso de esta disposición en Humberto J. La Roche, *op. cit.*, p. 591. Una aplicación del criterio contenido en esta norma puede encontrarse en nuestro libro, Allan-R Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas 1971, pp. 72 y ss, y 82.

50 Los Estados son veinte: Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia.

51 Lo que conlleva la regulación de las relaciones entre el Poder Legislativo Estatal (atribuido a las Asambleas Legislativas) y el Poder Ejecutivo Estadal (atribuido a los Gobernadores),

la organización de sus Municipios y demás entidades locales⁵²; la administración de sus bienes, la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan,⁵³ y la utilización del crédito público,⁵⁴ a organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal (Artículo 17, ord. 5 de la Constitución); y las materias que el Poder Nacional “descentralice” a favor de los Estados (Artículo 17, ord. 5 y 137 de la Constitución). Sin embargo, todas estas potestades están sujetas a limitaciones e intervenciones del Poder Nacional, y su ámbito, en cierta forma, no sólo está sujeta a lo que la Constitución regula, sino a lo que el Congreso (Poder Nacional) establezca: la organización de los Municipios por leyes estatales, por ejemplo, ha de someterse a “las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales”,⁵⁵ la administración de los bienes y la inversión de los ingresos que obtengan los Estados provenientes de las asignaciones que el Poder Nacional les debe dar constitucionalmente (situado), puede limitarse por Ley Nacional que coordine dicha inversión “con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional”,⁵⁶ la inversión de todos sus ingresos puede ser sometida al control de la Contraloría General de la República⁵⁷ y por Ley Nacional puede, inclusive, determinarse los “límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados” de los Estados (Artículo 229 de la Constitución); la utilización del crédito público por los Estados depende de lo que la Ley Nacional establezca,⁵⁸ la organización de la policía urbana y rural sólo puede hacerse de acuerdo con lo que una Ley Nacional establezca (Artículo 134 de la Constitución); y por último, el ámbito de la “descentralización” de competencias nacionales a los Estados, depende íntegramente de lo que el Poder Nacional determine (Artículos 17, ord. 6 y 137 de la Constitución). Por otra parte, y particularmente en materia de ingresos propios, la Constitución establece una larga lista de limitaciones a las potestades tributarias de los Estados, que materialmente las ha reducido en la práctica a la inexistencia.⁵⁹

conforme a las orientaciones de la Constitución (separación y colaboración de poderes, p. e.), véase artículo 17, ord. 1 de la Constitución.

- 52 Lo que implica que los Estados establecen la división político-territorial que estimen conveniente conforme a la normativa de la Constitución y a lo que se establezca en las Leyes Nacionales (artículo 17, ord. 2 de la Constitución). En esta forma, es a los Estados a quienes corresponde establecer el número de Municipios en su territorio y pueden también agrupar varios Municipios en un Distrito (artículo 28 de la Constitución).
- 53 Ello con sujeción a lo establecido en los artículos 229 y 235 de la Constitución (artículo 17, ord. 3 de la Constitución).
- 54 Con las limitaciones y requisitos que establezcan las Leyes Nacionales, artículo 17, ord. 4 de la Constitución.
- 55 Artículo 26 de la Constitución. La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha sido sancionada el 18-8-78 (Véase en *Gaceta Oficial* N° 2297 Extraordinario de 18-8-78).
- 56 Artículo 229 de la Constitución. Ley que ha sido dictada en 1974.
- 57 Artículo 235 de la Constitución. Lo que ha sido regulado expresamente en la Ley Orgánica de la Contraloría de 1975.
- 58 Artículo 17, ord. 4 de la Constitución. La Ley de Crédito Público de 1976.
- 59 Artículo 18 de la Constitución. Véanse los comentarios al respecto de H. J. La Roche, *op. cit.*, pp. 600 y ss.

Ciertamente que las Asambleas Legislativas tienen competencia para “legislar sobre las materias de la competencia estatal”, y que el “gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador” (Artículos 20, ord. 1 y 121 de la Constitución); sin embargo, esta autonomía “normativa”, “fiscal” y “administrativa” se hace nugatoria e inoperante, por la material ausencia de materia sobre la cual “legislar”⁶⁰ o administrar, lo que hace, por otra parte, inefectiva la competencia residual de los Estados. En esta forma, conforme al texto constitucional, la “autonomía” de los Estados es una autonomía dependiente del Poder Nacional: existe y tiene ámbito e importancia, en tanto en cuanto el Poder Nacional lo determine. A finales de la década de los setenta en todo caso, el Poder Nacional aún no ha determinado ámbito efectivo a dicha autonomía, y por la normativa que existe, los Estados han quedado reducidos a unas entelequias políticas, sin competencias administrativas de interés, que sólo han servido para alimentar clientelas político-partidistas. Con razón, por tanto, se ha dicho que las Asambleas Legislativas son entes políticos de debates y no órganos promotores del desarrollo⁶¹. Lo que podría aplicarse a toda la estructura de los Estados federados.⁶² De ahí que se haya insistido en la necesidad de eliminar las Asambleas Legislativas y reordenar la división territorial de la “Federación”.⁶³ En todo caso, y sin entrar por ahora a considerar la racionalidad o irracionalidad de la división político-territorial de la República en veinte Estados, y la posibilidad o imposibilidad de realizar un proceso de “descentralización” hacia esas entidades, lo que sí resulta claro del análisis de la normativa constitucional es que la Federación en Venezuela ha encubierto a un Estado centralizado, con un ropaje político del cual no se han beneficiado los pueblos del interior del país, pues no han tenido real participación en el manejo de los asuntos regionales, y sólo han obtenido ganancias los partidos políticos, quienes han encontrado en los cargos de Diputados de las Asambleas Legislativas y en las burocracias estatales, la forma de colmar las apetencias políticas de sus partidarios y adversarios. Se impone, por tanto, una reforma del régimen federal, que no sólo reordene territorialmente la República con criterios

60 De la lectura del artículo 136 de la Constitución que atribuye competencias al Poder Nacional, se aprecia el material “monopolio” legislativo que la Constitución atribuye al Poder Nacional, véanse los comentarios de H. J. La Roche., *op. cit.*, pp. 599

61 Véase J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I., p. 79

62 Por ello, con razón se ha dicho que “la Organización regional en Venezuela se ha mantenido vegetando sobre un mismo esquema: apariencias federativas vertebradas a una presión cada vez más centralista. La tradición formalista, revelada como incapaz de amenazar las inmensas prerrogativas del poder central, ha sido mantenida casi sin maquillaje por nuestros constituyentes. La organización regional, despojada de vitales funciones de creación, subordinada económicamente al poder nacional, comprometida políticamente con partidos cuyas directrices nacionales les atan y mediatizan, no ha podido ser fiel reflejo de inquietudes zonales, sino más bien instrumento para acallarlas o resolverlas a medias, en beneficio de los intereses que dirigen desde el centro los destinos del país”, Véase J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 79, Cf., Humberto La Roche, *op. cit.*, pp. 647 y ss

63 Véase, por ejemplo, las opiniones de Ramón Escovar Salom en las discusiones del Proyecto de Constitución, en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I., pp. 165 y ss. En 1968 señalábamos, al analizar el significado de un proceso de regionalización que conllevaba “una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que como tal, nunca existió”. Véase Allan-R Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*. Caracas, 1970, p. 47

racionales y regionales, sino que conlleve un proceso de descentralización del Poder Nacional y de efectiva participación de las comunidades en las decisiones políticas y administrativas.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS Y EL SENTIDO DE LA AUTONOMÍA

1. *La uniformidad de régimen jurídico y las exigencias de su reforma*

Una de las características del régimen jurídico-administrativo de los Estados en la Venezuela contemporánea, es la excesiva uniformidad que existe en la organización de los mismos. Muy pocas diferencias o características propias existen en el ordenamiento jurídico de los veinte Estados, y al contrario, basta estudiar uno sólo para saber la organización y régimen de todos los demás.

Esta uniformidad proviene, en primer lugar, de la similitud del texto de las llamadas “Constituciones” de los Estados. Estos textos, los cuales, por supuesto no son verdaderas Constituciones, sino simplemente leyes estatales reguladoras de los Poderes Públicos de los Estados con modalidades particulares para su modificación o reforma,⁶⁴ son, en realidad, leyes de organización de los Poderes Públicos estatales.

Ahora bien, como tales leyes de organización, en general, su contenido ha sido no sólo una simple ampliación de los principios de organización estatal que trae la Constitución Nacional de 1961, sino que han sido repetitivas del texto de la Constitución Nacional. Muy poco contenido innovador han tenido, dentro de las limitaciones constitucionales y han sido, hasta cierto punto, repeticiones de normas nacionales las cuales, en virtud de estar en la Constitución Nacional, no requieren, para su vigencia, de reafirmación en los textos legales, ni nacionales ni estatales.

En segundo lugar, la uniformidad del régimen jurídico-administrativo de los Estados proviene de la falta de iniciativa de las autoridades estatales, tanto legislativas como ejecutivas. Las Asambleas Legislativas, en general, no han desarrollado una actividad creadora a nivel legislativo, y se han limitado a copiar textos constitucionales de los otros Estados de la República; y los Gobernadores, se han visto reducidos, progresivamente, a actuar como funcionarios políticos-policiales, o como gestores de dádivas de los órganos nacionales. La iniciativa Legislativa que corresponde a los Gobernadores no se ha asumido con imaginación, y los Estados y sus

64 Sobre el carácter de “Leyes” de las “Constituciones” estatales y por tanto, sometidas a la Constitución Nacional, o en otras palabras, sobre su carácter de “Leyes de inferior categoría” Véase, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa declaratoria de nulidad de artículos de la Constitución del Estado Carabobo en J. M. Casal Montbrun, op. cit., Tomo II, Vol. II, Caracas 1972, págs. 211 a 219. Véase en igual sentido la Sentencia de la misma Corte Suprema en Sala Político-Administrativa declaratoria de nulidad de artículos de la Constitución del Estado Aragua 14-3-62 en Gaceta Forense, N° 35, 1962, pág. 177 y siguientes y en Allan-R Brewer-Carias, Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo II, Caracas 1976, págs. 151 y ss. y 160 y ss; y la Sentencia de la misma Sala Político Administrativa de la Corte de 6-8-70 en Gaceta Oficial N° 29346 de 17-10-70 y en Allan-R Brewer-Carias, Jurisprudencia de la Corte Suprema cit., Tomo I, Caracas 1975, pág. 102

Gobernaciones se han visto reducidas en su actividad a funciones públicas localistas y policiales.

La autonomía de los Estados, así, la hemos visto convertirse en una autonomía inútil, sin contenido ni reales posibilidades de acción en relación al desarrollo económico y social del país o de las regiones.

En tal sentido, en 1971 al hablar de los efectos y proyecciones de la Reforma Administrativa en los Estados de la República, señalábamos que la organización estatal de nuestro régimen federal había dado origen a un país dividido en compartimientos estancos, que había

“dado origen a administraciones ligadas y ceñidas a un ámbito territorial específico, con escasos recursos para poder acometer acciones de desarrollo importantes, con un excesivo localismo que hace casi imposibles el lograr una coordinación regional. En la actualidad, hay muy poca colaboración entre los diversos Estados que conforman una región. Esto se deriva fundamentalmente de esa autonomía, muchas veces inútil, que sólo sirve a intereses que posiblemente no están ligados a las exigencias del desarrollo, sino a intereses circunstanciales generados por los vaivenes políticos del país”.

“Toda esta situación defectuosa en la estructura política y administrativa estatal, derivada de esa división político-territorial existente, trae como consecuencia, en mi criterio, que en términos generales, las estructuras políticas locales estén a espaldas de la realidad; que el proceso de desarrollo del país les sea ausente por constituir los Estados y Municipalidades, lamentablemente, entes aislados no incorporados debidamente al proceso de desarrollo”.

“Se exige, por tanto, y creo que es el elemento central en un proceso de reforma administrativa a nivel estatal y municipal, que se establezcan formas de integración entre las acciones de las diferentes administraciones nacionales, estatales y municipales, para que todas participen en el proceso de desarrollo del país. Los Estados no pueden continuar ausentes de ese proceso de desarrollo del país, ni pueden limitar su acción a recibir una determinada parte de su Situado Constitucional y a percibir exiguos ingresos y gastarlos sin conexión alguna con un Plan de Desarrollo Nacional y, consecuentemente, con uno de desarrollo regional en cuya ejecución participen los Estados y las Municipalidades”.

“En muchas oportunidades se ha pensado y se señala frecuentemente como una de las formas para acometer la reforma de las entidades estatales y municipales, que lo que debe buscarse es la eliminación de los Estados y de sus Asambleas Legislativas. Igualmente se habla de lo inútil de los Concejos Municipales. Sin embargo, apreciaciones de este tipo, como condición para un proceso de desarrollo, evidentemente son irreales. Estimo que no debemos partir, para la reforma de las estructuras estatales y municipales y para el diseño de las formas para lograr su integración y participación en el proceso de desarrollo del país, de la eliminación de unas instituciones políticas que tienen un arraigo político y sociológico importante en nuestro país; aparte de que ello implicaría entrar a otros campos de reformas constitucionales. Al contrario, pienso que el camino lógico para superar los inconvenientes de la estructura política y administrativa de los entes estatales y municipales, y, sin embargo, respetar la

autonomía que les está concedida y que puede ser un útil instrumento para que participen en las acciones estatales, es el camino de la regionalización con vista no sólo a establecer mejoras en las estructuras y sistemas de las administraciones estatales y municipales, sino también, a lograr su efectiva participación en el desarrollo nacional, dentro de un proceso de desarrollo regional”⁶⁵.

El régimen jurídico de los Estados, por tanto, o se transforma radicalmente, para convertir a esta institución en un instrumento del desarrollo nacional, y en el principal instrumento de desarrollo regional y local, o no tendremos más remedio que pensar en su eliminación.

Ese régimen jurídico, hoy uniforme, en el cual se plantean exigencias de reforma, se refiere principalmente, a los siguientes aspectos: a las competencias estatales; a la potestad tributaria estatal; a la Asamblea Legislativa como órgano deliberante regional; a la Administración del Estado; a su organización político-administrativa; y a la Hacienda Pública Estatal.

2. Las competencias estatales y su reformulación

Tal como se ha señalado, la Constitución Nacional expresamente atribuye a los Estados, competencias formales de orden político y administrativo (Artículo 17, ordinales 1 a 4), y salvo por lo que respecta a la organización de la policía urbana y rural (Artículo 17, ordinal 5), no le asigna competencias sustantivas o materiales de ningún tipo. Al contrario, como se ha dicho, atribuye a los Municipios competencia en una serie de materias propias de la vida local (Artículo 30, y al Poder Nacional otras materias de orden nacional (Artículo 136), y se reduce a señalar que corresponde a los Estados “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal” (Artículo 17, ordinal 7).

Esta competencia residual, aparentemente muy estrecha debido a que la larga enumeración de competencias nacionales y municipales deja muy poco como residuo, sin embargo, no ha sido imaginada ni desarrollada a nivel de los Estados.

Si se analizan las Constituciones de los Estados, se observa, en primer lugar, que ellas no contienen ninguna definición ni enumeración de las competencias de los Estados. Los textos constitucionales estatales, al contrario, se limitan a asignar atribuciones a sus órganos políticos y administrativos (Asamblea Legislativa, Gobernador, etc.) de las cuales podrían, por deducción, identificarse algunas competencias, pero no han intentado delimitar expresamente competencias propias de los Estados, de carácter sustancial o material, en la misma orientación de los artículos 30 y 136 de la Constitución, y como aplicación y desarrollo del ordinal 7º, del artículo 17 de la Constitución.

En segundo lugar, del análisis de las Constituciones estatales se observa que las competencias materiales que en ellas se asignan a los Estados son muy exiguas. Tal como resulta, por ejemplo, del texto de la Constitución del Estado Yaracuy⁶⁶, las

65 Véase Allan-R Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la reforma administrativa en los Estados y Municipios*, Mérida 1971, págs. 9 a 11.

66 Promulgada con fecha 20-11-76.

competencias materiales que se le asignan son sólo las que están relacionadas con la educación y la asistencia social (Artículo 31, ordinales 2º y 24, y artículo 61, ordinal 11); la apertura de vías de comunicación estatal (Artículo 61, ordinal 9); y las obras públicas del Estado (Artículo 61, ordinales 9 y 10). La situación en general, es similar en todos los otros Estados de la República. Estos han sido vaciados de contenido y competencias que se hace necesario replantear para su revalorización.

Ahora bien, para la revitalización de los Estados resulta indispensable que dentro del marco y limitaciones de orden constitucional, los textos orgánicos de los Estados delimiten un conjunto de competencias propias. Sólo así, tiene sentido, realmente, su existencia y funcionamiento.

En tal sentido, si se analiza detenidamente la Constitución Nacional, resulta que existen dos órdenes de competencias materiales de los Estados: unas que le son atribuidas concurrentemente con los poderes Nacional y Municipal; y otras, que al no estar mencionadas en el texto constitucional, ni atribuirse expresamente a alguno de los órganos territoriales en ella previstos corresponden residualmente a los Estados.

A. Las competencias concurrentes

El primer grupo de competencias de los Estados es el que resulta de las materias que son atribuidas en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios. En efecto, si se analizan en forma concatenada los artículos relativos a los derechos económicos y sociales (Artículos 72 a 109) y los que asignan atribuciones a los Municipios (Artículo 30) y al Poder Nacional (artículo 136), resulta que hay una serie de competencias que se asignan al “Estado”, es decir, al conjunto de instituciones orgánico-territoriales de nuestro país (República, Estados y Municipios), y que corresponden en forma concurrente a los diversos niveles territoriales.

Estas competencias atribuidas por la Constitución al “Estado”, por tanto, no son atribuidas a la República ni al Poder Nacional, exclusivamente, sino que corresponden a todos los entes públicos-territoriales de nuestra organización federal: a la República, a los Estados Federados y a los Municipios. Cada uno de ellos tiene competencia en esas materias, con las limitaciones que se derivan de las regulaciones de los artículos 30 y 136 de la Constitución, que puedan asignar exclusivamente algunas materias a los niveles municipales y nacional, lo cual excluiría la competencia estatal.

En esta forma, del análisis de las mencionadas normas constitucionales, resulta que son de la competencia de los Estados de nuestra federación, por no ser, por su índole o naturaleza de la exclusiva competencia del Poder Nacional, las siguientes:

1. Proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular (Artículo 72);
2. Protección de la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica (Artículo 73);
3. Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos (Artículo 75);

4. Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos (Artículos 76 y 57) con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública que establezca el Poder Nacional (Artículo 136, ordinal 17) y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social (Artículo 30);

5. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina (Artículo 77);

6. Crear y sostener escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita, a la educación y a la cultura (Artículo 78) conforme a las directivas y bases de la educación nacional establecidas por el Poder Nacional (Artículo 136, ordinal 16);

8. Estimular y proteger la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución Nacional y en las leyes (Artículo 79);

10. Fomentar la cultura en sus diversas manifestaciones y velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Estado, y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación (Artículo 83);

11. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa (Artículo 84);

12. Promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción en el Estado, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de ingresos de la población (Artículo 95);

13. Proteger la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Estado, a fin de impulsar su desarrollo económico (Artículo 98);

14. Atender a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos (Artículo 106) sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales (Artículo 136, ordinal 10).

B. Las competencias residuales

El segundo grupo de competencias de los Estados está formado por las competencias residuales, es decir, no atribuidas expresamente ni al Poder Nacional ni a los Municipios por el texto constitucional.

Estas, entre otras, son las siguientes:

1. El régimen del comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones nacionales destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza⁶⁷ y con las limitaciones previstas en el texto constitucional al asignar competencias al Poder Nacional (Artículo 136, ordinales 7 y 12);

67 Artículo 98. El régimen de la agro-industria (artículo 136, ordinal 18) y de la industria pesada (artículo 97) están reservadas al Poder Nacional.

2. La protección, fomento y conservación del ambiente con sujeción a las regulaciones dictadas en este campo por ser nacionales por su índole o naturaleza (Artículo 136, ordinal 25);

3. La ordenación del territorio del Estado y la localización industrial en el mismo conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional (Artículo 98).

4. La ejecución de obras públicas de interés estatal (Artículo 136, ordinal 15) conforme a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional (10 Artículo 136, ordinal 147);

5. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vías férreas (Artículo 136, ordinal 21);

6. El fomento de la vivienda rural con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular (Artículos 73 y 136, ordinal 19);

7. La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales.

Una definición de competencias de los Estados como la anterior mente expresada, puede decirse que sería el comienzo de la reformulación y revitalización de los Estados, tan necesaria en la coyuntura política contemporánea.

Por último, debe destacarse, que la mayor ampliación de la competencia de los Estados depende de la decisión que adopte el Congreso dentro de una política de descentralización administrativa que cada vez se hace más necesaria. El artículo 137 de la Constitución, permite, al Congreso, atribuir a los Estados determinadas competencias nacionales, a fin de promover la descentralización administrativa, lo cual deberá realizarse en el futuro.

3. *La potestad tributaria estatal*

A. *La reducción de las potestades*

Pero dentro de las competencias propias de los Estados, tienen una particular importancia, las competencias tributarias.

La ausencia de asignación constitucional expresa de potestad tributaria originaria a los Estados, en contraste con la asignación de potestad tributaria al Poder Nacional (Artículo 136, ordinal 8) y a los Municipios (Artículo 31), ha conducido a los Estados, en la práctica, a no tener recursos tributarios propios.

En efecto, si se analizan las Constituciones estatales se evidencia que en materia tributaria, las mismas se limitan a repetir el carácter residual de la competencia estatal aplicado a la materia tributaria, pero sin identificar con precisión el ámbito de la potestad tributaria de los Estados. La Constitución del Estado Yaracuy, por ejemplo, establece como competencia de la Asamblea Legislativa la de “establecer impuestos de carácter general, en cuanto no colidan con la Constitución Nacional y siempre sobre la base de justicia e igualdad tributaria, con el fin de lograr una repartición de impuestos y contribuciones progresivas y proporcionales a la capacidad económica del contribuyente, la elevación del nivel de vida y del poder adquisitivo de los consumidores y la protección al incremento de la economía nacional” (Artículo 31, ordinal 20).

Sin embargo, a pesar de la amplitud de ésta fórmula, en el Estado Yaracuy no se han establecido impuestos. En algún Estado, como el Estado Aragua, se ha establecido un impuesto que pecha las loterías y rifas⁶⁸, repitiéndose esta situación en otros Estados de la República⁶⁹. Por tanto, materialmente no tienen ingresos tributarios, y la casi totalidad de sus ingresos provienen del Situado Constitucional.⁷⁰

B. El ámbito de los impuestos a la producción y consumo de bienes

Sin embargo, si se analiza la Constitución Nacional con detenimiento, resulta que la potestad tributaria originaria de los Estados es bastante amplia, a pesar de que no se haya indicado expresamente; y ello surge de la interpretación del ordinal 8º, del artículo 136 y del artículo 18 de la Constitución.

En efecto, conforme al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, se reserva al Poder Nacional la organización, recaudación y control de las atribuciones que “recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas”.

Del análisis de esta norma se deduce lo siguiente:

a. Que no existe una auténtica reserva constitucional al Poder Nacional en materia de impuestos a la producción y al consumo de bienes, sino que la Constitución remite a la ley la determinación de los impuestos de tal naturaleza que se reserven a dicho Poder.

b. En esta forma, sólo los impuestos a la producción y consumo de bienes que la Ley Nacional haya reservado expresamente al Poder Nacional, le corresponden exclusivamente. Estos son, hasta ahora, los que gravan los cigarrillos, los alcoholes y licores, los fósforos y salinas⁷¹.

c. Por otra parte, aún en los casos en que la Ley Nacional reserve al Poder Nacional un impuesto a la producción y al consumo de bienes como los indicados, esa ley puede contener una reserva parcial, por lo que la misma podría atribuir a los Estados la recaudación de parte de dichos impuestos.

d. Todos los otros impuestos a la producción y al consumo de bienes, excluidos los que recaigan sobre los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, son de la potestad tributaria de los Estados, tal como lo confirma, en

68 Véase la Ley de Loterías y Rifas de 31-1-44 en Recopilación de Leyes del Estado Aragua, Maracay 1975, págs. 169 y sigts

69 Cfr. Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela, Misión Shoup Tomo II, Caracas M de H 1960. p. 43

70 Más del 90% de los ingresos presupuestarios de los Estados provienen del Situado Constitucional. Cfr. Idem, p. 43

71 Véase: la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco de 13-9-78 y la Ley de Impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas de 13-9-78 en Gaceta Oficial N° 2309 Extr. de 14-9-78; el Estatuto Orgánico de la Renta Nacional de Fósforos de 24-3-50 en *Gaceta Oficial* N° 23190 de 3-3-50; y la Ley Orgánica de la Renta de Salinas del 1-8-57 en *Gaceta Oficial* N° 24425 de 7-8-57

cuanto a los impuestos al consumo de bienes, lo expresado en el artículo 18 de la Constitución⁷².

e. En ejercicio de esa potestad tributaria originaria de los Estados para establecer impuestos a la producción y consumo de bienes, deben sujetarse a las siguientes normas establecidas en el artículo 18 de la Constitución:

f. En cuanto a los impuestos al consumo sólo pueden gravar el consumo de bienes producidos en su territorio o después que entren en circulación dentro de su territorio; y en caso de gravar el consumo de bienes producidos fuera de su territorio no pueden gravarlos en forma diferente a los producidos en él;

g. En cuanto a los impuestos a la producción, no pueden gravar el ganado en pie ni sus productos o subproductos.

De lo anterior se deduce claramente que los Estados tienen una muy amplia potestad tributaria originaria para gravar la producción y el consumo de bienes que no ha sido utilizada hasta el presente (Artículo 19).

C. Los impuestos a las ventas

Dentro de éstos impuestos a la producción y consumo de bienes están todos aquellos impuestos a las ventas, en todas sus modalidades (ventas al por mayor, al detal, de los manufactureros o al valor agregado), los cuales son de la competencia de los Estados, hasta tanto una Ley Nacional no los reserve al Poder Nacional. No hay que olvidar que los impuestos a las ventas, en los Estados Federales son, en general, de la competencia estatal y no federal, tal como sucede en los Estados Unidos⁷³.

En el caso de los impuestos a las ventas, debe considerarse que éstos, con tasas muy bajas, pueden producir ingresos fiscales relativamente cuantiosos al tener una base mucho más amplia (consumo). Sin embargo, éstos impuestos a las ventas pueden afectar la capacidad contributiva de las personas de menores recursos y aumentar el costo de la vida. Por ello, en su establecimiento deben tenerse en cuenta los principios contenidos en el artículo 223 de la Constitución, en el sentido de que deben procurar “la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo”. En tal sentido, por ejemplo, un impuesto sobre las ventas al por mayor o sobre las ventas de los manufactureros, que recaería en la producción, podría ser más recomendable.

4. *Las Asambleas Legislativas como órganos deliberantes regionales*

Las Asambleas Legislativas son, sin duda los organismos de mayor importancia a nivel de los Estados, pues son las depositarias de la voluntad popular, al ser electos

72 Cfr. lo que indicamos en Allan-R Brewer-Carías, “La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio” en Allan-R Brewer-Carías, Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de Derecho Administrativo, Tomo II, Caracas 1976, pág. 115

73 Artículo 4 de la Ley Orgánica del Sufragio de 15 de agosto de 1977 en Gaceta Oficial N° 2117 Extr. de 29-12-77

sus miembros por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo a lo establecido en la Constitución⁷⁴.

La organización, funcionamiento y competencias de las Asambleas Legislativas en la actualidad, nos la muestra como instituciones que han reducido su acción a un actuar político-partidista nugatorio, y con poca participación en los asuntos políticos del país.

A. La composición de las Asambleas Legislativas

En efecto, en cuanto a su composición, los miembros de las Asambleas Legislativas son los Diputados electos en virtud de lo previsto en la Constitución Nacional y de la Ley Orgánica del Sufragio. La elección de éstos se verifica en un número que varía según la población del Estado, en la siguiente forma:

Para los Estados que tengan hasta:

300.000	habitantes	11	Diputados
de 700.001 a 500.000	habitantes	13	Diputados
de 500.001 a 700.000	habitantes	15	Diputados
de 700.001 a 900.000	habitantes	17	Diputados
de 900.001 a 1.100.000	habitantes	19	Diputados
de 1.000.001 a 1.200.000	habitantes	21	Diputados
de 1.300.001 en adelante	habitantes	23	Diputados

La elección de estos Diputados a las Asambleas Legislativas se realiza mediante una postulación por listas, por la circunscripción electoral que corresponde al Estado y mediante la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías.

La composición de las Asambleas resulta poco representativa de las comunidades territoriales, pues la elección no se realiza por Distritos (Artículo 136, ordinal 24), y por otra parte, en ellas no tienen representación sino los partidos políticos, no teniendo participación en las deliberaciones del órgano regional, los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedades intermedias.

Sin plantearse la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, es timamos que la legislación orgánica de los Estados, dentro de una política de participación que debe orientar en el futuro todos los órganos del Estado, debería prever una representatividad de base corporativa, para propiciar la incorporación de sectores que participan en el proceso de desarrollo económico y social del país, tal como lo ha propuesto J. M. Casal Montbrun en su estudio sobre “El órgano Deliberante Regional”⁷⁵.

En esta forma, la legislación de los Estados debería prever la integración en la Asamblea Legislativa, además de con los Diputados electos, con representantes de las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, de los sectores económicos privados, que actúen en el Estado, de los Colegios Profesionales con sede en el Es-

74 Véase J. M. Casal Montbrun, op. cit. Tomo II, Vol. I, págs. 82 y ss.

75 Véase en *Gaceta Oficial* N° 30.465 de 05-08-74.

tado, de las Universidades e Institutos de educación superior del Estado, y de los Municipios del Estado. Estos representantes, al no ser miembros de las Asambleas en los términos del artículo 19 de la Constitución Nacional, no tendrían derecho a voto, pero tendrían derecho a participar en las deliberaciones con derecho a voz, aún cuando su presencia, por supuesto no sería necesaria para el quórum de la Asamblea.

Estos representantes tendrían que ser remunerados por las propias sociedades intermedias que representan y no por el presupuesto de la Asamblea.

En esta forma, la composición de la Asamblea Legislativa adquiriría una base de representación corporativa y de participación que provocaría un cambio de enorme importancia en sus funciones.

B. Las competencias de las Asambleas Legislativas

Las Constituciones de los Estados tradicionalmente han regulado una larga lista de competencias de las Asambleas Legislativas, que se pueden reducir a las dos tradicionales de estos órganos deliberantes: legislar sobre las materias de la competencia estatal y controlar la administración del Estado.

1. En cuanto a la primera, muy pocas leyes han dictado los Estados— dos pues, al haberse reducido las competencias estatales materialmente no han tenido materias sobre las cuales legislar. Si se analiza la legislación de los Estados, ésta se reduce generalmente, a las siguientes leyes: Ley de Régimen Político, reguladora del Poder Ejecutivo del Estado; Ley del Poder Municipal del Estado, con vigencia hasta 1978 cuando se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal y que implicará una reforma total de las legislaciones estatales; Ley de División Territorial del Estado, en la cual se establecen los límites territoriales y la división político territorial en Distritos y Municipios; Ley o Código de Policía del Estado, con regulaciones vetustas que requieren de una reforma total; Ley de la Hacienda Pública del Estado; Ley de Contraloría; Ley de Carrera Administrativa que sustituyó en muchos casos a las Leyes de Juramento y Responsabilidad de Empleados ya la Ley de Pensiones y Jubilaciones; Ley de Escudo, Sello e Himno del Estado; Ley de Becas; y Ley de Loterías y Rifas; ahora de dudosa constitucionalidad en virtud de lo atribuido al Poder Nacional (Artículo 21).

Ahora bien, al redefinirse, clarificarse y ampliarse las competencias del Estado, ello implicará la necesidad del ejercicio de nuevas funciones legislativas por las Asambleas Legislativas.

En cuanto a las funciones de control debe señalarse que en general, han tenido una amplia regulación en las Constituciones estatales, aún cuando no han incidido sobre lo fundamental. El control ha sido siempre un control político posterior, salvo en relación a algunos contratos, y las Asambleas no han participado, realmente, en la conducción de los asuntos públicos.

En cuanto al control administrativo, éste se ha reducido a ser un control fiscal, presupuestario, e investigativo. Sin embargo, se insiste, las Asambleas Legislativas no han participado en la conducción y orientación del desarrollo económico y social de los Estados.

Por ejemplo, las Asambleas no han tenido participación, como órganos políticos que son, en la definición de las políticas y planes de desarrollo económico y social del Estado. En las leyes estatales se impone, por tanto, hacer participar a las

Asambleas en esas políticas y planes, obligándose al Gobernador a formular un plan quinquenal de Desarrollo cuyos lineamientos deben ser aprobados por la Asamblea.

Por otra parte, las Asambleas Legislativas deberían tener una mayor participación en el impulso y promoción del desarrollo regional del país, a cuyo efecto deben promover la participación del Estado en las regiones administrativas de las cuales formen parte, así como aprobar los convenios regionales que celebre el Gobernador con otros Estados.

Por otra parte, y en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional de 5 de agosto de 1974⁷⁶, según la cual, el 50% del monto de lo que corresponda a cada Estado por situado debe invertirse coordinadamente con los Planes Nacionales, las Asambleas Legislativas deben aprobar los convenios que a tal efecto el Gobernador celebre con los órganos ejecutivos-nacionales.

5. *La Administración del Estado*

Tradicionalmente, la Administración de los Estados, ha tenido en su concepción y regulación por las Constituciones Estadales, una enorme carga político-policia. Al reducirse progresivamente las competencias estadales, el Gobernador se ha venido configurando como un funcionario político, cuyas atribuciones son más políticas y de gobierno que administrativas. De allí, que en todos los Estados, las leyes reguladoras del Poder Ejecutivo y de su administración se denominen leyes de Régimen Político.

Tres aspectos, al menos, deben destacarse en el régimen administrativo del Estado tal como se regula en la actualidad, y en relaciona los cuales se plantean urgentes reformas, y que se refieren a la regulación del régimen jurídico de la Administración del Estado; a las actividades del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional y como Jefe del Ejecutivo Estatal; y a las funciones y carácter del Procurador del Estado.

A. El régimen jurídico de la Administración del Estado

Puede decirse que las Constituciones de los Estados, no han previsto en sus normas, las regulaciones básicas del régimen jurídico de las Administraciones estadales, se han limitado, en general, a regular la figura del Gobernador y de los otros órganos del Poder Ejecutivo del Estado, pero no han previsto la normativa básica para guiar la acción administrativa conforme al principio de la legalidad.

En tal sentido, se estima que es precisamente en las Leyes Orgánicas de los Estados, en las cuales deben establecerse las regulaciones básicas sobre los principios de organización del Estado. Así, los principios de jerarquía administrativa, de la competencia y de la descentralización funcional deben ser regulados expresamente, como garantía de legalidad, además de la exigencia del sometimiento de la acción de los órganos administrativos al ordenamiento jurídico y a la jerarquía de las normas.

76 Véase el Reglamento de Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 929 de 05-04-72 en *Gaceta Oficial* N° 29.783 de 18-04-72

Asimismo, deben preverse las normas básicas que regulen la responsabilidad administrativa del Estado y de sus funcionarios.

En particular, debe preverse expresamente la posibilidad de la descentralización funcional de la Administración del Estado, mediante la creación de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, con la debida participación y control de la Asamblea Legislativa, que en general, ninguna Constitución estatal ha contemplado.

Por último, y también en relación a la Administración del Estado deben adaptarse las normas estatales a algunas regulaciones nacionales que inciden en la Administración estatal, tales como la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de Crédito Público dictadas en 1976⁷⁷.

B. El régimen del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional

Tal como lo precisa la Constitución Nacional, el Gobernador de los Estados tiene el doble carácter de agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva jurisdicción y de Jefe del Poder Ejecutivo del Estado (Artículo 17, ordinales 1º y 2º).

Ciertamente que sus atribuciones como Agente del Ejecutivo Nacional deben ser reguladas por el Poder Nacional; sin embargo, estimamos que en las Leyes Orgánicas de los Estados deberían establecerse principios informadores de cuáles podrían ser las actividades, que en tal carácter podrían realizar, sometido su ejercicio, a lo que disponga el Ejecutivo Nacional.

En tal sentido deben establecerse normas programáticas en relación a las funciones del Gobernador como posible funcionario coordinador de la actividad de las unidades administrativas nacionales que actúen desconcentradamente en el Estado respectivo, así como sus actividades como agente del proceso de regionalización administrativa de la Administración Nacional. No hay que olvidar que la motivación central de la reforma del Decreto de Regionalización Administrativa de 1972⁷⁸ tuvo por objeto hacer participar a los Gobernadores en el proceso de regionalización y convertirlos en agentes de dicho proceso (Artículo 233).

Por último, y también en su carácter de Agente del Ejecutivo Nacional en el Estado, debe preverse la posibilidad de participación del Gobernador en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social.

Por supuesto, los actos administrativos del Gobernador del Estado, cuando actúe como Agente del Ejecutivo Nacional, deberán ser considerados como actos administrativos nacionales, y no estatales, a los efectos de su eventual impugnación.

C. El régimen del Gobernador como Jefe del Ejecutivo Estatal

Las Constituciones estatales, en general, al regular las atribuciones y deberes del Gobernador, lo han hecho partiendo de su carácter de Jefe del Ejecutivo del Estado.

77 Véase en particular los comentarios en Allan-R Brewer-Carias y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas 1977, págs. 59 y sigs; 250, 253; 407; y 447.

78 Véase lo señalado en Allan-R Brewer-Carias, "La participación política a nivel local" en *Revista Resumen*, N° 277, 25-2-79, págs. 13 a 22

Dichas normas, clásicas en el campo administrativo, sin embargo, deben completarse. Por ejemplo, debe exigirse al Gobernador la elaboración de un Plan Quinquenal de desarrollo económico y social conforme a las orientaciones del sistema nacional de planificación, con el objeto de que se arraigue la planificación como una tarea normal de la Administración del Estado.

Por otra parte, debe ampliarse la potestad reglamentaria del Gobernador, de manera que no se la limite a los solos reglamentos ejecutivos, sino que abarque los reglamentos autónomos y de organización.

Por último, y conforme a la política nacional de participación, al Gobernador debe convertírsele en uno de los principales agentes de la participación. Esta competencia, al atribuírsele a los Estados, tal como se ha visto, habrá de ser una de las que el Gobernador tendrá que asumir en el futuro.

D. Del Procurador General del Estado

Por último, dentro de la Administración del Estado, debe clarificarse el papel y funciones del Procurador General del Estado. Como funcionario que tiene a su cargo la representación judicial o extrajudicial del Estado y la asesoría jurídica a los órganos del mismo, su nombramiento estimamos que no debe corresponder a la Asamblea Legislativa, sino al propio Gobernador, con la autorización de la Asamblea. Debe, así, seguirse la orientación de la Constitución al regular las funciones del Procurador General de la República diferenciadas de las del Fiscal General de la República.

6. La organización político-administrativa del Estado

Dentro de las competencias de los Estados, está la de organizar sus poderes públicos, y en particular, su Poder Ejecutivo; sus Municipios y demás entidades locales; y su división político-territorial, en conformidad con la Constitución y las leyes nacionales. En ejercicio de esta competencia, las Asambleas Legislativas han dividido tradicionalmente su territorio, en Distritos y éstos en Municipios.

En cuanto al régimen de los Distritos y Municipios como demarcaciones político-administrativas de la Administración del Estado, las Constituciones estatales han regulado la figura del Prefecto de Distrito y del Prefecto de Municipio, como agentes del Ejecutivo estatal en sus respectivas jurisdicciones. Se hace necesario ahora, con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, regular, establecer una división territorial adicional de los Municipios, en Comunas, a los efectos de la actuación administrativa estatal.

En cuanto al régimen de los Municipios de los Estados, como entidades políticas, todos los Estados deben dictar nuevas leyes o códigos orgánicos del Poder Municipal, para adaptar las regulaciones legales a lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978, y ampliar sus previsiones, particularmente, en cuanto concierne a la participación política a nivel local⁷⁹.

79 En tal sentido J. M. Casal Montbrun señala que “Como ya se admitiera en la misma Comisión de Reforma Constitucional, dichos estatutos no son verdaderas Constituciones, tanto por

7. *La Hacienda Pública Estatal*

Por último, el régimen jurídico de los Estados, tradicionalmente ha abarcado la regulación de la Hacienda Pública estatal, conforme a las orientaciones constitucionales⁸⁰.

Las normas estatales, sin embargo, y con vista de las nuevas competencias tributarias que se prevén, deben regular los principios básicos del sistema tributario estatal para su adecuación al sistema nacional. Por otra parte, en vista de las previsiones de las leyes orgánicas nacionales de Régimen Presupuestario y de Crédito Público, las normas hacendísticas estatales deben adaptarse a sus regulaciones.

La institución de la Contraloría General del Estado, por otra parte, debe ser objeto de nuevas regulaciones que tengan en cuenta las nuevas orientaciones que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975 ha establecido, particularmente en cuanto al control de gestión sobre la acción administrativa.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO YARACUY

1. *Ley Orgánica o Constitución del Estado*

Tal como se señaló anteriormente, y conforme a la orientación que ha formulado la propia Corte Suprema de Justicia,⁸¹ las llamadas “Constituciones” de los Estados, jurídicamente hablando, no son verdaderas constituciones, en el sentido de que no tienen el rango de norma suprema, pues ni su origen está en un pacto político constituyente ni su contenido es de “orden dogmático-constitucional”. En realidad, se trata de leyes de organización de los Poderes Públicos de los Estados, sometidas y subordinadas, no sólo a la Constitución Nacional, sino a diversas leyes nacionales.

Debe señalarse, por otra parte, que el mismo calificativo de “Constituciones” que a estas leyes se les dio tradicionalmente en las Constituciones Nacionales, fue abandonado completamente en el texto de la Constitución de 1961, en el cual quedaron como leyes de organización de los Poderes Estadales. De allí que estimemos que la reforma total de la Constitución del Estado Yaracuy, debería comenzar por ajustar su denominación al texto constitucional de 1961, y por eso debería denominarse en realidad: Ley Orgánica del Estado Yaracuy. Sin embargo, conservaremos convencionalmente la expresión “Constitución”.

El carácter “orgánico” de la Constitución resulta, no sólo de que es reguladora de los poderes públicos del Estado, por lo que todas las otras leyes que dicte la

su contenido como por las fuentes que las crean. No existe en ellas, “no podría haberlo”, una parte dogmática y el poder de creación no es autónomo” op. cit., Tomo II, Vol. I, p. 72

80 Por ejemplo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, cuyas normas no pueden ser modificadas por los Estados

81 Véase sólo, a título de ejemplo, el artículo 17, ordinal 1º de las Constituciones de 1936 y de 1945; el artículo 121, ordinal 2º de la Constitución de 1947; y el artículo 16, ordinal 1º de la Constitución de 1953, en los cuales invariablemente se mencionaba como una de las competencias de los Estados el “dictar su Constitución”.

Asamblea Legislativa deben someterse a lo que ella indique, sino del hecho de establecerse una modalidad especial para su reforma: la reforma parcial debe solicitarla una cuarta parte, por lo menos de los Diputados; y la reforma total, debe ser solicitada por la mayoría absoluta y el proyecto respectivo debe ser admitido por las dos terceras partes de los Diputados.

Por otra parte, tratándose de normas legislativas estatales sometidas a la Constitución Nacional, resulta inútil repetir en la Constitución del Estado normas que ya tienen vigencia constitucional por estar en el texto de la Constitución Nacional. Por ello, en el Proyecto de Constitución que se presenta se han eliminado todas aquellas normas que eran repetitivas de normas constitucionales nacionales que estaban en el texto de la Constitución del Estado Yaracuy de 20 de noviembre de 1976 cuya reforma total se busca.

[...] Todas las normas mencionadas de la Constitución del Estado Yaracuy, al tener su equivalente en la Constitución Nacional, no tienen porqué repetirse. El régimen jurídico orgánico del Estado Yaracuy tiene, siempre, a la Constitución Nacional como Ley Suprema, y las leyes nacionales previstas en ella que incidan en la vida de los Estados, también tienen primacía. Por tanto, independientemente que todas esas normas se repitan o no a nivel estatal, tienen plena vigencia.

La jerarquía de las normas aplicables al Estado Yaracuy por tanto, es y debe ser la siguiente en nuestro régimen Constitucional actual:

1. Constitución Nacional.

2. Leyes Orgánicas Nacionales previstas en la Constitución y que inciden sobre el régimen de los Estados: Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley Orgánica de Coordinación de la In versión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional; Ley Orgánica de Régimen Presupuestario; Ley Orgánica de Crédito Público; Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional; Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; Ley Orgánica del Sufragio.

3. Constitución del Estado (Ley Orgánica).

4. Leyes ordinarias del Estado.

5. Reglamentos del Gobernador.

El contenido de la “Constitución del Estado, por tanto, al despojárselo de las normas repetitivas del texto constitucional, se ha agrupado en los siguientes títulos:

I. Disposiciones Fundamentales

II. Del Territorio del Estado y su División Política

III. Del Poder Público del Estado

IV. Del Poder Legislativo del Estado

V. Del Poder Ejecutivo del Estado

VI. De la Hacienda Pública del Estado

VII. De la reforma de la Constitución

Separadamente se explicarán los motivos de las normas contenidas en el Proyecto, conforme a los títulos mencionados.

2. Disposiciones Fundamentales (Título I)

En cuanto a las Disposiciones Fundamentales de la Constitución, éstas se han reducido a tres que además de fundamentales, se estima que son indispensables.

En primer lugar, se comienza por declarar que el Estado Yaracuy es una de las divisiones del territorio de la República de Venezuela como Estado Federal que es en los términos de la Constitución; y que esa división territorial tiene por objeto el gobierno y administración territorial y la descentralización política y administrativa. Con esto quiere insistirse en que el sistema federal, del cual el Estado Yaracuy forma parte, es un sistema de descentralización política basado en unidades territoriales autónomas que se denominan Estados⁸², y que pueden ser destinatarios, además, de un amplio proceso de descentralización de competencias nacionales. Hacia la búsqueda de ésta descentralización es que deben dirigirse los esfuerzos de la reforma del Estado en Venezuela.

La segunda disposición fundamental recoge el principio establecido en el artículo 3 de la Constitución Nacional y que se refiere sólo a la República, y lo aplica al Estado Yaracuy: el gobierno del mismo deberá ser siempre democrático, representativo, responsable y alternativo en los términos establecidos en la Constitución Nacional y en la Constitución del Estado. Se recoge, así, una tradicional interpretación jurisprudencial que aplicaba a los Estados, tales principios.

Por último y formando parte de las Disposiciones Fundamentales, se establece como principio, que el Estado, a pesar de toda su autonomía, debe colaborar en el mantenimiento, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas de la República; y que a pesar de que es una entidad igual a los demás Estados debe fomentar con ellos y los Municipios, las relaciones que sean necesarias a los efectos del desarrollo económico, social y administrativo, tanto del país como de la región de la cual forma parte. Se incorpora, por tanto, al texto de la Constitución del Estado la noción de promoción del desarrollo económico y social, como una de las metas de las instituciones políticas del país, y la necesidad de que el Estado Yaracuy promueva el desarrollo económico y social de la región Centro Occidental de la cual forma parte, relacionándose con la Corporación de Desarrollo de la región Centro-Occidental.

3. El Territorio del Estado y su División Política (Título II)

El Título II del Proyecto de Constitución se refiere al territorio del Estado y a su división política, a cuyo efecto se divide en tres capítulos: Disposiciones generales, de los Distritos y de los Municipios.

A. Disposiciones generales (Capítulo I)

Las Disposiciones generales del Título comienzan por un artículo que precisa el ámbito del territorio del Estado, refiriéndolo al definido en la Ley vigente de Divi-

82 Véase Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 4-10-38 en Memoria 1939, págs. 290 a 293 y en Allan-R. Brewer-Carías, Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930 1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo I, Caracas 1975, págs. 137 y sigts

sión Territorial del 16 de enero de 1967, con las modificaciones que resulten, en el futuro, de acuerdo a los convenios que puedan celebrarse conforme al artículo 10 de la Constitución. En dicho artículo, además, se fijan los límites generales del territorio del Estado, lo cual se ha creído conveniente establecer, para darle mayor coherencia al texto.

Aún cuando la Constitución establece indirectamente la división de los Estados en Distritos y éstos en Municipios⁸³, se ha creído conveniente recoger el texto de la primera parte del artículo 3º de la Constitución del Estado y establecer la división fundamental del territorio del Estado a los fines de la organización, descentralización, y desconcentración política y administrativa del Estado, en Distritos; éstos, a su vez, en Municipios; y éstos últimos en comunas. Dos innovaciones se incorporan a la redacción de ésta norma: en primer lugar, la indicación expresa de que dicha división político-territorial se hace a los fines de la organización, descentralización y desconcentración político-administrativa, con lo cual se establece una orientación fundamental para la actuación del Estado; y en segundo lugar, se incorpora la nueva división territorial de las “Comunas” como parte de los Municipios, a los mismos efectos mencionados.

El Proyecto recoge además, la norma de la Constitución del Estado que establece a San Felipe como capital del Estado y sede permanente de los órganos supremos del Poder Estatal. Se recoge, así, una larga tradición legislativa y jurisprudencial que atribuye a la soberanía de los Estados la fijación de sus capitales.

Por último, en las disposiciones generales del Proyecto y desde el punto de vista territorial, se insiste en la necesidad de que Estado mantenga relaciones de coordinación y cooperación con los órganos del Poder Nacional con los demás Estados y con todas las entidades político-territoriales de la República. En particular, se le impone al Estado la obligación de impulsar el proceso de regionalización político-administrativa del país, a cuyo efecto establecerá los necesarios lazos de coordinación y cooperación con los componentes de la Región Centro-Occidental: los Estados Falcón, Lara y Portuguesa.

B. Los Distritos (Capítulo II)

A los efectos de la organización, descentralización y desconcentración político-administrativa del Estado, el Proyecto establece que su territorio se divide en Distritos, atribuyéndose a la Asamblea Legislativa la determinación de su número, ámbito territorial, denominación y capital. Estos Distritos, con idéntica categoría legal en cuanto a gobierno y administración, son gobernados y administrados por los Proyectos, como agentes inmediatos del gobernador del Estado en su jurisdicción. Entre los requisitos para ser Prefecto, el Proyecto abandona la exigencia tradicional de que debe ser venezolano “por nacimiento”, por ser ello inconstitucional. El Proyecto no recoge algunas normas relativas a los Distritos de la Constitución del Estado, por

83 Véase la sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 17-02-38 en Memoria 1939, págs. 169 a 174 y en Allan-R Brewer Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, Tomo II, Caracas 1976, págs. 132 y ss.

estimarse que las mismas deben estar reguladas en la Ley de la Administración del Estado o en la Ley de Municipios del Estado.

C. Los Municipios (Capítulo III)

El Proyecto establece tres normas básicas sobre los Municipios, procurando no repetir las normas constitucionales como lo hacía la constitución del Estado. En primer lugar, establece que la división de los Distritos en Municipios tiene por objeto la organización, descentralización y desconcentración política del Estado, y su número, ámbito territorial, denominación y capital debe ser establecida por la Asamblea Legislativa.

En segundo lugar, establece que los Municipios, además de ámbitos territoriales de descentralización y desconcentración estatal, son las unidades políticas primarias y autónomas en los términos establecidos en la Constitución, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en la Ley de Municipios del Estado que deberá dictar la Asamblea Legislativa.

Por último, y en tercer lugar, se insiste en consagrar la división territorial de “Comunas” dentro de los Municipios, aún cuando se remite a la Ley de Municipios del Estado su organización, funcionamiento y la determinación de sus autoridades.

4. El Poder Público del Estado (Título III)

Tal como se ha señalado, la Ley Orgánica del Estado es, básicamente, una Ley reguladora del Poder Público del Estado y de sus órganos. De allí que la médula de la normativa de la Ley se refiera a los diversos poderes del Estado en los Títulos III a V; el primero relativo al Poder Público en general, el segundo relativo al Poder Legislativo, y el tercero relativo al Poder Ejecutivo. En relación al título III relativo al Poder Público, el mismo se ha dividido en dos capítulos: uno de disposiciones generales y otro relativo a las competencias estatales.

A. Disposiciones Generales (Capítulo I)

La primera de las Disposiciones generales se refiere a la división del Poder Público estatal en Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, identificándose a los órganos a quienes corresponde su ejercicio bajo el principio de la colaboración: la Asamblea Legislativa y la Gobernación. El Proyecto abandona la concepción de la Constitución del Estado de incorporar al Poder Estatal un “Poder Judicial”, que no existe desde 1945 al nacionalizarse la justicia; y un “Poder Municipal”, que tiene total autonomía y que en los términos de la Constitución Nacional no forma parte del Poder Estatal.

El Proyecto establece, por otra parte, el principio general de la responsabilidad civil del Estado por daños y perjuicios causados por sus órganos legítimos en ejercicio del Poder Público, y la responsabilidad contractual cuando tiene su fundamento en obligaciones contraídas por esos mismos órganos, con lo cual se comienza a garantizar los derechos de los ciudadanos frente a la acción de los órganos del Poder Estatal. Asimismo, establece el principio general de la responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios públicos por ilegalidad y por los daños y perjuicios que causen tanto al Estado como a los particulares.

El Proyecto, además, establece el principio de la carrera administrativa para los funcionarios del Estado, la cual debe ser regulada por la Asamblea Legislativa; el principio de la incompatibilidad en el ejercicio del cargo de Diputado con otros destinos públicos remunerados, la cual complementa la establecida en el artículo 123 de la Constitución de aplicación en el Estado; el principio de la legalidad, al establecer la nulidad de los actos de los órganos del Poder Público Estatal violatorio del ordenamiento jurídico.

El Proyecto establece, además, la duración del período constitucional del Poder Público del Estado, de cinco años, coincidente con el período constitucional del Poder Nacional.

Es de destacar, por último, que el Proyecto no recoge todas aquellas disposiciones de la Constitución del Estado que son repetitivas de la Constitución Nacional o que deben ser objeto de regulaciones legales ordinarias.

B. Las competencias del Estado (Capítulo II)

El Capítulo II relativo a las competencias estatales es realmente novedoso en la tradición legislativa del Estado Yaracuy y de todos los Estados de la República. La Constitución del Estado, ciertamente, no tiene normas expresas delimitadoras de competencias estatales, sino que se limita a asignar atribuciones a los diversos órganos del Poder Estatal, y de allí, podrían deducirse algunas competencias materiales. Por otra parte, la tradición constitucional y legislativa del país de los últimos cincuenta años se ha caracterizado por una reducción progresiva de la competencia de los Estados.

De allí que como se dijo, una de las reformas fundamentales a realizar en la organización estatal es la de la delimitación de las competencias de los Estados, a la luz de las disposiciones de la Constitución de 1961. Del análisis que hemos efectuado anteriormente de sus normas, resulta que los Estados tienen una serie de competencias concurrentes con los niveles nacionales o municipales, y residuales al no estar atribuidas expresamente a ninguno de dichos niveles, que se hace necesario clarificar.

Con fundamento en todo lo expuesto en la segunda parte de este estudio, se ha definido la competencia del Estado en la siguiente forma:

A. En primer lugar, competencias genéricas del Estado, de promoción del desarrollo económico y social y de la diversificación de producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de ingresos de la población del Estado. Esta es una competencia y una obligación de todos los entes públicos del Estado Venezolano, de nivel nacional, estatal y municipal;

B. En segundo lugar, una serie de competencias en el campo del desarrollo social, específicamente en relación a la promoción de las organizaciones sociales, la organización social del pueblo, la promoción de la participación política, la protección de la familia, la protección de los menores, los servicios de salud pública, la protección del campesino, servicios educativos, la protección de la educación privada, el fomento de la cultura, y el empleo.

C. En tercer lugar, una serie de competencias en el campo del desarrollo económico, específicamente en relación a la protección de las iniciativas privadas y la promoción del comercio y de la industria manufacturera;

D. En cuarto lugar, una serie de competencias en el campo del desarrollo físico y ordenación del territorio, específicamente en relación a la protección del ambiente, la defensa y conservación de los recursos naturales renovables, la localización industrial, la ejecución de obras públicas estatales, la apertura de vías de comunicación y la vivienda rural; y

E. En quinto lugar, las competencias tributarias del Estado en el campo de los impuestos a la producción y al consumo de bienes conforme a las orientaciones que indicamos en la segunda parte de este estudio.

Por supuesto, además, se establecen como competencias de los Estados, las ya previstas en el artículo 17 de la Constitución y las que el Poder Nacional les asigne en virtud de la descentralización administrativa conforme al artículo 137 de la Constitución.

5. *El Poder Legislativo del Estado (Título IV)*

La normativa del Título IV del Proyecto ha sido dividida en cinco capítulos en los cuales se han regulado algunas Disposiciones Generales, el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, sus atribuciones, la Comisión Delegada y la formación de las Leyes estatales.

A. Disposiciones Generales (Capítulo I)

En las disposiciones generales del Título IV se han establecido las normas fundamentales relativas a la Asamblea Legislativa como órgano que ejerce el Poder Legislativo en el Estado.

La innovación de mayor importancia en relación a la composición de la Asamblea Legislativa está en la previsión de una representación corporativa en su seno. En efecto, tal como se señaló en la parte según da de este estudio, además de sus miembros, es decir, los Diputados electos, se prevé que asistan a las deliberaciones y sesiones de la Asamblea sendos representantes de grupos organizados de intereses de la comunidad: sindicatos, sectores económicos, colegios profesionales, universidades y Municipios. Dichos representantes, cuya designación debe regularse en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea, tienen derecho a voz, pero no a voto, y deben ser remunerados por los grupos que representan y no por el Estado. En esta forma se consagra en mecanismo de participación de primer orden en las deliberaciones del principal órgano político del Estado, que permitirá su funcionamiento en forma más acorde con los intereses colectivos.

Entre las Disposiciones Generales se precisa, además las dos funciones principales de la Asamblea: legislar sobre las materias de la competencia estatal, ahora ampliadas; y controlar a la Administración Pública. En relación a esto último, se asignan a la Asamblea las más amplias facultades de investigación sobre la Administración del Estado central y descentralizada, las cuales abarcan obligaciones a los particulares.

Por último, se confirma la autonomía del Estado, al señalarse que los actos de la Asamblea no pueden ser revisados ni controlados si no por los órganos jurisdiccionales competentes.

B. El funcionamiento de la Asamblea Legislativa (Capítulo II)

En cuanto al funcionamiento de la Asamblea Legislativa, el Proyecto establece normas en relación al nombramiento de su directiva, y a su instalación; y sigue la orientación de las normas de la Constitución del Estado en relación al lugar en que debe realizar sus sesiones; a sus sesiones ordinarias; a sus sesiones extraordinarias y a su Reglamento Interior y de Debates. Se prevé, además, una norma sobre las Comisiones Permanentes de la Asamblea.

En relación a los Diputados a la Asamblea Legislativa, debe señalarse que la Constitución Nacional, en su artículo 19, el cual remite a los artículos 143 y sigts., y a la Ley Orgánica del Sufragio, prevén la normativa fundamental que les es aplicable. Por tanto estimamos que el proyecto de Constitución del Estado no debe repetir dichas regulaciones, tal como lo hace la actual Constitución del Estado.

Debe señalarse, por otra parte, que la Constitución Nacional es clara en establecer que los Diputados a las Asambleas Legislativas gozan de inmunidad en el territorio del Estado respectivo, desde 10 días antes de comenzar las sesiones hasta 10 días después de terminar éstas o de separarse de sus funciones. Por tanto, estimamos que no sería procedente, constitucionalmente, extender la inmunidad a los miembros de la Comisión Delegada como lo hacen algunas Constituciones de Estados.

En el mismo sentido, estimamos que la norma constitucional que establece la irresponsabilidad de Senadores y Diputados al Congreso, como norma de excepción al principio de la responsabilidad individual de todos los funcionarios públicos que la propia Constitución establece, no puede ser interpretada flexiblemente ni, por tanto, extenderse a los Diputados a las Asambleas Legislativas. De allí que estimemos que sea inconstitucional el artículo 26 de la Constitución del Estado Yaracuy, con los mismos argumentos con los que estimamos que sea inconstitucional el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal impugnado ante la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, la única norma relativa a los Diputados a la Asamblea Legislativa que se establece en el Proyecto, se refiere a que aquéllos no pierden su investidura por el hecho de excusarse de asistir a las sesiones de la Asamblea.

C. Las atribuciones de la Asamblea Legislativa (Capítulo III)

En cuanto a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, en el Proyecto se han establecido siguiendo la orientación ya mencionada: se han incorporado las atribuciones tradicionales; se han eliminado las atribuciones que son repetición de las establecidas en la Constitución Nacional; y se han incorporado nuevas funciones con forme a lo planteado en la Segunda Parte de este estudio.

En particular, se prevé la intervención de la Asamblea Legislativa en la aprobación, por Ley, de los lineamientos generales del Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social del Estado; se le asigna la atribución de promover la participación del Estado en el proceso de regionalización administrativa del país; se amplían

las posibilidades de regulación de las potestades tributarias; se le atribuye la facultad de aprobar los convenios que suscriba el Gobernador para la inversión coordinada del situado constitucional y para la cooperación inter-estatal de orden regional; se le da una participación decisiva en el proceso de descentralización funcional de la Administración del Estado al reservarle la creación de institutos autónomos y al asignarle la necesidad de su autorización para que el gobernador constituya empresas del Estado; y se le asigna, como competencia, la de promover la participación de los sectores organizados de la comunidad en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales.

D. La Comisión Delegada (Capítulo IV)

En cuanto a las normas relativas a la Comisión Delegada, el Proyecto sigue, básicamente la normativa de la Constitución del Estado, sobre su nombramiento; su instalación; su composición su duración; sus atribuciones; su quórum; las incompatibilidades de sus miembros; y la rendición de cuenta a la Asamblea.

E. La formación de las leyes (Capítulo V)

El Proyecto también, ha recogido, básicamente, la normativa relativa a la formación de las leyes establecidas en la Constitución del Estado para la conformación del Capítulo V del Título IV.

Algunas innovaciones, sin embargo, se han previsto. En primer lugar, en la introducción del calificativo de Ley Orgánica a la Constitución del Estado, la cual sólo podrá ser reformada en la forma prevista; en segundo lugar, en la ampliación de la iniciativa legislativa para permitir la participación, de los sectores organizados de la comunidad y de los Municipios; y en tercer lugar, en la necesidad de que los proyectos de ley y su exposición de motivos admitidos para discusión sean publicados en la Gaceta Oficial a fin de informar a la comunidad y promover su participación.

De resto, las normas del Proyecto siguen las orientaciones de las que contiene la Constitución del Estado.

6. El Poder Ejecutivo del Estado (Título V)

Siguiendo las motivaciones expuestas en la segunda parte de este estudio, el Título V del Proyecto, relativo al Poder Ejecutivo del Estado, establece una normativa completa relativa a la Administración del Estado. Con ello, se busca darle mayor especificidad a la función administrativa del Gobernador y de su organización administrativa y ampliar aquellas funciones de agente político que tradicionalmente ha tenido. En tal sentido, el título se divide en cinco capítulos relativos a Disposiciones Generales, la Administración del Estado, las funciones del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional y como Jefe del Ejecutivo del Estado y el Procurador General del Estado.

A. Disposiciones Generales (Capítulo I)

Las Disposiciones Generales relativas al Poder Ejecutivo del Estado, básicamente siguen la orientación de las normas de la Constitución del Estado aún cuando algunas de ellas se eliminan por ser repetitivas de la Constitución Nacional. Así, se atribuye al Gobernador, el Gobierno y Administración del Estado remitiéndose a una Ley de la Administración del Estado la regulación de su organización y funcio-

namiento; se establece la sede del gobernador; se confirma su nombramiento por el Presidente de la República mientras no se dicte la Ley prevista en el artículo 22 de la Constitución); se regula las modalidades del juramento del Gobernador; y su sustitución en casos de faltas temporales y absolutas.

Se prevé, por otra parte, el cargo de Secretario General de Gobierno, como órgano directo del Gobernador, además de los otros Secretarios del Ejecutivo, quienes dependerán de éste.

La previsión de éstos últimos constituye una innovación.

B. La Administración del Estado (Capítulo II)

El Capítulo II del Título V, relativo a la Administración del Estado, constituye una innovación en la normativa estatal, y sigue las motivaciones expuestas en la Segunda Parte de este estudio. En dicho capítulo, así, se regulan los principios básicos de la organización administrativa del Estado y las implicaciones del principio de la legalidad que debe guiar la acción de los órganos de la Administración del Estado.

En esta forma, se regula el principio de la jerarquía como pilar fundamental de la organización administrativa del Estado y de los fines de la actuación de la Administración; y el principio de la competencia, que debe ser expresa. A ello hay que agregar la regulación del principio de la descentralización previsto en diversas normas del Proyecto.

Por otra parte, en el Proyecto se regula el principio de la legalidad y sus consecuencias: la inderogabilidad singular de los actos reglamentarios; la necesidad de que se sigan las normas del procedimiento administrativo; la necesidad de que los actos de efectos generales, para producirlos, se publiquen; y la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos a favor de particulares.

El Proyecto, además, regula aspectos fundamentales del procedimiento administrativo: la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos; el principio de la impugnación jurisdiccional de los actos que causen estado; la “reiteración” del derecho de petición y a obtener oportuna respuesta que tienen los particulares frente a la Administración; y la denominación de los actos administrativos más importantes de la Administración del Estado.

C. El Gobernador del Estado como agente del Ejecutivo Nacional (Capítulo III)

Tal como se señaló, el Gobernador del Estado tiene el doble carácter de ser Jefe del Estado y Agente del Ejecutivo Nacional en su jurisdicción. En este último carácter de Agente del Ejecutivo Nacional, por supuesto, las actividades que realice dependen de las órdenes e instrucciones del Presidente de la República y de sus Ministros. No podría, por tanto, una Ley estatal, establecer directa mente funciones en este aspecto.

Sin embargo, dada la importancia de esta faceta de la actuación del Gobernador en relación a la participación del Estado en el sistema nacional de planificación y de regionalización administrativa, se ha estimado conveniente prever en el Proyecto unas normas puramente programáticas, cuya operatividad depende enteramente de los términos, oportunidades y condiciones que determine el Presidente de la República. En esta forma, se deja abierta la orientación necesaria para que el gobernador

pueda tener un papel que puede ser fundamental en el desarrollo institucional de la República al poder servir de agente del proceso de regionalización y de coordinación de las acciones de los órganos nacionales en el Estado respectivo.

En todo caso, se establece que los actos del Gobernador en tal carácter de Agente del Ejecutivo Nacional deben tenerse como decisiones del Poder Nacional y no del Estado, por lo que no comprometen la responsabilidad del Estado, salvo que hayan sido aprobadas por la Asamblea Legislativa.

D. El Gobernador como Jefe del Ejecutivo del Estado (Capítulo IV)

El papel fundamental del Gobernador, como Jefe del Ejecutivo del Estado, está en que es Jefe de su Administración y por tanto el superior jerárquico de los órganos administrativos estatales. El Capítulo IV del Título V del Proyecto regula este carácter.

En tal sentido, el Proyecto le atribuye la suprema dirección, coordinación, y control de la Administración Central del Estado, y el ejercicio del control de tutela sobre los entes descentralizados funcionalmente.

En cuanto a las atribuciones y deberes del Gobernador, el Proyecto recoge las tradicionales funciones previstas en la Constitución del Estado, con algunas innovaciones, pues le asigna al Gobernador la obligación de elaborar el Plan quinquenal de Desarrollo económico y social del Estado; y la atribución de promover la participación de los grupos organizados de la comunidad y de los Municipios en la formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales.

El Proyecto prevé expresamente la posibilidad del Gobernador de delegar las atribuciones que se les confieren en el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo, aún cuando se establece que ciertas comunicaciones deben ser necesariamente suscritas por él.

En cuanto a la organización de la Administración del Estado, el Proyecto, como se dijo, prevé un Secretario General de Gobierno como el órgano directo del Gobernador, y quien debe refrendar sus actos (250), del cual dependen diversas secretarías del Ejecutivo en número y con las competencias que determine la Ley de la Administración del Estado (251). Aquí se ha estimado más conveniente no enumerar las secretarías en la Constitución para flexibilizar adecuadamente la estructura administrativa del Estado.

De resto, el Proyecto recoge básicamente las disposiciones de la Constitución del Estado en cuanto a las condiciones para ser Secretario General o Secretario Ejecutivo, entre las cuales se ha eliminado la exigencia de que sean venezolanos “por nacimiento”; a sus atribuciones, a su responsabilidad; a su jerarquía; y a la Memoria y Cuenta que deben presentar a la Asamblea Legislativa.

E. El Procurador General del Estado (Capítulo V)

En cuanto al Procurador General del Estado, siguiendo lo expuesto en la Segunda Parte de este estudio, el Capítulo V del Título V lo define como el funcionario que tiene a su cargo la representación y defensa judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales del Estado y la asesoría jurídica de la Administración del Estado. Como tal, el Procurador General es un órgano del Ejecutivo del Estado,

por lo que su nombramiento tiene que ser efectuado por el Gobernador del Estado, como todo funcionario público y no por la Asamblea Legislativa, tal como tradicionalmente se ha regulado.

De resto, el Proyecto recoge las normas fundamentales de la Constitución del Estado: los requisitos para ser Procurador la organización de la Procuraduría; las atribuciones del Procurador.

El Proyecto elimina la regulación tradicional de que la improbación del Informe del Procurador implica su destitución, que contiene la Constitución del Estado, pues al considerarse al Procurador como un funcionario del Ejecutivo, es de la libre remoción del Gobernador. Sin embargo, se prevé que por faltas graves y por acuerdo de las 2/3 partes de la Asamblea el Gobernador deberá removerlo de su cargo.

7. *La Hacienda Pública del Estado (Título VI)*

El Título VI del Proyecto, relativo a la Hacienda Pública del Estado, siguiendo la orientación de la Constitución Nacional, se divide en dos capítulos relativos a Disposiciones Generales y a la Contraloría General del Estado.

A. Disposiciones Generales (Capítulo I)

Las Disposiciones Generales sobre la Hacienda del Estado han sido elaboradas teniendo en cuenta la normativa de la Constitución Nacional, pero sin repetir el texto fundamental como lo hace la Constitución del Estado.

En esta forma, se regulan los siguientes aspectos:

En primer lugar, se define la Hacienda Pública del Estado conforme a la orientación de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; en segundo lugar, se precisan los principios básicos que deberán orientar el sistema tributario del Estado, en vista de las nuevas potestades tributarias que le corresponde ejercer, y que implican su necesaria congruencia con el sistema tributario nacional y municipal, para lograr una justa distribución de las cargas según la capacidad de los contribuyentes; en tercer lugar, se establece el principio de la legalidad del gasto por su previsión en la Ley de Presupuesto y se regulan los créditos adicionales; en cuarto lugar, adecúa el ordenamiento hacendístico del Estado a lo previsto, en la Ley Orgánica de coordinación de la inversión del situado Constitucional con Planes desarrollados por el Poder Nacional; en quinto lugar, se vincula el sistema presupuestario del Estado al sistema de planificación del desarrollo económico y social de la entidad; en sexto lugar, regula la creación de los institutos autónomos y demás entes descentralizados de la administración del Estado; y en fin, remite a la Ley de Crédito Público la regulación de éstas operaciones.

B. La Contraloría General del Estado (Capítulo II)

En cuanto a la Contraloría General del Estado, el Proyecto recoge las normas de la Constitución del Estado, actualizándolas según las nuevas orientaciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Así, se define, en primer lugar, el ámbito de acción y la naturaleza del control que le corresponde ejercer a la Contraloría, describiéndose sus modalidades, incluyendo el control de gestión, dejándose a salvo las facultades de la Contraloría General de la República y de los órganos de control del propio Ejecutivo estatal; en

segundo lugar, se determina la autonomía funcional del organismo y sus implicaciones; y en tercer lugar, se precisan sus facultades investigativas, y sus consecuencias.

De resto, el Proyecto sigue las regulaciones de la Constitución del Estado en cuanto a los requisitos para ser contralor; a su sustitución en caso de faltas temporales y absolutas; a las incompatibilidades; a la duración de sus funciones; a su elección; a su responsabilidad; y al Informe que debe presentar a la Asamblea Legislativa.

En el Proyecto no se ha incluido una norma similar a la del artículo 76 de la Constitución del Estado por estimarse que es demasiado rígida y que debe ser materia de regulación legal por la Asamblea Legislativa.

El Proyecto, además, establece el carácter de la Contraloría de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en las funciones de control que ésta debe ejercer, a su requerimiento.

8. *La reforma de la Constitución (Título VII)*

Por último, el Título VII del Proyecto, siguiendo la tradición de las constituciones anteriores, establece una modalidad específica para la reforma parcial o total de la Constitución, lo cual con firma, su categoría de Ley Orgánica, es decir, de Ley que no puede ser reformada por una Ley ordinaria.

Para darle la debida solemnidad al texto se establece, además, que la Constitución del Estado debe ser firmada por todos los Diputados a la Asamblea Legislativa.

Sección Segunda: PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO YARACUY (1970)

Este Proyecto de Constitución del Estado Yaracuy lo redacté como parte del estudio sobre la reforma jurídico administrativa del Estado Yaracuy, que motorizó el Gobernador del mismo Juan José Caldera en 1970, y que se llevó a cabo con la asesoría de la empresa Consultora OTEPI. Una vez sancionado el texto, sirvió de modelo para la reforma de muchas otras Constituciones estadales. Para su redacción partí del texto del proyecto de Constitución para el Estado Aragua elaborado a requerimiento del Gobernador de dicho Estado, Tablante en 1969.

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1. El Estado Yaracuy es una de las divisiones del territorio de la República como Estado Federal, a los efectos del gobierno y administración territorial y de la descentralización política y administrativa.

Artículo 2. El gobierno del Estado es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo en los términos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente Constitución.

Artículo 3. El Estado colaborará en el mantenimiento, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas de la República. En particular,

fomentará las relaciones con los demás Estados y entidades políticas de la República a los efectos de la promoción del desarrollo económico, social y administrativo del país, y de la región de la cual forma parte.

TITULO II DEL TERRITORIO DEL ESTADO Y SU DIVISIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 4. El territorio del Estado es el definido por la Ley de División Territorial del 16 de enero de 1967, con las modificaciones que resultaren de los convenios que se celebren conforme al artículo 10 de la Constitución, dentro de los siguientes límites: por el Norte, el Estado Falcón; por el Sur, el Estado Cojedes; por el Este, el Estado Carabobo; y por el Oeste, el Estado Lara.

Artículo 5. El territorio del Estado se divide, para los fines de la organización, descentralización y desconcentración política y administrativa, en Distritos; éstos, a su vez, en Municipios, y éstos últimos, en Comunas.

Artículo 6. La ciudad de San Felipe es la capital del Estado y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Estatal.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del Poder Estatal en otros lugares del territorio del Estado.

Artículo 7. El Estado mantendrá relaciones de coordinación y cooperación con los órganos del Poder Nacional, con los demás Estados, el Distrito Federal, los Territorios y Dependencias Federales. En particular, impulsará el proceso de regionalización político-administrativa del país, a cuyo efecto establecerá los necesarios lazos de coordinación y cooperación con los Estados Falcón, Lara, y Portuguesa.

CAPÍTULO II DE LOS DISTRITOS

Artículo 8. El territorio del Estado, a los efectos de su organización, desconcentración y descentralización político-administrativa, se divide en Distritos. El número, ámbito territorial y denominación de los Distritos será establecido por la Asamblea Legislativa median te la Ley de División Territorial del Estado.

Artículo 9. Cada Distrito tendrá una capital determinada por la Asamblea Legislativa, la cual será el asiento permanente de las autoridades distritales.

Artículo 10. Todos los Distritos tendrán idéntica categoría legal en cuanto a gobierno y administración.

Artículo 11. Cada Distrito estará gobernado y administrado por un Prefecto, el cual será el agente inmediato del Gobernador del Estado.

Los Prefectos son de libre nombramiento y remoción del Gobernador del Estado, cumplirán y harán cumplir, en su jurisdicción las leyes nacionales, las del Estado y todas las disposiciones que, conforme a la ley, dicte el Gobernador del Estado.

Los Prefectos tendrán las atribuciones señaladas en la Ley de la Administración del Estado.

Artículo 12. Para ser Prefecto de Distrito se requiere ser venezolano, mayor de 21 años, de estado seglar y estar en el goce de los derechos civiles y políticos.

CAPÍTULO III LOS MUNICIPIOS

Artículo 13. El territorio de cada Distrito, a los efectos de la organización, descentralización y desconcentración político-administrativa del Estado, se divide en Municipios.

El número, ámbito territorial, denominación y capital de los Municipios, serán establecidos por la Asamblea Legislativa mediante la Ley de División Territorial del Estado o por leyes especiales.

Artículo 14. Los Municipios son entidades políticas primarias y autónomas en los términos establecidos en la Constitución, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la Ley de Municipios que sancione la Asamblea Legislativa. En esta última Ley se determinarán las autoridades político-administrativas del Municipio que integren la Administración del Estado.

Artículo 15. Las Comunas, como división territorial de los Municipios, se regirán en cuanto a su organización y funcionamiento por las disposiciones de la Ley de Municipios del Estado, la cual establecerá sus autoridades.

TÍTULO III DEL PODER PÚBLICO DEL ESTADO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 16. El Poder Público del Estado se divide en Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, correspondiendo su ejercicio a la Asamblea Legislativa y a la Gobernación, respectivamente, las cuales colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado

Artículo 17. El Estado es responsable civilmente por los daños y perjuicios que causen sus órganos legítimos en ejercicio del Poder Público.

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por sus órganos legítimos, en ejercicio de sus funciones.

Los funcionarios públicos del Estado son responsables civil, penal y administrativamente, según los casos, de manera individual, por extralimitación de atribuciones, abuso de poder o por violación o incumplimiento de la ley, así como por los daños y perjuicios que causen al propio Estado o a los particulares.

Artículo 18. La Ley establecerá la carrera administrativa para los funcionarios del Estado fijando normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro, y proveerá su incorporación al sistema nacional de seguridad social.

Artículo 19. El ejercicio del cargo de Diputado a la Asamblea Legislativa es incompatible con cualquier destino público remunerado, excepto cuando se trate de funciones accidentales, académicas, docentes, asistenciales y electorales. En cuanto a los miembros de la Comisión Delegada regirá lo establecido en el artículo 42 de ésta Constitución.

Los miembros de la Asamblea Legislativa podrán desempeñar cargos públicos sin perder su investidura, pero deberán separarse de la Asamblea y al efecto se procederá a convocar al suplente respectivo. Al cesar en aquellas funciones, podrán reincorporarse a la Asamblea.

Artículo 20. Son nulos los actos de los órganos del Poder Público Estatal dictados o celebrados en contravención a las normas contenidas en la Constitución, en ésta Constitución o en las leyes.

La nulidad podrá solicitarse por el Procurador General del Estado, a instancia de la Asamblea Legislativa, su Comisión Delegada o del Gobernador.

Artículo 21. Hasta tanto una ley nacional no disponga otra regulación conforme al artículo 135 de la Constitución, el período constitucional del Estado durará cinco años coincidente con el período constitucional del Poder Nacional.

CAPÍTULO II

DE LA COMPETENCIA DEL ESTADO

Artículo 22. Además de lo establecido en el artículo 17 de la Constitución, es de la competencia del Estado:

1. La promoción del desarrollo económico y social en el Estado, y de la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, y aumentar el nivel de ingresos de la población del Estado;
2. La protección de las asociaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social;
3. El fomento de la organización social del pueblo, de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular;
4. La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales;
5. La protección de la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica;
6. Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquellos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos;
7. Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos, con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destina-

dos a la defensa de la salud pública que disponga el Poder Nacional, y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social;

8. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina;

9. La creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita, a la educación y a la cultura, conforme a las directrices y bases de la educación nacional dispuestas por el Poder Nacional;

10. El estímulo y la protección de la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución y en las leyes;

11. El fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Estado, y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación;

12. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa;

13. La protección de la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Estado, a fin de impulsar el desarrollo económico;

14. La promoción y regulación del comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones nacionales destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza y con las limitaciones previstas en el texto constitucional al asignarle competencias al Poder Nacional;

15. La protección, fomento y conservación del ambiente, con sujeción a las regulaciones dictadas en este campo por ser de la competencia nacional, por su índole o naturaleza;

16. La defensa y la conservación de los recursos naturales renovables de su territorio, y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos, sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales;

17. La ordenación del territorio del Estado y la localización industrial en el mismo, conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional;

18. La ejecución de las obras públicas de interés estatal, con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional;

19. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vías férreas;

20. El fomento de la vivienda rural con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular;

21. La organización, recaudación y control de los impuestos que recaigan sobre la producción y el consumo de bienes que no hayan sido reservados por

ley al Poder Nacional y de los demás impuestos permitidos por la Constitución, con las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la Constitución;

22. Las materias que conforme al artículo 137 de la Constitución, el Congreso atribuya al Estado, a fin de promover la descentralización administrativa.

TITULO IV DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 23. La Asamblea Legislativa del Estado ejerce el Poder legislativo y estará integrada por los Diputados electos conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio, quienes son sus miembros.

A las deliberaciones y sesiones de la Asamblea Legislativa asistirán, además, con derecho a voz pero sin voto, un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, un representante de los sectores económicos privados que actúen en el Estado, un representante de los Colegios Profesionales con sede en el Estado, un representante de las universidades e institutos de Educación Superior del Estado, y un representante designado por los Municipios del Estado.

La forma y modalidades de la designación de estos representantes serán establecidas en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa.

La presencia de los referidos representantes no será necesaria para el quórum de la Asamblea. Los representantes mencionados podrán asistir, con derecho a voz, pero sin voto, a las sesiones de la Comisión Delegada y de las Comisiones Permanentes y Especiales en las oportunidades, términos y modalidades que se establezcan en el Reglamento Interior y de Debates o en su defecto, que determine el Presidente.

Artículo 24. Corresponde a la Asamblea Legislativa, legislar sobre las materias de competencia del Estado y sobre el funcionamiento de los órganos del Poder Público Estatal.

La Asamblea Legislativa ejerce también, el control de la Administración Pública Estatal en los términos establecidos por la Constitución y la presente Constitución.

En tal sentido, la Asamblea Legislativa podrá realizar las investigaciones que crea conveniente sobre cualquier acto de la Administración Estatal, de conformidad con el Reglamento Interior y de Debates. Todos los funcionarios de la Administración Pública, de los Institutos Autónomos y de las Empresas del Estado están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante las comisiones de la Asamblea Legislativa a suministrar las informaciones de los hechos que se investiguen. Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional.

En todo caso se notificará a quien deba comparecer el objeto de la citación con cuarenta y ocho (48) horas de anticipación, por lo menos.

Artículo 25. Los actos de la Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus atribuciones, no estarán sometidos al veto, examen o control del Poder Ejecutivo del Estado o de los órganos del Poder Público Nacional, salvo en los casos de inconstitucionalidad, extralimitación de atribuciones o ilegalidad que deberán alegarse ante los organismos jurisdiccionales competentes de acuerdo con la Ley.

CAPÍTULO II DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Artículo 26. La Asamblea Legislativa elegirá de su seno una Directiva integrada por un Presidente, y un Primer y Segundo Vice-Presidente, que durarán un año en el ejercicio de sus funciones y será elegida al comienzo de las sesiones ordinarias.

El Presidente tendrá la representación de la Asamblea, aun cuando ésta se encuentre en receso.

Las faltas temporales del Presidente serán suplidas por el Primer Vice-Presidente y las de éste por el Segundo Vice-Presidente.

Artículo 27. La Asamblea Legislativa se instalará con las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos. A falta de este número los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas que juzguen necesarias para la formación del quórum. Si pasados cinco días la Comisión Preparatoria no lo ha logrado, la instalación de la Asamblea Legislativa se llevará a cabo con la mitad más uno, por lo menos, de sus integrantes.

Después de la instalación, se podrá sesionar con la mayoría absoluta de sus miembros incorporados.

Artículo 28. La Asamblea Legislativa se reunirá en la capital del Estado en sesiones ordinarias y extraordinarias y no podrá cambiar el sitio de sus reuniones, sino cuando así lo acordare la mayoría de sus miembros. Llegado el caso, se participará ésta determinación al Gobernador del Estado.

Artículo 29. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa comenzarán, sin previa convocatoria, el día 3 de mayo de cada año o en la fecha ulterior más inmediata posible y durarán hasta el 3 de julio siguiente. Dichas sesiones se reanudarán cada año el día 5 de octubre o el día posterior más próximo y durarán hasta el 5 de diciembre. La Asamblea Legislativa, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, podrá prorrogar estos términos cuando ello fuere necesario para el despacho de las materias pendientes.

Artículo 30. En el primer año del período constitucional, la Asamblea se instalará el 2 de enero o en la fecha ulterior más cercana y durará 10 días en sus sesiones. La Directiva de la Asamblea y la Comisión Delegada que allí se nombren durarán en sus funciones hasta el 3 de mayo del mismo año, fecha en la cual la Asamblea iniciará sus sesiones ordinarias regulares. En el último año del período constitucional dichas sesiones se reanudarán el 15 de septiembre o el día posterior más inmediato posible y durarán hasta el 1° de noviembre.

Artículo 31. La Asamblea Legislativa podrá reunirse en sesiones extraordinarias cuando así lo resuelva la propia Asamblea; cuando sea convocada por la

Comisión Delegada; por el Gobernador del Estado a través del Presidente de la Asamblea Legislativa y cuando lo solicitare la mayoría absoluta de los diputados.

Las sesiones extraordinarias tratarán las materias expresadas en la convocatoria y las que le fueren conexas. También podrán considerarse las que fueren declaradas de urgencia.

Artículo 32. Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de la Asamblea y para el funcionamiento de sus Comisiones serán determinados por el respectivo Reglamento Interior y de Debates.

Artículo 33. La Asamblea Legislativa, para la realización de las actividades que le son inherentes, nombrará Comisiones Permanentes de trabajo.

Artículo 34. Los Diputados podrán, sin renunciar a su investidura, excusarse de asistir a las sesiones por un término fijo o por tiempo indefinido.

En estos casos y si ello ocurriere antes de la instalación de la Asamblea Legislativa, la solicitud de permiso se dirigirá a la Comisión Delegada, la cual convocará al suplente que corresponda en el orden de la elección y lo participará en su oportunidad a la Asamblea Legislativa. Cuando ésta estuviere instalada dichas excusas le serán presentadas a ella, quien hará la debida convocatoria.

CAPÍTULO III

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Artículo 35. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa, además de las establecidas en la Constitución y en la presente Constitución, las siguientes:

1º Velar por la observancia de la Constitución, y las leyes nacionales y estatales, y el respeto a las garantías ciudadanas, y acordar, para éstos fines, las medidas que sean procedentes dentro de la competencia del Estado;

2º Aprobar los lineamientos generales del Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social del Estado que deberá presentarle el Gobernador durante el primer año del período constitucional respectivo, así como el Programa Quinquenal de Inversiones en el Estado;

3º Dictar la Ley de División Territorial del Estado y resolver acerca de la creación, supresión, fusión y modificación de los Municipios, determinando sus denominaciones oficiales y sus límites, con sujeción a lo establecido en la Constitución, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la presente Constitución;

4º Establecer impuestos a la producción, venta y consumo de bienes que no hayan sido reservados totalmente al Poder Nacional, con las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la Constitución y los de más impuestos permitidos por la misma;

5º Dictar la Ley de la Administración del Estado;

6º Promover la participación del Estado en el proceso de regionalización administrativa del país.

7º Aprobar, antes de su celebración por el Gobernador, los convenios contentivos de los programas para la inversión coordinada del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, conforme a la Ley Or-

gánica Nacional, así como los convenios de cooperación con otros Estados, dentro del marco del desarrollo regional;

8° Aprobar los contratos que celebre el Gobernador y que, conforme a la ley, estén sujetos a este requisito;

9° Resolver sobre la adquisición de bienes inmuebles para el Estado y de la enajenación de éstos;

10° Autorizar al Ejecutivo del Estado para decretar modificaciones a la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, permitidas por la ley;

11° Decretar empréstitos sobre crédito del Estado y Legislar sobre operaciones de Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las Leyes;

12° Examinar cualquier acto de la Administración Pública Estatal, en consecuencia, podrá reorganizar la Administración fiscal del Estado, cuidar el crédito, bienes, ingresos, gastos y buen manejo del Tesoro Público y examinar las cuentas que los empleados del ramo deben presentar en la oportunidad que determine la ley, dándoles el finiquito y ordenando el procedimiento judicial respectivo, según el caso;

13° Aprobar o improbar las Memorias y Cuentas que deben presentar el Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo del Estado, en la oportunidad en que lo haga el Gobernador;

14° Decretar la creación y organización de Institutos Autónomos y autorizar al Gobernador del Estado para constituir empresas del Estado.

15° Interpelar al Gobernador, al Secretario General de Gobierno y a los Secretarios del Ejecutivo Regional y darles voto de censura cuando sea procedente;

16° Nombrar al Contralor General del Estado, y su Suplente y tomarles el juramento legal; y aprobar la designación del Procurador General y su Suplente;

17° Calificar sus miembros y conocer de sus excusas, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y el Reglamento Interior y de Debates;

18° Acordar y ejecutar su Presupuesto de Gastos, con base a la Partida anual que fije la ley respectiva;

19° Organizar su servicio interior de vigilancia y custodia; dictar las medidas necesarias para la conservación del orden en el local de sus sesiones, y acordar las correcciones a quienes las quebranten;

20° Dictar su Reglamento Interior y de Debates;

21° Conocer los informes que les presentarán anualmente el Procurador y el Contralor e impartirles el finiquito aprobatorio o improbatorio;

22° Informar al Ejecutivo Nacional las irregularidades o deficiencias que observe en los servicios y dependencias nacionales;

23° Promover la coordinación de la labor administrativa del Ejecutivo Estatal y de los organismos municipales;

24° Promover la participación de los sectores organizados de la comunidad en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales;

25° Decretar honores a los venezolanos y extranjeros que hayan prestado grandes servicios a la República, al Estado o al Municipio, mediante la decisión de las dos terceras partes de sus miembros.

26° Ejercer las demás atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, la Constitución del Estado y las leyes especiales.

CAPÍTULO IV DE LA COMISIÓN DELEGADA

Artículo 36. Durante el receso de la Asamblea Legislativa funcionará una Comisión Delegada, que será nombrada cada año, dentro de los últimos cinco días del primer lapso del período de sesiones ordinarias o los de su prórroga.

Artículo 37. La Comisión Delegada se instalará, sin necesidad de previa convocatoria, dentro de los cinco días siguientes de haber entrado en receso la Asamblea Legislativa y con la mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 38. La Comisión Delegada reflejará la composición política de la Asamblea Legislativa y estará integrada por el Presidente, quien la presidirá, el Primer y Segundo Vice-Presidente y un número de miembros no menor de 4 ni mayor de 6, con sus respectivos suplentes.

Parágrafo Primero. Las faltas temporales del Presidente serán suplidas por los Vice-Presidentes, en el orden correspondiente. En caso de falta absoluta del Presidente o del Primer y Segundo Vice-Presidente, se convocará a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para llenar la vacante respectiva.

Parágrafo Segundo. A los fines de que la Comisión Delegada refleje la composición política de la Asamblea Legislativa, se elegirá en la misma oportunidad en que se nombre la Comisión Delegada, los suplentes del Presidente y de los Vice-Presidentes quienes se incorporarán a la Comisión en caso de falta temporal de éstos, sin perjuicio de lo establecido en el Parágrafo Primero de este artículo.

Artículo 39. Los miembros de la Comisión Delegada cesarán en sus funciones al reunirse la Asamblea Legislativa en el período de sus sesiones ordinarias, pudiendo ser reelegidos.

Artículo 40. Son atribuciones de la Comisión Delegada:

1°. Velar por el respeto y fiel cumplimiento de la Constitución, las Leyes y las garantías ciudadanas; acordando para estos fines las medidas que sean procedentes de conformidad con la Ley, dentro de las competencias estatales;

2°. Ejercer las funciones de investigación, fiscalización, e interpretación atribuida a la Asamblea Legislativa;

3°. Revisar Proyectos de Leyes pendientes a informar a la Asamblea Legislativa sobre los que, a su juicio, deben continuar en discusión en las sesiones siguientes;

4°. Preparar Proyectos de Leyes e iniciarlos en la oportunidad correspondiente;

5°. Designar comisiones especiales integradas por los miembros de la Asamblea Legislativa para el mejor cumplimiento de sus funciones. Estas comisiones podrán estar asesoradas por el personal calificado que la Comisión Delegada considere necesario;

6º. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias, cuando así lo exija la importancia de algún asunto;

7º. Autorizar al Gobernador para crear, modificar o suprimir servicios públicos en caso de urgencia comprobada;

8º Gestionar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por la Asamblea, relativas a necesidades del Estado que hayan quedado pendientes;

9º Señalar al Ejecutivo las irregularidades que observe en la inversión de las Partidas de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado y el proceso de la Administración Estatal, a fin de que se proceda a su inmediata corrección;

10º Autorizar los Créditos Adicionales y los trasposos de Partidas que solicite el Ejecutivo del Estado;

11º Colaborar con el Ejecutivo del Estado en la formación del Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado e informar de éste a la Asamblea Legislativa al iniciar su discusión.

12º Representar a la Asamblea Legislativa en todos los actos públicos que se celebren y en los privados para los cuales fuere especialmente invitada; y recibir y contestar la correspondencia dirigida a la Asamblea Legislativa, durante su receso;

13º Conocer de las causas que afecten la inmunidad de los diputados y dar cuenta de sus decisiones a la Asamblea Legislativa dentro de los tres primeros días de las sesiones inmediatas;

14º Dictar su Reglamento Interior y de Debates;

15º Dar su dictamen cuando lo exija esta Constitución y las leyes o a petición del Gobernador del Estado, en asuntos de su competencia;

16º Ejercer las atribuciones indicadas en los ordinales 6, 9, 12, 15, 22, 23 y 24 del artículo 35 de esta Constitución;

17º Las demás que le atribuyen esta Constitución y las leyes. (326)

Artículo 41. El quórum para las sesiones será la mayoría absoluta y las sesiones se registrarán por el Reglamento Interior y de Debates de la Comisión. (327)

Artículo 42. Los miembros de la Comisión Delegada no podrán ejercer cargos públicos, excepto los docentes y asistenciales no administrativos, mientras se encuentren en ejercicio de sus funciones

Artículo 43. La Comisión Delegada dará cuenta detallada de sus actuaciones a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias, en la oportunidad que ésta misma señale.

CAPÍTULO V

DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 44. Los actos sancionados por la Asamblea Legislativa del Estado, actuando como Cuerpo Legislador, se denominan leyes.

La presente Constitución es una Ley Orgánica, y para su reforma total o parcial se procederá conforme a lo previsto en el artículo 115.

Artículo 45. Los proyectos de leyes pueden ser presentados a la con sideración de la Asamblea Legislativa por:

- 1° La Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa o las Comisiones Permanentes;
- 2° Un número de Diputados no menor de dos;
- 3° El Ejecutivo del Estado;
- 4° Por un número de electores no menor de tres mil residentes en el Estado e identificados de acuerdo al Registro Electoral Permanente;
- 5° Los representantes de los sectores de la comunidad ante la Asamblea Legislativa previstos en el artículo 22;
- 6° Los Municipios del Estado.

Parágrafo Único: Todo Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Legislativa y admitido para su discusión debe ir acompañado de su correspondiente Exposición de Motivos. El Proyecto y su Exposición de Motivos serán publicados en la Gaceta Oficial.

Artículo 46. Todo Proyecto de Ley recibirá tres discusiones, con observancia de las reglas que establezca el Reglamento Interior y de Debates. No obstante, si las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea declaran de urgencia el Proyecto, éste podrá ser sancionado en dos discusiones solamente, que se efectuarán con intervalo de un día, por lo menos (332).

Artículo 47. Presentado un Proyecto de Ley, se pasará a la Comisión Permanente respectiva, para su estudio e informe a la Asamblea Legislativa, a menos que ésta decida considerarlo de inmediato en primera discusión. Con motivo de la consideración del informe de la Comisión, la Asamblea realizará la primera discusión, la cual se limitará a un debate general sobre la importancia, conveniencia, oportunidad y otras condiciones básicas del Proyecto, a los fines de su aceptación, diferimiento y rechazo. (333)

Artículo 48. El Gobernador o los Secretarios del Ejecutivo tendrán derecho de palabra en la discusión de los Proyectos de Leyes, cuando cursan para su estudio en las Comisiones Permanentes de la Asamblea Legislativa (334)

Artículo 49. Los Proyectos rechazados no podrán considerarse de nuevo durante las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría absoluta de los Diputados (335)

Artículo 50. La discusión de los Proyectos pendientes al término de las sesiones se podrá continuar en las sesiones siguientes, si así lo decide la mayoría. Igualmente se podrá continuar en sesiones extraordinarias si formase parte de las materias que motivan la convocatoria.

Artículo 51. Al texto de las leyes precederá la siguiente fórmula: “La Asamblea Legislativa del Estado Yaracuy, Decreta”:

Artículo 52. Una vez sancionada la ley se extenderá por duplicado, con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Legislativa y llevarán la fecha de su definitiva aprobación.

A los fines de su promulgación, uno de esos ejemplares será enviado por el Presidente de la Asamblea Legislativa al Gobernador del Estado.

Artículo 53. El Gobernador promulgará los actos legislativos dentro de los cinco días siguientes a aquél en que los haya recibido, pero en el mismo lapso podrá solicitar, mediante exposición al Presidente de la Asamblea Legislativa, que los modifique o les levante la sanción.

Si se tratare de modificaciones, éstas y los artículos que le son conexos, recibirán dos discusiones. Si lo solicitado fuera el levantamiento de la sanción, la Asamblea Legislativa decidirá en una sola discusión.

Cuando la Asamblea Legislativa no aceptare lo solicitado, el Gobernador promulgará el acto legislativo durante los tres días siguientes al de su recibo, en la forma en que le haya sido devuelto, a menos que la exposición del Gobernador haya invocado inconstitucionalidad del acto legislativo. En este último caso, el Gobernador lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida. Si se de clara que el acto legislativo no es inconstitucional, el Gobernador lo promulgará dentro de los cinco días siguientes al de la fecha de la Sentencia de la Corte Suprema.

Artículo 54. Cuando los cinco días señalados para la promulgación de los actos legislativos vencieren, después de haber concluido el período de sesiones ordinarias, el Gobernador podrá solicitar la modificación o levantamiento de la sanción de los actos legislativos ante la Asamblea Legislativa, reunida en sesiones extraordinarias.

Artículo 55. Cuando el Gobernador del Estado no promulgare la Ley en los términos señalados, el Presidente de la Asamblea Legislativa o el de la Comisión Delegada procederá a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por omisión. En este caso, la promulgación de la Ley se hará en la Gaceta Oficial del Estado o en el órgano que la Asamblea o la Comisión Delegada estime conveniente.

Artículo 56. La ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente “CÚMPLASE” en la Gaceta Oficial del Estado y entrará en vigencia desde su promulgación o en la fecha posterior que la misma señale. (342)

Parágrafo Único. En caso de error u omisión en la impresión de la ley, se volverá a publicar corregida en el citado órgano oficial.

Artículo 57: Las leyes no se derogan sino por otras leyes, pudiendo ser reformadas total o parcialmente. En todo caso de reforma parcial, se entenderán aprobados aquellos artículos que no hayan sido objeto de reforma; se publicará el texto íntegro de la Ley con inserción de los nuevos artículos y se derogará totalmente la Ley anterior.

Artículo 58. Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena.

TITULO V
DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO
CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 59. El ejercicio del Gobierno y de la Administración del Estado, es de la competencia del Gobernador. Este lo ejercerá en unión del Secretario General del Gobierno, de los Secretarios del Ejecutivo del Estado y de los demás órganos de la

Administración del Estado de acuerdo con la Constitución Nacional, la presente Constitución y las leyes nacionales y estatales.

Parágrafo Único. La Ley de la Administración del Estado establecerá todo lo relativo a la organización y competencia de los Despachos del Ejecutivo y fijará los límites de responsabilidad del Gobernador, del Secretario General de Gobierno, y de los Secretarios del Ejecutivo y demás funcionarios, conforme a lo establecido en el artículo 17.

Artículo 60. La sede del Gobernador, como Jefe del Poder Ejecutivo del Estado, será la capital del Estado, pero podrá actuar transitoriamente fuera de ella, cuando por decreto razonado lo resuelva, previa autorización de la Asamblea Legislativa o de la Comisión Delegada.

Artículo 61. Mientras no se dicte la ley prevista en el artículo 22 de la Constitución Nacional, el Gobernador del Estado será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Artículo 62. El Gobernador del Estado prestará juramento de Ley ante la Asamblea Legislativa sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución y las leyes nacionales. A la terminación del período constitucional, el Gobernador del Estado continuará ejerciendo sus funciones con carácter de encargado del Ejecutivo, mientras toma posesión del cargo el Gobernador nombrado o electo de conformidad con lo que disponga la ley.

Artículo 63. Las faltas temporales del Gobernador del Estado serán suplidas por el Secretario General de Gobierno. Si la falta fuere absoluta la suplirá el Secretario General de Gobierno con el carácter de en cargo del Poder Ejecutivo, mientras el Presidente de la República pro ceda al nombramiento de un nuevo Gobernador del Estado.

Parágrafo Primero. Se considera como falta temporal del Gobernador, su ausencia del Territorio del Estado por un lapso mayor de cuarenta y ocho (48) horas.

Parágrafo Segundo. Si la Ley a que se refiere el artículo 22 de la Constitución Nacional, estableciere la elección del Gobernador del Estado por votación directa y secreta, la falta absoluta de dicho funcionario se suplirá en la forma establecida por la referida Ley.

CAPÍTULO II

DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Artículo 64. La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados dependientes del Gobernador del Estado, tendrá como función el cumplimiento de los fines del Estado, en orden a la satisfacción del interés general.

Artículo 65. Los órganos de la Administración del Estado sólo pueden actuar dentro del marco de la competencia que sólo la Ley puede asignarles.

Artículo 66. Los órganos de la Administración del Estado no podrán dictar disposiciones contrarias a la Ley, ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de la Asamblea Legislativa.

Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior.

Serán nulos los reglamentos y demás actos administrativos que infrinjan lo establecido en este artículo.

Artículo 67. Los actos administrativos de efectos particulares no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de efectos generales, aunque aquellas tengan igual grado o superior a éstas.

Artículo 68. Las resoluciones y demás actos administrativos que dicte la Administración del Estado, bien de oficio a instancia de los interesados, deberán ajustarse a la Ley de Procedimientos Administrativos.

Artículo 69. Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás resoluciones administrativas deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Estado Yaracuy y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo I° del Código Civil.

Artículo 70. Los actos y decisiones de las autoridades u organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvó los casos en que una disposición establezca lo contrario, o requieran aprobación o autorización superior.

Artículo 71. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender, de oficio a instancia de parte interesada, la ejecución del acto recurrido, en caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Artículo 72. Contra los actos y decisiones de la Administración del Estado que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán interponer los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a las previsiones de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 73. La Administración del Estado no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo que dichos actos sean manifiestamente ilegales.

Artículo 74. Toda persona, natural o jurídica, podrá dirigir instancias y peticiones a las autoridades y organismos de la Administración del Estado a materia de su competencia.

Las citadas autoridades y organismos están obligados a resolver las instancias que se les dirijan por las personas directamente interesadas o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo, en un lapso máximo de sesenta (60) días contados a partir de la introducción de la solicitud correspondiente.

Cuando se trate de una simple petición la Administración sólo estará obligada a acusar recibo de la misma.

Artículo 75. Los actos del Gobernador se denominarán Decretos, y los del Secretario General de Gobierno y de los Secretarios del Ejecutivo, Resoluciones.

CAPÍTULO III

DEL GOBERNADOR DEL ESTADO COMO AGENTE DEL EJECUTIVO NACIONAL

Artículo 76. El Gobernador del Estado, como agente del Ejecutivo Nacional en el Estado, conforme a las disposiciones del Presidente de la República y de los Mi-

nistros del Despacho Ejecutivo, y en los términos, oportunidades y condiciones que éstos determinen, podrá:

1. Coordinar la acción de las diversas direcciones, divisiones y unidades de la Administración Central Nacional que actúen en el Estado;
2. Participar en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social;
3. Participar en los órganos del sistema nacional de regionalización administrativa;
4. Actuar como agente del proceso de regionalización del país, coordinando las actividades del Estado con las de los Estados Falcón, Lara y Portuguesa.

Artículo 77. Las decisiones que adopte el Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional serán consideradas como decisiones del Poder Nacional, y no comprometen la responsabilidad del Estado, salvo que sean aprobadas por la Asamblea Legislativa.

CAPÍTULO IV DEL GOBERNADOR COMO JEFE DEL EJECUTIVO DEL ESTADO

Artículo 78. El Gobernador, como Jefe del Ejecutivo del Estado, es el Jefe de la Administración del Estado y como tal, el superior jerárquico de los órganos y funcionarios de la misma.

En tal sentido, ejercerá la suprema dirección, coordinación y control de los organismos de la Administración del Estado.

El Gobernador del Estado, además, ejercerá el control de tutela sobre los entes de la administración descentralizada del Estado.

Artículo 79. Son atribuciones y deberes del Gobernador del Estado:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes nacionales, la presente Constitución y las demás leyes del Estado;
2. Dictar los Reglamentos que sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; y dictar los Reglamentos autonómicos en materias de la competencia estatal;
3. Elaborar el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social del Estado, conforme a las orientaciones del Sistema Nacional de Planificación;
4. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Delegada.
5. Comparecer cada año a la Asamblea Legislativa del Estado, dentro de los 10 primeros días del inicio del período de sesiones ordinarias, a presentar un Informe de la Gestión Político-Administrativa durante el año inmediatamente anterior.
6. Comparecer anualmente a la Asamblea Legislativa, dentro de los 10 primeros días del segundo lapso del período de sesiones ordinarias, a presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para su consideración y sanción.
7. Presentar a la Comisión Delegada el Ante-Proyecto de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, a los fines señalados en el Ordinal 11 del artículo 40.

8. Decretar Créditos Adicionales al Presupuesto del Estado, previo cumplimiento de los requisitos legales y con la aprobación de la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada.

9. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias por órgano de su Presidente.

10. Concurrir a la Asamblea Legislativa o a su Comisión Delegada para informar sobre cuestiones relacionadas con la administración del Estado, a requerimiento de la Cámara o por propia decisión.

11. Promulgar los actos legislativos en los términos establecidos por esta Constitución.

12. Decretar las obras públicas del Estado, emprender su ejecución y vigilar la buena inversión del dinero que a ellas se destine.

13. Controlar la ejecución de obras del Estado, ajustándose a las cantidades previstas en la Ley de Presupuesto y las previsiones de otras leyes.

14. Fomentar los intereses del Estado, particularmente la educación primaria, universitaria, en especial la agronómica y veterinaria, artes, asistencia, bienestar y previsión social, capacitación técnica, protección a la infancia, mejoramiento de la vida de los sectores menos favorecidos económicamente del campo y de la ciudad, vías de comunicación, industrialización, las oportunidades de empleo y el desarrollo de la producción agrícola y ganadera.

15. Crear, con aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, los servicios públicos que creyere necesarios y proveer la dotación de los mismos, hacer los nombramientos que le atribuyen la Constitución y las leyes, dando cuenta a la Asamblea Legislativa o a su Comisión Delegada.

16. Ejercer la superior inspección de la Policía del Estado, para la conservación y mantenimiento del orden público.

17. Promover la participación de los grupos interesados de la comunidad y de los Municipios en la formulación toma y ejecución de las decisiones de competencia estatal.

18. Defender la integridad del Territorio del Estado, sus fueros y derechos.

19. Defender la autonomía del Estado contra todo hecho que la comprometa.

20. Negociar los empréstitos que decretare la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las limitaciones y requisitos establecidos por la Constitución Nacional y demás leyes.

21. Previa autorización de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, dictar las medidas que crea conducentes para decidir las controversias que se susciten con otros Estados, siempre que no se refiera a límites.

22. Nombrar y remover al Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo Estatal, los funcionarios y empleados de su dependencia, conforme a lo que disponga la Ley de Carrera Administrativa.

23. Visitar regularmente los Distritos y Municipios del Estado para informarse de sus necesidades y proveer a la satisfacción de éstas, según las posibilidades del erario estatal.

24. Celebrar contratos con otros Estados, sobre asuntos de interés público, previa aprobación de la Asamblea Legislativa.

25. Disponer el enjuiciamiento, si hubiere motivo para ello, a los funcionarios públicos y demás empleados de su dependencia que hubiera removido.

26. Las demás que le señalen las leyes.

Artículo 80. El Gobernador del Estado podrá delegar las atribuciones que le confiere la presente Constitución y las leyes especiales en el Secretario General de Gobierno y en los Secretarios del Estado.

La delegación será revocable en cualquier momento.

Artículo 81. El Gobernador firmará la correspondencia dirigida al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, Presidente del Congreso Nacional, Presidente de la Cámara del Senado y de la Cámara de Diputados, Asamblea Legislativa del Estado y Comisión Delegada, Concejos Municipales, Corte Suprema, Autoridades Eclesiásticas, Autoridades Universitarias, Federaciones de Trabajadores, Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y Directores de Institutos Autónomos.

Artículo 82. La Administración del Estado tendrá una Secretaría General de Gobierno y las Secretarías que se determinen en la Ley de la Administración del Estado con las competencias en ella asignadas.

Artículo 83. El Secretario General de Gobierno es el órgano directo del Gobernador del Estado. Todos los actos de este último funcionario deberán ser refrendados por aquél, excepto el Decreto por el cual se le nombre.

El Secretario General de Gobierno suplirá las faltas temporales del Gobernador y presentará a la Asamblea Legislativa el Mensaje Anual que a ella dirige el Gobernador, si éste no pudiera hacerlo personalmente.

Artículo 84. Para ser Secretario General o Secretario de la Administración del Estado se requiere ser venezolano, mayor de edad, de estado seglar y no estar vinculado por parentesco con el Gobernador, el Contralor General y el Procurador General ni con los otros Secretarios del Ejecutivo del Estado, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. (370)

Artículo 85. Corresponde a cada uno de los Secretarios del Ejecutivo del Estado organizar el Despacho de su Secretaría, según las normas prescritas por la Ley y los Reglamentos que se dicten.

Artículo 86. Dentro de su ramo y atribuciones, cada Secretario de la Administración del Estado es responsable de los actos y resoluciones que adopte.

Artículo 87. Los actos que autorice o refrende el Secretario General de Gobierno, compromete su responsabilidad personal aún cuando actúe por orden escrita del Gobernador.

Artículo 88. El Secretario General de Gobierno y cada uno de los Secretarios del Ejecutivo del Estado presentarán a la Asamblea Legislativa la Memoria y Cuenta de su Despacho y estarán obligados a concurrir a ella o a la Comisión Delegada, cuando sean llamados a informar, teniendo entonces el derecho de palabra.

Artículo 89. Todos los Secretarios de la Administración del Estado son de igual jerarquía y dependientes del Secretario General de Gobierno (375)

CAPÍTULO V DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Artículo 90. El Procurador General del Estado tiene a su cargo la representación y defensa judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales del Estado, y la asesoría jurídica de la Administración del Estado. Es el órgano del Ejecutivo del Estado ante los tribunales.

Artículo 91. El Procurador General del Estado será designado por el Gobernador del Estado previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada. Durará un año en sus funciones y podrá ser reelecto. La designación del primer Procurador General en el período constitucional deberá ser sometida a la aprobación de la Asamblea Legislativa dentro de los primeros diez días del período de sesiones ordinarias.

Las faltas absolutas y temporales del Procurador General del Estado serán suplidas por un suplente designado en la misma forma y oportunidad que al Procurador.

Artículo 92. Para ser Procurador General del Estado se requiere ser abogado de la República, venezolano y de estado seglar.

Artículo 93. El Procurador General del Estado tendrá a su cargo y bajo su dirección la Procuraduría del Estado con la colaboración de los funcionarios que señale la ley.

Corresponde al Procurador General del Estado el nombramiento y remoción del personal de la Procuraduría.

Artículo 94. Son atribuciones del Procurador del Estado:

1º Dictaminar en los casos señalados en las Leyes;

2º Rendir informe en todos aquellos asuntos que le encomiende la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada, el Ejecutivo o los Organismos Municipales, en cuanto a la interpretación y aplicación de las Leyes;

3º Constituir mediante autorización del Gobernador, mandatarios especiales para los juicios que considere conveniente o asociarse con abogados en ejercicio.

4º Intentar a instancia de los Poderes Públicos y de los Organismos Municipales, las acciones penales y civiles correspondientes contra los funcionarios públicos de cualquier categoría por violación de la Constitución Nacional y del Estado, leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas, emanadas de los órganos competentes.

5º Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa del Estado, en los primeros 10 días del inicio del período de sesiones ordinarias, un informe dando cuenta de su actividad realizada durante el año inmediatamente anterior.

6º Colaborar con el Poder Ejecutivo Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República, cuando éstos lo requieran.

7º Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

Artículo 95. El Procurador del Estado, o quien haga sus veces, será penal y civilmente responsable por los hechos ilícitos en que incurriere durante el ejercicio de sus funciones. Deberá ser removido por el Gobernador si lo acuerdan las dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Legislativa, cuando se comprueben faltas graves en el desempeño de su cargo.

TITULO VI DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 96. La Hacienda Pública del Estado está constituida por los bienes, rentas, derechos, acciones y obligaciones que forman el Activo y el Pasivo del Estado y todos los demás bienes, rentas o ingresos cuya administración le corresponda y por el Situado Constitucional.

Artículo 97. El sistema tributario del Estado que se establezca por ley, deberá tomar en cuenta el sistema tributario nacional y municipal, a los efectos de lograr una justa distribución de las cargas según la capacidad de los contribuyentes. Dicho sistema tributario deberá atender al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y estatal y la elevación del nivel de vida del pueblo.

Artículo 98. No se hará del Tesoro Estadal gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado, a menos que previamente se haya decretado un crédito adicional suficientemente discriminado. Los contravinentes de esta disposición serán civilmente responsables.

Sin embargo, sólo podrán decretarse créditos adicionales al Presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficiente y siempre que el Tesoro del Estado cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente autorización de la Asamblea Legislativa o en su defecto, de la Comisión Delegada.

Artículo 99. En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado se registrará como ingreso la totalidad del Situado Constitucional que corresponda al Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 229 de la Constitución y en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

Artículo 100. En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado se incorporará una Partida, denominada Situado Municipal, no menor del 10% ni mayor al 15% de la porción del Situado Constitucional del Estado que no esté sujeta a coordinación conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, para ser distribuida entre los Municipios.

El Situado Municipal se distribuirá entre los Municipios del Estado en la forma siguiente: 30% en partes iguales; y el 70% restante en proporción a la población de cada Municipio.

El cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal se invertirá, en cada Municipio, en coordinación con el Poder Ejecutivo del Estado en forma similar a lo previsto en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, para la coordinación de los Situados de los Estados.

Artículo 101. La Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, expresará el Plan de Desarrollo económico y social del Estado, en aquellos aspectos que exigen, por parte del Estado, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del Estado y la Región.

La Ley de Presupuesto de Ingreso y Gastos Públicos deberá elaborarse de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en lo que le sea aplicable.

Artículo 102. Sólo por ley podrán crearse Institutos Autónomos estatales. La creación de empresas del Estado por el Ejecutivo del Estado, requerirá de la autorización previa de la Asamblea Legislativa.

Los Institutos Autónomos y las empresas del Estado, así como los intereses del Estado en corporaciones o Entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control de la Asamblea Legislativa.

Artículo 103. Las operaciones de Crédito Público del Estado sólo podrán realizarse conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Crédito Público.

CAPÍTULO II

DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

Artículo 104. La Contraloría General del Estado ejercerá, de conformidad con la Ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos.

En consecuencia, corresponde a la Contraloría General del Estado la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Tesoro del Estado, así como la centralización, examen, vigilancia y control previo, perceptivo, de gestión o de comprobación posterior, de todas las cuentas y operaciones fiscales de bienes estatales, inclusive de dinero, valores materiales y efectos adquiridos o administrados por oficinas del Estado.

Las modalidades de estos controles en relación a los institutos autónomos y empresas del Estado serán determinadas en la Ley.

Parágrafo Único. Las facultades de la Contraloría General del Estado se ejercerán sin perjuicio de las facultades de inspección, fiscalización e investigación atribuidas a la Contraloría General de la República en su Ley Orgánica, así como de las facultades de control y fiscalización del propio Poder Ejecutivo del Estado.

Artículo 105. La Contraloría General del Estado es un órgano administrativo con autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

La organización y funcionamiento de la Contraloría General del Estado serán determinadas por la ley respectiva.

Artículo 106. A los efectos de cumplir sus funciones de control, la Contraloría General del Estado puede, por sí misma o por órgano de sus funcionarios, realizar

toda clase de investigaciones en los departamentos y oficinas de la Administración del Estado.

Los funcionarios públicos y los particulares están en el deber de colaborar con los funcionarios de la Contraloría, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 107. La Contraloría General del Estado estará a cargo de un funcionario que se denominará, Contralor General del Estado, nombrado por la Asamblea Legislativa, quien deberá ser venezolano, mayor de 25 años y de estado seglar.

Artículo 108. Las faltas temporales del Contralor General del Estado serán suplidas por un Sub-Contralor nombrado en la misma forma y con los mismos requisitos que el Contralor. Si la falta fuere absoluta, el Sub-Contralor ejercerá el cargo en forma interina hasta tanto la Asamblea Legislativa elija el nuevo Contralor, quien desempeñará sus funciones por el resto del período consagrado en esta Constitución.

Artículo 109. No podrá ser Contralor General del Estado, ni Sub-Contralor quienes se encuentren ligados por parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo y el Procurador del Estado.

Artículo 110. El Contralor General del Estado y el Sub-Contralor durarán un año en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos.

Artículo 111. Cada año y dentro de los últimos cinco días del primer lapso del período de sesiones ordinarias, la Asamblea Legislativa elegirá al Contralor General del Estado.

Los demás funcionarios de la Contraloría serán designados por el Contralor, salvo las excepciones consagradas en la Ley

Artículo 112. El Contralor General del Estado, o quien haga sus veces, será penal y civilmente responsable por los hechos ilícitos en que incurriere durante el ejercicio de sus funciones. Podrá ser removido con la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Legislativa, cuando se comprueben faltas graves en el desempeño de su cargo.

Artículo 113. El Contralor General del Estado, o quien haga sus veces, presentará anualmente a la Asamblea Legislativa y dentro de los primeros 10 días del inicio del período de sesiones ordinarias, un informe de su gestión y la cuenta sobre el manejo del presupuesto asignado a ese Despacho.

La improbación del Informe y la Cuenta del Contralor implica su destitución y designación de otro Contralor. El Contralor estará obligado a comparecer a la Asamblea Legislativa o a la Comisión Delegada cuando sea requerido expresamente.

Artículo 114. La Contraloría General del Estado actuará como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, a su requerimiento, en el examen, aprobación o improbación de las cuentas de los despachos ejecutivos y dependencias autónomas del Estado, y así mismo, para el examen y control de cualquier acto de la Administración Pública.

TITULO VII

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 115. La presente Constitución podrá reformarse parcialmente, cuando así lo solicitare la cuarta parte, por lo menos, de los Diputados a la Asamblea Legislativa.

La reforma total deberá solicitarla la mayoría absoluta de los Diputados a la Asamblea Legislativa o de los Concejos Municipales del Estado y, para admitir el Proyecto, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados.

En ambos casos, las discusiones deben iniciarse durante las sesiones ordinarias, aunque su discusión pueda continuarse en sesiones extraordinarias.

Artículo 116. Admitida la iniciativa, el Proyecto respectivo se comenzará a discutir y se tramitará según el procedimiento establecido para la formación de las leyes.

Artículo 117. La Constitución del Estado deberá estar firmada por todos los Diputados a la Asamblea Legislativa.

Artículo 118. La Constitución reformada entrará en vigencia el mismo día de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, en la fecha posterior que ella misma señale.

DISPOSICIÓN FINAL

Artículo 119. Se deroga la Constitución del Estado Yracuy sancionada por la Asamblea Legislativa el 8 de noviembre de 1976 y promulgada el 20 de noviembre de 1976.

Sección Tercera: SOBRE EL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (1993).

El estudio que sigue y el texto de la Ley de creación del Fondo Inter-gubernamental para la Descentralización (FIDES) regulando los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), fueron parte de las reformas impulsadas en 1993 durante el gobierno del Presidente Ramón J. Velásquez para adelantar el proceso de descentralización política en el país, una vez que se sancionó la Ley de creación del Impuesto al Valor Agregado. Fueron elaborados en mi despacho de Ministro de Estado para la Descentralización.

I. EL MARCO REGULATORIO DE LA LEY HABILITANTE EN RELACIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PRODUCTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO⁸⁴

Por ser el Impuesto al Valor Agregado (IVA) un impuesto al consumo, su creación en 1993 estuvo rodeada de la discusión pública sobre su carácter nacional o estatal. Los argumentos legales esgrimidos no resultaron determinantes y, finalmente, fueron las razones técnicas a favor de un régimen de recaudación centralizado las que hicieron inclinarse la opinión hacia el establecimiento del IVA como un impuesto nacional. Así, el ordinal 1º del artículo 1º de la Ley Habilitante autorizó al Ejecutivo Nacional para crear el IVA. El 16 de septiembre de 1993 el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, aprobó el Proyecto de Decreto-Ley N° 3145 sobre la Ley de IVA.

El ordinal 1º del artículo 1º de la Ley Habilitante, además, estableció la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional en el Decreto-Ley, pudiera diseñar mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el impuesto. El Gabinete Económico decidió que esta regulación debía ser objeto de un Decreto-Ley aparte y complementario. Por ello, el Decreto-Ley sobre la Ley de IVA previó en su artículo 59º la definición, mediante otro Decreto-Ley, de los mecanismos de participación de Estados y Municipios en el producto del IVA. Para su elaboración se partió de la regulación contenida en la Ley Habilitante, que en resumen establecía las siguientes regulaciones y limitaciones:

1. La finalidad y objetivos de la regulación

Los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el impuesto conforme a la Ley Habilitante sólo podrían tener como fin: Promover la descentralización administrativa y, ampliar la asignación de recursos ordinarios de fuente tributaria a los Estados y Municipios.

84 Este texto está tomado del *Informe sobre la Descentralización en Venezuela. Memoria del Ministro de Estado sobre la descentralización*, Caracas 1994, pp. 294 ss.

Por tanto, las normas del Decreto-Ley tenían que estar orientadas a hacer que los mencionados mecanismos de participación tuviesen por objeto promover la descentralización administrativa hacia los Estados y Municipios.

2. *El destino exclusivo de los recursos*

El Decreto-Ley debía asegurar, en todo caso, que los recursos obtenidos por los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado, fuesen destinados exclusivamente, al financiamiento de las competencias y servicios que les sean transferidos a los Estados y Municipios.

Esta es una limitación muy importante establecida en la Ley Habilitante, pues, en definitiva, condicionaba el destino de los recursos obtenidos por los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado, solo para financiar las competencias y servicios que les sean transferidos, tanto a los Estados como a los Municipios. La precisión de su alcance y aplicabilidad era de suma importancia.

A. El alcance de la condición

Esta disposición podría interpretarse como una limitación general que condicionaría el destino, tanto de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado que se incorporen al Situado Constitucional, como los que adicionalmente regula la Ley. Ello, sin embargo, hubiera implicado una modificación de la Ley de Descentralización que regula la distribución y utilización del Situado Constitucional (artículos 12 y siguientes).

Por ello, se estimó que la norma debía interpretarse en el sentido de que la limitación, en cuanto al destino de los recursos obtenidos por los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado contenida en la Ley Habilitante, sólo debía aplicarse a los recursos obtenidos adicionalmente a lo que les correspondía a Estados y Municipios, por el Situado Constitucional.

B. Los gastos financiables

Por otra parte, como se señaló, la Ley Habilitante estableció que los recursos obtenidos mediante los mecanismos de participación solo podían ser destinados exclusivamente al financiamiento de las competencias y servicios que les fueran transferidos a los Estados y Municipios. Esto significaba que esos fondos debían destinarse a financiar la transferencia de competencias y servicios de acuerdo con la Ley. Podía deducirse que el destino de los fondos provenientes del Impuesto al Valor Agregado destinados a los Estados y Municipios, era el financiamiento de las cantidades que anualmente deba incorporar el Ejecutivo Nacional en el Presupuesto, como partida variable conforme a lo establecido en el artículo 6º, ordinal 5º de la Ley de Descentralización.

Sin embargo, esta interpretación hubiera implicado que los fondos mencionados no podían destinarse a gastos de nuevas inversiones de los servicios y competencias transferidas. Además, ella estaba reñida con la idea de que el Fondo se extinguiera, analizada más adelante.

Por ello, se estimó que la norma debía interpretarse en el sentido de que los fondos provenientes del Impuesto al Valor Agregado debían destinarse a otros fines

distintos a los que se debían cubrir por las partidas presupuestarias que se establecieran conforme al artículo 6º, ordinal 5º de la Ley de Descentralización; en particular, para nueva inversión en los sectores en los cuales se produjera la transferencia de competencias y servicios; para gastos asociados al proceso de transferencias y servicios, como el relativo a los pasivos laborales; y para gastos ocasionados por la modernización institucional para el manejo de las competencias y servicios transferidos.

3. *El monto máximo de la participación de los estados y municipios*

De acuerdo con la Ley Habilitante la participación de los Estados y Municipios en el producto del IVA no podía ser mayor del 50% del producto del impuesto, incluido, lo que les correspondiera por el Situado Constitucional.

El Situado Constitucional de acuerdo con lo establecido en el artículo 13º de la Ley de Descentralización, para 1994 sería del 20 % de los ingresos ordinarios, que es el límite máximo. Por tanto, puede decirse que el 20% de lo que se recaude por el IVA irá al Situado Constitucional.

En consecuencia, la participación de los Estados y Municipios en el producto del IVA de acuerdo con la Ley Habilitante, excluido lo que les correspondiera por el Situado Constitucional, podía ser de hasta un máximo del 30%.

Ahora bien, como los fondos provenientes del IVA, distintos a los que les correspondiera a los Estados y Municipios por el Situado Constitucional, de acuerdo con la Ley Habilitante, sólo podían ser destinados en forma exclusiva, al financiamiento de las competencias y servicios que les sean transferidos, los mismos estaban vinculados necesariamente al proceso de transferencia de competencias. Por ello, el Decreto-Ley debía establecer que sólo serían disponibles en la medida y oportunidad en que se hiciera realmente efectiva cada transferencia. En consecuencia, la utilización de los recursos provenientes del IVA sería necesariamente gradual, a medida que se fueran produciendo las transferencias de competencias.

Siendo ello así, el monto de la participación de Estados y Municipios en el producto del IVA, distinto a lo que les correspondiera por el Situado Constitucional, debía ser incrementado anualmente conforme progresara el proceso de descentralización, con el objeto de no inmovilizar recursos de origen tributario que constituirían ingresos ordinarios de la República, y que tendrían que ser destinados a cubrir el déficit fiscal.

Por ello, el monto de la participación inicial de los Estados y Municipios en el IVA, distinto a lo que les corresponde por el Situado, se consideró que debía ser inicialmente, para el año de 1993, de un porcentaje menor al 30%, el cual debía incrementarse anualmente por decisión del Ejecutivo Nacional, a medida que avanzara el proceso de transferencia de competencias y servicios, hasta alcanzar el límite indicado.

4. *La proporción de la participación*

La Ley Habilitante dispuso que el Decreto-Ley debía establecer la proporción que le correspondería a cada Estado y Municipio. Además, dispuso que el Decreto-Ley también podía establecer normas para destinar parte de dichos recursos y servicios a los Estados de menor desarrollo relativo.

Esta proporción que debía corresponder a cada Estado y Municipio podía seguir el mismo esquema de distribución del Situado Constitucional, que es: el 30%, en partes iguales, y el 70%, en proporción a la población de cada una de las entidades. Sin embargo, estos criterios de distribución debían ajustarse utilizando otros criterios que compensasen las desigualdades económicas y sociales entre las entidades federales, como ha sucedido en otras experiencias de descentralización en el mundo contemporáneo, tales como: presión tributaria, nivel de actividad económica, tasa de desempleo o superficie territorial de la entidad déficit de cobertura de los servicios públicos. En esta forma se podía prestar atención, como lo indica la Ley Habilitante, a los Estados de menor desarrollo relativo.

5. *Los mecanismos institucionales para la asignación y administración de los recursos por los estados y municipios: el Fondo Intergubernamental para la Descentralización*

La Ley Habilitante, por otra parte, estableció que a los fines de la asignación y administración por parte de los Estados y Municipios de los recursos que les correspondía, el Decreto-Ley necesariamente debía crear el Fondo Intergubernamental para los programas de transferencias de competencias y servicios, como entidad sin personalidad jurídica, que debía ser administrado por el Ejecutivo Nacional.

Este Fondo se configuró en la Ley como un mecanismo de intermediación necesaria de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado en el cual debían participar los Estados y Municipios. Por tanto, los recursos producto del Impuesto al Valor Agregado solo podían ser transferidos a los Estados y Municipios por el Fondo, al cual correspondía asignar y administrar los recursos.

6. *La limitación en cuanto a la disponibilidad del Fondo*

La Ley Habilitante dispuso expresamente que el Fondo Intergubernamental sólo sería disponible en la medida y oportunidad en que se hiciera realmente efectiva la transferencia de competencias a los Estados y Municipios.

Por tanto, el Fondo podía convenir con el Fondo de Inversiones de Venezuela, la administración de los recursos líquidos no desembolsados de que dispusiera, a los efectos de mantenerlos en depósitos en bancos de primera clase en el país o en el exterior, en instrumentos del mercado financiero internacional o en valores públicos nacionales o extranjeros específicos.

El Decreto-Ley podía establecer mecanismos de evaluación de programas y proyectos de inversiones en las competencias y servicios transferidos, con el fin de garantizar la necesaria coherencia intergubernamental.

El Decreto-Ley también podía prever que los ingresos del Fondo por concepto de intereses, fuesen destinados a cubrir parcialmente los gastos destinados a preparar el proceso de transferencia de competencias y servicios.

7. *La extinción del Fondo Intergubernamental*

Por último, conforme a la Ley Habilitante, el Fondo Intergubernamental se debía extinguir en la medida que se cumplieran sus objetivos. Para ello, el Decreto-Ley debía prever el mecanismo de extinción del Fondo.

II. LA PARTICIPACIÓN DE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

1. *Introducción*

El Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 8 del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el ordinal 1° del Artículo 1° de la Ley que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con los ordinales 4° y 5° del artículo 16° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y con el Artículo 59 del Decreto-Ley N° 3145 del 16 de septiembre de 1993 sobre la Ley de Impuesto al Valor Agregado, en Consejo de Ministros, dictó el Decreto-Ley N° 3265 de fecha 25 de noviembre de 1993 que regula los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

El Decreto-Ley, como lo especifica su artículo 1°, tiene por tanto como objeto regular los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en los recursos recaudados por el Impuesto al Valor Agregado y, además, crear el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, a fin de promover la descentralización y de ampliar la asignación de recursos ordinarios de fuentes tributarias a dichas entidades político-territoriales (artículo 1°). Lo relativo a los mecanismos de participación es tratado en esta sección mientras que el FIDES se aborda en el capítulo quinto.

Cabe destacar que, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público y a los efectos del Decreto-Ley, las normas del mismo destinadas a los Estados son aplicables al Distrito Federal.

El Decreto-Ley fue formulado en la Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización con base en un amplio proceso de consulta con representantes de los Ejecutivos Nacional, Estadal y Municipal, así como con un grupo de personalidades y expertos, a objeto de garantizar su adecuación a los requerimientos reales de la descentralización y del desarrollo regional y local en los próximos años.

2. *La asignación global de recursos*

A. **El porcentaje de la participación global**

La participación de los Estados y Municipios de lo recaudado por el Ejecutivo Nacional por el Impuesto al Valor Agregado, de acuerdo al Decreto-Ley, puede ser de un treinta por ciento (30%) como máximo, excluido lo que les corresponda por el Situado Constitucional, lo cual es consistente con la situación aún incipiente de la descentralización en muchas áreas.

Dicha participación, para el ejercicio fiscal de 1993, se estableció en un monto equivalente al cuatro por ciento (4%) de lo recaudado por el Ejecutivo Nacional por dicho impuesto. Según el crédito adicional aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 1993, dicha cantidad alcanzó a la suma de Bs. 962.048.000,00 conforme a la cual el 23 de diciembre de 1993, la Oficina Central de Presupuesto aprobó el Presupuesto del FIDES para ese año.

Dicho porcentaje del 4%, en el futuro se incrementará de acuerdo al siguiente cronograma: a) hasta el diez por ciento (10%) en 1994, b) hasta el quince por ciento (15%) en 1995, c) hasta el dieciocho por ciento (18%) por ciento en 1996, d) hasta el veintidós por ciento (22%) en 1997, e) hasta el veinticuatro por ciento (24%) en 1998, f) hasta el veintiocho por ciento (28%) en 1999 y g) hasta el treinta por ciento (30%) a partir del año 2000 (artículo 2°).

Sin embargo, el Presidente de la República en Consejo de Ministros puede modificar el cronograma y los porcentajes mencionados en función del avance en las transferencias efectivas de competencias y servicios a los Estados y Municipios, por su propia iniciativa o a solicitud del Consejo Territorial de Gobierno o del Consejo Nacional de Alcaldes.

B. La asignación “vertical” de los recursos entre niveles estatal y municipal de gobierno

La participación del conjunto de los Estados en el total de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo, conforme al artículo 27 del Decreto-Ley, se estableció para el año 1993 en un monto equivalente al noventa por ciento (90%) de dichos recursos, debiéndose reducir anual y consecutivamente tal porcentaje en cuatro por ciento (4%) de los recursos mencionados, hasta descender al setenta por ciento (70%).

En consecuencia, la participación del conjunto de los Municipios en el total de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo, conforme a la misma norma, para el año 1993, es un monto equivalente al diez por ciento (10%) de dichos recursos. Tal porcentaje se debe incrementar anual y consecutivamente en cuatro por ciento (4%) de los recursos mencionados, hasta alcanzar un treinta por ciento (30%).

Este cronograma de proporciones intenta reflejar una previsible creciente importancia de la descentralización hacia los Municipios para los próximos años, aún cuando actualmente tal proceso se halla en su etapa primaria. En todo caso, el párrafo único del artículo 27 del Decreto-Ley autoriza al Ejecutivo Nacional, previa consulta al Consejo Territorial de Gobierno y al Consejo Nacional de Alcaldes, para modificar la participación del conjunto de los Estados y del conjunto de los Municipios en el producto del impuesto en función del avance de la transferencia efectiva de competencias y servicios hacia los mismos.

Por otra parte, conforme al artículo 28 del Decreto-Ley, en cuanto a los intereses devengados por los recursos administrados por cada Cuenta de Participación, deben pasar a formar parte de las mismas y se deben distribuir entre las entidades con base en lo establecido en los artículos 29° y 30° del Decreto-Ley. Los recursos de otras fuentes que ingresen al Fondo deben ser asignados a la Cuenta de Participación que proceda, de acuerdo con el destino previsto para los mismos.

3. La asignación a Estados y Municipios

A. Introducción

Una vez definidas las proporciones de los recursos del IVA correspondientes al conjunto de los Estados, por una parte, y al conjunto de los Municipios, por la otra

(distribución “vertical” entre dos niveles de gobierno), el Decreto-Ley establece el modo en que se asignan las cuotas de participación a cada Estado y Municipio, dentro de la proporción de recursos del nivel de gobierno correspondiente (distribución “horizontal” entre entes de un mismo nivel de gobierno).

Esta distribución horizontal de los recursos, tanto para Estados como para Municipios, se realiza con base en dos regímenes. Uno de carácter común y otro de carácter compensatorio. El primero de ellos está referido al sesenta y cinco por ciento (65%) de la proporción de recursos de cada nivel de gobierno y el segundo al treinta y cinco por ciento (35%) restante. En el régimen común, a todas y cada una de las entidades territoriales se les asigna una cuota de recursos mientras que en el régimen compensatorio sólo se le asigna cuota de recursos a aquellas entidades territoriales que presenten niveles de pobreza relativa superiores al promedio nacional.

La manera en que el Decreto-Ley determina las cuotas de participación de Estados y Municipios en el producto del IVA permite atender de manera explícita y diferenciada dos problemáticas de distinta naturaleza. Por una parte, el FIDES, a través del régimen común, colabora en la superación de los problemas de suficiencia financiera de Estados y Municipios para la ampliación y mejora de los servicios y competencias que les hayan sido transferidos. En tal sentido, la población de cada entidad territorial, tal como la experiencia internacional sugiere, constituye un indicador objetivo que permite calcular razonablemente los requerimientos de inversión en los distintos sectores, de modo más sencillo que el costo de los mismos o su número de usuarios.

Por otra parte, el FIDES, mediante el régimen compensatorio, contribuye a resolver la problemática de inequidad o desequilibrio territorial, la cual puede ser profundizada por la dinámica que la descentralización desata. En este caso, el indicador a ser utilizado debe reflejar la situación relativa de las poblaciones de las distintas entidades territoriales en cuanto a pobreza y calidad de vida. Bajo este régimen entonces, el énfasis es puesto más en la situación de las personas naturales y menos en las capacidades financieras de los gobiernos subnacionales.

B. Los criterios de distribución de los ingresos por IVA entre Estados

De acuerdo al régimen común, del monto correspondiente a la participación del conjunto de los Estados en los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo, establece el artículo 29° del Decreto-Ley que un monto equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) se debe distribuir entre dichas entidades con base en los siguientes porcentajes: a) noventa y ocho por ciento (98%) en proporción a la población de los Estados y b) dos por ciento (2%) en proporción a la extensión territorial de los Estados.

En cuanto al monto correspondiente al treinta y cinco por ciento (35%) restante de la mencionada participación se debe distribuir, atendiendo a criterios de solidaridad y compensación interterritorial, entre aquellos Estados que presenten déficits relativos a servicios públicos básicos superiores al promedio nacional, de acuerdo a un indicador que debe diseñar el Fondo con la colaboración de los entes nacionales y regionales vinculados al diagnóstico de la pobreza en el país y que debe ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

C. Los criterios de distribución de los ingresos por IVA entre Municipios

En sentido similar y conforme al artículo 30° del Decreto-Ley, del monto correspondiente a la participación del conjunto de los Municipios en los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo, un monto equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) se debe distribuir entre dichas entidades con base en los siguientes porcentajes: *a)* noventa y ocho por ciento (98%) en proporción a la población de los Municipios y *b)* dos por ciento (2%) en proporción a la extensión territorial de los Municipios.

También en el caso de los Municipios el monto correspondiente al treinta y cinco por ciento (35%) restante de la mencionada participación se debe distribuir, atendiendo a criterios de solidaridad y compensación interterritorial, entre aquellos Municipios que presenten déficits relativos a servicios públicos básicos superiores al promedio nacional, de acuerdo a un indicador que debe ser diseñado por el Fondo con la colaboración de los entes nacionales y regionales vinculados al diagnóstico de la pobreza en el país y que debe ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

4. Las condiciones para el uso de los recursos provenientes del IVA

El Decreto-Ley establece cinco tipos de condiciones en relación al uso de los recursos provenientes del IVA asignados a Estados y Municipios.

A. El destino de los recursos

De acuerdo al artículo 3° del Decreto-Ley, los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado a ser asignados a los Estados y Municipios, con exclusión de aquellos que le corresponden por el Situado Constitucional, sólo pueden ser destinados exclusivamente al financiamiento de:

1) Servicios correspondientes a competencias concurrentes y exclusivas, transferidos o transferidas a los Estados conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y a sus Reglamentos, y los servicios correspondientes a competencias concurrentes transferidos al Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica del Distrito Federal.

2) Servicios prestados por la República, sus institutos autónomos y el Distrito Federal transferidos a los Municipios, conforme al Reglamento que a tal efecto dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

B. La disponibilidad de los recursos

Por otra parte, de acuerdo a lo previsto en párrafo primero del artículo 3° del Decreto-Ley, salvo en lo que concierne al Distrito Federal, los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignados a los Estados y Municipios sólo pueden ser disponibles para éstos en la medida y oportunidad en que se haga realmente efectiva cada transferencia mediante la suscripción del convenio correspondiente o de la promulgación de la Ley Estatal respectiva.

C. Los tipos de gastos financiables

La tercera condición está asociada a los tipos de gasto financiables con recursos provenientes del IVA. Como se señaló, dichos recursos no pueden financiar las partidas presupuestarias mediante las cuales el Ejecutivo Nacional cubre el costo de los servicios transferidos a los Estados. Tales recursos deben orientarse, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3° del Decreto-Ley, conforme a lo indicado en el artículo 7° del mismo, a:

- 1) La inversión nueva en los sectores donde se haya producido transferencia de competencias o servicios
- 2) Los programas de modernización y adecuación institucional de Estados y Municipios para asumir las competencias y servicios transferidos.
- 3) Las deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal adscrito a los servicios y competencias objetos de transferencia. En este caso, los recursos asignados no podrán exceder el veinte por ciento (20%) de la asignación anual individual de cada Estado y Municipio, quedando a salvo lo establecido en el párrafo segundo del artículo 2° del Decreto-Ley.
- 4) Los gastos de preinversión, diseño y preparación de programas y proyectos.
- 5) Asistencia técnica a los Estados y Municipios. En particular, en los casos de financiamiento de asistencia técnica a los Municipios, el Fondo debe coordinar sus actividades con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).
- 6) Estudios y propuestas que faciliten, promuevan y fortalezcan el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
- 7) Sus gastos de funcionamiento.
- 8) Otros gastos cónsonos con su objeto.

D. La solicitud de recursos

En cuarto lugar, la solicitud de los recursos asignados a cada Estado y Municipio se debe realizar con base en programas y proyectos específicos. Estos pueden corresponder a iniciativas individuales de las entidades o a iniciativas colectivas de Estados, de Municipios o de ambos niveles de gobiernos (artículo 36°). Ello apunta a elevar la eficiencia del gasto que el Fondo financiará y la coherencia intergubernamental en cuanto a planificación y programación.

Dispone el párrafo único del artículo 36°, sin embargo, que una vez finalizado un programa o proyecto, los gastos futuros de carácter recurrente asociados a él, no pueden ser financiados por el Fondo.

E. El cofinanciamiento de programas y proyectos

El artículo 31° del Decreto-Ley establece expresamente que los Estados y Municipios deben participar junto con el Fondo en el financiamiento de los programas y proyectos de acuerdo los criterios y mecanismos que deben ser establecidos mediante Reglamento, cuyo proyecto debe ser analizado en los Consejos Directivos de las Cuentas de Participación del Fondo.

En cualquier caso, a los efectos del cálculo del porcentaje de cofinanciamiento que debe corresponder a cada Estado y Municipio deben considerarse los montos percibidos por cada uno de ellos por concepto de Situado Constitucional o Situado Municipal, según sea el caso, así como el grado de esfuerzo fiscal en cada entidad territorial. Con esta condición se pretende entonces introducir mayores grados de coordinación y compromiso entre los entes involucrados y promover, en general, el desarrollo de las finanzas subnacionales, garantía a mediano y largo plazo del éxito y continuidad del nuevo federalismo que la descentralización va creando.

5. *El ciclo de programas y proyectos*

A. La presentación de programas y proyectos

Los programas y proyectos deben ser presentados al Fondo Intergubernamental para la Descentralización por el respectivo Gobernador o Alcalde, según los casos, previa consideración por el Comité de Planificación y Coordinación correspondiente, cuya creación se establece en el artículo 25 de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (artículo 37°).

En el caso de programas y proyectos que conciernen a áreas metropolitanas, éstos deben ser considerados, en el caso de Caracas por el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas creado por Decreto N° 3133 de fecha 9 de septiembre de 1993 y en los otros casos, por el Consejo de Gobiernos respectivo o por una instancia equivalente (parágrafo único del artículo 37).

B. La evaluación técnica

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización debe realizar una evaluación técnica de los programas y proyectos sometidos a su consideración, conjuntamente con los Organismos de Coordinación y Planificación de los Estados y Municipios a los que se refiere el artículo 41° del Decreto-Ley. Dicha evaluación debe ser conocida por el Directorio Ejecutivo del Fondo (artículo 38).

C. El desembolso de recursos

El desembolso de los recursos financieros para el pago de obras, adquisiciones y servicios que deben contratar o comprar los Municipios y Estados, con cargo a sus asignaciones en la Cuenta de Participación respectiva del Fondo, debe ser efectuado por éste a través de fondos de fideicomisos con la banca comercial, conforme al Convenio que en cada caso se suscriba, en el cual se debe asegurar el cofinanciamiento de los Estados y Municipios de acuerdo a lo establecido en el artículo 31° del Decreto-Ley (artículo 39).

D. El sistema de Información

El Fondo debe contar con un Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de los programas y proyectos que financie (artículo 40).

6. *Los recursos no comprometidos*

La dinámica de la asignación de recursos al Fondo en relación al proceso descentralizador o a la formulación de proyectos, puede generar la existencia de

recursos ociosos o no comprometidos legalmente por Estados y Municipios. El Decreto-Ley prevé dos mecanismos para el tratamiento de tal eventualidad.

A. El tratamiento a nivel agregado

El primer mecanismo opera a nivel agregado y se desarrolla en el párrafo segundo del artículo 2º. Allí se dispone que, en cualquier caso, cuando el saldo de los recursos no comprometidos provenientes de la mencionada participación, junto con los intereses que hayan generado, representen una proporción equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los recursos del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo en un ejercicio fiscal, el monto correspondiente al porcentaje que exceda dicha proporción deberá ser reintegrado por el Fondo al Ejecutivo Nacional, debiendo éste destinar tales recursos, de manera prioritaria, a la cancelación o documentación de sus pasivos con los trabajadores adscritos a servicios transferidos o transferibles a Estados y Municipios.

B. El tratamiento a nivel individual

En el caso de que un Estado o Municipio no comprometa durante un ejercicio fiscal, por causas imputables a él, la totalidad del monto correspondiente a su cuota de participación en los recursos administrados por el Fondo provenientes del Impuesto al Valor Agregado, dispone el artículo 32 del Decreto-Ley que se debe proceder a restar de su cuota de participación para el período fiscal siguiente, un monto equivalente al cien por ciento (100%) de los recursos no comprometidos en el período anterior.

En estos casos, los montos que se resten de la cuota de participación de un Estado o Municipio deben pasar a integrar una reserva especial destinada a financiar aquellos programas y proyectos específicos, presentados por cualquier Estado y Municipio que haya agotado su cuota de participación respectiva, que presenten la mayor relación costo-beneficio, de acuerdo a la evaluación técnica que realice el Fondo con el apoyo de otros organismos públicos y de firmas o personas especializadas en la materia.

Cuando los recursos asignados a la mencionada reserva especial representen, en opinión del Directorio Ejecutivo, una proporción significativa en relación al total de los recursos administrados por el Fondo, éste puede decidir sumarlos al total de la Cuenta de Participación de Estados o de la Cuenta de Participación de Municipios, según sea el caso, y distribuirlos entre las entidades territoriales con base a lo determinado en los artículos 29º y 30º del Decreto-Ley (artículo 33).

III. EL PRESUPUESTO DEL FIDES

El FIDES, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, deberá cada año elaborar su presupuesto, el cual deberá incluir, por una parte, como ingresos, el monto de la participación de los Estados y Municipios en el producto del IVA así como otros recursos que haya de administrar el Fondo y, por la otra, como gastos, los proyectos y programas que, dentro de su cuota respectiva, prevea ejecutar cada Estado y Municipio y los gastos de funcionamiento del propio Fondo. Este presupuesto de ingresos y gastos deberá formar parte del Presupuesto global del Gobierno Central.

Por otra parte, los Estados y Municipios deberán presentar, en sus respectivos presupuestos anuales de gasto, las asignaciones necesarias para la ejecución de los proyectos y programas que prevea realizar con financiamiento del FIDES.

Para el año 1993, de acuerdo a lo establecido en el Decreto-Ley que regula la participación regional en el IVA y crea el FIDES, se les asignó a los Estados y Municipios el cuatro por ciento (4%) de los recursos a recaudar por ese impuesto en ese año. En realidad, dada la fecha de entrada en vigencia de la Ley del IVA, el período efectivo de recaudación durante 1993 fue de aproximadamente un trimestre. La participación de Estados y Municipios fue estimada en 962.048.000 millones de bolívares, la cual fue asignada al FIDES mediante crédito adicional publicado en *Gaceta Oficial* N° 35347 del 25 de noviembre de 1993.

Dada la inexistencia, para 1993, de otras fuentes de recursos del FIDES, el presupuesto de ingresos de éste fue estimado en el mismo monto incluido en el mencionado crédito adicional. Por otra parte, no se previeron gastos de funcionamiento del Fondo para 1993, financiables con los recursos de la participación de Estados y Municipios en el IVA, por cuanto éste, en su etapa de diseño y puesta en marcha, ha contado fundamentalmente con la colaboración de funcionarios de otros entes públicos. Luego, el presupuesto de gastos del FIDES para 1993 sólo contempla las transferencias que ese servicio autónomo deberá realizar a Estados y Municipios en la medida en que éstos presenten programas y proyectos financiables con los recursos administrados por el Fondo. El presupuesto del FIDES, por el monto de los 962.048.000 millones de bolívares, fue aprobado por la Oficina Central de Presupuesto, mediante Resolución N° 284 del 16-12-93 (*G.O.* N° 35368 del 27-12-93), y luego por el Presidente de la República en Consejo de Ministros del día 23 de diciembre de 1993.

Luego de la aprobación del presupuesto del FIDES, el equipo promotor del mismo, bajo la coordinación de la Oficina del Ministro para la Descentralización, inició conversaciones con representantes del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) a objeto de crear un convenio de fideicomiso que permita que los recursos no desembolsados del FIDES puedan ser administrados por el FIV, garantizando su colocación en instrumentos financieros líquidos, rentables y confiables.

Sección Cuarta: DECRETO-LEY QUE REGULA LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PRODUCTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y EL FONDO INTEGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (G.O. N° 35.359 DE 13-12-1993)⁸⁵

Este fue el texto de la Ley sancionada conforme al proyecto presentado al Gabinete Ejecutivo como Ministro de Estado para la descentralización, siguiendo los lineamientos antes explicados sobre la participación de los Estados y Municipios en el producto del IVA dentro de la política de

Decreto-Ley N° 3265 - 25 de Noviembre de 1993

**RAMON J. VELÁSQUEZ,
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,**

De conformidad con lo dispuesto en el ordinal 8 del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el ordinal 1° del Artículo 1° de la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con los ordinales 4° y 5° del artículo 16° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y con el Artículo 59° del Decreto-Ley N° 3145 del 16 de septiembre de 1993 sobre la Ley de Impuesto al Valor Agregado, en Consejo de Ministros,

DECRETA:

El siguiente:

Decreto-Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización

TÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1: Objeto del Decreto-Ley. El presente Decreto-Ley tiene por objeto regular los mecanismos de participación de los Estados y Municipios en los recursos recaudados por el Impuesto al Valor Agregado y crear el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, a fin de promover la descentralización y de

85 En la elaboración del proyecto de Decreto Ley colaboró Roberto Casanova, funcionario del Fondo de Inversiones de Venezuela y en ese momento en comisión de servicios como Director General Sectorial de Desarrollo Institucional y de Descentralización de Cordiplán. Este texto está tomado del *Informe sobre la Descentralización en Venezuela. Memoria del Ministro de Estado sobre la descentralización*, Caracas 1994, pp. 247 ss

ampliar la asignación de recursos ordinarios de fuentes tributarias a dichas entidades político-territoriales.

PARÁGRAFO ÚNICO: A los efectos de este Decreto-Ley y conforme a lo establecido en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, las normas del presente Decreto-Ley destinadas a los Estados son aplicables al Distrito Federal.

ARTICULO 2: *Participación global de Estados y Municipios en el producto del IVA.* La participación de los Estados y Municipios de lo recaudado por el Ejecutivo Nacional por el Impuesto al Valor Agregado podrá ser de un treinta por ciento (30%) como máximo, excluido lo que les corresponda por el Situado Constitucional.

Dicha participación será, para el ejercicio fiscal de 1993, un monto equivalente al cuatro por ciento (4%) de lo recaudado por el Ejecutivo Nacional por dicho impuesto. Dicho porcentaje se incrementará de acuerdo al siguiente cronograma: a) hasta el diez por ciento (10%) en 1994, b) hasta el quince por ciento (15%) en 1995, c) hasta el dieciocho por ciento (18%) por ciento en 1996, d) hasta el veintidós por ciento (22%) en 1997, e) hasta el veinticuatro por ciento (24%) en 1998, f) hasta el veintiocho por ciento (28%) en 1999 y g) hasta el treinta por ciento (30%) a partir del año 2000.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá modificar el cronograma y los porcentajes mencionados en función del avance en las transferencias efectivas de competencias y servicios a los Estados y Municipios, por su propia iniciativa o a solicitud del Consejo Territorial de Gobierno o del Consejo Nacional de Alcaldes.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En cualquier caso, cuando el saldo de los recursos no comprometidos provenientes de la mencionada participación, junto con los intereses que hayan generado, representen una proporción equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los recursos del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo en un ejercicio fiscal, el monto correspondiente al porcentaje que exceda dicha proporción deberá ser reintegrado por el Fondo al Ejecutivo Nacional, debiendo éste destinar tales recursos, de manera prioritaria, a la cancelación o documentación de sus pasivos con los trabajadores adscritos a servicios transferidos o transferibles a Estados y Municipios.

ARTICULO 3: *Destino y disponibilidad de los recursos provenientes del IVA.* Los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado a ser asignados a los Estados y Municipios, con exclusión de aquellos que le corresponden por el Situado Constitucional, serán destinados exclusivamente al financiamiento de:

1) Servicios correspondientes a competencias concurrentes y exclusivas, transferidos o transferidas a los Estados conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y a sus Reglamentos, y los servicios correspondientes a competencias concurrentes transferidos al Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica del Distrito Federal.

2) Servicios prestados por la República, sus institutos autónomos y el Distrito Federal transferidos a los Municipios, conforme al Reglamento que a tal efecto dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

PARÁGRAFO PRIMERO: Salvo en lo que concierne al Distrito Federal, los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignados a los Estados y Municipios sólo serán disponibles para éstos en la medida y oportunidad en que se haga realmente efectiva cada transferencia mediante la suscripción del convenio correspondiente o de la promulgación de la Ley Estatal respectiva.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los Estados y Municipios coparticiparán en el financiamiento de los programas o proyectos referidos a servicios o competencias transferidos conforme a los criterios establecidos en el artículo 31º del presente Decreto-Ley.

TITULO II

De la creación, objeto y recursos del Fondo

ARTICULO 4: Creación del Fondo. A los fines de la asignación y administración por parte de los Estados y Municipios de los recursos que les correspondan provenientes del Impuesto al Valor Agregado, se crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, como Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal. Dicho Fondo estará integrado administrativamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien ejercerá sus funciones en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia.

ARTICULO 5: Objeto y funciones del Fondo. El Fondo tendrá por objeto apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y de desarrollo regional. A tal efecto, tendrá como funciones principales:

- 1) Determinar, asignar y administrar, tanto global como individualmente, la participación de Estados y Municipios en lo recaudado por el Impuesto al Valor Agregado, con exclusión de lo que les corresponda por el Situado Constitucional.
- 2) Identificar, negociar y canalizar hacia Estados y Municipios recursos financieros de otras fuentes destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional.

ARTICULO 6: Recursos del Fondo. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización contará con los siguientes ingresos:

- 1) El monto de la participación de los Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado, excluido lo que les corresponda por el Situado Constitucional, conforme a lo establecido en el artículo 2º del presente Decreto-Ley.
- 2) Los provenientes de préstamos multilaterales y bilaterales, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional, destinados a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
- 3) Los provenientes de programas de cooperación técnica, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional, destinados a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo regional.
- 4) Los intereses que obtenga por la colocación de sus recursos.
- 5) Los beneficios que obtenga como producto de sus actividades.

6) Los provenientes de otras fuentes ordinarias y extraordinarias que le asignen el Ejecutivo Nacional, los Estados y los Municipios.

7) Cualesquiera otros que obtenga.

ARTICULO 7: *Uso de los recursos del Fondo.* Los recursos administrados por el Fondo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto-Ley, se destinarán al financiamiento de:

1) La inversión nueva en los sectores donde se haya producido transferencia de competencias o servicios

2) Los programas de modernización y adecuación institucional de Estados y Municipios para asumir las competencias y servicios transferidos.

3) Las deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal adscrito a los servicios y competencias objetos de transferencia.

4) Los gastos de preinversión, diseño y preparación de programas y proyectos.

5) Asistencia técnica a los Estados y Municipios.

6) Estudios y propuestas que faciliten, promuevan y fortalezcan el proceso de descentralización y el desarrollo regional.

7) Sus gastos de funcionamiento.

8) Otros gastos cónsonos con su objeto.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los recursos asignados al financiamiento de los gastos previstos en el ordinal 3° no podrán exceder el veinte por ciento (20%) de la asignación anual individual de cada Estado y Municipio, quedando a salvo lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 2° del presente Decreto-Ley.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En los casos de financiamiento de asistencia técnica a los Municipios, el Fondo coordinará sus actividades con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).

ARTICULO 8: *De las Cuentas de Participación del Fondo.* A los fines de administrar de manera independiente la participación de los Estados y la de los Municipios en el Fondo, los recursos de éste serán distribuidos en dos cuentas separadas, que se denominarán Cuenta de Participación de los Estados y Cuenta de Participación de los Municipios.

PARÁGRAFO ÚNICO: Los recursos asignados a los Estados no serán contabilizados a los fines del cálculo del Situado Municipal.

ARTICULO 9: *Sede del Fondo.* El Fondo tendrá su sede en la capital de la República pero sus órganos podrán ser trasladados o funcionar, permanente o temporalmente, en la capital de Estado que determine el Presidente de la República reunido en Consejo Territorial de Gobierno.

TITULO III

De los Consejos Directivos del Fondo

ARTICULO 10: *Creación de los Consejos Directivos.* Se crean el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados y el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios, quienes tendrán a su cargo la formula-

ción de las directrices del Fondo en cuanto al manejo y administración de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios.

ARTICULO 11: *Integrantes del Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados.* El Consejo Territorial de Gobierno creado por Decreto N° 3.104 del 12 de agosto de 1993, será el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados, conformado por:

- 1) El Presidente de la República, quien lo presidirá.
- 2) Los Gobernadores de cada uno de los Estados de la República.
- 3) Los Ministros del Ejecutivo Nacional.
- 4) El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia.
- 5) El Gobernador del Distrito Federal
- 6) Una persona designada por el Presidente de la República en razón de sus méritos y experiencia.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Director de la Oficina Central de Presupuesto también será miembro del Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados.

ARTICULO 12: *Integrantes del Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios.* El Consejo Nacional de Alcaldes creado por Decreto N° 3.169 del 24 de septiembre de 1993 será el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios, conformado por:

- 1) El Presidente de la República, quien lo presidirá.
- 2) El Ministro de Relaciones Exteriores.
- 3) El Ministro de Estado para la Descentralización.
- 4) El Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República.
- 5) El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.
- 6) El Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.
- 7) Un Alcalde por cada uno de los Estados de la República, designado por la correspondiente Asociación de Alcaldes del Estado o, en su defecto, por el respectivo Consejo Regional de Gobiernos del Estado.
- 8) El Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal.
- 9) El Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Ministro de Hacienda y el Director de la Oficina Central de Presupuesto también serán miembros del Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios.

ARTICULO 13: *Funciones de los Consejos Directivos.* Los Consejos Directivos de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios tendrán las siguientes funciones:

- 1) Establecer los lineamientos de política a los que deberán ceñirse el Directorio Ejecutivo y el Presidente del Fondo en el manejo de la Cuenta de Participación correspondiente.
- 2) Aprobar los programas de acción y el presupuesto anual de gastos de la Cuenta de Participación correspondiente.
- 3) Conocer de la Memoria Anual de la gestión de la Cuenta de Participación correspondiente, de los Estados Financieros, de las cuentas periódicas presentadas por el Directorio Ejecutivo y de los informes del Contralor Interno.
- 4) Seleccionar los Auditores externos de la Cuenta de Participación correspondiente.
- 5) Las demás que le señalen este Decreto-Ley y su Reglamento.

ARTICULO 14: Reuniones de los Consejos Directivos. Los Consejos Directivos de las respectivas Cuentas de Participación, se reunirán una vez por semestre y cuando sean convocados por el Presidente de la República. Igualmente, el Presidente de la República convocará a los Consejos Directivos cuando la mayoría de miembros lo soliciten.

ARTICULO 15: Normas de funcionamiento. El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados, sesionará válidamente con la presencia de treinta y tres (33) de sus miembros y las decisiones se tomarán en cualquier caso por una mayoría de veinticinco (25) miembros, entre los cuales deberá estar representado, al menos, el cincuenta por ciento (50%) de los Gobernadores de Estado.

El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios sesionará válidamente con la presencia de veintisiete (27) de sus miembros y las decisiones se tomarán en cualquier caso por una mayoría de veinticuatro (24) miembros, entre los cuales deberá estar representado, al menos, el cincuenta por ciento (50%) de los Alcaldes integrantes del Consejo Nacional de los mismos.

PARÁGRAFO ÚNICO: En cualquier caso, las decisiones de los Consejos Directivos deberán ser tomadas con la participación del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Interiores.

TITULO IV **De la Administración**

ARTICULO 16: Directorio Ejecutivo. La administración del Fondo Intergubernamental para la Descentralización estará a cargo del Ministro de Relaciones Interiores, a través de un Directorio Ejecutivo constituido por seis (6) Directores principales, con sus respectivos suplentes, designados por el Presidente de la República y quienes ejercerán sus cargos durante un lapso de tres (3) años.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Director principal que sea designado como Presidente del Fondo, según lo establecido en el artículo 22° del presente Decreto-Ley, no contará con suplente, siendo suplidas sus ausencias temporales por el Director principal que el Directorio Ejecutivo decida.

ARTICULO 17: Composición del Directorio Ejecutivo. El Directorio Ejecutivo estará compuesto por:

1) Tres Directores principales, con sus respectivos suplentes, postulados por el Ministro de Relaciones Interiores, por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia y por el Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República.

2) Dos Directores principales, con sus respectivos suplentes, postulados por la Asociación de Gobernadores de Estado de Venezuela.

3) Un Director principal, con su respectivo suplente, postulado por el Consejo Nacional de Alcaldes.

PARÁGRAFO ÚNICO: En caso de que la Asociación de Gobernadores de Estado o el Consejo Nacional de Alcaldes cesen de existir, el Reglamento establecerá la forma de postulación de los Directores indicados en los ordinales 2º y 3º de este artículo.

ARTICULO 18: Condiciones de elegibilidad de los Directores. Los miembros del Directorio Ejecutivo del Fondo deberán ser de nacionalidad venezolana, personas solventes y de reconocida competencia en materia económica, en procesos de cambio institucional o en desarrollo regional. No podrán ser miembros del Directorio Ejecutivo del Fondo:

1) Las personas que tengan acciones en instituciones financieras nacionales o extranjeras.

2) Los senadores y diputados al Congreso de la República y a las Asambleas Legislativas y los miembros de los Concejos Municipales.

3) Las personas que tengan con el Presidente de la República, con el Ministro Jefe de Estado de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con los Gobernadores de Estado y con los Alcaldes o con un miembro del Directorio, parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

4) Los deudores morosos de obligaciones fiscales.

5) Las personas que hayan sido declaradas en estado de quiebra o condenadas por delitos contra la propiedad, contra la cosa pública o por actividades de narcotráfico.

ARTICULO 19: Funciones del Directorio Ejecutivo. Corresponde al Directorio Ejecutivo del Fondo, por delegación del Ministro de Relaciones Interiores:

1) Elaborar los programas e informes de ejecución de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios y someterlos a la consideración de los Consejos Directivos respectivos.

2) Preparar el Presupuesto anual de gastos de funcionamiento del Fondo para su aprobación por el Ministro de Relaciones Interiores.

3) Preparar el Presupuesto anual de gastos de las Cuentas de Participación de los Estados y Municipios para su aprobación por los Consejos Directivos respectivos.

4) Presentar a los Consejos Directivos la Memoria Anual del Fondo, junto con los Estados Financieros y el Informe del Contralor Interno.

5) Conocer los proyectos y programas cuyo financiamiento sea solicitado al Fondo por Estados y Municipios.

6) Autorizar los desembolsos del Fondo.

- 7) Autorizar los contratos y convenios que celebre el Fondo.
- 8) Autorizar las operaciones de inversión y de colocación de los recursos del Fondo.
- 9) Resolver todos los asuntos que no esten expresamente reservados a los Consejos Directivos, pero dando cuenta en la reunión inmediata de éstos.
- 10) Cualquier otro asunto que le atribuyan los Consejos Directivos, las leyes y sus Reglamentos.

ARTICULO 20: Reuniones del Directorio Ejecutivo. El Directorio Ejecutivo se reunirá por lo menos una vez cada quince días y cada vez que lo disponga su Presidente. Igualmente, el Presidente del Fondo deberá convocar al Directorio Ejecutivo cuando cuatro (4) de sus miembros así lo soliciten.

ARTICULO 21: Del quórum y las decisiones del Directorio. El Presidente del Fondo o quien ejerza temporalmente sus funciones y tres (3) Directores formarán quórum, caso en el cual las decisiones se tomarán por unanimidad. En los demás casos, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Presidente del Fondo o quien ejerza temporalmente sus funciones, tendrá voto dirimente.

ARTICULO 22: Presidente del Fondo. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización contará con un Presidente, designado por el Presidente de la República entre los miembros del Directorio Ejecutivo postulados por los Ministros, y quien tendrá rango de Director General.

ARTICULO 23: Funciones del Presidente del Fondo. El Presidente del Fondo tendrá como funciones las siguientes:

- 1) Dirigir y coordinar el proceso de evaluación técnica de programas y proyectos presentados por Estados y Municipios.
- 2) Dirigir y coordinar las actividades de apoyo y asistencia técnica del Fondo a Estados y Municipios.
- 3) Administrar los mecanismos de desembolso de recursos del Fondo hacia los Estados y Municipios.
- 4) Administrar los saldos no desembolsados del Fondo.
- 5) Nombrar y remover los funcionarios del Fondo.
- 6) Dirigir y coordinar la ejecución de préstamos y programas de cooperación técnica.
- 7) Presentar informes de gestión periódicos al Directorio Ejecutivo.
- 8) Resolver todos los asuntos que no estén expresamente reservados al Directorio Ejecutivo, pero dando cuenta en la reunión inmediata de ésta.
- 9) Cualquier otro asunto que le atribuyan los Consejos Directivos, el Directorio Ejecutivo, el Ministro de Relaciones Interiores, el Jefe de CORDIPLAN o el Reglamento.

ARTICULO 24: Remuneración de los Directores. El Presidente y los Directores del Fondo recibirán el sueldo y las remuneraciones que establezca la Comisión que a tales fines constituya el Presidente de la República. En cualquier caso, integrarán dicha Comisión dos miembros de cada uno de los Consejos Directivos de las

Cuentas de Participación, el Ministro de Relaciones Interiores y el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, debiendo contar con el asesoramiento de la Oficina Central de Personal.

ARTICULO 25: Régimen de Personal. Los funcionarios y empleados del Fondo tendrán el carácter de funcionarios públicos, con los derechos y obligaciones que les corresponda por tal condición, incluyendo lo relativo a su seguridad social y se regirán por la Ley de Carrera Administrativa en todo lo que no se regule en las normas especiales sobre ingreso, remuneración, clasificación de cargos, ascenso, traslado, suspensión, extinción de la relación de empleo público y fondo de ahorro, que establezca el Directorio Ejecutivo del Fondo. En dichas normas se les deberá consagrar a los empleados del Fondo, como mínimo, los derechos relativos a preaviso, prestaciones sociales y vacaciones establecidos en la Ley Orgánica del Trabajo.

ARTICULO 26: Organización y funcionamiento del Fondo. La organización y funcionamiento del Fondo se regirá por las disposiciones de este Decreto-Ley y sus Reglamentos.

TITULO V

De la asignación de los recursos

ARTICULO 27: Asignaciones a las Cuentas de Participación. La participación del conjunto de los Estados en el total de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo será, para el año 1993, un monto equivalente al noventa por ciento (90%) de dichos recursos y tal porcentaje se reducirá anual y consecutivamente en cuatro por ciento (4%) de los recursos mencionados, hasta descender al setenta por ciento (70%).

En consecuencia, la participación del conjunto de los Municipios en el total de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo será, para el año 1993, un monto equivalente al diez por ciento (10%) de dichos recursos. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en cuatro por ciento (4%) de los recursos mencionados, hasta alcanzar un treinta por ciento (30%).

PARÁGRAFO ÚNICO: El Ejecutivo Nacional, previa consulta al Consejo Territorial de Gobierno y al Consejo Nacional de Alcaldes, podrá modificar la participación del conjunto de los Estados y del conjunto de los Municipios en el producto del impuesto en función del avance de la transferencia efectiva de competencias y servicios hacia los mismos.

ARTICULO 28: Asignación de otros recursos. Los intereses devengados por los recursos administrados por cada Cuenta de Participación pasarán a formar parte de las mismas y se distribuirán entre las entidades con base en lo establecido en los artículos 29° y 30° de este Decreto-Ley. Los recursos de otras fuentes que ingresen al Fondo serán asignados a la Cuenta de Participación que proceda, de acuerdo con el destino previsto para los mismos.

ARTICULO 29: Criterios de distribución de los ingresos por I.V.A. entre Estados. Del monto correspondiente a la participación del conjunto de los Estados en los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo, un monto equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) se distribuirá entre dichas entidades con base en los siguientes porcentajes: a) noventa

y ocho por ciento (98%) en proporción a la población de los Estados y *b*) dos por ciento (2%) en proporción a la extensión territorial de los Estados.

El monto correspondiente al treinta y cinco por ciento (35%) restante de la mencionada participación se distribuirá, atendiendo a criterios de solidaridad y compensación interterritorial, entre aquellos Estados que presenten déficits relativos a servicios públicos básicos superiores al promedio nacional, de acuerdo a un indicador que diseñará el Fondo con la colaboración de los entes nacionales y regionales vinculados al diagnóstico de la pobreza en el país y que deberá ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

ARTICULO 30: *Criterios de distribución de los ingresos por I.V.A. entre Municipios.* Del monto correspondiente a la participación del conjunto de los Municipios en los recursos provenientes de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado asignados al Fondo, un monto equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) se distribuirá entre dichas entidades con base en los siguientes porcentajes: *a*) noventa y ocho por ciento (98%) en proporción a la población de los Municipios y *b*) dos por ciento (2%) en proporción a la extensión territorial de los Municipios.

El monto correspondiente al treinta y cinco por ciento (35%) restante de la mencionada participación se distribuirá, atendiendo a criterios de solidaridad y compensación interterritorial, entre aquellos Municipios que presenten déficits relativos a servicios públicos básicos superiores al promedio nacional, de acuerdo a un indicador que será diseñado por el Fondo con la colaboración de los entes nacionales y regionales vinculados al diagnóstico de la pobreza en el país y que deberá ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

ARTICULO 31: *Cofinanciamiento de programas y proyectos.* Los Estados y Municipios participarán junto con el Fondo en el financiamiento de los programas y proyectos de acuerdo los criterios y mecanismos a ser establecido mediante Reglamento, cuyo proyecto deberá ser analizado en los Consejos Directivos de las Cuentas de Participación del Fondo. En cualquier caso, a los efectos del cálculo del porcentaje de cofinanciamiento que corresponderá a cada Estado y Municipio deberán considerarse los montos percibidos por cada uno de ellos por concepto de Situado Constitucional o Situado Municipal, según sea el caso, así como el grado de esfuerzo fiscal en cada entidad territorial.

ARTICULO 32: *Ajustes del monto de cuotas de un Estado o Municipio.* En el caso de que un Estado o Municipio no comprometa durante un ejercicio fiscal, por causas imputables a él, la totalidad del monto correspondiente a su cuota de participación en los recursos administrados por el Fondo provenientes del Impuesto al Valor Agregado, se procederá a restar de su cuota de participación para el período fiscal siguiente, un monto equivalente al cien por ciento (100%) de los recursos no comprometidos en el período anterior.

ARTICULO 33: *Asignación de montos deducidos de cuotas de Estados y Municipios.* Los montos que se resten de la cuota de participación de un Estado o Municipio, con base a lo establecido en el artículo anterior, pasarán a integrar una reserva especial destinada a financiar aquellos programas y proyectos específicos, presentados por cualquier Estado y Municipio que haya agotado su cuota de parti-

cipación respectiva, que presenten la mayor relación costo-beneficio, de acuerdo a la evaluación técnica que realice el Fondo con el apoyo de otros organismos públicos y de firmas o personas especializadas en la materia.

Cuando los recursos asignados a la mencionada reserva especial representen, en opinión del Directorio Ejecutivo, una proporción significativa en relación al total de los recursos administrados por el Fondo, éste podrá decidir sumarlos al total de la Cuenta de Participación de Estados o de la Cuenta de Participación de Municipios, según sea el caso, y distribuirlos entre las entidades territoriales con base a lo determinado en los artículos 29º y 30º de este Decreto-Ley.

ARTICULO 34: Disposición de recursos no desembolsados. Las disponibilidades líquidas o recursos no desembolsados del Fondo, en cualquiera de las dos Cuentas de Participación, deberán mantenerse en:

1) Depósitos en bancos de primera clase del país así como en instrumentos del sistema financiero nacional, denominados en bolívares y cuyo rendimiento, liquidez y seguridad den garantía suficiente para el cumplimiento oportuno de los cometidos del Fondo así como del enriquecimiento de su acervo.

2) Valores públicos de la Nación o de cualquiera de sus entes, que cuenten con un mercado secundario fluido y estable, susceptibles de liquidación inmediata y cuyos organismos emisores hayan cumplido con todos y cada uno de los procedimientos y autorizaciones que les pautan las leyes de la República.

PARÁGRAFO ÚNICO: Los administradores del Fondo mantendrán un adecuado equilibrio entre la inversión en valores públicos y en depósitos bancarios, entre inversiones de corto, mediano y largo plazo y evitarán la concentración en uno o en un solo grupo de bancos, guiándose siempre por la orientación de obtener la máxima seguridad, el mayor rendimiento y la necesaria liquidez de acuerdo a sus cronogramas de desembolsos.

ARTICULO 35: Administración de recursos no desembolsados. El Fondo podrá convenir con el Fondo de Inversiones de Venezuela la administración de los recursos referidos en el artículo anterior, a través de la celebración de contratos de asesoría, corresponsalía o fideicomiso.

TITULO VI

De los programas y proyectos

ARTICULO 36: Solicitud de recursos. La solicitud de los recursos asignados a cada Estado y Municipio se realizará con base en programas y proyectos específicos. Estos podrán corresponder a iniciativas individuales de las entidades o a iniciativas colectivas de Estados, de Municipios o de ambos niveles de gobiernos.

PARÁGRAFO ÚNICO: Una vez finalizado un programa o proyecto, los gastos futuros de carácter recurrente asociados a él, no serán financiables por el Fondo.

ARTICULO 37: Presentación de programas y proyectos. Los programas y proyectos deberán ser presentados al Fondo Intergubernamental para la Descentralización por el respectivo Gobernador o Alcalde, según los casos, previa consideración por el Comité de Planificación y Coordinación correspondiente, cuya creación se establece en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

PARÁGRAFO ÚNICO: En el caso de programas y proyectos que conciernan a áreas metropolitanas, éstos deberán ser considerados, en el caso de Caracas por el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas creado por Decreto N° 3133 de fecha 9 de septiembre de 1993 y en los otros casos, por el Consejo de Gobiernos respectivo o por una instancia equivalente.

ARTICULO 38: *Evaluación técnica.* El Fondo Intergubernamental para la Descentralización deberá realizar una evaluación técnica de los programas y proyectos sometidos a su consideración, conjuntamente con los Organismos de Coordinación y Planificación de los Estados y Municipios a los que se refiere el artículo 41° del presente Decreto-Ley. Dicha evaluación será conocida por el Directorio Ejecutivo del Fondo.

ARTICULO 39: *Desembolso de recursos.* El desembolso de los recursos financieros para el pago de obras, adquisiciones y servicios que contratarán o comprarán los Municipios y Estados, con cargo a sus asignaciones en la Cuenta de Participación respectiva del Fondo, deberá ser efectuado por éste a través de fondos de fideicomisos con la banca comercial, conforme al Convenio que en cada caso se suscriba, en el cual se deberá asegurar el cofinanciamiento de los Estados y Municipios de acuerdo a lo establecido en el artículo 31° de este Decreto-Ley.

ARTICULO 40: *Sistema de Información.* El Fondo deberá contar con un Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación de los programas y proyectos que financie.

TITULO VII

De los organismos de apoyo y asesoría

ARTICULO 41: *Organismos de asesoría y apoyo.* Los Estados, los Municipios y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización contarán con la asesoría y apoyo técnicos de los Organismos de Planificación y Coordinación de los Estados y Municipios, de las Comisiones para la Reforma de tales entidades, de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) y de otros entes públicos y privados vinculados a los procesos de descentralización y al desarrollo regional.

ARTICULO 42: *Convenios con las Corporaciones Regionales de Planificación y Desarrollo.* El Fondo, los Estados y los Municipios podrán convenir con la Corporaciones Regionales de Desarrollo la prestación de asistencia técnica, la realización de estudios y la formulación de propuestas que faciliten y promuevan el proceso de descentralización.

TITULO VIII

Del Ejercicio, Balance e Informes

ARTICULO 43: *Realización y contabilización de operaciones.* Las operaciones del Fondo se realizarán y contabilizarán de acuerdo con su naturaleza y en la forma como lo determinen las leyes, el Reglamento, los Consejos Directivos o el Directorio Ejecutivo, según corresponda.

ARTICULO 44: *Liquidación y cierre de cuentas.* El Fondo deberá liquidar y cerrar sus cuentas los días treinta (30) de junio y treinta y uno (31) de diciembre de

cada año. Sin embargo, preparará informes bimensuales de tesorería que someterá a la consideración de los miembros de los Consejos Directivos.

ARTICULO 45: *Presentación de cuentas a los Consejos Directivos.* Dentro de los sesenta (60) días siguientes al cierre de cada ejercicio, el Fondo presentará a los Consejos Directivos sus Estados Financieros, un Informe del Contralor Interno y un análisis de los resultados de sus operaciones.

ARTICULO 46: *Aprobación de Estados Financieros auditados.* El Directorio Ejecutivo pondrá a disposición de los Consejos Directivos para su aprobación, la Memoria Anual del Fondo, los Estados Financieros debidamente auditados y certificados por los auditores externos, el análisis del resultado de operaciones, los informes del Contralor Interno y los demás recaudos que se consideren pertinentes.

ARTICULO 47: *Publicación de Estados Financieros auditados.* Todos los Estados Financieros auditados, una vez aprobados por los Consejos Directivos, deberán ser publicados en al menos dos diarios de circulación nacional.

TITULO IX

De la Evaluación, Inspección y Control de las actividades del Fondo

ARTICULO 48: *Control posterior.* De conformidad con lo establecido en el artículo 19º de la Ley Orgánica de Contraloría General de la República, los contratos que celebre la República por órgano del Fondo estarán excluidos del control previo de la Contraloría General de la República.

ARTICULO 49: *Contralor Interno.* El Fondo tendrá un Contralor Interno, de libre designación y remoción por los Consejos Directivos, de acuerdo al mecanismo que establezca el Reglamento, quien tendrá a su cargo las labores de inspección de las actividades del Fondo.

ARTÍCULO 50: *Auditores externos.* El Fondo tendrá auditores externos e independientes, de reconocida solvencia moral y profesional, para que realicen el análisis y certificación de sus Estados Financieros, quienes serán de libre contratación por los Consejos Directivos de acuerdo al mecanismo que establezca el Reglamento.

ARTICULO 51: *Registro Presupuestario.* En los Presupuestos Anuales de las Gobernaciones y Alcaldías figurará una relación expresa de los proyectos, programas y gastos financiados por el Fondo.

TITULO X

Disposiciones transitorias

ARTICULO 52: *Presupuesto del Fondo para 1993.* El Presupuesto inicial del Fondo, correspondiente al ejercicio fiscal de 1993, podrá ser aprobado con la sola consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

ARTICULO 53: *Designación provisional de Directores.* En el caso de que la Asociación de Gobernadores de Estado y el Consejo Nacional de Alcaldes no presenten a la consideración del Presidente de la República, en el plazo de los quince días posteriores a la promulgación de este Decreto-Ley, los nombres de las personas a ser designadas como Directores del Fondo cuya postulación les corresponde, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17º del presente Decreto-Ley, el Ejecutivo Nacional podrá designar de manera provisional a tales Directores, hasta tanto se

produzca la debida postulación por parte de las mencionadas instancias intergubernamentales.

ARTICULO 54: *No aplicación en 1994 del mecanismo de ajuste del monto de cuotas.* Para el ejercicio fiscal de 1994 no operará el mecanismo de deducciones en el monto de las cuotas de Estados y Municipios por efecto de saldos no comprometidos, establecido en el artículo 32º del presente Decreto-Ley.

TITULO XI

Disposiciones finales

ARTICULO 55: *Extinción del FIDES.* En el caso de que se produzca la reforma del actual sistema de financiamiento de los Estados y Municipios o la reversión de competencias y servicios desde ellos hacia el nivel nacional, de tal forma que los requerimientos financieros de dichas entidades territoriales disminuyan sustancialmente, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretará la extinción del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. En tal caso, los recursos del Fondo, previa cancelación de sus obligaciones, se distribuirán entre los Estados y los Municipios en la misma forma prevista para la distribución de los Situados Constitucional y Municipal.

ARTICULO 56: *Notificación al Congreso de la República.* Dese cuenta especial y suficientemente detallada al Congreso de la República de la forma y contenido del presente Decreto-Ley, antes de su promulgación, de conformidad con el artículo 4º de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera.

Dado en Caracas, a los veinticinco (25) días del mes de Noviembre de mil novecientos noventa y tres. Año 183 de la Independencia y 134 de la Federación.

(L.S.) RAMON J. VELÁSQUEZ, PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Refrendado: Los Ministros

CAPÍTULO VIII

SOBRE EL RÉGIMEN DEL DISTRITO FEDERAL

El Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal que se publica a continuación lo elaboré en 1983 a requerimiento del Presidente del Consejo Municipal del Distrito Federal.

Sección Primera: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL (Julio 1983)*

I. El Distrito Federal tiene una estructura legal arcaica que data de 1864 y requiere de una reforma total. La Ley vigente es de 1936, pero con una normativa que sigue las líneas de leyes del siglo pasado. Está desfasada de la realidad constitucional actual, por eso, en gran parte o es inconstitucional, está derogada o es inoperante. De allí que requiere una reforma total.

Por otra parte, sería irresponsable o insensato reformar sólo unos pocos Artículos para enquistar un Municipio adicional en su estructura formal, para darle autonomía municipal al Departamento Vargas.

Para que ese fin tenga resultados posibles en el futuro, al quedar dividido el Distrito Federal territorialmente, en dos Municipios, es indispensable proceder a una reforma a fondo de la Ley Orgánica del Distrito Federal. De allí el Proyecto que se presenta a continuación.

II. El Proyecto de Ley Orgánica que se anexa a la siguiente Exposición de Motivos parte de las premisas básicas de que en la Constitución, el Distrito Federal se concibe como una entidad político-territorial descentralizada (Arts. 9, 12, 14, 148, 229, entre otros, de la Constitución) en la cual debe estructurarse, además, un régimen municipal (Art. 12).

Por tanto, el proyecto de Ley Orgánica que se presenta tiene un doble objetivo: En primer lugar, estructurar al Distrito Federal como tal entidad político-territorial descentralizada, dentro de la línea de organización de los Estados, pero con las peculiaridades propias del Distrito Federal; y en segundo lugar, establecer un sistema de

* El texto se publicó en un folleto editado por el Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1984, 35 pp. El estudio se publicó igualmente en mi libro *Estudios de Derecho Público, labor en el Senado*, Tomo II, «La reforma del régimen del Distrito Federal», pp. 357-395.

gobiernos municipales autónomos en el Distrito, de manera que haya dos Municipios, y que los Municipios, a su vez, se dividan territorialmente en Parroquias.

En esta forma, los Municipios del Distrito gozarían de la misma autonomía consagrada en la Constitución para todos los Municipios del país, y estarían sometidos al mismo régimen general de los Municipios establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero con las modificaciones que a la misma se establecen en el Proyecto.

III. En base a estas premisas, el Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal plantea las siguientes propuestas para la reforma:

En primer lugar, el establecimiento del Distrito Federal como entidad político-territorial descentralizada. Para ello el Proyecto regula, en el Distrito, un régimen de competencias generales en la línea de las que deben corresponder a los Estados, como entidades político-territoriales.

Por otra parte, en el Proyecto se establece un sistema de gobierno que diferencia la autoridad ejecutiva (Gobernador) de la autoridad legislativa, deliberante y de control (Asamblea Legislativa). En cuanto al Gobernador del Distrito será Siempre designado por el Presidente de la República (Art. 190, Ord. 17 de la Constitución). En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito, estará integrada por los miembros del Senado electos por el Distrito Federal, y los miembros de los dos Concejos Municipales de los Municipios del Distrito. En esta forma, los miembros de la Asamblea Legislativa serían electos en forma indirecta, y estaría presidida por algunos de los Senadores miembros.

En segundo lugar, dentro del régimen político-territorial en el Distrito Federal, se estructuraría el régimen municipal y el de las Parroquias.

En cuanto al régimen municipal en el Distrito Federal, el Proyecto establece dos Municipios autónomos: uno en el Departamento Libertador y otro en el Departamento Vargas. Cada Municipio estará gobernado por un Alcalde, electo por votación directa en cada uno de los Municipios, y un Concejo Municipal, presidido por el Alcalde, e integrado por un número par de miembros igual al número de Parroquias del Municipio, electos uninominalmente en cada Parroquia.

El Proyecto establece una clara diferencia entre las funciones ejecutivas y administrativas municipales, a cargo de los Alcaldes, y las funciones legislativas, deliberantes y de control, a cargo de los Concejos Municipales.

En cuanto al régimen parroquial del Distrito, el Proyecto establece que cada Municipio se dividirá en un número par de parroquias, las cuales se establecen como entidades locales, de gestión y participación municipal. Cada parroquia, con competencia de gestión municipal, estará administrada por un Consejo Parroquial, presidido por el Concejal, del Concejo Municipal del Municipio, electo uninominalmente en la Parroquia, e integrado por otros dos o cuatro miembros más, según la población o magnitud de la Parroquia, designados por el Concejo Municipal de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas en la Parroquia.

En tercer lugar, el Proyecto sienta las bases para el desarrollo de normas para la coordinación de jurisdicciones en el Área Metropolitana de Caracas. En efecto, al establecerse un Municipio en el Departamento Libertador del Distrito Federal, deben

preverse mecanismos de coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas, conforme a la exigencia del Artículo 11 de la Constitución. Se prevén así los mecanismos de agrupación voluntaria (Mancomunidades) o de agrupación forzosa de Municipios (Distritos Municipales) para la ordenación del área en materias que deben ser tratadas en forma uniforme: planificación urbana, planificación y ordenación del transporte, policía, régimen impositivo, acueductos, etc.

En definitiva, ante la idea inicial de proceder a una reforma parcial de la Ley Orgánica del Distrito Federal, surgió la imposibilidad de dicho cometido dado lo anacrónico de la regulación de la Ley de 1936 que sigue el esquema de la Ley inicial de 1864. En tal virtud, se optó por elaborar un proyecto de una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal que se transcribe a continuación, y en el cual se siguen las líneas de reforma antes mencionadas.

Sección Segunda: TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL (Julio 1983) *

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. El Distrito Federal es una entidad autónoma dentro de la organización política de la República, como Estado Federal. Es una persona jurídica territorial de carácter público con patrimonio propio e independiente.

Artículo 2. El gobierno del Distrito Federal es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo en los términos establecidos en la Constitución de la República y en la presente Ley.

Artículo 3. El Distrito Federal colaborará en el mantenimiento, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas de la República. En particular, fomentará las relaciones con los Estados y entidades políticas de la República, a los efectos de la promoción del desarrollo económico, social y administrativo del país, y de la Región de la cual forma parte.

Artículo 4. El Distrito Federal mantendrá relaciones de coordinación y cooperación con los órganos del Poder Nacional, con los Estados, los Territorios y Dependencias Federales. En particular, impulsará el proceso de regionalización político-administrativa del país, a cuyo efecto establecerá los necesarios lazos de coordinación y cooperación con el Estado Miranda dentro de la Región Capital.

* El texto también se publicó en un folleto editado por el Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1984, 35 pp. El estudio se publicó igualmente en mi libro *Estudios de Derecho Público, Labor en el Senado*, Tomo II, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, pp. 357-395

TITULO II DEL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU DIVISIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO I Disposiciones Generales

Artículo 5. El territorio del Distrito Federal es el comprendido dentro de los siguientes límites: por el norte, el Mar Caribe; por el sur, el Estado Miranda; por el este, el Estado Miranda y por el oeste, el Estado Aragua, de acuerdo a los límites de estas entidades.

Artículo 6. El territorio del Distrito Federal se divide, para los fines de la organización, descentralización y desconcentración política y administrativa, en dos Departamentos, el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, y el territorio de éstos se divide en Parroquias, que serán siempre en número par.

Artículo 7. El Departamento Libertador está formado por la ciudad de Caracas, que es la Capital de la República y del Distrito Federal; y el Departamento Vargas tendrá como capital la ciudad de La Guaira.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerá la división político-territorial de los Departamentos del Distrito, y podrá acordar la creación de nuevas Parroquias, así como la modificación de la extensión y límites de las existentes.

Artículo 8. La ciudad de Caracas es la capital del Distrito Federal y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional y de los órganos del Distrito. Lo dispuesto en este Artículo no impide el traslado transitorio de los órganos políticos del Distrito a otros lugares del territorio del Estado.

Artículo 9. En cada uno de los Departamentos del Distrito Federal existirá un Municipio.

TITULO III DEL PODER PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I Disposiciones Generales

Artículo 10. El Poder Público del Distrito Federal se divide en Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, correspondiendo su ejercicio a la Asamblea Legislativa y al Gobernador, respectivamente, los cuales colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Artículo 11. El Distrito Federal es responsable civilmente por los daños y perjuicios que causen sus órganos legítimos en ejercicio del Poder Público.

El Distrito Federal no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por sus órganos legítimos, en ejercicio de sus funciones.

Los funcionarios públicos del Distrito son responsables civil, penal y administrativamente, según los casos, de manera individual, por exlimitación de atribuciones, abuso de poder o por violación o incumplimiento de la Ley, así como por los daños y perjuicios que causen al propio Estado o a los particulares.

Artículo 12. La Ley establecerá la carrera administrativa para los funcionarios del Distrito fijando normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro, y proveerá su incorporación al sistema nacional de seguridad social.

Artículo 13. Son nulos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público del Distrito dictados o celebrados en contravención a las normas contenidas en la Constitución de la República o en las leyes.

CAPÍTULO II

De la competencia del Distrito Federal

Artículo 14. Es de la competencia del Distrito Federal:

1. La promoción del desarrollo integral del Distrito, y en particular, del desarrollo económico y social, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de vida de la población del Distrito;

2. La protección de las asociaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social;

3. El fomento de la organización social del pueblo, de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular;

4. La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones distritales;

5. La protección de la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica;

6. Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos;

7. Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos, con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública que disponga el Poder Nacional, y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social;

8. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina;

9. La creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita, a la educación y a la cultura, conforme a las directrices y bases de la educación nacional dispuestas por el Poder Nacional;

10. El estímulo y la protección de la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución de la República y en las leyes;

11. El fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Distrito, y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación;

12. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa;

13. La protección de la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas con el objeto de planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Distrito, a fin de impulsar el desarrollo económico;

14. La promoción y regulación del Comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones nacionales destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza y con las limitaciones previstas en la Constitución de la República al asignarle competencias al Poder Nacional;

15. La protección, fomento y conservación del ambiente, con sujeción a las regulaciones dictadas por el Poder Nacional;

16. La defensa y la conservación de los recursos naturales renovables de su territorio, y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida, primordialmente, al beneficio colectivo de los venezolanos, sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales;

17. La ordenación del territorio del Distrito y la localización industrial en el mismo, conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional;

18. La ejecución de las obras públicas de interés distrital con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional;

19. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vías férreas;

20. El fomento de la vivienda rural con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular.

CAPÍTULO III **Del Poder Legislativo del Distrito**

Sección I ***Disposiciones Generales***

Artículo 15. La Asamblea Legislativa del Distrito ejerce el Poder Legislativo y estará integrada por los Senadores electos por el Distrito Federal y por los Concejales que integran los Concejos Municipales de los Municipios del Departamento Libertador y del Departamento Vargas.

Artículo 16. Corresponde a la Asamblea Legislativa legislar sobre las materias de competencia del Distrito y sobre el funcionamiento de los órganos del Poder Público del Distrito.

La Asamblea Legislativa ejerce también el control de la Administración Pública del Distrito, en los términos establecidos en la presente Ley. En tal sentido, la Asamblea Legislativa podrá realizar las investigaciones que crea conveniente sobre cualquier acto de la Administración del Distrito de conformidad con el Reglamento Interior y de Debates.

Artículo 17. Los actos de la Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus atribuciones, no estarán sometidos al veto, examen o control del Gobernador del Distrito o

de los Órganos del Poder Público Nacional, salvo en los casos de inconstitucionalidad, extralimitación de atribuciones o ilegalidad, que deberán alegarse ante los organismos jurisdiccionales competentes de acuerdo con la Ley.

Sección II

Del funcionamiento de la Asamblea Legislativa

Artículo 18. La Asamblea Legislativa elegirá de su seno una Directiva integrada por un Presidente, y un Primero y Segundo Vicepresidentes, de entre los Senadores por el Distrito Federal que la integran.

El Presidente tendrá la representación de la Asamblea, aun cuando ésta se encuentre en receso.

Las faltas temporales del Presidente serán suplidas por los Vicepresidentes en el orden correspondiente, y las del Primer Vicepresidente, por el Segundo Vicepresidente.

Artículo 19. La Asamblea Legislativa se instalará con las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos. A falta de este número, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas que juzguen necesarias para la formación del quórum. Si pasados cinco días, la Comisión Preparatoria no lo ha logrado, la instalación de la Asamblea Legislativa se llevará a cabo con la mayoría absoluta, por lo menos, de sus integrantes.

Después de la instalación, se podrá sesionar con la mayoría absoluta de sus miembros incorporados.

Artículo 20. La Asamblea Legislativa se reunirá en Caracas en sesiones ordinarias y extraordinarias y no podrá cambiar el sitio de sus reuniones sino cuando así lo acordaren las dos terceras partes de sus miembros.

Llegado el caso, se participará esta determinación al Gobernador del Distrito, informándole de los motivos que hayan determinado esta decisión.

Artículo 21. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa comenzarán, sin previa convocatoria, en la misma fecha en la cual deban instalarse las Cámaras Legislativas Nacionales, o en la fecha ulterior más inmediata posible y durarán dos meses. Dichas sesiones se reanudarán cada año el día 1º de noviembre o el día posterior más próximo y durarán hasta el 30 de noviembre. La Asamblea Legislativa, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, podrá prorrogar estos términos cuando ello fuere necesario para el despacho de las materias pendientes.

Artículo 22. La Asamblea Legislativa podrá ser convocada a sesiones extraordinarias, por órgano de su Presidente, cuando así lo resuelva la propia Asamblea o la Comisión Delegada y cuando lo solicite el Gobernador del Distrito o la mayoría absoluta de sus miembros.

Las sesiones extraordinarias tratarán las materias expresadas en la convocatoria y las que le fueren conexas. También podrán considerarse las que fueren declaradas de urgencia.

Artículo 23. Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de la Asamblea y para el funcionamiento de sus Comisiones, serán determinados por el respectivo Reglamento Interior y de Debates.

Artículo 24. La Asamblea Legislativa, para la realización de las actividades que le son inherentes, podrá crear Comisiones Permanentes o Especiales de trabajo, cuyos miembros se designarán en la forma que determine el Reglamento Interior y de Debates. Estas Comisiones podrán ser asesoradas por las personas que la Asamblea Legislativa considere conveniente.

Sección III

De las atribuciones de la Asamblea Legislativa

Artículo 25. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa, además de las establecidas en la presente Ley, las siguientes:

1. Velar por la observancia de la Constitución de la República, la presente Ley Orgánica, las leyes nacionales, y el respeto a las garantías ciudadanas y acordar, para estos fines, las medidas que sean procedentes dentro de la competencia del Distrito;
2. Conocer los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito, que deberá presentarle el Gobernador durante el año siguiente a la aprobación del Plan de la Nación;
3. Dictar la Ley de División Territorial del Distrito y resolver acerca de la creación, supresión, fusión y modificación de las Parroquias, determinando sus denominaciones oficiales y sus límites, con sujeción a lo establecido en la presente Ley Orgánica.
4. Dictar la Ley de la Administración del Distrito;
5. Promover la participación del Distrito en el proceso de regionalización administrativa del país;
6. Aprobar los programas para la inversión coordinada del situado constitucional, con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, conforme a la Ley Orgánica Nacional; los programas para la inversión coordinada con los Municipios, conforme a la misma Ley; así como los convenios de cooperación con los Estados, dentro del marco del desarrollo regional;
7. Aprobar los contratos que celebre el Gobernador y que, conforme a la Ley, estén sujetos a este requisito;
8. Autorizar la enajenación de bienes inmuebles del Distrito;
9. Autorizar al Gobernador para decretar modificaciones a la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, conforme a la Ley;
10. Autorizar créditos adicionales al Presupuesto y aprobar las operaciones de Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes;
11. Examinar cualquier acto de la Administración Pública del Distrito;
12. Aprobar o improbar el Informe Anual del Gobernador sobre su gestión durante el año inmediato anterior; y las Memorias y Cuentas que deben presentar el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, en la misma oportunidad en que lo haga el Gobernador;
13. Autorizar al Gobernador del Distrito para constituir Fundaciones y empresas del Distrito;

14. Interpelar al Gobernador, al Secretario General de Gobierno y a los Secretarios del Ejecutivo Distrital y darles voto de censura cuando sea procedente;
15. Nombrar al Contralor del Distrito, y tomarle el juramento legal; y aprobar la designación del Procurador General y su suplente;
16. Acordar y ejecutar su Presupuesto de Gastos, con base a la Partida anual que fije la Ley respectiva;
17. Dictar su Reglamento Interior y de Debates;
18. Conocer los informes que le presentarán anualmente el Procurador y el Contralor General del Estado;
19. Informar al Ejecutivo Nacional y al Gobernador del Distrito, las irregularidades o deficiencias que observe en los servicios y dependencias nacionales;
20. Promover la participación de los sectores organizados de la comunidad en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales;
21. Acordar honores a los venezolanos y extranjeros que hayan prestado grandes servicios a la República, al Distrito o al Municipio, mediante la decisión de las dos terceras partes de sus miembros;
22. Ejercer las demás atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, y las leyes especiales.

Sección IV

De la Comisión Delegada

Artículo 26. Durante el receso de la Asamblea Legislativa funcionará una Comisión Delegada, que será nombrada cada año, dentro de los últimos cinco días del primer lapso del período de sesiones ordinarias o los de su prórroga.

Artículo 27. La Comisión Delegada se instalará, sin necesidad de previa convocatoria, dentro de los cinco días siguientes de haber entrado en receso la Asamblea Legislativa y con la mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 28. La Comisión Delegada reflejará la composición política de la Asamblea Legislativa y estará integrada por el Presidente, quien la presidirá, y cuatro miembros, con sus respectivos suplentes.

Parágrafo Único: A los fines de que la Comisión Delegada refleje la composición política de la Asamblea Legislativa, se elegirá en la misma oportunidad en que se nombre la Comisión Delegada los suplentes del Presidente y quienes se incorporarán a la Comisión en caso de falta temporal de éstos.

Artículo 29. Los miembros de la Comisión Delegada cesarán en sus funciones al reunirse la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias o extraordinarias, y mientras éstas duren.

Artículo 30. Son atribuciones de la Comisión Delegada:

1. Velar por el respeto y fiel cumplimiento de la Constitución, las leyes y las garantías ciudadanas, acordando para estos fines las medidas que sean procedentes de conformidad con la Ley, dentro de las competencias estatales;
2. Ejercer las funciones de investigación, fiscalización e interpretación atribuida a la Asamblea Legislativa;

3. Revisar Proyectos de Leyes pendientes e informar a la Asamblea Legislativa sobre los que, a su juicio, deben continuar en discusión en las sesiones siguientes;
4. Preparar Proyectos de Leyes e iniciarlos en la oportunidad correspondiente;
5. Crear subcomisiones permanentes o especiales integradas por los miembros de la Asamblea Legislativa, designados conforme se determine en el Reglamento Interior y de Debates, para el mejor cumplimiento de sus funciones. Estas subcomisiones podrán estar asesoradas por el personal calificado que la Comisión Delegada considere necesario;
6. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias, cuando así lo exija la importancia de algún asunto;
7. Autorizar al Gobernador para crear, modificar o suprimir servicios públicos en caso de urgencia comprobada;
8. Gestionar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por la Asamblea, relativas a necesidades del Distrito que hayan quedado pendientes;
9. Señalar al Ejecutivo las irregularidades que observe en la inversión de las Partidas de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado y en el proceso de la Administración del Distrito, a fin de que se proceda a su inmediata corrección;
10. Autorizar al Gobernador para decretar créditos adicionales y demás modificaciones a la Ley de Presupuesto, conforme a la Ley;
11. Colaborar con el Gobernador en la formación del Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado e informar de éste a la Asamblea Legislativa al iniciar su decisión;
12. Representar a la Asamblea Legislativa en todos los actos públicos que se celebren y en los privados para los cuales fuere especialmente invitada; recibir y contestar la correspondencia dirigida a la Asamblea Legislativa, durante su receso;
13. Dictar su Reglamento Interior y de Debates;
14. Ejercer las atribuciones indicadas en los Ordinales 8,9,12,16, 23, 25 del Artículo 25 de esta Constitución;
15. Las demás que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

Artículo 31. El quórum para las sesiones será la mayoría absoluta y las sesiones se regirán por el Reglamento Interior y de Debates de la Comisión.

Artículo 32. La Comisión Delegada dará cuenta detallada de sus actuaciones a la Asamblea Legislativa en sus sesiones ordinarias, en la oportunidad que esta misma señale.

Sección V ***De la formación de las leyes***

Artículo 33. Los actos sancionados por la Asamblea Legislativa del Distrito, actuando como Cuerpo Legislativo, se denominan leyes.

Artículo 34. Los proyectos de leyes pueden ser presentados a la consideración de la Asamblea Legislativa por:

- 1º) La Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa o las Comisiones Permanentes;
- 2º) Un número de miembros no menor de dos;
- 3º) El Gobernador del Distrito;
- 4º) Un número de electores no menor de tres mil, residentes en el Distrito e identificados de acuerdo al Registro Electoral Permanente;
- 5º) Los Municipios del Distrito;

Parágrafo Único: Todo Proyecto de Ley, presentado a Asamblea Legislativa y admitido para su discusión, debe ir acompañado de su correspondiente Exposición de Motivos. El Proyecto y su Exposición de Motivos serán publicados en la Gaceta Oficial.

Artículo 35. Todo Proyecto de Ley recibirá tres discusiones, con observancia de las reglas que establezca el Reglamento Interior y de Debates. No obstante, si las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea declaran de urgencia el Proyecto, éste podrá ser sancionado en dos discusiones solamente, que se efectuarán con intervalo de un día, por lo menos.

Artículo 36. Presentado un Proyecto de Ley, se pasará a la Comisión Permanente respectiva, para su estudio e informe a la Asamblea Legislativa, a menos que ésta decida considerarlo de inmediato en primera discusión. Con motivo de la consideración del Informe de la Comisión, la Asamblea realizará la primera discusión, la cual se limitará a un debate general sobre la importancia, conveniencia, oportunidad y otras condiciones básicas del Proyecto, a los de su aceptación, diferimiento o rechazo.

Artículo 37. El Gobernador o Secretario General de Gobierno y los secretarios del Ejecutivo *tendrán* derecho de palabra en la discusión de los proyectos de leyes, ante la Asamblea Legislativa y sus Comisiones.

Artículo 38. Los proyectos rechazados no podrán ser considerados de nuevo durante las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría absoluta de los Diputados.

Artículo 39. La discusión de los Proyectos pendientes al término de las sesiones, se podrá continuar en las sesiones siguientes, si así lo decide la mayoría. Igualmente se podrá continuar en sesiones extraordinarias, si formase parte de las materias que motivan la convocatoria.

Artículo 40. Al texto de las leyes precederá la siguiente fórmula: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Decreta”.

Artículo 41. Una vez sancionada la Ley, se extenderá por duplicado, con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Legislativa y llevarán la fecha de su definitiva aprobación. A los fines de su promulgación, uno de esos ejemplares será enviado por el Presidente de la Asamblea Legislativa al Gobernador del Distrito.

Artículo 42. El Gobernador promulgará los actos legislativos dentro de los cinco días siguientes a aquel en que los haya recibido; pero en el mismo lapso podrá solicitar, mediante exposición escrita a la Asamblea Legislativa, que los modifique o

les levante la sanción. Si se tratare de modificaciones, éstas y los Artículos que le son conexos, recibirán dos discusiones. Si lo solicitado fuera el levantamiento de la sanción, la Asamblea Legislativa decidirá en una sola discusión.

Cuando la Asamblea Legislativa no aceptare lo solicitado, el Gobernador promulgará el acto legislativo durante los cinco días siguientes al de su recibo, en la forma en que le haya sido devuelto, a menos que la exposición del Gobernador haya invocado inconstitucionalidad del acto legislativo. En este último caso en el mismo plazo, el Gobernador podrá ocurrir a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida. Si se declara que el acto legislativo no es inconstitucional, el Gobernador lo promulgará dentro de los cinco días siguientes al de la fecha de la Sentencia de la Corte Suprema.

Artículo 43. Cuando los cinco días señalados para la promulgación de los actos legislativos vencieren, después de haber concluido el período de sesiones ordinarias, el Gobernador podrá solicitar la modificación o levantamiento de la sanción de los actos legislativos ante la Asamblea Legislativa, reunida en sesiones extraordinarias.

Artículo 44. Cuando el Gobernador del Distrito no promulgare la Ley en los términos señalados, el Presidente de la Asamblea Legislativa o el de la Comisión Delegada procederá a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por omisión. En este caso, la promulgación de la Ley se hará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal o en el órgano que la Asamblea o la Comisión estime conveniente.

Artículo 45. La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente “CÚMPLASE” en la Gaceta Oficial del Distrito y entrará en vigencia desde su promulgación o en la fecha posterior que la misma señale.

Parágrafo Único: En caso de error u omisión en la impresión de la Ley, se volverá a publicar corregida en el citado órgano oficial.

Artículo 46. Las leyes no se derogan sino por otras leyes, pudiendo ser reformadas total o parcialmente. En todo caso de reforma parcial, se entenderán aprobados aquellos Artículos que no hayan sido objeto de reforma; se publicará el texto íntegro de la Ley, con inserción de los nuevos Artículos y se derogará totalmente la Ley anterior.

Artículo 47. Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena.

CAPÍTULO IV Del Poder Ejecutivo Del Distrito

Sección I Disposiciones Generales

Artículo 48. El ejercicio del Gobierno y de la Administración del Distrito Federal es de la competencia del Gobernador. Este lo ejercerá en unión del Secretario General de Gobierno, de los Secretarios del Ejecutivo del Distrito y de los demás órganos de la Administración del Distrito de acuerdo con la Constitución de la República, la presente Ley y las leyes nacionales y del Distrito.

Artículo 49. La Ley de la Administración del Estado establecerá todo lo relativo a la organización y competencia de los Despachos del Ejecutivo y fijará los

límites de responsabilidad del Gobernador, del Secretario General de Gobierno, y de los Secretarios del Ejecutivo y demás funcionarios, conforme a lo establecido en el Artículo 11 de la presente Ley Orgánica.

Artículo 50. La sede del Poder Ejecutivo será la capital de la República, pero podrá establecerse transitoriamente fuera de ella, previa autorización de la Asamblea Legislativa o de la Comisión Delegada.

Artículo 51. El Gobernador del Distrito prestará juramento de Ley ante el Presidente de la República.

Artículo 52. Las faltas del Gobernador del Estado serán suplidas conforme lo determine el Presidente de la República, lo cual se comunicará a la Asamblea Legislativa.

Sección II

De la Administración del Distrito Federal

Artículo 53. La Administración del Distrito Federal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dependientes del Gobernador del Distrito, tendrá como función el cumplimiento de los fines del Distrito en orden a la satisfacción del interés general.

Artículo 54. Los órganos de la Administración del Distrito sólo pueden actuar dentro del marco de la competencia que la Ley les asigne. No podrán dictar disposiciones contrarias a la Ley, ni regular aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de la Asamblea Legislativa.

Artículo 55. Las resoluciones y demás actos administrativos que dicte la Administración del Distrito, bien de oficio o a instancia de los interesados, deberán ajustarse a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Artículo 56. Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general, los Decretos y demás resoluciones administrativas deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y entrarán en vigor desde la fecha de su publicación o la posterior que en ellos se indiquen.

Artículo 57. Contra los actos y decisiones de la Administración del Distrito que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán interponer los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a las previsiones de la Constitución de la República y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 58. Los actos del Gobernador se denominarán Decretos, y los del Secretario General de Gobierno y de los Secretarios del Ejecutivo, Resoluciones.

Sección III

Del Gobernador del Distrito como agente del Ejecutivo Nacional

Artículo 59. El Gobernador del Estado, como agente del Ejecutivo Nacional y conforme a las disposiciones del Presidente de la República y de los Ministros del Despacho Ejecutivo, podrá:

1. Coordinar la acción de las diversas dependencias de la Administración Nacional, Central o Descentralizada, que actúen en el Distrito;

2. Participar en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social;
3. Participar en los órganos del sistema nacional de regionalización administrativa;
4. Actuar como agente del proceso de regionalización del país;
5. Ejercer las demás funciones que le encomiende el Ejecutivo Nacional en su jurisdicción.

Artículo 60. Las decisiones que adopte el Gobernador, como agente del Ejecutivo Nacional, serán consideradas como decisiones del Poder Nacional, y no comprometen la responsabilidad patrimonial del Distrito, salvo que sean aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Sección IV

Del Gobernador como Jefe del Ejecutivo del Distrito

Artículo 61. El Gobernador, como Jefe del Ejecutivo, es el superior jerárquico de los órganos y funcionarios de la Administración del Distrito. En tal sentido, ejercerá la suprema dirección, coordinación y control de los organismos de la misma.

El Gobernador del Distrito además, ejercerá el control de tutela sobre los entes de la Administración descentralizada del Distrito.

Artículo 62. Son atribuciones y deberes del Gobernador del Distrito Federal:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes nacionales, la presente Ley Orgánica y las demás leyes del Distrito;
2. Dictar los Reglamentos que sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; y dictar los Reglamentos autónomos en materias de la competencia distrital;
3. Elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito, conforme a las orientaciones del Sistema Nacional de Planificación;
4. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Asamblea Legislativa y la Comisión Delegada;
5. Comparecer cada año a la Asamblea Legislativa del Distrito, dentro de los diez primeros días del inicio del período de sesiones ordinarias, a presentar un informe de la Gestión Político-Administrativa durante el año inmediato anterior;
6. Comparecer anualmente a la Asamblea Legislativa, dentro de los diez primeros días del segundo lapso del período de sesiones ordinarias, a presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para su consideración y sanción;
7. Administrar la Hacienda Pública del Distrito;
8. Presentar a la Asamblea Legislativa o a su Comisión Delegada el Anteproyecto de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, a los fines señalados en el Ordinal 11 del Artículo 30;
9. Decretar Créditos Adicionales y demás modificaciones a la Ley de Presupuesto del Estado, previo cumplimiento de los requisitos legales;

10. Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias por órgano de su Presidente;
11. Promulgar los actos legislativos en los términos establecidos por esta Ley;
12. Decretar y contratar las obras públicas del Distrito, conforme a la Ley, emprender su ejecución y vigilar la buena inversión de los recursos.
13. Controlar la ejecución de obras del Distrito, ajustándose a las cantidades previstas en la Ley de Presupuesto y las previsiones de otras leyes;
14. Fomentar el desarrollo integral, en particular el desarrollo económico y social en el Distrito, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y elevar el nivel de vida de la población y en especial de los sectores menos favorecidos económicamente del campo y de la ciudad;
15. Construir con aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, las Fundaciones, las empresas del Estado y los servicios públicos que creyere necesarios, proveer la dotación de los mismos, y hacer los nombramientos que le atribuyen las leyes, dando cuenta a la Asamblea Legislativa o a su Comisión Delegada;
16. Ejercer la superior inspección de la Policía Metropolitana, para la conservación y mantenimiento del orden público, y la seguridad de las personas y de sus bienes;
17. Promover la participación de los grupos interesados de la comunidad y de los Municipios en la formulación, toma y ejecución de las decisiones de competencia estatal;
18. Defender la integridad del Territorio del Distrito, sus fueros y derechos;
19. Defender la autonomía del Distrito contra todo hecho que la comprometa;
20. Negociar los empréstitos autorizados por la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las limitaciones y requisitos establecidos por la Constitución Nacional y demás leyes;
21. Previa autorización de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, dictar las medidas que crea conducentes para decidir las controversias que se susciten con los Estados, siempre que no se refieran a límites;
22. Nombrar y remover al Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo distrital, los funcionarios y empleados de su dependencia, conforme a lo que disponga la Ley de Carrera Administrativa;
23. Visitar regularmente los Departamentos, Municipios y Parroquias del Distrito para informarse de sus necesidades y proveer a la satisfacción de éstas, según las posibilidades del Erario estatal;
24. Celebrar contratos con otros Estados, sobre asuntos de interés público, previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada;
25. Disponer el enjuiciamiento, si hubiere motivo para ello, de los funcionarios públicos y demás empleados de su dependencia;
26. Los demás que le señalen las leyes.

Artículo 63. El Gobernador del Distrito podrá delegar las atribuciones que le confiere la presente Ley y las leyes especiales en el Secretario General y en los Secretarios del Ejecutivo del Distrito.

La delegación será revocable en cualquier momento.

Artículo 64. La Administración del Distrito tendrá una Secretaría General de Gobierno y las Secretarías que se determinen en la Ley de la Administración del Distrito con las competencias en ella asignadas.

Artículo 65. El Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo son los órganos directos del Gobernador del Distrito; salvo el Decreto por el cual se les nombra, el Secretario General de Gobierno refrendará todos los actos del Gobernador y los Secretarios del Ejecutivo refrendarán aquéllos relativos a las materias de su competencia.

Artículo 66. Para ser Secretario General de Gobierno o Secretario del Ejecutivo del Distrito, se requiere ser venezolano, mayor de edad, de estado seglar y no estar vinculado por parentesco con el Gobernador, el Contralor General y el Procurador General ni con los otros Secretarios del Ejecutivo del Distrito hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Además el Secretario General de Gobierno deberá reunir las mismas condiciones exigidas en la Constitución de la República para ser Gobernador.

Artículo 67. Corresponde al Secretario General de Gobierno y a cada uno de los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, organizar el Despacho de su Secretaría, según las normas prescritas por la Ley y los Reglamentos que se dicten.

Artículo 68. Dentro de sus ramos y atribuciones, el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo del Distrito son responsables de los actos y resoluciones que adopten.

Los actos que autoricen o refrenden el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, comprometen su responsabilidad personal, aun cuando actúen por orden escrita del Gobernador.

Artículo 69. El Gobernador del Distrito, el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo, en las materias de su competencia, tendrán derecho de palabra en la Asamblea Legislativa, y sus comisiones.

Artículo 70. El Secretario General de Gobierno y cada uno de los Secretarios del Ejecutivo del Distrito, presentarán a la Asamblea Legislativa la Memoria y Cuenta de su Despacho y estarán obligados a concurrir a ella o a la Comisión Delegada, cuando les sea requerido.

La improbación de la Memoria y Cuenta del Secretario General de Gobierno o de los Secretarios del Ejecutivo, acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Artículo 71. Todos los Secretarios del Ejecutivo del Distrito son de igual jerarquía y dependen *del* Gobernador y del Secretario General de Gobierno.

Sección V
Del Procurador General del Distrito Federal

Artículo 72. El Procurador General del Distrito Federal tiene a su cargo la representación y defensa judicial y extra judicial de los intereses patrimoniales del Distrito.

Artículo 73. El Procurador General del Distrito será designado por el Gobernador del Estado, previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, y será de su libre remoción.

Las faltas temporales del Procurador General del Distrito serán cubiertas por un suplente designado en la misma forma que el Procurador.

Artículo 74. Para ser Procurador General del Distrito se requiere ser abogado de la República, mayor de edad, venezolano y de estado seglar.

Artículo 75. El Procurador General del Distrito tendrá a su cargo y bajo dirección, la Procuraduría del Estado con la colaboración de los funcionarios que señale la Ley.

Corresponde al Procurador General del Distrito el nombramiento y remoción del personal de la Procuraduría.

Artículo 76. Son atribuciones del Procurador del Distrito:

1. Dictaminar en los casos señalados en las leyes;
2. Rendir informe de todos aquellos asuntos que le encomiende la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada, el Ejecutivo o los Organismos Municipales, en cuanto a la interpretación y aplicación de las Leyes;
3. Constituir mediante autorización del Gobernador, mandatarios especiales para los juicios que considere conveniente o asociarse con abogados en ejercicio;
4. Intentar, a instancia de los Poderes Públicos y de los Organismos Municipales, las acciones penales y civiles correspondientes contra los funcionarios públicos de cualquier categoría, por violación de la Constitución Nacional y leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas, emanadas de los órganos competentes;
5. Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito, en los primeros diez días del inicio del período de sesiones ordinarias, un informe dando cuenta de su actividad realizada durante el año inmediatamente anterior;
6. Colaborar con el Poder Ejecutivo Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República cuando éstos lo requieran;
7. Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

Artículo 77. El Procurador del Distrito, o quien haga sus veces, será penal y civilmente responsable por los hechos ilícitos en que incurriere durante el ejercicio de sus funciones. Deberá ser removido por el Gobernador, si lo acuerda la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada, cuando se comprueben faltas graves en el desempeño de su cargo.

Sección VI
De la Administración Territorial del Distrito Federal

Subsección I
De los Prefectos del Departamento

Artículo 78. En cada Departamento habrá un Prefecto., el cual será el órgano y agente inmediato del Gobernador del Distrito Federal en el respectivo Departamento. Los Prefectos cumplirán y harán cumplir en su jurisdicción las leyes nacionales y las del Distrito, las Ordenanzas de los Municipios y todas las disposiciones que, conforme a la Ley, dicte el Gobernador.

Artículo 79. Son atribuciones y deberes de los Prefectos de Departamento:

1. Ejercer la autoridad civil y política del Departamento.
2. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que en uso de sus facultades legales, dicte el Gobernador, el Secretario General de Gobierno y los Secretarios del Ejecutivo, así como los Acuerdos y Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones emanadas del Municipio que funciona en el Departamento.
3. Prestar el debido apoyo a todos los funcionarios públicos para la ejecución de las providencias y órdenes que éstos dicten en uso de sus facultades legales.
4. Ejercer la dirección, supervisión y control de la Prefectura y sus dependencias.
5. Nombrar y remover los funcionarios que estime necesarios para el cumplimiento de los cometidos atribuidos a su despacho, siempre que existiere disponibilidad presupuestaria.
6. Nombrar y remover los Jefes Civiles de las Parroquias que formen el respectivo Departamento.
7. Ejercer la autoridad superior de policía en el Distrito y hacer cumplir las leyes y disposiciones sobre la materia.
8. Velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad y prevenir los actos contrarios a ellos.
9. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 80. Cada uno de los Prefectos tendrá, para su despacho, un Secretario, de libre nombramiento y remoción del Prefecto. El Secretario reunirá iguales condiciones a las exigidas para ser Prefecto, y no podrá estar ligado a éste por lazos de parentesco, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 81. Los actos emanados de los Prefectos deberán ser refrendados por el Secretario.

Artículo 82. La organización y funcionamiento de la Prefectura y sus dependencias se establecerá en la Ley de la Administración del Distrito y en los Reglamentos que dicte el Gobernador del Distrito.

Subsección II
De los Jefes Civiles de Parroquia

Artículo 83. En cada una de las Parroquias habrá un Jefe Civil, de libre nombramiento y remoción del Prefecto de Departamento.

Artículo 84. Para ser Jefe Civil de Parroquia se requiere llenar las mismas condiciones que para ser Prefecto de Departamento.

Los Jefes Civiles de Parroquias serán los agentes inmediatos de los Prefectos de Departamento, los cuales dependen jerárquicamente.

Artículo 85. Son atribuciones y deberes de los Jefes Civiles de Parroquias:

1. Ejercer la autoridad civil y política de la Parroquia.
2. Cuidar del orden y seguridad públicos en las Parroquias y de que no se atente por vías de hecho, ni de modo alguno, contra la libertad, propiedad y demás derechos de los ciudadanos.
3. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le dicten el Gobernador del Distrito, el Secretario General de Gobierno, los Secretarios de la Administración del Distrito y el Prefecto del Departamento, así como los Acuerdos, Ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones emanadas del Municipio.
4. Cuidar de la salubridad, ornato y aseo de la Parroquia.
5. Ejercer la autoridad superior de policía en la Parroquia y hacer cumplir las leyes y disposiciones sobre la materia.
6. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 86. Cada Jefe Civil de Parroquia tendrá, para su Despacho, un Secretario, de libre nombramiento y remoción previa aprobación del Prefecto de Departamento, el cual reunirá iguales condiciones a las exigidas para ser Prefecto del Departamento.

El Secretario refrendará todos los actos del Jefe Civil de Parroquia como requisito indispensable para su validez.

Artículo 87. La organización y funcionamiento de la Jefatura Civil de Parroquia se establecerá en la Ley de la Administración del Distrito y en el Reglamento que dicte el Gobernador del Distrito.

Subsección III

De los Comisarios de Policía

Artículo 88. En cada Parroquia habrá tantos Comisarios de Policía como urbanizaciones o barrios existan, o cuantos exijan su extensión y población, a juicio del Prefecto del Departamento.

Artículo 89. Los Comisarios de Policía son agentes inmediatos del Prefecto de Parroquia, tienen a su cargo la conservación del orden y seguridad públicos, dentro de los límites de su jurisdicción, y son de libre nombramiento y remoción del Prefecto del Distrito.

TITULO IV DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 90. La Hacienda Pública del Distrito está constituida por los bienes, rentas, derechos, acciones y obligaciones que forman el Activo y el Pasivo del Dis-

trito, por todos los demás bienes, rentas e ingresos cuya administración le corresponda y por el Situado Constitucional.

Artículo 91. No se hará del Tesoro del Distrito gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, a menos que previamente se haya decretado un crédito adicional conforme a la Ley. Los contravinentes de esta disposición serán civilmente responsables.

Sin embargo, sólo podrán decretarse créditos adicionales al Presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro del Distrito cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto, se requerirá previamente autorización de la Asamblea Legislativa o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

Artículo 92. En la Ley de Presupuesto se registrará como ingreso la totalidad del Situado Constitucional que corresponda al Distrito de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la Ley Nacional respectiva.

Artículo 93. En la Ley de Presupuesto se incorporará una Partida, denominada Situado Municipal, conforme a lo previsto en la Constitución de la República y en las Leyes Nacionales y lo dispuesto en el Artículo 108 de esta Ley Orgánica.

Artículo 94. La Ley de Presupuesto se elaborará y sancionará siguiendo las metas del Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito.

Artículo 95. La Constitución de Fundaciones y empresas del Estado por el Ejecutivo, requerirá de la autorización previa de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada. Las Fundaciones y las empresas del Distrito, así como los intereses del Distrito en Corporaciones o Entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control de la Asamblea Legislativa.

CAPÍTULO II

De la Contraloría General del Distrito Federal

Artículo 96. La Contraloría General del Distrito ejercerá, de conformidad con la Ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos.

En consecuencia, corresponde a la Contraloría General del Distrito la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Tesoro del Distrito, así como la centralización, examen, vigilancia y control de todas las cuentas y operaciones fiscales de bienes estatales, inclusive de dinero, valores materiales y efectos adquiridos o administrados por oficinas del Distrito. Este control podrá ser previo, perceptivo, de gestión o de comprobación posterior, en los términos establecidos en la Ley.

Las modalidades de estos controles en relación a las fundaciones y empresas del Distrito serán determinadas en la Ley.

Parágrafo Unico: Las facultades de la Contraloría General del Distrito se ejercerán sin perjuicio de las facultades de inspección, fiscalización e investigación atribuidas a la Contraloría General de la República en su Ley Orgánica, así como de las facultades de control y fiscalización del propio Poder Ejecutivo del Distrito.

Artículo 97. La Contraloría General del Distrito es un órgano administrativo con autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

La organización y funcionamiento de la Contraloría General del Distrito serán determinadas por la Ley respectiva.

Artículo 98. A los efectos de cumplir sus funciones de control, la Contraloría General del Distrito puede, por sí misma o por órgano de sus funcionarios, realizar toda clase de investigaciones financieras y de gestión en los departamentos y oficinas de la Administración del Distrito.

Los funcionarios públicos y los particulares, están en el deber de colaborar con los funcionarios de la Contraloría, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 99. La Contraloría General del Distrito estará a cargo de un funcionario que se denominará Contralor General del Distrito Federal, nombrado por la Asamblea Legislativa, quien deberá ser venezolano, mayor de edad y de estado seglar.

Artículo 100. No podrán ser Contralor General del Distrito quienes se encuentren ligados por parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el Gobernador del Distrito, el Secretario General de Gobierno, los Secretarios del Ejecutivo y el Procurador del Distrito.

Artículo 101. Dentro de los primeros diez días del primer lapso del período de sesiones ordinarias, la Asamblea Legislativa elegirá al Contralor General del Distrito.

Los demás funcionarios de la Contraloría serán de libre nombramiento y remoción por el Contralor, salvo las excepciones consagradas en la Ley.

Artículo 102. El Contralor General del Distrito será penal y civilmente responsable por los hechos ilícitos en que incurriere durante el ejercicio de sus funciones. Podrá ser removido por la Asamblea Legislativa, cuando se comprueben faltas en el desempeño de su cargo.

Artículo 103. El Contralor General del Distrito presentará anualmente a la Asamblea Legislativa y dentro de los primeros diez días del período de sesiones ordinarias, un informe de su gestión y la cuenta sobre el manejo del presupuesto asignado a ese Despacho.

La improbación del Informe y la Cuenta del Contralor implica su destitución y designación de otro Contralor. El Contralor estará obligado a comparecer a la Asamblea Legislativa o a la Comisión Delegada cuando sea requerido expresamente.

Artículo 104. La Contraloría General del Distrito actuará como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, a su requerimiento, en el examen, aprobación o improbación de las cuentas de los despachos ejecutivos y dependencias autónomas del Distrito, y así mismo, para el examen y control de cualquier acto de la administración pública.

TITULO V DEL RÉGIMEN MUNICIPAL Y LOCAL DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 105. En el Distrito Federal existirán dos Municipios, uno en cada Departamento, y constituyen unidades políticas, primarias y autónomas, en los términos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Las Parroquias de los Municipios son entidades locales en los términos establecidos en esta Ley Orgánica.

Artículo 106. Los Municipios y demás entidades locales del Distrito Federal se registrarán por:

1. Por la presente Ley Orgánica.
2. Por las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en todo lo que no contradiga lo establecido en la presente Ley.
3. Por las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.
4. Por lo establecido en las Ordenanzas y Reglamentos específicos de cada entidad.

Artículo 107. Los Municipios y demás entidades locales del Distrito Federal están sujetos al derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa que determine la Ley, el conocimiento de los recursos para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 108. Los Municipios y demás entidades locales del Distrito Federal dispondrán de los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de sus fines y para el ejercicio de las funciones que le atribuya la Ley. A tal efecto, las Haciendas Públicas de los Municipios y demás entidades locales tendrán los ingresos propios establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y los derivados de participación en el Situado Constitucional del Distrito Federal, equivalente al 50% del mismo. Dicha cantidad se distribuirá entre los dos Municipios de la manera siguiente: un 30% por partes iguales; y el 70% restante, en proporción a la población de cada Departamento.

CAPITULO II

Del Gobierno y Administración de los Municipios del Distrito Federal

Artículo 109. El Gobierno Municipal en cada uno de los Municipios de los Departamentos del Distrito Federal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Concejo Municipal tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control.

El Alcalde será el Presidente del Concejo Municipal.

Artículo 110. Los Alcaldes de los Municipios del Distrito Federal serán electos por votación universal, directa y secreta por los vecinos del Municipio, conforme al Registro Electoral Permanente y a lo establecido en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 111. Los Concejos Municipales de los Municipios del Distrito Federal estarán integrados por un número de concejales igual al número de las Parroquias en las cuales se divide cada Departamento, el cual siempre será par.

Artículo 112. La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará en forma uninominal, uno por cada Parroquia en las cuales se divide el

Departamento respectivo, a cuyo efecto el Registro Electoral Permanente deberá diferenciar los electores inscritos en cada Parroquia.

Artículo 113. Corresponde a los Alcaldes de los Municipios del Distrito Federal:

1. Dirigir el gobierno y la administración municipales.
2. Representar al Municipio.
3. Presidir las sesiones del Concejo Municipal y de cualesquiera otros órganos municipales.
4. Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
5. Dictar las Resoluciones Municipales.
6. Elaborar y presentar al Concejo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto anual.
7. Disponer gastos, ordenar pagos y rendir cuentas.
8. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Municipio.
9. Ejercitar las facultades que los ordinales 2, 3, 4, 11, 15, 16, 17, 18, 21, 23 y 24 del Artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuyan a los Concejos Municipales; que el Artículo 58 de la misma Ley atribuye al Presidente del Concejo Municipal, y que el Artículo 65 de la Ley Orgánica atribuye al Administrador Municipal.

Artículo 114. Corresponde a los Concejos Municipales:

1. El control y la fiscalización de los órganos de gobierno municipal.
2. La aprobación de los planes de ordenación urbanística de acuerdo con la legislación especial.
3. La aprobación de las Ordenanzas.
4. Las otras facultades de control, deliberantes y normativas atribuidas a los Concejos Municipales en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

CAPITULO III

Del Gobierno y Administración de las Parroquias

Artículo 115. Las Parroquias son entidades locales, que conforman la división territorial de los Municipios. Son órganos auxiliares de gestión municipal y de participación local, a través del cual la comunidad respectiva participará en la gestión de los asuntos comunitarios.

Artículo 116. La administración de las Parroquias corresponde a una Junta Parroquial integrada en cada Parroquia, por el Concejal electo en la misma, y por un número de 2 ó 4 miembros designados por el Concejo Municipal, entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos que estén legalmente constituidas en la Parroquia. Los miembros de las Juntas Parroquiales serán designados por el término de un año, dentro de los primeros diez días de las sesiones de cada año, pudiendo ser reelectos.

Artículo 117. Corresponde a los Municipios respectivos atribuir a las Parroquias el ejercicio de las funciones necesarias para configurarlas como entes de gestión y participación local, en particular, en materia de conservación y vigilancia.

En todo caso, será obligatoria la consulta a las Parroquias de toda decisión de efectos generales que se adopte por los órganos municipales, que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental de la entidad.

CAPITULO IV

De las otras entidades locales en el Distrito Federal

Artículo 118. Los Municipios del Distrito Federal podrán constituir entre sí y con otros Municipios de la República, mancomunidades para determinados fines de su competencia.

Los convenios de mancomunidad deberán ser aprobados por el Concejo Municipal respectivo, y su funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Artículo 119. Los Municipios también podrán ser agrupados en Distritos por Ley de la Asamblea Legislativa para la prestación mancomunada de servicios.

Artículo 120. Para la constitución de mancomunidades o la agrupación de los Municipios en Distritos regirán, en cuanto fuere aplicable, las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre los Distritos Metropolitanos y las mancomunidades.

TITULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 121. Hasta tanto se dicte la Ley de División Territorial del Distrito Federal, el Departamento Libertador estará integrado por 16 Parroquias, a saber: Catedral, Santa Teresa, Santa Rosalía, Candelaria, San José, La Pastora, Altagracia, San Juan, Sucre Norte y Sucre Sur, 23 de Enero, El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano y Macarao; y el Departamento Vargas estará integrado por 8 Parroquias, a saber: La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá, Caruao y Catia la Mar.

Disposición Final

Artículo 122. Se deroga la Ley Orgánica del Distrito Federal del 14 de octubre de 1936 y todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.

CAPÍTULO IX

SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS

*Sección Primera: ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA Y BASES PARA SU REFORMA (1983-1984)**

Este estudio y los siguientes constituyen la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que elaboré en 1983 y que con algunas modificaciones fue presentado por la Fracción parlamentaria del Partido Social Cristiano Copei a la consideración de las Cámaras Legislativas en 1984.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, dictada con 17 años de retraso en relación al requerimiento del Constituyente de 1961, en el momento de su sanción fue objeto de grandes discusiones, en las cuales intervinieron, no sólo los partidos políticos y los medios de comunicación social, sino las Asociaciones de Vecinos que para ese momento habían llegado a un pleno desarrollo, sobre todo en algunas zonas del Área Metropolitana de Caracas.

La Ley Orgánica sancionada, sin embargo, no llegó a satisfacer las aspiraciones de reforma del régimen local en nuestro país, y ello mismo lo reconoció el propio Presidente de la República, quien al firmar la Ley y ponerle el Ejecútese, en su discurso pronunciado en dicha ocasión, anunció al país que el gobierno estimaba que la Ley era de carácter experimental, y que desde ese mismo momento se había iniciado el proceso de su reforma. La Ley sancionada, en realidad, no reformó el régimen municipal que existía en ese momento, y que era un legado de la autocracia: en realidad, la Ley consolidó la estructura y funcionamiento de los Concejos Municipales, conforme al modelo del Constituyente de 1925 reforzado por el Constituyente de 1953; y además, prorrogó la transitoriedad establecida en la Constitución de 1961

* Publicado en el libro *Estudios de Derecho Público, Labor en el Senado*, Tomo II, «Aspectos generales del régimen municipal y su reforma», Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1983, pp. 215-356

en el sentido de que no estableció los Municipios que la Constitución reguló, sino que prorrogó la existencia de los Distritos Autónomos, creación también de la autocracia en la Constitución de 1904. La situación actual, en enero de 1984, por tanto, es la de la inexistencia, todavía, de la institución municipal regulada en la Constitución de 1961. Estimamos que ha llegado el momento de ejecutar el texto constitucional, después de 23 años de vigencia, y crear definitivamente el Municipio de nuestro país. Esto, estimamos, es lo que reclama el país nacional y buena parte del país político, y es lo que exigen las comunidades y vecindades. Para ello, independientemente de lo circunstancial que resultan unas elecciones municipales como las que deben realizarse en 1984, cuya fecha de realización no es lo realmente importante, salvo para algunas estrechas mentalidades partidistas, la representación nacional debe dedicarse, desde el mismo inicio de la actividad de las Cámaras Legislativas, a la reforma del régimen local y municipal de nuestro país, como uno de los elementos fundamentales para el perfeccionamiento de nuestra democracia.

A tal efecto hemos elaborado un Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se inserta al final de la exposición que sigue sobre Algunos Aspectos del Régimen Municipal en Venezuela y Bases para su Reforma, que le sirve de Exposición de Motivos al Proyecto. Al final de este documento, se inserta un Texto Refundido de Ley Orgánica, en el cual se han incorporado las reformas propuestas.

I. VENEZUELA COMO ESTADO FEDERAL

1. *La Federación Centralista.*

La República de Venezuela es un Estado Federal, peculiar, como en realidad lo son todos los Estados federales, ya que ni hay una federación perfecta, ni existe un tipo único de federación. En este sentido, la Constitución venezolana de 1961 prescribe que “Venezuela es un Estado federal en los términos que establece esta Constitución”, (Art. 2º). La Federación Venezolana, por tanto, responde a los propios términos previstos en el texto fundamental, contradictorios hasta cierto punto, pues si se analiza toda la estructura constitucional del Estado, resulta que en realidad se trata de un Estado centralizado.

La Constitución regula así, una federación centralizada, y ello sin duda, se configura como una contradicción “in terminis” porque toda federación debería responder a un esquema de descentralización política. Esta situación, por supuesto, es producto de una larga evolución, a través de la cual, la forma federal siempre ha estado a la base de las instituciones estatales venezolanas.

La Constitución de 1811 estructuró una confederación, pues era la figura constitucional de la cual se disponía en ese momento histórico, para integrar políticamente a las Provincias de la Capitanía General de Venezuela al momento de la Independencia. Por su parte, la Constitución de 1830, la primera que se dictó después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, es una Constitución que se denominó Centro-federal, y fue producto de un pacto de las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas que actuaron en nuestros países, sobre todo en el siglo pasado. Al amparo de esta Constitución se comenzó a desarrollar un poder central importante, hasta el punto de que la Constitución de 1857, puede considerarse como la primera reacción centralista contra la federación, y pretendió sustituirla con una

institución que se ha considerado como un fenómeno peculiar en América Latina, el llamado Poder Municipal. Esta Constitución es de las pocas de América Latina que utiliza ese término, Poder Municipal, con lo cual se busca la eliminación de las Provincias.

Esta reacción centralista contra la federación condujo, sin duda, al calor de otros problemas sociales, a las guerras federales, pues al año siguiente (1858) se volvió a cambiar la Constitución, con un mayor acento federalista. Las guerras federales culminaron en 1863, con el establecimiento, ya definitivo, de un Estado con todo el esquema formal de un Estado federal, que luego se ha venido desarrollando con tendencias centralistas, hasta el esquema peculiar que destacábamos en la Constitución de 1961, de una federación “en los términos que la Constitución consagra”.

En toda la evolución política de Venezuela puede decirse que hay una constante, y esa es la lucha permanente, más acentuada en el siglo pasado que durante el presente siglo, entre centralismo y federalismo, entre disgregación e integración, entre las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas, que ha conducido a la figura actual, de una federación centralista, contradictoria, porque lo que es formalmente federal resulta en el texto mismo de la Constitución, con instituciones centralistas.

2. *El sistema de distribución vertical del poder.*

En todo caso, aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela está montada sobre un sistema de distribución vertical del poder, es decir, sobre un sistema de descentralización político-territorial del Poder Público en tres niveles: nacional, estatal y municipal.

A. *El Poder Público Nacional*

El Poder Público en el nivel nacional, que inclusive ya no se llama “federal”, como sucedió hasta 1953, sino que se llama simplemente Poder Nacional, corresponde a una persona jurídica territorial que es la República, así denominada en la Constitución. En el texto fundamental, el término “República” tiene dos connotaciones: una, la “República de Venezuela” como Estado en su globalidad, titular del Poder Público; otra, en el ángulo de la distribución vertical del poder, la “República” a secas, como la persona jurídico-pública territorial nacional.

B. *El Poder Público de los Estados (Estadal)*

Existe un segundo nivel de distribución del Poder Público que es el nivel estatal, conformado por veinte Estados, un Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales, que conforman la Federación. Los Estados están configurados como personas jurídico-públicas en pie de igualdad política, con autonomía; aun cuando por el proceso centralizador señalado se haya producido un vaciamiento progresivo de competencias propias en este segundo nivel, en beneficio del nivel nacional.

En Venezuela los Estados son, sin duda, autónomos y con una gran autonomía propia de un sistema federal; sin embargo, esa autonomía es inútil e inocua, porque le hemos venido quitando la materia (competencias) sobre las cuales desarrollarse. Incluso, Venezuela conserva dentro de los sistemas federales, el esquema clásico de distribución de competencias según el cual, las competencias residuales están en el

segundo nivel, el nivel estatal, pues las competencias nacionales (primer nivel), y las competencias municipales, en el tercer nivel, deben ser de carácter expreso. Por tanto, todo lo que no se asigne al Poder Nacional y al Poder Municipal, corresponde al Poder Estatal, es decir, a los Estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales y municipales que, como residuo, ha quedado muy poco. Debido a esto, los Estados tienen una competencia residual, materialmente sin residuo efectivo, por lo que progresivamente se han venido configurando como instituciones político territoriales sin competencias reales.

Esto ha conducido a la situación actual de que además de no tener mayores competencias precisas, a pesar de los esfuerzos que se hacen ahora por encontrar y definir las, los Estados dependen totalmente desde el punto de vista financiero del Poder Nacional, a través de una partida del Presupuesto Nacional, que se denomina “Situado Constitucional”, equivalente al 15% de los ingresos ordinarios, y que se reparte entre los Estados. Hasta cierto punto es un mecanismo de devolución a los Estados de ingresos tributarios que antes tenían. Así, a través del Situado Constitucional, se redistribuye parte de los impuestos nacionales, hacia su fuente ordinaria que eran los Estados.

C. *El Poder Público Municipal*

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estatal, es el nivel municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del Poder Público, por lo que hasta cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquel esquema que algunos han considerado imperfecto y a veces vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del Poder Municipal. Lo cierto es que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución sigue hablando de que hay un Poder Nacional, un Poder de los Estados y un Poder Municipal.

En esta forma, el Municipio en nuestro país, es partícipe del Poder Público en ese sistema de distribución vertical del poder que trae la Constitución. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado. No es sólo una administración más, dentro de una Administración pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una Administración pública municipal propia, que ejerce una cuota-parte del Poder Público en el sistema de distribución vertical del Poder. El Poder Municipal, en definitiva, es una de las ramas del Poder Público en el contexto del Artículo 118 de la Constitución.

En todo caso, el esquema de nuestra federación centralista es un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas — la República, los Estados y los Municipios—, teniendo cada una su autonomía, precisamente establecidas en la Constitución; sus competencias, unas con más otras con menos, y el nivel intermedio, con competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos propios, incluso los derivados de las potestades tributarias. En esta materia, sin embargo, debe destacarse en el nivel intermedio, el proceso de vaciamiento de competencias y de atracción por el nivel nacional y el nivel municipal, de lo que otrora fueron competencias tributarias de los Estados de la Federación.

En todo caso, el Municipio, en nuestro país, se enmarca dentro de ese sistema de Federación centralizada, aun cuando sin haber sufrido los efectos del centralismo, en la forma como lo han sufrido los Estados de la Federación.

II. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN

El Municipio es definido en la Constitución como “la unidad política, primaria y autónoma en la organización nacional” (Artículo 25). En esta forma el Municipio se concibe, ante todo, como una unidad política; por ello señalábamos que se trata del nivel menor, territorialmente, del sistema de distribución vertical del poder, que participa y ejerce una rama del Poder Público en el nivel local.

El Municipio así, es parte del sistema de organización política del Estado y es además, una unidad primaria, lo cual significa que debe estar más cerca del ciudadano, como el instrumento por excelencia, de participación política.

Por otra parte, se trata de una entidad autónoma, lo que implica que en sus competencias propias no hay injerencia de los otros niveles. Se trata por tanto en nuestro país, de una entidad política descentralizada, que forma parte de la división político-territorial del Estado, con personalidad jurídica propia, carácter autónomo, competencias propias, y un autogobierno de base democrática.

Ahora bien, ¿Cómo se caracteriza el Municipio en la Constitución? Ello se establece analizando cuatro aspectos: en primer lugar, la autonomía y lo que esto significa en la Constitución Venezolana; en segundo lugar, las competencias que se atribuyen al Municipio, lo cual es importante ya que autonomía sin competencia es autonomía inútil; en tercer lugar, la organización que se le da a la institución municipal, y, en cuarto lugar, las bases del sistema de autogobierno municipal que consagra la Constitución.

1. *La autonomía municipal.*

En cuanto al primer aspecto, la autonomía, no sólo la Constitución dice que el Municipio es “la unidad política primaria y autónoma” dentro de la organización nacional, sino que luego destina un Artículo, el 29, a definir concretamente que la autonomía municipal comprende: la elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

Esta enumeración, sin duda, le da a la autonomía municipal en Venezuela, una amplitud considerable que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

A. *Autonomía política.*

En primer lugar, está la autonomía política que es la que da origen al autogobierno, y que implica la elección de sus autoridades a través de mecanismos que la Constitución exige que sean siempre de carácter democrático. Por eso, en la Constitución Venezolana no se concibe el Municipio sin su autonomía, políticamente hablando, es decir, sin su carácter democrático, lo que conduce a que sus autoridades o representantes, que la Ley identifica en los Concejos Municipales en número variable según la población, sean electos por votación universal, directa y secreta y,

con representación proporcional de las minorías (Art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

B. *Autonomía normativa*

En segundo lugar, los Municipios tienen autonomía normativa, es decir, se dictan su propio ordenamiento en las materias de su competencia. Por ello, las ordenanzas municipales, en nuestro país, tienen carácter de leyes locales y así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde hace ya cuatro décadas. Es decir, las normas que los Concejos Municipales producen, tienen carácter de ley local en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal. Esta competencia normativa, además se ejerce con entera autonomía, en el sentido de que no está sujeta a la Ley Nacional o Estatal en las materias que sean propiamente municipales y donde no haya concurrencia, y sólo está sujeta al control jurisdiccional conforme lo dispone el Artículo 29 de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución establece en algunos casos, materias en las cuales hay concurrencia de competencias entre los diversos niveles, y en estos casos, corresponde a la Ley Nacional establecer el ámbito que corresponde a cada nivel. Sin embargo, en las materias propias de la vida local, donde no hay concurrencia, el Municipio es enteramente autónomo y las ordenanzas son dictadas sin sujeción a la norma nacional, porque ésta no puede invadir las competencias municipales. Ha sido muy frecuente la participación de la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, tanto denunciadas por los Municipios como por el Poder Nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias de usurpación de funciones, cuando un órgano del Poder Municipal invade competencias de un órgano del Poder Nacional y viceversa. La Corte Suprema tiene una extensa jurisprudencia donde delimita las competencias en los casos de conflicto.

C. *Autonomía Tributaria.*

Pero además de la autonomía política y normativa, el Municipio tiene autonomía tributaria, en el sentido de que en la Constitución se prevén sus tributos propios. Por tanto, podemos señalar que así como los órganos del Poder Nacional tienen una potestad tributaria originaria, también los Municipios tienen una potestad tributaria originaria. Es la Constitución la que establece cuáles tributos son nacionales y cuáles son municipales, y éstos son desarrollados por los propios Municipios en sus propias ordenanzas, no pudiendo el Poder nacional intervenir en estas regulaciones tributarias locales. En esta forma, el Artículo 31 del texto fundamental, por ejemplo, establece, como ingresos municipales, “las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos” los cuales son regulados con entera autonomía, en cada Municipio, en sus respectivas Ordenanzas, con las limitaciones previstas en el Artículo 18 del texto fundamental. Además, la Constitución prevé la posibilidad de que pueda haber transferencia de ciertos tributos nacionales hacia el nivel municipal (Art. 137).

Contrasta esta potestad tributaria originaria de los Municipios, con la situación señalada del nivel intermedio, de los Estados, donde no está directamente consagrada la competencia tributaria originaria, por el peculiar sistema de distribución de competencias en la Constitución.

D. *Autonomía Administrativa.*

Además de la autonomía política, normativa y tributaria, los Municipios tienen por supuesto, también, una autonomía administrativa. El Artículo 29 de la Constitución habla de la libre gestión de las materias de su competencia lo que implica no sólo autonormación, sino también autoadministración y, por tanto, la posibilidad de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del Poder Nacional o del Poder Estatal.

Podríamos señalar, sin embargo, que una limitación a esta libre gestión sólo se podría deducir del sistema del Situado Constitucional, en cuanto a los ingresos del Municipio provenientes del Situado que se asignan a los Estados y que éstos, a su vez, deben transferir en un porcentaje, a los Municipios. En este caso, la Ley nacional que coordina la inversión del Situado, ha establecido limitaciones a la inversión por los municipios de esta parte que reciben como ingreso del Situado Constitucional, al exigir que una parte de ello lo deben invertir coordinadamente con los Estados (Art. 20 de la Ley Orgánica de la Coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional).

2. *Las competencias municipales propias*

Ahora bien, toda esta autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, no tendría sentido, si no hay una asignación de competencias propias al Municipio para que aquélla sea ejercida. Es por ello que la Constitución, directamente consagra las competencias municipales y las enumera en su Artículo 30, aun cuando con carácter enunciativo, lo que se evidencia de dos expresiones que se utilizan en el Artículo 30. En efecto, la Constitución establece como competencia de los municipios, las *materias propias de la vida local*, y agrega además, que estos tienen la libre gestión de los *intereses peculiares de la entidad*. La Constitución entonces, utiliza estas dos expresiones, (intereses peculiares de la entidad, materias propias de la vida local) y luego agrega “tales como” y enumera: urbanismo, cultura, salubridad, circulación, asistencia social, abastos, turismo, institutos populares de crédito y policía municipal. Estas son materias propias de la vida local, que incumben simplemente, sin carácter restrictivo. El enunciado sobre las competencias municipales, sin duda, es bastante amplio, pero ello no significa que en todos los casos, la competencia sea exclusiva del Municipio. En efecto, en otras partes del texto constitucional se regulan casi todas esas competencias en forma concurrente, de manera que también al Poder Nacional se le asignan ciertas competencias en materia de urbanismo (Art. 136, Ord. 14), transporte (Art. 136, Ord. 20), cultura (Art. 136, Ord. 24), salud (Art. 136, Ord. 17), policía (Art. 136, Ord. 5), turismo (Art. 136, Ord. 24) e institutos de crédito (Art. 136, Ord. 24).

En esta forma, con gran frecuencia, las competencias municipales inciden en áreas concurrentes de competencias que el Poder Nacional tiene, también en virtud de la Constitución. Esto trae como consecuencia que para determinar con precisión la competencia municipal, sea necesario que una Ley nacional delimite con claridad hasta dónde llega la competencia nacional, y hasta dónde la local, en estas áreas concurrentes.

No siempre se han dictado estas leyes, y las que se han dictado no necesariamente han sido en un todo, acordes con la Constitución, por lo que en más de una

ocasión ha habido un exceso del Poder Nacional en la regulación de las competencias, por lo que también, en más de una ocasión, la Corte Suprema de Justicia ha intervenido, sobre todo anulando normas nacionales o que han invadido las competencias municipales o han hecho nugatorias estas competencias, a través de una extensión excesiva de las mismas en el nivel nacional.

En el año 1978 se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal que exigía la Constitución, y a la cual nos referiremos más adelante. Sin embargo, aquí sólo queremos hacer la mención a un aspecto, y es el de su incidencia en el problema de las competencias municipales. En efecto, esta Ley tiene una clara tendencia centralista, como ha sido la tradición legislativa en el país, y si bien estableció una enumeración aún más amplia de las competencias municipales, previo una restricción a ellas al señalar en el Artículo 7, primer aparte, que buena parte de esas competencias, debían ejercerse en la forma como se estableciera en la legislación nacional. Hemos sostenido que esta norma es inconstitucional porque si la Constitución no establece sujeción de las competencias locales a lo previsto en las leyes nacionales, no puede una Ley nacional establecer una sujeción, y si lo hace, como sucede en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dicha norma sería inconstitucional.

Además, la Ley incurre en una nacionalización de competencias locales, sobre todo en materia de servicios públicos, al establecer que cuando un servicio municipal se preste en más de una jurisdicción municipal por una sola entidad o empresa, o cuando requiera instalaciones en más de una jurisdicción municipal, se considera que la competencia respecto de dicho servicio es nacional (Art. 7, último aparte): Esto, en nuestro criterio, es también inconstitucional, porque no hay en la Constitución previsión alguna para que se nacionalice un servicio municipal, por el hecho de que lo preste, por ejemplo, una empresa pública en más de una jurisdicción municipal.

En todo caso, lo que debemos aquí destacar es que frente a una enumeración constitucional muy amplia de la competencia municipal, la concurrencia que la misma Constitución establece, exige que se dicten una serie de leyes, para deslindar esas competencias. No siempre éstas se han dictado, con lo cual hay una zona fronteriza que origina conflictos. Sin embargo, frente a esta situación, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lejos de dilucidar los ámbitos de competencia y reforzar al Municipio, lo que ha hecho es limitarlo, nacionalizando algunas de las competencias locales y limitando el ejercicio de otras, lesionando la autonomía municipal.

3. *La organización municipal*

A. *La ausencia de autonomía organizativa.*

El tercer elemento que caracteriza al Municipio en la Constitución, está conformado por los principios de organización que el texto fundamental establece. En esta materia debemos indicar, de entrada, que en el régimen constitucional de los Municipios, si bien la autonomía municipal es política, normativa, tributaria y administrativa, sin embargo, no está prevista una autonomía organizativa.

El Municipio no es totalmente libre para organizarse a sí mismo; y al contrario, la Constitución establece (Art. 26), un principio de sujeción de la organización municipal, primero, a lo que disponga la Ley Orgánica Nacional que es esta Ley Orgánica de Régimen Municipal, al desarrollar los principios constitucionales y

segundo, a lo que desarrollen las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados de la Federación, en materia municipal. Con ello la Constitución, en materia de organización, definió con precisión una jerarquía de las fuentes: la Constitución y los principios de organización que ella establece; las leyes orgánicas nacionales que desarrollen esos principios, y las leyes de los Estados, en cada Estado de la Federación, que deben desarrollar los principios de organización municipal conforme a los cuales, los municipios de cada Estado deben organizarse.

B. *Los principios constitucionales y su inejecución.*

La Constitución establece en esta forma, una serie de principios de organización de los Municipios que, sin embargo, no han sido llevados a la práctica todavía. En efecto, ante todo debe señalarse que la Constitución, luego de prever todo un Capítulo (Cap. IV del Título I) destinado al Municipio, en la Disposición Transitoria Primera dispuso que hasta tanto se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lo que se hizo 17 años después de la sanción de la Constitución, debía seguir en vigencia el régimen y organización municipal de la Constitución anterior (1953), régimen que era el mismo que venía desde el año 1904, es decir, un régimen municipal propio de una dictadura, primero la dictadura de Castro-Gómez a principios de siglo, y luego, la de Pérez Jiménez hasta 1958. Ese régimen prevé la existencia, no del Municipio, sino del Distrito Autónomo, que es la figura que transitoriamente aún subsiste.

En esta forma, la Constitución estableció un Municipio democrático, pero por la Disposición Transitoria Primera señaló que la estructura local iba a regirse transitoriamente por el régimen anterior a su vigencia, hasta tanto se dictara la Ley nacional. Hasta 1978, por tanto, el Municipio siguió sin existir en Venezuela, y sólo existieron los Distritos Autónomos. Pero esta Ley, en materia organizativa, de nuevo estableció una Disposición Transitoria (Art. 163) que permitió la supervivencia del Distrito Autónomo hasta que los Estados no modificaran su división territorial, aun cuando obligaba a que durante el primer período constitucional de su vigencia (1979-1984), los Estados de la Federación debían dictar una serie de normas, para adoptar la organización municipal transitoria del Distrito Autónomo, a la prevista en la Constitución y en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal. Las Asambleas Legislativas, salvo el caso aislado del Estado Monagas, durante el período constitucional (1979-1984) no ejecutaron realmente los principios de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que a comienzos de 1984, la República aún no contaba con Municipios, sino con los transitorios Distritos Autónomos.

C. *El uniformismo municipal*

Por otra parte, aún en la regulación del Municipio inexistente la Ley Orgánica Nacional, en materia de organización municipal, ha ejecutado en forma incompleta y deficiente, las previsiones constitucionales, lo cual se agrava con el mencionado régimen transitorio y provisional, que ha permitido que pervivan instituciones anteriores. Por eso, cuando se analiza la organización municipal en la actualidad, nos encontramos con que está lejos de establecer, como lo pauta la Constitución (Art. 27), regímenes diferentes para los Municipios según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano, o su carácter rural, etc.; y al contrario, se aprecia un esquema municipal absolutamente uniforme. Por lo demás, este uni-

formismo realmente intolerable en la organización municipal, proviene de una tradición que se remonta a comienzos de siglo.

Por ejemplo, la Ley establece una base única de población para que existan los Municipios, de 12.000 habitantes (Art. 15), que ha sido ampliamente criticada. Estimamos que nada autoriza, en la estructura territorial y de la población de Venezuela, a prescribir que el Municipio sólo existe cuando existe un territorio con 12.000 habitantes y un centro poblado de 2.500 habitantes (Artículo 15, Ord. 1º y 3º). Al dictarse la Ley Orgánica, lamentablemente no se hicieron estudios previos poblacionales ni geográficos, serios.

Pero, como se dijo, aún sobre la base de este requisito uniforme y rígido de población, el mismo aún no se ha ejecutado, y los municipios no existen; en sustitución de ellos, seguimos teniendo municipalidades ubicadas a nivel de los Distritos que son una división inmediata de los Estados de la Federación. Por tanto, aun en la transitoriedad existe la uniformidad, si bien no con esa base poblacional de 12.000 habitantes, sí dentro del esquema de división distrital de los Estados, conforme a lo cual en cada uno de esos Distritos, existen municipalidades. Allí es donde está, en la actualidad, la institución municipal, e incluso, si se aplicara, esa base de población, de 12.000 habitantes, a los Distritos Autónomos actuales, de los 191 que hay en el país y que dan origen a las 191 municipalidades ubicadas en dichos Distritos, 24 de ellos no llegan a los 12.000 habitantes y tendrían que desaparecer como tales municipalidades.

En todo caso, este uniformismo provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tendrían el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural tendrían el mismo régimen organizativo y el mismo régimen jurídico. Por ello hemos señalado que la Ley Orgánica de Régimen Municipal resultaría realmente inaplicable en los pequeños municipios rurales y aún, en los pequeños municipios urbanos, como lo es hoy inaplicable a las Municipalidades ubicadas en Distritos Rurales o en pequeños centros poblados.

Por otra parte, no se han desarrollado los preceptos constitucionales que admiten otras entidades locales distintas al Municipio. Tanto el Artículo 17, Ord. 2º, como el Artículo 26, en efecto, hablando del Municipio y demás entidades locales, y el Artículo 28, habla de la agrupación de Municipios en Distritos y de las Mancomunidades. Sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo reguló los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de municipios, aun cuando la propia Constitución da pie para la agrupación forzosa de municipios en los mal regulados Distritos Municipales. Nada de esto se ha desarrollado, y la Ley Orgánica de Régimen Municipal sigue con el uniformismo de considerar al Municipio como la sola entidad local, a pesar de las normas todavía de ejecución imperfecta, en materia de mancomunidades y Distritos Metropolitanos.

Por otra parte, el uniformismo como norma, lo encontramos también en el órgano representativo municipal. En efecto, Venezuela tiene un sistema colegiado de gobierno local. Todas las municipalidades tienen un Concejo Municipal y la única diferencia entre ellas, es el número de miembros, que varía de 7 a 17 según la población de la entidad, (Art. 31), pero en todos hay un solo tipo de órgano representativo, colegiado, que es éste que denominamos Concejo Municipal.

Por tanto, en materia de organización municipal tenemos un régimen transitorio, primero por la Constitución, después, por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que no ha permitido una ejecución eficiente y completa de los principios constitucionales, conduciendo a un uniformismo en la estructura municipal contrario al que requiere un país democrático, como la Venezuela del momento actual.

4. *El auto-gobierno local*

El cuarto aspecto que caracteriza el régimen municipal, además de la autonomía, la competencia, y la organización, es el autogobierno local. La Constitución, por ello, regula como un signo de la autonomía, la elección de sus autoridades (Art. 29, Ord. 1º), agregando que la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local (Art. 27).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal regula como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales (Art. 30), y es ese cuerpo representativo municipal, de carácter colegiado el que es electo, y así ha sido en nuestro país desde la década de los 30, con la interrupción de los años de la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958).

Ahora bien, durante los últimos 25 años, el sistema de elección que se ha utilizado para estructurar este cuerpo colegiado, que gobierna y administra al Municipio, ha sido el sistema de representación proporcional de las minorías con el esquema quizás más absoluto, el sistema d'Hont, que permite una representación completa de las minorías (Art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

En nuestro país se ha suscitado una larga discusión sobre la posibilidad de establecer el sistema de elección municipal para los Concejales, e inclusive, se formularon propuestas en 1977, para consagrar, en ese nivel, las elecciones uninominales. Contra esas propuestas se argumentó que la Constitución (Art. 113) establece que las elecciones deben asegurar, en todos los niveles, la representación proporcional de las minorías; y ante ello hemos contra-argumentado que conforme a la Constitución, en materia municipal, el Concejo Municipal, como cuerpo colegiado, no es una institución constitucional, ya que la Constitución no habla de Concejo Municipal, sino sólo del órgano de representación municipal. Por ello, estimamos que se podía admitir la elección uninominal, a nivel local. En todo caso, la discusión fue zanjada constitucionalmente y en marzo de 1983 se sancionó la Enmienda Constitucional N° 2, cuyo primer Artículo está destinado a permitir un sistema de elección en los Municipios, distinto al sistema para la elección de los diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y para los Diputados y Senadores del Congreso Nacional. En esta forma, en la actualidad, conforme a esta Enmienda Constitucional N° 2, expresamente se permite el cambio del sistema de escrutinios a nivel de elecciones locales y la sustitución de representación proporcional de las minorías.

En todo caso, la aplicación hasta ahora del sistema de representación proporcional en las elecciones locales, en amplias circunscripciones territoriales mediante listas bloqueadas, ha provocado una crisis de representatividad a nivel local, originada por varios factores. En primer lugar, porque la Constitución de 1961 y el pacto político que la provocó, el Pacto de Punto Fijo de 1958, suscrito por los partidos políticos más importantes una vez caída la Dictadura, ha conducido a consolidar a un

sistema de “Democracia de Partidos”, y para ello, uno de los sistemas para hacerlo funcionar es precisamente la representación de partidos, a través del sistema de representación proporcional. Este, puede decirse, es el instrumento ideal para la representación de los partidos, pero no necesariamente, a nivel local, para la representación de las comunidades, de las vecindades y, en última instancia, de los ciudadanos. En segundo lugar, porque, la elección mediante el sistema de escrutinio de representación proporcional se ha realizado en amplias circunscripciones coincidentes con el territorio de los Distritos Autónomos; y en tercer lugar, porque en ellos, la elección de los Concejales se ha hecho mediante listas bloqueadas sin posibilidad alguna de cambio o escogencia por parte del elector.

Ha sido esta crisis representativa, la que ha conducido a que se planteen, ahora, otros sistemas de elección, motivados por las ideas de reforma que se ha venido discutiendo, en los últimos años.

Por otra parte, el período de estas autoridades que conforman el autogobierno local, es un período que tradicionalmente ha coincidido con el período constitucional nacional que es de 5 años. La Constitución, sin embargo, no es rígida en este sentido y permite que los períodos de gobierno de los Estados de la Federación y de los Municipios puedan ser menores de 5 años, aun cuando no menores de 2 (Art. 135), con lo cual podría haber un proceso de elección a mitad de período en las entidades locales, lo cual también es otro aspecto que se está discutiendo. En este sentido la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece un período en la práctica, de 5 años (Art. 173) aun cuando prevé teóricamente que habría 2 períodos municipales; uno de 3 años y otro de 2 años (Art. 33). Sin embargo, al establecer en una Disposición Transitoria (Art. 173) que para que ello se actualice, es necesario un acuerdo de las 2/3 partes de los miembros del Congreso, en la práctica ha seguido siendo de 5 años

Sección Segunda: BASES PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL (1984)

Con base en las consideraciones generales antes enunciadas, en 1984 formulamos las siguientes bases para la reforma del régimen municipal en Venezuela para fundamentar el Proyecto de Ley elaborado en 1983 y presentado a las Cámaras Legislativas en 1984.

I. LA NECESARIA REFORMA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Esta situación ha llevado a que, transcurridos 25 años de Democracia y consolidado nuestro sistema democrático, se comiencen a plantear, tanto desde dentro como de afuera de los partidos políticos, la necesidad de reformar el Régimen Municipal en Venezuela, a cuyo efecto se han venido formulando propuestas de reformas que son centro de atención y discusión en la actualidad.

En tal sentido, la reforma del Régimen Local aparece como un reto del perfeccionamiento de nuestra democracia, porque en definitiva, si queremos que sea más participativa, como está planteado, tenemos que descentralizar el poder y reforzar el nivel municipal. En nuestro criterio no hay, realmente, efectiva posibilidad de parti-

participación política, si no hay una efectiva descentralización política a nivel local, llevando el poder cerca del ciudadano, y ello sólo es posible lograrlo en un régimen democrático.

En efecto, el Municipio, a pesar de que la Constitución lo califica como “la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional” (Art. 25), no llega a serlo, y no sirve como instrumento de participación local, pues actualmente está muy lejos del ciudadano.

Por otra parte, la Constitución regula al Municipio dentro de las entidades locales, es decir, destina su Capítulo IV del Título I a “La República y su división territorial”, y en esta división a nivel local no sólo se refiere a los Municipios, sino también a las “demás entidades locales” (Art. 26). Es decir, la Constitución no reduce el nivel local a los solos municipios, sino que permite que existan otros niveles que denomina “entidades locales”. Estas no han sido reguladas ni imaginadas por el legislador y, más bien, hemos seguido una tradición reformista limitada, en el sentido de que lo único que hemos estructurado, como autoridad a nivel local, es a los solos Municipios.

Pero a pesar de que la Constitución destine a los Municipios este Capítulo IV del Título I, y además, hable de otras entidades locales, la verdad es que en la actualidad puede decirse que no existen ni el uno ni las otras, desde el punto de vista político. El régimen transitorio de la Constitución, a pesar de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no ha cambiado en el sentido de que la estructura territorial de la República sigue siendo una división en Estados, los Estados en Distritos, y los Distritos en Municipios; pero los Municipios de esta división territorial no se corresponden con los Municipios, como realidad política, a los cuales se refiere la Constitución. En la actualidad las Municipalidades, como entidad política, están ubicadas a nivel de los Distritos; y en esta forma, en realidad lo que tenemos son “Distritos Autónomos”, establecidos desde 1904, pero ni hemos tenido ni aún tenemos, realmente, Municipios Autónomos. La Constitución de 1961 sentó las bases para cambiar esta tendencia, y si se quiere, devolvió la autonomía a los Municipios, pero por razón del régimen transitorio, está pendiente de ejecución.

Por otra parte, la Constitución no estableció como obligatoria la división de los Estados en Distritos, sino sólo dice:.. “que los Municipios podrán ser agrupados en Distritos...” (Art. 28) como una posibilidad, pero no como una obligación de la estructura político-territorial de los Estados; y esos Distritos, como agrupación de Municipios, también son “entidades locales”.

Sin embargo, hoy por hoy, por la transitoriedad, primero de la Constitución en la Disposición Transitoria Primera hasta que se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978; y luego, en virtud de esta Ley Orgánica, sigue todavía vigente, un régimen municipal diferente al que quiere la Constitución: existe autonomía en los Distritos y Municipalidades a nivel de los Distritos y no a nivel de los Municipios.

La situación en la actualidad, por lo tanto, es la siguiente: el país está dividido en 20 Estados, (además del Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales) y estas entidades están divididas en 191 Distritos. Tenemos, por tanto, 191 Municipalidades en los 191 Distritos Autónomos; y estos 191 Distritos Autónomos están divididos entre 714 Municipios, pero estos no tienen ninguna au-

tonomía político-territorial, sino que son simples demarcaciones administrativas de los Distritos autónomos, es decir, de las Municipalidades.

En la actualidad, por tanto, si la Constitución se aplica, en cuanto al régimen municipal, ello sucede a nivel de Distritos, los cuales por otra parte, tienen una configuración territorial y poblacional muy variada.

En efecto, en base a los datos de población del Censo de 1981 a nivel de Distrito, y partiendo de la cifra de 191 Distritos en los cuales se distribuyó dicho Censo (a comienzos de 1984 existían algo más de 200 Distritos, pues en los últimos años del período constitucional 1979-1984, varias Asambleas Legislativas crearon nuevos Distritos, desconociendo incluso el requerimiento de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, de que lo que tenían que crear eran los Municipios Autónomos), podemos destacar estos elementos: sólo había una Municipalidad de más de 1 millón de habitantes, la del Distrito Federal; habían 4 Municipalidades en Distritos con más de 500.000 habitantes y hasta 1 millón; y habían 24 Municipalidades que tenían una población entre 100.000 y 500.000 habitantes. Por tanto, de las 191 Municipalidades o Distritos Autónomos, sólo 29 tenían más de 100.000 habitantes; por lo que la gran mayoría (162) tenían menos de 100.000.

Pero de estas 161 Municipalidades o Distritos Autónomos, 29 tenían una población entre 50.000 y 100.000 habitantes. Por tanto, de las 191 Municipalidades, 133 tenían menos de 50.000 y sólo 58 tenían más de 50.000 habitantes; y de esas 133 Municipalidades había 64 que tenían 25.000 y 50.000 y 45 entre 12.000 y 25.000 habitantes.

Esta realidad pone en evidencia que en la actualidad, la mayoría de las Municipalidades están ubicadas en unidades poblacionales menores de 50.000 habitantes y no en poblaciones mayores; y esta es la primera crítica que se puede formular a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y es que, si se analiza su contenido detenidamente, se constata que es una Ley concebida para un Municipio de 500.000 habitantes o más, y para cuya redacción se pensó más en las Municipalidades de la Capital de la República que en la gran mayoría de las Municipalidades que están entre esos niveles de 12.000 y 50.000 habitantes.

Pero además, la propia Ley estableció una base de población fija para la existencia de los Municipios, en 12.000 habitantes, sin percatarse sus redactores que 24 de los 191 Distritos Autónomos que existían tienen menos de 12.000 habitantes, por lo que si se aplicara la Ley desaparecerían al no calificar estos Distritos como Municipios.

Realmente, esta base de población de 12.000 habitantes que estableció la Ley no tiene ningún fundamento o base, y esa es quizás una de las razones por las cuales no se ha aplicado la Ley. Por ejemplo, si se analiza la situación del Estado Cojedes, nos encontramos con que de los 7 Distritos, de acuerdo a las cifras del Censo de 1981, 4 no tenían 12.000 habitantes. Dicho Estado tenía una población muy pequeña, de 135.000 habitantes: El Distrito San Carlos, cuya capital es la del Estado, tenía 55.000 habitantes; el Distrito Tinaco tenía 19.000, donde está la segunda población; luego el Distrito Falcón que tenía 31.000. Estos son los tres que tenían más de 12.000. Luego está el Distrito Anzoátegui que tenía 8.000, el Distrito Girardot que tenía 5.000; el Distrito Pao 9.000 y el Distrito Ricaurte 5.000.

Frente a esa situación, frente a la regulación que está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y frente a la transitoriedad del régimen anterior a 1961, deberíamos preguntarnos sobre ¿Cuál es el sistema que debería establecerse para hacer de los Municipios, realmente, la entidad que hoy no existe; es decir, para crear el Municipio?

Estamos convencidos que la reforma del régimen local, realmente, tiene por objeto más que modificar al Municipio, crearlo o inventarlo, pues el que está previsto en la Constitución no existe. Para crear ese Municipio inexistente proponemos desarrollar cinco principios fundamentales: en primer lugar, superar la base artificial de población para su existencia; en segundo lugar, superar el uniformismo en el régimen organizativo municipal; en tercer lugar, superar el régimen colegiado en el gobierno y administración local; en cuarto lugar, superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales; y en quinto lugar, superar el uniformismo del sistema electoral de representación proporcional.

II. LA SUPERACIÓN DE LA ARTIFICIAL BASE DE POBLACIÓN

En primer lugar, debemos superar la artificial base poblacional para la existencia del Municipio. En efecto, en la Constitución no se establece límite mínimo de población para que exista un Municipio, y sólo lo regula como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional (Art. 25). Esta norma permite ubicar el Municipio, territorial - mente, como persona jurídica, a cualquier nivel espacial. No necesariamente, debe tener una gran extensión de territorio o una determinada población, sino que en realidad, lo que se requiere es que sea efectivamente una unidad política, primaria y autónoma.

Pero para determinarla, el legislador no optó por descubrir las realidades sociales o los vínculos de vecindad, sino que estableció uniformemente que “para la creación de un Municipio deben concurrir; 1) una población no menor de 12.000 habitantes; 2) un territorio determinado; 3) un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades; y 4) la posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos del gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios” (Art. 15).

Por supuesto, esos elementos son necesarios, todos, para la existencia de un Municipio: la población, el territorio, el centro poblado y la generación de recursos; sin embargo, no necesariamente deben ser valorados cuantitativamente sino cualitativamente. La Ley, al exigir una población determinada, desequilibró las exigencias de la norma, pues pudo también exigir un número de kilómetros cuadrados como territorio, lo cual afortunadamente no hizo. La cuantificación poblacional, sin embargo, no obedece a ningún criterio racional, y hemos visto cómo la gran mayoría de los Distritos Autónomos tiene menos de 50.000 habitantes. Por tanto, más que un número de habitantes, el legislador debió preguntarse realmente, sobre ¿qué es lo que caracteriza a un Municipio? ¿Acaso sólo un número de habitantes o, al contrario, el ser una realidad sociológica que deriva de la existencia de vínculos estables y permanentes de una población cualquiera? En realidad, lo que importa para calificar un Municipio es que sociológicamente permita configurarse en una unidad política primaria dentro de la organización territorial del país: puede tratarse de una comuni-

dad pequeña, siempre que tenga vida y existencia propias y sea capaz de tener su propia autoridad local.

Por ello, estimamos que la primera base para una reforma del régimen local, tiene que ser la superación de la base artificial de población de 12.000 habitantes, para que exista un Municipio que, como medida para la existencia de ellos, establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Al contrario, pensamos que debe concebirse al Municipio como una unidad con vínculos permanentes, donde el elemento de la vecindad esté actualizado y donde exista, por tanto, una comunidad.

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿de dónde salió esta norma que establece las condiciones básicas de un Municipio?

Realmente, tenemos que convenir en que el legislador tuvo temor en que de no establecerse un límite poblacional, se pudiera producir una proliferación incontrolada de nuevos Municipios autónomos, en número superior a los actuales Distritos autónomos, quedando ello a la sola decisión de las Asambleas Legislativas en cada Estado, tal y como sucedía con la creación de Distritos Autónomos en los Estados.

Esto último, incluso, tuvo sus repercusiones en cuanto al número de los Diputados de las Asambleas Legislativas. En efecto, antes de la última reforma importante de la Ley Orgánica del Sufragio (1973), los Diputados a las Asambleas Legislativas estaban constituidos por un número variable, pero no en base a la población del Estado, sino en base al número de Distritos en los cuales este se dividía territorialmente. Así, por ejemplo, si un Estado se dividía en 11 Distritos, se elegían dos Diputados por cada Distrito, y la creación de Distritos por la propia Asamblea provocaba que algunas de ellas tuvieran un número muy considerable de miembros. Tal fue el caso de los Estados Táchira, Sucre, Anzoátegui y Nueva Esparta, que con relativa poca población tenían Asambleas Legislativas numerosas.

Esta situación, que sin duda se configuró como una forma de ampliar la base de sustentación política de los activistas de partidos, fue corregida en la Ley Orgánica del Sufragio, al establecer para la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas una base de población, independientemente del número de Distritos que componían cada Estado.

El mismo criterio, hasta cierto punto, privó en el legislador para establecer ahora una base de población para la existencia de Municipios: se trata de una forma, uniforme, de controlar la proliferación de entidades municipales autónomas.

Sin embargo, debe convenirse en que ese límite es totalmente artificial y para llegar a la cifra de los 12.000 habitantes no se realizó ningún estudio poblacional previo a la sanción de la Ley Orgánica. Tan no se realizó que, como señalaba, si se aplicase la norma actualmente, desaparecerían 24 de los 191 Distritos, es decir, casi el 12% de las Municipalidades actuales. Por otra parte, mientras más lejos esté el Municipio del ciudadano, menos será un instrumento de participación, y menos podrá ser esa unidad primaria de que habla la Constitución. Por tanto, si queremos que, además de ser más representativo, el Municipio sea más participativo, necesitamos acercarlo más al ciudadano y, a esos efectos, no se puede partir de una base artificial de 12.000 habitantes para la existencia de la autoridad local.

En lugar de esa rigidez poblacional, en cambio, estimamos que el legislador debe optar por el establecimiento de un sistema que atienda, para la existencia de un

municipio, más a aspectos sociológicos y políticos que al número de pobladores, y para ello había que comenzar por admitir la idea de que para que haya un Municipio es necesario que existían vínculos permanentes de vecindad de carácter político.

Pero por supuesto, para llegar a esta idea tendría que cambiarse otro supuesto del régimen actual, que es el uniformismo en la organización municipal. En efecto, tenemos que ir hacia una diferenciación de regímenes municipales según la condición geográfica de las entidades, su población y desarrollo económico y, según que el municipio sea rural o urbano. Necesariamente, nuestro país tiene que llegar a esa diferenciación, pues no puede pretenderse regular hoy un Municipio de 12.000 habitantes en la misma forma que uno de un millón de habitantes.

Por tanto, conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución, el legislador debe optar por establecer un sistema diferenciado de regímenes para los Municipios, atendiendo a su desarrollo económico, y su situación geográfica, y así permitir el establecimiento de Municipios en áreas rurales y urbanas, siempre que haya núcleos de población donde existan vínculos de vecindad suficientemente estables como para que exista vida local concreta, tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista político.

Con una reforma del régimen municipal en estos términos, antes que ir hacia la eliminación de entidades locales, más bien deberíamos buscar la proliferación de comunidades. En otros términos, a nivel de Municipios, antes que provocar la eliminación de algunos, más bien tenemos que ir hacia la multiplicación de Municipios, en relación a las 191 Municipalidades que hoy existen. Una auténtica reforma del régimen municipal, por tanto, tendría que conducir a que existan más Municipios que las 191 Municipalidades que existían en 1981, pero quizás sin llegar a los 714 Municipios que en esa fecha también existían sin autonomía.

III. LA SUPERACIÓN DEL UNIFORMISMO EN EL RÉGIMEN ORGANIZATIVO MUNICIPAL

El segundo principio de la reforma del régimen local es la superación del uniformismo del régimen organizativo de los Municipios en la actualidad y su sustitución por un sistema que permita la diferenciación de regímenes municipales. Puede decirse que este uniformismo es, quizás, una de las constantes del régimen municipal venezolano, que no proviene de la Ley Orgánica de 1978 sino que es un producto de hace varias décadas.

En efecto, durante toda la evolución de nuestro régimen municipal, particularmente durante este siglo y antes de que se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el rasgo fundamental del Municipio, en cuanto a su régimen, era su carácter uniforme establecido en las leyes o códigos orgánicos que los Estados dictaban sobre organización municipal, copiados unos de otros. Así, a pesar de que había 20 leyes, entre ellas se encuentra una asombrosa similitud. En particular, por ejemplo, después de la Constitución de 1961, todos los Estados dictaron sus leyes de Régimen Municipal, pero lo que hicieron fue copiar las normas constitucionales, en lo necesario, y en materia de organización, copiar el sistema anterior conformado desde principios de siglo. Por ejemplo, el único órgano municipal que todas esas leyes preveían, era el Concejo Municipal, como órgano colegiado compuesto de 7 Concejales, y que tenía todos los poderes de gobierno, legislación y administración

local, independiente del tamaño de la entidad municipal. Por ello, el segundo principio de la reforma del régimen local busca la superación del uniformismo en el régimen organizativo, consolidado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal conforme al régimen anterior, partiendo del supuesto de que el único principio uniforme que exige la Constitución es, que la organización municipal sea siempre democrática y responda a la naturaleza del gobierno local.

Puede decirse que el legislador de 1978, ciertamente, no atendió al llamado que le hizo el Artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que la Ley podía establecer “diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia”, pues a pesar de esa exigencia, sin embargo, el legislador optó por el uniformismo. En efecto, las diferencias en el régimen de los Municipios en la Ley vigente son realmente risibles.

En primer lugar, está la prevista en el Artículo 31, según el cual el número de miembros de los Concejos Municipales varía de 7 a 17, según la población: en esta forma, si la población llega a 50.000 habitantes, como es el caso de la mayoría de los Distritos Autónomos actuales, los Concejos Municipales tienen 7 Concejales; y sólo tienen 17 Concejales, cuando la población es mayor de 1.000.000 de habitantes; y entre esos dos límites, la Ley establece una graduación de cinco escalas para 9, 11, 13 y 15 Concejales, según que la población, llegue a 250.000; 500.000, 750.000 y 1.000.000 de habitantes respectivamente. Sin duda, esta escala se elaboró en forma arbitraria, sin saberse realmente cuál era la población del país distribuida en los Municipios y mucho menos pensando en los pequeños Municipios. De acuerdo a las cifras del último censo de población de 1981, de los 714 Municipios actuales, 489 tienen menos de 12.000 habitantes, es decir, bastante más del 50%; y 589 tienen menos de 25.000 habitantes. En cuanto a los Distritos autónomos, como se dijo, de los 191, 24 tienen menos de 12.000 habitantes.

En segundo lugar, otra diferencia en el régimen organizativo de los Municipios, también basada en la población, establece que en los Municipios con más de 50.000 habitantes es obligatoria la existencia de un Administrador Municipal, y si el Municipio tiene más de 100.000 habitantes, ese Administrador Municipal debe poseer un título de educación superior y suficiente experiencia en la Administración Pública. En cambio, en los Municipios con menos de 50.000, no hay Administrador Municipal como tal, sino que el Presidente del Concejo desempeña sus funciones.

Estas dos son, en definitiva, las grandes diferencias que establece la Ley en el régimen organizativo de los Municipios, lo cual por supuesto, no tiene relevancia alguna.

Al contrario, estimamos que si se quiere fortalecer el régimen municipal, el segundo principio para su reforma plantea la necesidad del establecimiento de distinciones, por ejemplo, según que el Municipio sea un Municipio urbano o rural y, asimismo, en los municipios urbanos, entre los grandes municipios urbanos y los pequeños. Por tanto, al menos tendríamos que establecer tres regímenes distintos para los Municipios del país. En esa forma, pensamos que se podrá crear el Municipio en el interior del país, rehacer la vida política en el interior del país y realizar la vida municipal de acuerdo a las peculiaridades propias de cada unidad poblacional, de cada comunidad, de cada localidad, de cada vecindad.

IV. LA SUPERACIÓN DEL RÉGIMEN COLEGIADO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

El tercer principio de la reforma del régimen local, está basado en la necesidad de superar el régimen colegiado como principio básico de gobierno y administración municipal, y establecer, en sustitución del mismo, un régimen en el cual se diferencien orgánicamente las entidades ejecutivas de las legislativas a nivel local. Como se sabe, la Constitución no califica el órgano que debe tener a su cargo el gobierno y administración del Municipio; sólo dice el Artículo 25 que la representación de los Municipios la ejercen los órganos que determine la Ley y que la organización municipal debe ser democrática. Hasta allí los principios constitucionales, pero el texto fundamental no dice qué organismo debe ejercer la representación municipal en el gobierno y administración local.

La tradición uniformista venezolana, sin embargo, estableció siempre en las leyes de los Estados, lo cual recoge ahora la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el principio de la administración municipal colegiada, conforme al cual, es un órgano colectivo el que gobierna y administra los Distritos Autónomos actuales, el Concejo Municipal, y el que en el futuro, de acuerdo a sus normas, deberá gobernar y administrar los futuros Municipios. En ese sentido, la Ley Orgánica califica a los Concejos Municipales como órganos deliberantes, normativos y administrativos (Art. 30), agregando la norma que existirá, además, un “órgano ejecutivo de la Administración que es el Administrador Municipal”. Sin embargo, el Administrador Municipal aparece simplemente como un Director de Administración de la entidad municipal, pues desde el momento en que se atribuye al Concejo, además de las funciones deliberantes y normativas, funciones administrativas, el órgano que efectivamente gobierna y administra la Municipalidad, sin duda es el Concejo Municipal. Además, en virtud de que la Constitución exige que la organización municipal “será democrática y propia del gobierno local”, no puede concebirse un Administrador Municipal efectivo nombrado por un Concejo, sino que el mismo debe ser electo: si es nombrado, no es más que un agente del Concejo Municipal y no Administrador realmente del Municipio; si es electo, vendría a ser un Alcalde, que es lo que debería ser.

En todo caso, fue esta norma del Artículo 30 de la Ley, que atribuye funciones administrativas al Concejo Municipal, la que provocó la declaratoria de nulidad por la Corte Suprema de Justicia, del Artículo 51 de la misma ley que declaraba irresponsables a los Concejales. En efecto, ¿cómo podría concebirse que a los miembros de un órgano, como los Concejos Municipales, que la misma Ley (Art. 30) declaraba como de carácter administrativo, conforme al Artículo 51 no se les pudiera exigir responsabilidad en ningún tiempo por las opiniones emitidas en el desempeño de sus funciones, como si ese órgano fuera sólo de carácter deliberante? Este Artículo 51 frente al Artículo 30, era contradictorio e inconstitucional porque al ser el Concejo un órgano administrativo, sus miembros tenían que ser responsables, y por ello su declaratoria de nulidad.

Ahora bien, frente a ese régimen uniforme de gobierno y administración colegiados, y que concibe al Concejo Municipal como un órgano en el cual se confunden las funciones legislativas, deliberantes, de control, administrativas y de gobierno local, surge el tercer aspecto de la reforma propuesta, y que atiende a sustituirlo por

un sistema en el cual se diferencie la autoridad ejecutiva de la entidad local, el Alcalde; de las autoridades legislativas, deliberantes y de control que deben ser los Concejos Municipales.

Siempre hemos pensado que la situación actual de los Concejos, como órganos deliberantes, legislativos, de control y de administración a la vez, ha sido uno de los factores que más ha conspirado contra la ordenada vida local en Venezuela, y estimamos que es uno de los aspectos que más ha contribuido a convertir a las Municipalidades, en la forma más elocuente de ineficiencia administrativa. Inclusive estimamos que los Concejos Municipales actuales, nunca podrán ser eficientes con un sistema colegiado de gobierno y administración, pues nunca se podrá gobernar y administrar eficientemente la entidad local, con el sistema colegiado. No se trata de un problema de recursos o de personas, pues sin duda, en los últimos años, en muchos Concejos Municipales ha habido como Concejales personas muy honorables pero que, colegiadamente no pudieron funcionar, pues en definitiva no se puede administrar una ciudad como un órgano colegiado, en base a votaciones de sus miembros.

La gran revolución administrativa originada por la Revolución Francesa, consistió, precisamente, en sustituir la administración colegiada del Estado Absoluto por la administración unipersonal, propia de la administración napoleónica, es decir, sustituir los cuerpos colegiados o cámaras como órganos de administración, por órganos unipersonales. Nosotros en materia local, nos hemos olvidado hasta de la Revolución Francesa y pretendemos administrar las ciudades con órganos colegiados.

Basta para darse cuenta de lo imposible que ello es, con asistir a una sesión de un Concejo Municipal, y constatar como, en una misma sesión se discuten algunos Artículos de una ordenanza; se da un permiso no remunerado a una enfermera de un Hospital; se aprueba un contrato; se concede una beca; o se revoca un permiso de construcción. Lo grave es que por la dispersión política en la configuración de los Concejos, igual vale un voto para aprobar una Ordenanza, que es una Ley local, que para dar el permiso a una enfermera. Ello, en ciertas ocasiones, ha generado un sistema de compromisos, que a veces hacen incomprensibles ciertas votaciones, lo cual se agrava si ningún partido político controla mayoritariamente a los Concejos, lo cual no es frecuente.

Frente a esto, hemos pensado que uno de los puntos centrales de la reforma del régimen venezolano a nivel local, es diferenciar la autoridad ejecutiva local, el Alcalde, de la autoridad legislativa local, los Concejos, y atribuirle el gobierno y la administración de las ciudades a un Alcalde, como órgano ejecutivo, electo por votación popular; y que ese órgano esté controlado por un órgano colegiado que a la vez tenga funciones deliberantes y normativas. Debe señalarse, en todo caso, que en nuestro sistema actual, el Presidente de los Concejos Municipales no es un órgano ejecutivo, sino es sólo lo que literalmente es: Presidente del Concejo, es decir, Presidente del órgano colegiado, pero sin poderes ejecutivos propios. En el sistema que proponemos, el Alcalde sería la autoridad ejecutiva efectiva, y además, presidiría el órgano colegiado.

En definitiva, estimamos que en Venezuela debe superarse el régimen colegiado tradicional por un régimen municipal que establezca la mencionada separación orgánica entre los órganos ejecutivos: los Alcaldes, y los órganos legislativos, deliberantes y de control que serían los Concejos Municipales, con la peculiaridad de

que el Alcalde debe presidirlos. Ambos órganos, por supuesto, deben ser electos por votación popular, pues por mandato constitucional el régimen municipal debe ser democrático.

En todo caso, no sería conveniente que se estableciese un Alcalde electo popularmente y un Concejo Municipal también electo popularmente, presidido por uno de los Concejales, y no por el Alcalde, pues de inmediato surgiría un enfrentamiento entre el Presidente del Concejo que se crearía todavía Presidente del Concejo tradicional, y el Alcalde. El Alcalde tendría así dos funciones: Alcalde-Presidente del Concejo y autoridad ejecutiva electa. Por tanto, las reuniones del órgano colegiado las presidiría el Alcalde, y a la vez éste sería la autoridad ejecutiva electa directa. Además, los Concejales del Concejo serían electos en forma uninominal a cuyo efecto, el territorio del Municipio se dividiría en pequeñas circunscripciones, para elegir, en cada una de ellas, a un Concejal.

En todo caso, esta diferenciación de funciones que proponemos, permitiría racionalizar más las funciones administrativas y de gobierno local, en relación a las funciones legislativas, deliberantes y de control.

Como consecuencia de la separación orgánica propuesta, también deben regularse las remuneraciones de los Concejales. En tal sentido, si el Concejo Municipal deja de ser administrador, y se convierte en un órgano normativo, deliberante y de control, la remuneración del Concejal debe estar en relación con las tareas municipales que se le asignen: en el Concejo Municipal su tarea será asistir a las sesiones y por ello recibirá una dieta, conforme es la orientación perdida, por otra parte, de algunas normas de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal; y en su tarea de Presidente de la Junta Parroquial, Comunal o Vecinal respectiva tendría también una remuneración, pero en este caso de carácter permanente de acuerdo al trabajo que realice.

V. LA SUPERACIÓN DEL UNIFORMISMO EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

El cuarto aspecto de la reforma del régimen local que planteamos, busca superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales y su reducción al Municipio, y en su lugar, establecer un sistema escalonado de gobierno y administración local, no sólo por arriba del Municipio que es, la unidad básica, sino también por debajo del mismo.

En esta forma, en lugar del uniformismo actual del Distrito Autónomo, como única autoridad local, se debería establecer un sistema escalonado variable de dos o tres niveles, según las peculiaridades propias de la entidad local respectiva.

En efecto, en la actualidad, la entidad local básica es el Distrito Autónomo y excepcionalmente se regulan, por sobre ellos, las figuras del Distrito Metropolitano y de las Mancomunidades. En su lugar, al crearse realmente los Municipios, estimamos que éstos deben estar divididos territorialmente, para dar paso a nuevas entidades locales menores, y a esas divisiones territoriales, bien podría denominárselas “parroquias”, “comunidades” o “vecindades”. Debe recordarse, por ejemplo, que si se emplea el término “parroquia”, se seguiría la terminología del Distrito Federal, y mejor, la terminología eclesiástica conforme a la cual las parroquias tienen un territorio y una población más o menos racional.

En esta forma con un Municipio más pequeño territorialmente, al liberarse la exigencia de los 12.000 habitantes como rígida base de población, y por tanto, al colocárselo más cerca del ciudadano, podría a su vez ser subdividido en nuevas entidades locales, con autoridades electas y autonomía, en las cuales se confundan como órganos de gestión local las asociaciones de vecinos.

Además, los Municipios en algunas regiones, podrían ser agrupados en Distritos, pues los Estados se dividirían en Municipios y no en Distritos; pudiendo ser dichos Distritos, Distritos Metropolitanos si se trata de agrupar Municipios Urbanos o Distritos Municipales, si se trata de Municipios rurales.

En esta forma, se establecería un sistema escalonado de gobierno local a dos o tres niveles, dependiendo del Estado y de su realidad geográfica y de población, conforme al cual el Municipio sería la entidad básica, primaria; las entidades locales menores como las parroquias serían una subdivisión de los Municipios, y habría la posibilidad de que los Municipios se agruparan en Distritos Municipales o en Distritos Metropolitanos, según que sean urbanos o rurales.

En todo caso, tanto en los nuevos Municipios como en sus subdivisiones, las parroquias, las autoridades deben ser electas y esto distingue lo que hemos llamado Parroquia del actual Municipio, que lo que tienen es una Junta Comunal designada “a **dedo**” y un Jefe Civil, comúnmente llamado “Alcalde” también designado a dedo.

De acuerdo a ello, las entidades locales menores (la parroquia, por ejemplo), estarían estructuradas políticamente cerca del ciudadano, y estarían administradas por una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, presidida por el Concejal del Concejo del Municipio, electo uninominalmente en la circunscripción electoral de esa entidad, e integrada, además, por dos o cuatro miembros, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos de dicha entidad.

Por ejemplo, en un Municipio cuyo Concejo Municipal tenga 15 miembros, el Alcalde-Presidente y 14 Concejales, su territorio debe dividirse en un número de entidades locales y circunscripciones electorales igual a 14. En cada una de ellas se elige un Concejal uninominalmente. Ese Concejal es miembro del Concejo Municipal, que es un órgano deliberante, pero a la vez es Presidente de su Junta Comunal, Vecinal o Parroquial, integrada además por dos o cuatro consejeros más, designados de entre los dirigentes vecinales organizados. En este último carácter, hasta cierto punto, el Concejal sería Alcalde de su entidad local.

Con esta división de los Municipios en entidades locales menores (parroquias, comunidades o vecindades) surgiría una nueva entidad local, como un instrumento de participación política, en las cuales actuarían las Juntas de Vecinos como instrumentos de gestión local.

Por supuesto, el aspecto clave para estructurar estas entidades locales menores, es la distribución de competencias locales en los diversos niveles, dejando en el nivel inferior las competencias estrictamente locales, de mantenimiento y de control. En este nivel no habría competencia, por ejemplo, para hacer un plan de urbanismo, ni un plan de vialidad urbana, sino que las competencias serían básicamente de mantenimiento y de control. Las Juntas de Vecinos encontrarían en estas Juntas Parroquiales, Comunales o Vecinales, su medio de gestión local, y dejarían de ser

nuevos organismos de presión, para que otros niveles tomen la decisión, convirtiéndose en verdaderas instancias político-locales responsables de sus decisiones. Participación es ejercer competencias con responsabilidad; presionar es pretender gobernar sin responsabilidad por las decisiones que otros adoptan.

Pero además, este sistema de gobierno local escalonado daría origen a otras entidades locales nuevas no sólo por debajo del Municipio, sino por encima del Municipio, y esas serían los Distritos. La Constitución en efecto, señala que “los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, y que también podrán constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia...” (Art. 28). Esta norma, sin embargo, no ha sido interpretada cabalmente, con imaginación. En nuestro criterio ella puede perfectamente conducirnos a considerar que habría dos formas de agrupar municipios: una agrupación forzosa y una agrupación voluntaria.

En efecto, la Constitución dice que los Municipios podrán ser “agrupados en Distritos; ¿por quién? Evidentemente que no por los propios Municipios, porque estos lo que pueden hacer es agruparse en mancomunidades. La agrupación en Distritos corresponde a una instancia superior con competencia de la organización municipal, y esa no es otra que las Asambleas Legislativas de los Estados. En estos casos, la agrupación en Distritos sería forzosa para los Municipios; en cambio la agrupación de estos en mancomunidades, sería producto de un acto voluntario de los Municipios involucrados. Así la mancomunidad sería una agrupación forzosa de los mismos.

En esta forma, podría establecerse un sistema de agrupación forzosa de Municipios en determinadas áreas, para atender servicios y tareas públicas. Ese sería el caso por ejemplo, de Caracas. La Ley de Régimen Municipal del Estado Miranda podría establecer, por ejemplo, en el área metropolitana de Caracas, que los Municipios que actúen en ella deben ser agrupados en un Distrito Metropolitano que tendría, por ejemplo, funciones tales como la aprobación del plan de urbanismo; el establecimiento de las tarifas uniformes de los impuestos municipales, el sistema de transporte colectivo y otras similares.

VI. LA SUPERACIÓN DEL UNIFORMISMO DEL SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El quinto aspecto de la reforma del régimen local en Venezuela, tiene que incidir en el sistema electoral para la elección de las autoridades municipales y locales. Hemos dicho que la Constitución exige un régimen municipal democrático, por lo que habría que establecer un sistema electoral nuevo para los diversos niveles locales. Así, el Alcalde sería electo por votación universal y directa en todo el Municipio; pero los Concejales serían electos uninominalmente en pequeñas circunscripciones territoriales en las que aquellos se dividan, coincidentes con las entidades locales menores, que hemos denominado Parroquias, comunidades o vecindades.

En cada entidad local menor, además, habría una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, presidida por el Concejale electo uninominalmente, como Alcalde, e integrada por dos o cuatro consejeros más designados de entre los Presidentes de las Asociaciones de Vecinos organizadas en la entidad local.

La duración del mandato también debería regularse completamente. En esta materia, el Artículo 135 de la Constitución establece que los períodos constitucionales del Poder Nacional, son de 5 años, agregando que los períodos de los poderes

públicos estatales y municipales deben ser determinados por Ley y no serán menores de 2 años y mayores de 5 años. Inclusive, si se establece el lapso máximo de 5 años, la Constitución no exige que tenga que ser coincidente con el período constitucional nacional. En todo caso, estimamos que la duración del mandato de los Concejos Municipales debe ser de dos años y medio, y en cambio, por su carácter de administrador y gobernante local, el Alcalde debe tener un mandato de duración coincidente con el lapso máximo de 5 años.

Por otra parte, en esta materia electoral debe consolidarse definitivamente la separación de las elecciones locales respecto de las elecciones nacionales y estatales, que ya se ha iniciado desde 1979, a los efectos de que la elección municipal tenga su propia identidad.

CONCLUSIÓN

Como puede observarse, en Venezuela no sólo tenemos la contradicción institucional de una federación centralista, sino que también tenemos una contradicción institucional, entre un Municipio perfectamente definido en el texto constitucional, que no termina de ser desarrollado por el legislador en la práctica política, y una realidad municipal impropia de un régimen democrático.

Cierto que ha habido un período de consolidación de la democracia, con un signo claro de Democracia de Partidos, pero pasados estos cinco lustros, hay un consenso que se empieza a advertir tanto para la reforma de este Régimen Local, como llevar adelante, quizás, uno de los más grandes retos que tiene nuestra democracia en el momento actual: comenzar a autoperfeccionarse, a través de la reforma de las instituciones del Estado, reforma que por supuesto, tiene que hacerse mediante los propios mecanismos del sistema democrático, y por supuesto, por los propios partidos políticos.

**Sección Tercera: TEXTO REFUNDIDO DEL PROYECTO DE LEY
ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL (1984)***

Con base en las consideraciones anteriores propusimos una reforma radical del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal que se estaba estudiando en las Cámaras Legislativas en 1983, la cual se reflejó en el texto refundido del proyecto de Ley que se publica a continuación, y que fue el que el Partido Social Cristiano Copei sometió al Congreso.

**TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley.

Artículo 2. La Presente Ley regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 3. El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad.

Artículo 4. La Autonomía del Municipio comprende:

- 1º. La elección de sus autoridades;
- 2º. La libre gestión en las materias de su competencia, y
- 3º. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales de conformidad con la Constitución y las leyes.

Artículo 5. En conformidad con los planes y programas del respectivo Municipio, la Administración Nacional o la del Estado, podrán ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos, cuando el Municipio al cual competan, no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente.

* Publicado en un folleto. Secretaría Nacional de Asuntos Municipales Partido Copei, Caracas 1984, 56 pp.

Artículo 6. A los Municipios no se les podrá obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos.

TITULO II DE LAS ENTIDADES LOCALES

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 7. Son entidades locales:

1. El Municipio.
2. Los Distritos Municipales o Metropolitanos.
3. Las Mancomunidades.
4. Las demás entidades locales menores.

Artículo 8. Los Municipios y demás entidades locales se regirán:

1. Por la presente Ley Orgánica.
2. Por las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.
3. Por las leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica.
4. Por lo establecido en las Ordenanzas y Reglamentos específicos en cada entidad.

Artículo 9. Los Municipios y demás entidades locales están sujetas al derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa que determine la Ley, el conocimiento de los recursos para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 10. Los Municipios y demás entidades locales dispondrán de los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los fines y para el ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

Las Haciendas Públicas de los Municipios y demás entidades locales tendrán los ingresos propios y los derivados de la participación en el Situado constitucional de los Estados conforme se determine en la Ley.

CAPITULO II De la creación y organización de los Municipios

Artículo 11. La Asamblea Legislativa de cada Estado en su respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a las demás entidades locales que estén en su jurisdicción.

Artículo 12. Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1. Una población no menor de cinco mil (5.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes.
2. Un territorio determinado.

3. Un centro de población que sirva de asiento a sus autoridades, y
4. Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios de acuerdo a las peculiaridades de cada entidad. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este Artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

Artículo 13. Dos o más Municipios podrán constituir uno solo cuando la fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos.

Artículo 14. La iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro, corresponde:

- 1°. A los vecinos integrantes de la Comunidad o comunidades interesadas, en número no menor del veinte por ciento (20%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.
- 2°. A la Asamblea Legislativa, y
- 3°. A los Concejos Municipales interesados.

La decisión para la creación, fusión o incorporación de Municipios se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa. En esta misma oportunidad se fijará la ciudad que servirá de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

Artículo 15. La creación, fusión o incorporación de Municipios, entrará en vigencia en el siguiente período legal.

Artículo 16. Cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos del Artículo 12 de esta Ley, durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años adquirirá el carácter de entidad local que se determine. En tal caso, la Asamblea Legislativa procederá a la reforma de la Ley de División Político- Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias a efecto de deliberar acerca de lo dispuesto en este Artículo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las «lecciones municipales.

Artículo 17. En los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente o de incorporación a otro, la Asamblea Legislativa determinará todo lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados.

Cuando dichos bienes comprenden terrenos ejidos, éstos deberán ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división político-territorial.

CAPITULO III

De los Distritos Municipales y Metropolitanos

Artículo 18. Los Distritos Municipales son entidades locales formadas por la agrupación de dos o más Municipios.

Los Distritos Municipales se denominan Distritos Metropolitanos cuando la agrupación de Municipios se realice debido a la conurbación de las poblaciones de los Municipios agrupados, desarrollada en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica.

Artículo 19. La iniciativa para la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Municipios interesados.

La creación de los Distritos Municipales o Metropolitanos se hará por Ley de la Asamblea Legislativa respectiva, la cual deberá ser sancionada antes del 30 de junio del último año del período legal.

Artículo 20. Los Distritos Municipales o Metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:

1. Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten.
2. Las rentas y productos de su patrimonio.
3. Los provenientes de la enajenación de sus bienes.
4. La cuota-parte del Situado determinado en el Artículo ..., y
5. Cualesquiera otros que por disposición legal le corresponda.

La propiedad de los bienes muebles o inmuebles municipales afectados a la prestación de un servicio transferido a la competencia de los Distritos Municipales o Metropolitanos deberá ser traspasada a este último.

Artículo 21. Los Distritos Municipales o Metropolitanos se organizarán por la Ley respectiva de la Asamblea Legislativa, conforme a las características peculiares de las entidades.

En todo caso, las normas contenidas en ... (indicación de Artículos, Capítulos y Títulos).. regirán en los Distritos Municipales o Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

CAPITULO IV

De las Mancomunidades

Artículo 22. Las Mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos.

Artículo 23. La creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada uno de los Municipios que concurran a su formación.

El Estatuto correspondiente deberá precisar:

1. El nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la constituyen.
2. Los fines para los cuales se crea.
3. El tiempo de su vigencia.
4. Los aportes a que se obligan las entidades que la crean.
5. La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.
6. El procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. En caso de disolución de la Mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, la misma no tendrá efecto sino seis (6) meses después de la denuncia de las partes, y
7. La determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

Artículo 24. Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el Estado respectivo.

Artículo 25. Los Municipios podrán igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambios de ideas, informaciones y experiencias, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

Artículo 26. En los casos de Distritos Municipales o Metropolitanos, los Municipios agrupados están obligados además, a constituir las Mancomunidades que sean necesarias para la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, así como para el establecimiento de un sistema tributario uniforme en todo el territorio del Distrito. En tal caso, las Ordenanzas que dicten sobre impuestos de patente de industria y comercio, sobre inmuebles urbanos, sobre espectáculos públicos y sobre vehículos, deberán tener el mismo texto y las mismas tarifas impositivas.

CAPITULO V

De las entidades locales menores

Artículo 27. Son entidades locales menores, dentro del territorio de los Municipios, las constituidas con tal carácter por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, como división territorial de los municipios.

Artículo 28. En los Municipios Urbanos, las entidades locales podrán denominarse parroquias, vecindades o comunidades, y podrán coincidir con los barrios o urbanizaciones o agrupaciones de barrios o urbanizaciones de las ciudades, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

En los Municipios rurales, serán entidades locales las poblaciones, aldeas y caseríos separadas de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

Artículo 29. Las entidades locales menores serán órganos auxiliares de gestión municipal, y de participación local, a través del cual la comunidad respectiva participará en la gestión de los asuntos comunitarios o vecinales.

Artículo 30. Corresponde a los Municipios respectivos atribuir a las entidades locales menores el ejercicio de las funciones necesarias para configurarlas como entes de gestión y participación local, en particular, en materia de conservación y vigilancia.

En todo caso, será obligatoria la consulta a las entidades locales menores, de toda decisión de efectos generales que se adopte en los Municipios, que afecten el desarrollo urbano y conservación ambiental de la entidad.

TITULO III DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL Y DE LAS DEMÁS ENTIDADES LOCALES

Artículo 31. Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En particular, los Municipios tienen competencia en las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2. Alumbrado público;
3. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; y la elaboración y sanción de los planes de desarrollo urbano local de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional.
4. Promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, plazas, playas y balnearios, pavimentación de las vías públicas urbanas; y conservación de caminos y vías rurales;
5. Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público.
6. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
7. Transporte colectivo de pasajeros.
8. Abastos, mataderos, ferias y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad.
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
10. Protección del medio ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.
12. Aseo Urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos.
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.

14. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.

15. Cementerios y servicios funerarios.

16. Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal, y la seguridad en los lugares públicos.

17. Protección de la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas, y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional.

18. Atenciones primarias de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria de la población; planificación familiar; bioestadística y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación, establecidas por el Poder Nacional.

19. Prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población, especialmente de la infancia, juventud y tercera edad, así como la asistencia a minusválidos, ancianos y cualquier persona necesitada de recursos mínimos de subsistencia; servicios de promoción y reinserción social.

20. Actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre.

21. Cualquier otra actividad que tenga por objeto la gestión de intereses propios del Municipio.

Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

ÚNICO: Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio contiguo territorialmente, o sea prestado a más de un Municipio contiguo territorialmente, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, los Municipios respectivos deberán constituir obligatoriamente una mancomunidad para establecer el régimen de prestación del servicio, salvo que se trate de la constitución de un Distrito Municipal o Metropolitano, en cuyo caso, deberá atribuirse al mismo el régimen de prestación del servicio.

En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Nacional, en cuanto al establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponden.

Artículo 32. Los Municipios por sí mismos o mancomunados deben garantizar a los vecinos los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:

Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas y sanidad de urgencia.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:

Protección civil, asistencia a la infancia y a los ancianos, planificación familiar, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:

Transporte urbano, protección del medio ambiente y control de alimentos y bebidas.

Artículo 33. El Distrito Municipal o Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1º, 2º, 3º, 7º, 12º, 13º, 17º y 18º del Artículo 7, y los servicios de policía municipal correspondiente a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito.

La Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud del Distrito Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Artículo 34. En todo núcleo urbano de más de mil (1.000) habitantes será obligatoria la prestación de los servicios mínimos siguientes:

- 1º. Abastecimiento de agua potable.
- 2º. Alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario.
- 3º. Construcción, conservación y reparación de vías urbanas.
- 4º. Cementerios.
- 5º. Aseo Urbano, y
- 6º. Cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Artículo 35. En los núcleos urbanos de más de cinco mil (5.000) habitantes será obligatorio, además, la prestación de los siguientes servicios:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- b) Cloacas y alcantarillado.
- c) Matadero.
- d) Mercado Público.
- e) Servicio contra incendios.
- f) Campos deportivos.
- g) Plazas y Parques públicos.
- h) Plano de Desarrollo Urbano Local, e
- i) Nomenclatura y señalización urbana.

Artículo 36. Se entenderán cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades normales de la respectiva comunidad, bien sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades.

Con cargo al Situado Coordinado los organismos nacionales y estatales deberán convenir con el Municipio el estudio y la ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en los Artículos ... y ...

**TITULO IV
DE LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL**

**CAPITULO I
*De los Órganos del Gobierno Local***

Sección Primera: Del Gobierno Municipal.

Artículo 37. El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Concejo Municipal tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Concejo Municipal.

Artículo 38. En los Municipios de más de 25.000 habitantes, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta por los vecinos residentes del Municipio respectivo conforme al Registro Electoral Permanente.

En los Municipios de menos de 25.000 habitantes, las funciones de Alcalde las ejercerá el Presidente del Concejo Municipal.

Artículo 39. Los Concejos Municipales estarán integrados de la siguiente manera:

1. Por tres (3) Concejales en los Municipios que tengan hasta 5.000 habitantes.
2. Por cinco (5) Concejales en los Municipios que tengan de 5.000 a 25.000 habitantes.
3. Por el Alcalde, quien lo presidirá y seis (6) Concejales en los Municipios que tengan de 25.000 a 200.000 habitantes.
4. Por el Alcalde quien lo presidirá y ocho (8) Concejales en los Municipios que tengan de 200.000 hasta 500.000 habitantes.
5. Por el Alcalde quien lo presidirá y diez (10) Concejales en los Municipios que tengan de 500.000 a 1.000.000 de habitantes.
6. Por el Alcalde quien lo presidirá y catorce (14) Concejales en los Municipios que tengan más de 1.000.000 de habitantes.

La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará en forma uninominal, dividiendo el territorio municipal, en tantos distritos electorales como número de concejales deban elegirse, coincidentes con las entidades locales menores que integren el Municipio. Cada Concejal tendrá dos (2) suplentes que serán postulados en la misma oportunidad de la postulación del Concejal Principal.

El Consejo Supremo Electoral establecerá los distritos electorales de acuerdo a los datos del Registro Electoral Permanente, de manera que se distribuya equitativamente la población del Municipio, conforme a las peculiaridades del territorio.

Los candidatos a Concejales tienen que ser vecinos de la entidad local en la cual sean postulados, y estar inscritos, necesariamente, en el Registro Electoral Permanente de dicha entidad.

Artículo 40. Para ser Concejal se requiere la nacionalidad venezolana, estar residenciado en el Municipio, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos

civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 41. Son inhábiles para ejercer el cargo de Concejal:

1º. Los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y empresas en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas, y

2º. Los deudores de la entidad que, ejecutados legalmente, no hubiesen cubierto sus deudas.

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal pagare totalmente su deuda.

Artículo 42. El cargo de Concejal es de obligatoria aceptación, excepto para quien además de Concejal resultare elegido para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso deberá optar por una de las investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

Artículo 43. Cuando un Concejal principal o quien haga sus veces, deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

Artículo 44. Los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

Artículo 45. Los Concejales no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia, cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

Artículo 46. Los funcionarios nacionales, estatales o municipales, prestarán a los Concejales la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones edilicias.

Artículo 47. Está prohibido a los Concejales:

1º. Intervenir en la resolución de asuntos Municipales en que estén interesados personalmente, o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas.

2º. Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos locales, y

3º. Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

Será nulo lo efectuado en contravención de los ordinales 1º y 2º de este Artículo.

Artículo 48. La investidura de Concejal se pierde por las siguientes causas:

1°. Inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en los Artículos 39 y 40.

2°. Contravención de lo dispuesto en el Ordinal 3° del Artículo 49, y

3°. Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

El Concejo, en los supuestos previstos en el presente Artículo, declarará la pérdida de la investidura en sesión especialmente convocada con dos (2) días de anticipación, por lo menos. De esta decisión podrá recurrirse ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa, la cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Si el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitarla por ante la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 49. Las normas contenidas en los Artículos anteriores referentes a los concejales, se aplicarán en lo que no sea improcedente, a los miembros de los Cabildos y Juntas Parroquiales o Vecinales.

Sección Segunda: Del Gobierno de los Distritos Municipales y Metropolitanos

Artículo 50. En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el gobierno local se ejerce por un Alcalde y un Cabildo Distrital.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Cabildo tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Cabildo.

Artículo 51. En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta por los residentes de los Municipios que los integren, conforme al Registro Electoral Permanente.

Los Cabildos Distritales Municipales o Metropolitanos estarán integrados por el Alcalde, quien lo presidirá, y un Consejero en representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito respectivo. En los Distritos Metropolitanos, además, integrarán el Cabildo Distrital, un Consejero de elección directa por cada 100.000 habitantes del Distrito, según lo determine el Consejo Supremo Electoral.

Los Consejeros en representación de cada Municipio serán un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se hará en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

En el Cabildo Metropolitano habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por el Cabildo de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los primeros quince (15) días siguientes al 30 de abril del primer año del período municipal. En la misma oportunidad el Cabildo Metropolitano determinará el orden en que los restantes cuatro (4) postulados suplirán al principal.

Sección Tercera: Disposiciones Comunes a las Secciones Primera y Segunda

Artículo 52. De conformidad con lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución, el período de los poderes públicos municipales y demás entidades locales será de dos años y medio, el cual se denominará período legal. Las elecciones de los Alcaldes, Concejales Municipales y de Consejeros para los Cabildos Distritales se celebrarán en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, la cual necesariamente deberá ser distinta y separada de las elecciones nacionales, y celebrada al menos un mes antes del término del anterior período legal municipal.

Artículo 53. El Concejo Municipal, sin necesidad de previa convocatoria, se instalará bajo la presidencia del Alcalde en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a. m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del período legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

El Cabildo Distrital Municipal o Metropolitano se instalará bajo la presidencia del Alcalde, a las diez de la mañana (10:00 a. m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del período legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y escogerá en esa misma oportunidad al representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o del Cabildo serán determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

Artículo 54. En la sesión de instalación de los Cabildos y los Concejos Municipales presididos por los Alcaldes electos, se elegirá un Vicepresidente. En los Municipios en los cuales no se elija Alcalde, en la sesión de instalación se elegirá al Presidente del Concejo Municipal, el cual durará en sus funciones todo el período legal.

En la misma fecha y hora de instalación de los Cabildos y Concejos, de los años subsiguientes, se renovará el Vicepresidente, pudiendo ser reelecto.

Artículo 55. En cada Municipio o Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Comisión de Gobierno integrada por el Alcalde; por un número de Concejales o Consejeros no superior al tercio del número de miembros del Cuerpo, nombrados y separados libremente por el Alcalde, dando cuenta al Cuerpo; y por los Alcaldes Delegados.

Sección Cuarta: De la Administración de las entidades locales menores

Artículo 56. En las entidades locales menores que se establezcan, la administración local corresponderá a una Junta Parroquial, Vecinal o Comunal, presidida por el Concejel del Concejo Municipal del Municipio electo en el territorio de la Parroquia, comunidad o vecindad, e integrada además por dos o cuatro miembros, según lo determine el Concejo Municipal, de acuerdo a la magnitud y población de la entidad, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones o Juntas de Vecinos que formen la entidad.

La designación de los miembros de las Juntas Parroquiales o Vecinales se hará anualmente, dentro de los primeros veinte días de cada año y podrán ser reelectos.

Los Miembros de la Junta podrán ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante

el Tribunal de lo Contencioso- Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

La Junta designará de fuera de su seno un Secretario, quien será de su libre elección y remoción.

CAPITULO II

De las atribuciones de los órganos de Gobierno Local

Sección Primera: De las atribuciones de los órganos de Gobierno Municipal o Distrital

Artículo 57. Corresponden a los Alcaldes las siguientes competencias:

1. Presidir el Concejo o Cabildo respectivo. En caso de ausencia del Alcalde el Vicepresidente podrá presidir las sesiones del Cuerpo.
2. Dirigir el gobierno y administración municipal o del Distrito respectivo.
3. Representar al Concejo o Cabildo respectivo.
4. Dirigir, inspeccionar o impulsar los servicios y obras municipales o distritales.
5. Dictar Reglamentos, Decretos y demás actos administrativos y suscribir los contratos que celebre la entidad.
6. Disponer gastos y ordenar pagos y rendir cuentas de su gestión.
7. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la entidad local, y nombrar y remover al personal de acuerdo a lo establecido en las Ordenanzas.
8. Someter a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, el Plan y los programas de trabajo de la gestión local, así como anualmente el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto y Gastos, de acuerdo a las normas previstas en esta Ley y en el ordenamiento jurídico municipal.
9. Presentar a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, proyectos de Ordenanzas y Acuerdos, con las exposiciones que los fundamenten.
10. Cuidar la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbanístico.
11. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad en determinados asuntos, facultándole para otorgar poderes o mandatos respectivos si fuere el caso.
12. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones, y la designación de árbitros.
13. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad.
14. Presentar al Concejo o Cabildo respectivo en el mes inmediatamente siguiente al finalizar el primer año de su período legal, antes de los treinta días inmediatamente anteriores a la finalización del período legal, el Informe de su gestión. Asimismo, presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal y que le sean solicitados por el Concejo o Cabildo.

15. Cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo o Cabildo respectivo.

16. Delegar en la Comisión de gobierno o en los Alcaldes Delegados determinadas competencias.

17. Firmar las Ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución.

18. Convocar a los suplentes de cada Concejal, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal del principal.

19. Convocar por sí o a pedimento de la tercera parte de los Concejales, a sesión extraordinaria del Concejo.

20. Cumplir con las obligaciones que le impone el Código Civil a los Presidentes del Concejo Municipal en relación a los actos y registros referentes al Estado Civil, y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estatales, distritales y municipales.

21. Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio y no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

ÚNICO: En los Municipios en los cuales el Presidente del Concejo ejerce las funciones de Alcalde, tendrá a su cargo las establecidas en este Artículo.

Artículo 58. Son facultades de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales:

1. Elegir su Vicepresidente.

2. Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para normar el gobierno y la administración municipales.

3. Establecer un régimen interno y de debates.

4. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal.

5. Aprobar los planes de desarrollo urbanístico.

6. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales.

7. Aprobar las concesiones de servicio público o de uso de bienes del dominio público y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos.

8. Dictar los acuerdos de formación de Mancomunidades, y tomar las iniciativas para la incorporación a otro Municipio o para la formación de Distritos.

9. Aprobar la plantilla de personal y el sistema de administración del personal al servicio de la entidad.

10. Crear mediante Ordenanzas, Institutos Autónomos Municipales y autorizar al Alcalde para crear o constituir fundaciones, empresas municipales u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional.

11. Fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de Concejales.

12. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno.

13. Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno local.

14. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 59. En el cumplimiento de los fines del Municipio el Concejo Municipal está obligado a dictar normas y adoptar las medidas necesarias para:

1°. Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio.

2°. Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuidado y custodia.

3°. Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional.

4°. Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz.

5°. La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica.

6°. Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad.

7°. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estatales.

8°. Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos.

9°. Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas.

10°. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana, y

11°. Cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 60. Los Concejos Municipales son los órganos colegiados representativos de las comunidades y vecindades, y como tales deben promover los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos municipales.

Artículo 61. La Comisión de Gobierno de los Municipios y de los Distritos tiene a su cargo asistir al Alcalde en el ejercicio de sus competencias, así como ejercer las que el Alcalde o el Concejo o Cabildo respectivo le deleguen.

Artículo 62. Los Alcaldes Delegados son los altos funcionarios del Municipio o del Cabildo, que dirigen las unidades organizativas básicas de la entidad, del libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Artículo 63. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas competencias en los Alcaldes Delegados y, en su caso, en los restantes miembros de la Comisión de Gobierno.

Artículo 64. Los Municipios pueden establecer, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, órganos territoriales de gestión descentrada, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el territorio municipal.

Sección Segunda: De las atribuciones de los órganos de Administración de las Entidades Locales Menores

Artículo 65. La Junta Parroquial, Vecinal o Comunal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva.

Artículo 66. La Junta Parroquial, Vecinal o Comunal elevará a la consideración del Alcalde las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen especial atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta.

Artículo 67. La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación.

Artículo 68. La Junta presentará al Alcalde un informe trimestral de sus actividades y programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Alcalde cuando éste así lo solicite. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión, la Junta remitirá al Alcalde, copia del acta correspondiente.

CAPITULO III

De los otros Órganos del Gobierno Municipal

Sección Primera: Del Secretario Municipal

Artículo 69. Para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

Artículo 70. El Secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Artículo 71. Son deberes del Secretario:

- 1°. Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes.

- 2°. Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara.
- 3°. Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias.
- 4°. Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas.
- 5°. Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano.
- 6°. Expedir de conformidad con la Ley, certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del Presidente o de la Cámara.
- 7°. Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia.
- 8°. Dirigir el personal y los trabajos de secretaría del Concejo.
- 9°. Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende, y
10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Sección Segunda: De la Sindicatura Municipal

Artículo 72. En cada Municipio y Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de veinticinco mil (25.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

Artículo 73. El Síndico Procurador será designado por el Alcalde, previa consulta con el Concejo o Cabildo respectivo, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante podrá ser removido a propuesta del Alcalde y mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir, conforme a lo dispuesto en el Artículo 146.

Artículo 74. Corresponde al Síndico Procurador:

- 1°. Representar y defender judicial y extra judicialmente los intereses del Municipio o Distrito relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Alcalde.

2°. Representar y defender al Municipio o Distrito respectivo, conforme a las instrucciones que le comunique el Alcalde, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio o Distrito respectivo.

3°. Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Alcalde y al Concejo o Cabildo, en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal, a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Alcalde.

4°. Someter a la consideración del Alcalde proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas.

5°. Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia.

6°. Elevar a conocimiento del Alcalde las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna.

7°. Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Alcalde, las acciones judiciales a que haya lugar, y

8°. Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Artículo 75. Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 76. El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Alcalde, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al Alcalde del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

Sección Tercera: De la Contraloría Municipal

Artículo 77. La Contraloría General de la República podrá constituir unidades permanentes de control en los Municipios o Distritos cuando así lo considere necesario.

Artículo 78. Los Distritos Metropolitanos y Municipios con ingresos anuales superiores a los diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) tendrán una Contraloría Municipal, que ejercerá por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las leyes y ordenanzas.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido. Sólo podrá ser destituido de su cargo por sentencia penal o administrativa condenatoria. Declarado por el Juez que hay mérito suficiente para someterlo a juicio, el Contralor

quedará de hecho suspendido en el ejercicio de sus funciones mientras dure el proceso.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que designe la Cámara y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo mientras provee el cargo.

Artículo 79. El Contralor será nombrado mediante concurso. En el jurado que realice el concurso deberá estar representada la Contraloría General de la República.

Artículo 80. La Contraloría General de la República asesorará a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran.

Los reglamentos internos de la Contraloría Municipal, así como las normas y procedimientos que deba utilizar, deberán ser consultados previamente con la Contraloría General de la República.

Artículo 81. La Contraloría Municipal, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrá las funciones que se le asignen en las Ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

1°. El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la Ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos, todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones.

2°. La fiscalización y el control sobre el patrimonio.

3°. La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad.

4°. El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad.

5°. El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado.

6°. El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del Municipio.

7°. La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República u otros organismos públicos al Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciera el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

8°. El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal.

9°. La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales.

10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República, y

11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente Ley, en las Ordenanzas Municipales o en otras disposiciones legales.

Artículo 82. A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones que se conceden al Contralor Municipal para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente de conformidad con el Artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa Institución, como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

Artículo 83. El Contralor Municipal nombrará el personal de la Contraloría, sujetándose al régimen previsto en los Artículos 135 y 136 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas.

Las asignaciones para gastos de personal de la Contraloría sólo podrán ser disminuidas o contracreditadas en los presupuestos municipales por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

Artículo 84. La Contraloría Municipal deberá remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres (3) meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio, una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo Municipio.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará la inmediata remoción del Contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

CAPITULO IV

De los Instrumentos Jurídicos de las entidades locales

Artículo 85. Los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes; serán promulgados por el Alcalde respectivo y publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos.

Artículo 86. Los actos que dicten los Concejos, Cabildos o Juntas Parroquiales o Vecinales sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particula-

res, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana respectiva.

Artículo 87. Los actos de efectos particulares que dicten los Alcaldes, las Comisiones de Gobierno, los Alcaldes-Delegados, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes, se denominarán resoluciones.

Artículo 88. Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, distritales, municipales y locales.

TITULO V DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

CAPITULO I Del Patrimonio y las Finanzas

Artículo 89. La Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio. El Municipio como Hacienda Pública se denominará Fisco Municipal.

Artículo 90. El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda.

Artículo 91. Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Alcalde, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuera aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1°. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá, a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado.

El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total de cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo.

Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil.

2°. Si se tratase de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un

servicio pública o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Municipio, el Tribunal acordará la fijación de precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equiparará a la fecha del Decreto de Expropiación.

Artículo 92. Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

Artículo 93. Los créditos a favor de la entidad local prescriben a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia.

Artículo 94. Son bienes municipales: los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiriera el Municipio o se hayan destinado o se destinen a algún establecimiento público municipal.

Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes.

Artículo 95. Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Artículo 96. El Municipio no podrá donar, ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas o privadas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial del Concejo, aprobado a proposición del Alcalde en dos (2) discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente Artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención del presente Artículo. Al efecto bastará la resolución declaratoria del Concejo publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la jurisdicción, quien, constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Artículo 97. Cada Municipio formará el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas. El Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

En lo referente al Catastro Rural cada Municipio gestionará la formación del mismo con el organismo competente.

Artículo 98. Son ingresos ordinarios del Municipio:

- 1°. El producto de los impuestos y tasas municipales.
- 2°. El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la Ley.
- 3°. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal.
- 4°. El producto de la administración de los bienes o servicios municipales.
- 5°. Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad.
- 6°. Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género.
- 7°. El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los Ordinales 2° y 3° del Artículo 89.
- 8°. Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito.
- 9°. El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la Ley, y
10. Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Artículo 99. Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

- 1°. Las contribuciones especiales previstas en Ley nacional.
- 2°. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la Ley de la materia.
- 3°. El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales.
- 4°. Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor, y
- 5°. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

Artículo 100. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo mediante la

promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este Artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación.

Artículo 101. Las tasas por uso de los servicios públicos municipales deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de veinte (20) años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos.

Artículo 102. El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o recordadas por más de tres (3) años, para lo cual el Alcalde requerirá del Concejo un acuerdo especial, aprobado por los votos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de seis (6) años.

Artículo 103. Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales velarán por el cumplimiento de este Artículo, siendo solidariamente responsables con el Alcalde de su incumplimiento.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los Ordinales 4º y 5º del Artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Artículo 104. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal estará constituido por:

1º. Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos.

2º. Las deudas provenientes de la ejecución de presupuesto fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento legal vigente.

3º. Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la Ley.

4º. Las acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los Tribunales competentes, y

5°. Los valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la Ley.

Artículo 105. El Alcalde, los Concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.

La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios, conforme a este Artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existen frente a terceros.

Artículo 106. El Alcalde, los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren o aprobaran exoneraciones, donaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las Ordenanzas Municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.

Artículo 107. Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo, los Municipios podrán contratar la recaudación de estos tributos con el Ejecutivo Nacional o Estatal, institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure una recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán las respectivas tarifas, sistemas y recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de lo recaudado.

Artículo 108. El Municipio, además de los ingresos que señala el Artículo 31 de la Constitución Nacional, tendrá los siguientes:

1°. El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del cinco por ciento (5%) del monto de lo apostado, cuando se origine en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial. En este caso el monto del Impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el Municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva.

Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales.

El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.

2°. La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la Ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.

El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la Ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75%) del costo de

las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la Ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5%) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad, y

3°. La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto.

Artículo 109. En todos los casos de multas, la autoridad que las imponga hará la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

Artículo 110. En ningún contrato municipal que se celebre, modifique o proponga, podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos, impuestos, tasas o contribuciones municipales, ni estipularse la obligación de obtener o solicitar del Poder Nacional la exoneración, en favor del contratista, del pago de dichos tributos.

CAPITULO II

De los Ejidos

Artículo 111. Son terrenos ejidos:

1°. Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios.

2°. Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin.

3°. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas.

4°. Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros, y

5°. Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

Artículo 112. No podrá crearse ningún nuevo Municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de la señalada en el Ordinal 4° del Artículo anterior. En este caso, la Asamblea Legislativa respectiva hará las gestiones correspondientes.

Artículo 113. Se declara de utilidad pública e interés social, la concesión y ampliación de ejidos al Municipio o al Municipio Foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.

En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la porción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio y que se fijará anualmente en el Presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 114. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Los ejidos' que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el Artículo 105 y se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanza respectiva y previa las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

Los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional.

Artículo 115. El Alcalde, previa aprobación del Concejo, podrá resolver urbanizar terrenos de origen ejidal conforme se establece en el Artículo anterior, en cuyo caso deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Alcalde e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Municipio, el contrato que celebre el Alcalde con tal fin, deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) parte de los miembros del Concejo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este Artículo.

Artículo 116. Los terrenos originalmente ejidos que conforme al Artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente por el Alcalde en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además de canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que el Alcalde haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente el Alcalde, con la aprobación del Concejo, podrá vender un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud de haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50%) la vivienda prevista, el Alcalde, previa la comprobación correspondiente, declarará resuelto de pleno derecho el contrato sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

La Resolución del Alcalde se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente.

Artículo 117. La compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

CAPITULO III Del Situado

Artículo 118. El Situado que de conformidad con la Ley respectiva corresponda a los Municipios será distribuido por los Estados en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) en partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada uno de ellos.

Artículo 119. El Distrito Metropolitano percibirá el cincuenta por ciento (50%) de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo integran, el cual será invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio.

Artículo 120. El Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento.

El Municipio deberá invertir en las entidades locales menores que existan en su jurisdicción una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

Artículo 121. Los Gobernadores de los Estados, con la opinión favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta Ley, en cuyo caso las cantidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los Territorios Federales la retención será acordada por el Gobernador cuando proceda.

En todo caso la retención se hará mediante Resolución motivada, impugnable por ante el correspondiente Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, el cual resolverá conforme al procedimiento y plazos establecidos en el Artículo 146.

Artículo 122. El Gobernador del Estado que, sin ajustarse al procedimiento establecido en esta Ley, retenga en todo o en parte la asignación por concepto de

Situado Municipal, será sancionado personalmente por la Contraloría General de la República con multa de un mil a diez mil bolívares (Bs. 1.000,00 a 10.000,00) que ingresarán al Tesoro Municipal respectivo.

CAPITULO IV **Del Presupuesto y la Contabilidad**

Artículo 123. Los Municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas, y el cual se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingreso y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

El Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la Ley. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los Ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

El Presupuesto de Gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el Presupuesto de Ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 124. El Presupuesto deberá contener en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

Artículo 125. El Alcalde presentará al Concejo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al Alcalde la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estadal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Alcalde acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Alcalde o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

Artículo 126. El Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos deberá someterse a la consideración del Concejo antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

Artículo 127. Si para el 1º de enero no se hubiere sancionado el presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. Para la reconducción del presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 128. En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada “Rectificaciones al Presupuesto” cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (5 o/oo) ni superior del cinco por ciento (5%) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estadal. El Alcalde podrá hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto.

No se podrán aprobar créditos adicionales a la partida “Rectificaciones al Presupuesto” ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

Artículo 129. El Concejo podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos, para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Los créditos adicionales podrán ser financiados:

1°. Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto, o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos.

2°. Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio.

3°. Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal.

4°. Con aportes especiales acordados por los Gobiernos Nacional y Estatal, y

5°. Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entenderán por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

Artículo 130. El reglamento establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley.

Artículo 131. Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Alcalde conforme al reglamento de esta Ley.

Se consideran avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrados por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

El Concejo Municipal establecerá las normas y procedimientos que regirán para los avances o anticipos.

Artículo 132. Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por funcionario competente para ello.

Artículo 133. Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al reglamento.

A solicitud del Alcalde, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacio-

nal o Estatal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos.

Artículo 134. Los Municipios deberán aplicar las normas que se adopten a nivel nacional para el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

A tal efecto el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad, prescribirá los procedimientos relativos a la Administración presupuestaria de los Municipios dentro de los términos de la presente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 135. Los gastos de Gobierno y Administración General no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluido el Situado Constitucional, que se señalan a continuación:

Del 40% en Municipios con menos de Bs.....	250.000,00
Del 30% en Municipios con menos de Bs.....	1.000.000,00
Del 25% en Municipios con menos de Bs.....	5.000.000,00
Del 20% en Municipios con menos de Bs.	100.000.000,00
Del 15% en Municipios con más de Bs.....	100.000.000,00

La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.

A los efectos de este Artículo, se considerarán gastos de Gobierno y de Administración General, todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las Unidades Organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del Administrador Municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atiendan servicios públicos municipales.

El Reglamento precisará las reglas de aplicación de este Artículo.

Artículo 136. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto el Alcalde deberá enviarle dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la Gaceta Municipal correspondiente.

Artículo 137. Los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría de la República, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 138. Las cuentas del Municipio serán de tal naturaleza que permitan la notación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios.

Artículo 139. Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal serán prescritos por las Contralorías Municipales donde éstas existan; sin embargo, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

El Alcalde dará cumplimiento a lo pautado en este Artículo cuando no exista Contraloría Municipal.

Artículo 140. Las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal, así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuestaria, llevarán sus cuentas de conformidad con las necesidades propias de cada organismo y las normas que dicte el Concejo Municipal; asimismo se atenderán a lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 141. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ordinal 1º del Artículo 59 de la presente Ley, el Alcalde, cuando hubiere, deberá formar inventario de los bienes municipales y mantenerlos actualizados.

Artículo 142. Los comprobantes de gastos deberán sujetarse a las previsiones contempladas en la Ordenanza de Hacienda Municipal.

CAPITULO V

Del Control Administrativo

Artículo 143. Además de lo previsto expresamente en esta Ley, la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con las Contralorías Municipales, donde existan, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las administraciones municipales, Empresas, Fundaciones o Mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Legislación Nacional.

Artículo 144. El resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

TITULO VI

DEL RÉGIMEN DE PERSONAL

Artículo 145. El Municipio deberá establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

Artículo 146. A los fines del Artículo anterior, el Municipio podrá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin.

TITULO VII DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Artículo 147. El Concejo, para su funcionamiento interno, deberá aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario.

Artículo 148. El Concejo sesionará en forma ordinaria, en su sede oficial, los días y horas determinados en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias serán convocadas en la forma que determine el Reglamento Interno de la Cámara por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, con indicación del objeto de la misma.

Artículo 149. De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) si la Cámara está integrada por un número de Concejales menor a siete (7), y hasta ocho (8) sesiones cuando el número de sus miembros exceda de siete (7). En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones ya señalado.

Perderá la dieta el Concejal que se presentare después de los treinta (30) minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retirare antes de finalizar ésta sin permiso del Presidente.

Artículo 150. Las sesiones del Concejo serán públicas. Sin embargo, cuando el asunto que deba tratarse sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o del Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, se deberá guardar absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella.

Artículo 151. Las actas de las sesiones de los Concejos son instrumentos de carácter público y los actos que no se consten en ella carecerán de valor legal. Las actas una vez aprobadas por la Cámara, deberán asentarse en el Libro de Actas que se abrirá anualmente. Este libro deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el Presidente del Concejo, quien en la primera de sus páginas estampará una nota en la que hará constar la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se estampará igualmente una nota donde termine el último asiento, haciendo constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año. Las actas serán suscritas por el Presidente y el Secretario de la Cámara. Los Concejales asistentes a la sesión, si lo desean, podrán igualmente firmarlas.

Las actas de las sesiones públicas del Concejo Municipal serán publicadas mensualmente en la Gaceta Municipal.

Artículo 152. Los órganos colectivos del Régimen Municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Artículo 153. Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos.

Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los Concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número par inmediato inferior cuando el número de Concejales presentes fuese impar.

Cuando se produjere empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Concejo incluirá la materia para ser considerada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada.

Artículo 154. En los casos previstos en los ordinales 1º y 2º del Artículo 39, el Presidente del Concejo, que ejercerá las funciones de Alcalde, será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente.

Cuando se trate de la designación en el primer año del período edilicio, si no obtuviere la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al Concejales que haya obtenido el mayor porcentaje de votación en las circunscripciones electorales del Municipio.

El Vicepresidente será elegido por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el Alcalde o en su defecto, el Concejales presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciere presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberá hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Artículo 155. Salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

Artículo 156. En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes.

TITULO VIII DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Artículo 157. La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

- 1°. El Municipio en forma directa.
- 2°. Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato.
- 3°. Organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato, y
- 4°. Concesión otorgada en licitación pública.

Artículo 158. Cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales a que se refiere el Ordinal 4° del Artículo anterior o de las concesiones para la explotación de bienes del Municipio por particulares, regirán las siguientes condiciones mínimas:

- 1°. Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte (20) años.
- 2°. Precio que pagará el concesionario por los derechos que le otorgué la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio.
- 3°. Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas.
- 4°. Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.
- 5°. Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización.
- 6°. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el Ordinal 2° de este Artículo.
- 7°. Forma en que el Municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.
- 8°. Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio.
- 9°. Derecho del Municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante,
10. Traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al “extinguirse” ésta por cualquier causa.

Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquellos propiedad de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizada por el Municipio.

Cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amortizada de su inversión.

No se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

TITULO IX DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Artículo 159. Todo venezolano o extranjero que viva en el territorio venezolano debe estar registrado, como residente, en el Municipio en el cual resida habitualmente.

Los residentes se consideran vecinos cuando tengan derecho a votar y estén inscritos en el Registro Electoral Permanente correspondiente al Municipio respectivo.

Artículo 160. Son derechos y obligaciones de los vecinos:

1. Ser electores y ser elegibles de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y en la presente Ley;
2. Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales;
3. Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
4. Contribuir mediante prestaciones económicas legalmente previstas, a la realización de las competencias municipales;
5. Todos los demás derechos y obligaciones establecidas en las leyes.

Artículo 161. Los Municipios deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Sin embargo, las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones de organización de la comunidad, no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados en la Ley.

Artículo 162. Las decisiones de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales se publicarán o notificarán de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros de los Municipios, así como a obtener copias o certificaciones de las decisiones que adopten los órganos de las entidades locales.

Artículo 163. Los Municipios y demás entidades locales deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Deberán además, facilitar a dichas Asociaciones la más amplia información sobre sus actividades y dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, impulsando su participación en la gestión de las actividades municipales.

Artículo 164. Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiéndose, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etcétera, de la comunidad.

Artículo 165. Los vecinos que integren una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio, vecindad o urbanización de acuerdo al ámbito espacial que determine la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica.

En aquellas urbanizaciones o barrios que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada Oficina Municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas.

El Ejecutivo Nacional, mediante Reglamento, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes y su estructura interna, la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas.

Artículo 166. Para adquirir personalidad jurídica, las Asociaciones de Vecinos deberán inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro.

En el respectivo Concejo Municipal se llevará un Registro de tales Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción. En dicho Registro se asentará el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva, así como los cambios o reformas en los mismos.

Artículo 167. Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Consejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

Artículo 168. Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el Artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La

solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante la sanción a toda o parte de ella.

Artículo 169. La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el Artículo 152 de esta Ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea menor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por ciento (20%) de los mismos.

Artículo 170. Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta (60) días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 171. La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciare dentro del plazo establecido en el Artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la Ordenanza objetada, si éste fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político-Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el Artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Artículo 172. El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

- a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo.
- b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas, y
- c) Cualesquiera otra forma de organización y colaboración vecinal.

Se procurará que en dichos organismos, según los casos, tengan representación las diversas organizaciones a que se refiere el Artículo 151 de esta Ley.

TITULO X DE LA ASISTENCIA NACIONAL AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Artículo 173. Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores en materia de régimen municipal:

- 1°. Las relaciones entre los órganos de la Administración Pública Nacional y las entidades locales.
- 2°. La asistencia y promoción del desarrollo de las entidades locales, sin menoscabo de su autonomía.
- 3°. Tramitar ante el Ministerio de Hacienda las solicitudes de operaciones de crédito público que formulen los Municipios conforme a la Ley Orgánica de Crédito Público.

4°. Llevar y centralizar la información estadística necesaria sobre la población, los ingresos, las finanzas y el personal al servicio de los Municipios y demás entidades locales.

5°. Proponer a los órganos de la Administración Pública Nacional la descentralización de competencias nacionales hacia las entidades locales.

6°. Centralizar las subvenciones, y transferencias presupuestarias nacionales a los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 174. Se crea, adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, el Instituto Nacional de Asistencia Municipal, como instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Fisco Nacional.

El Ejecutivo Nacional, conforme a lo establecido en el Artículo 23 del Código Civil, procederá a la disolución de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, creada en virtud del Decreto N° 688 de 30 de enero de 1962 y todos sus bienes, activos, y demás componentes de su patrimonio, así como su personal, se transferirán al Instituto Nacional de Asistencia Municipal.

Artículo 175. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal tendrá las siguientes competencias:

1. Prestar asistencia técnica, jurídica y financiera necesaria a los Municipios, para su desarrollo político, económico y social, cuando le sea requerido.

2. Prestar asistencia técnica y jurídica a las Asambleas Legislativas, cuando le sea requerida para establecer la más adecuada organización municipal en los territorios de los Estados, y la división político-territorial de éstos, en Municipios y demás entidades locales menores.

3. Promover la constitución de Mancomunidades o asociaciones de Municipios, así como su agrupación en Distritos para el mejor desarrollo de sus actividades.

4. Promover la participación de las comunidades y vecindades en el desarrollo democrático de la vida local.

5. Desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento destinados a los funcionarios municipales y en general, al personal al servicio de los Municipios.

6. Asistir al Ministerio de Relaciones Interiores y demás Despachos, en los campos de sus respectivas competencias, en sus relaciones con los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 176. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal estará dirigido por un presidente, que será su órgano ejecutivo, y representante del Instituto, designado por el Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, asistido por un Directorio presidido por el presidente, e integrado por cuatro miembros designados en la misma forma. Dos de ellos deberán ser escogidos de una terna que le presente la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

Artículo 177. El patrimonio del Instituto Nacional de Asistencia Municipal estará integrado así:

1°. Por las cantidades que le fueren asignadas en las correspondientes leyes de Presupuesto Nacionales.

2°. Por los bienes e ingresos de cualquier naturaleza que obtenga por el desarrollo de sus actividades.

3°. Por los aportes de cualquier naturaleza o especie que le otorguen el Ejecutivo Nacional, los Estados o los Municipios.

4°. Por las cantidades que le fueren canceladas por los servicios que presten a los Municipios.

5°. Por las donaciones y aportes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Artículo 178. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal establecerá a comienzos de cada ejercicio económico una tasa de rendimiento de su patrimonio neto que le permita, dentro del marco de sus obligaciones, preservar y aumentar los recursos para el mejor cumplimiento de sus fines.

Artículo 179. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal no estará sujeto al pago de impuestos o contribuciones nacionales de ninguna especie.

Artículo 180. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal gozará de los privilegios y prerrogativas del Fisco Nacional establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional o en otras leyes.

Artículo 181. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal podrá establecer agencias u oficinas en cualquier parte del territorio del país para el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 182. Las atribuciones del directorio, así como las del presidente, serán establecidas en el Reglamento respectivo.

Artículos 183 a 187. Igual texto que los Artículos 158 a 162 de la Ley vigente.

Artículo 188. A los efectos de la ejecución de la presente Ley Orgánica y de los principios constitucionales que desarrolla, las Asambleas Legislativas de los Estados, antes del 1° de enero de 1986, deberán promulgar las leyes estatales de división político-territorial y establecer los Municipios y entidades locales menores previstos en esta Ley, en sustitución de los actuales Distritos Autónomos.

Mientras se dictan esas leyes y se crean los Municipios, las normas, de la presente Ley relativas a los Municipios, regirán para los Distritos Autónomos.

Artículo 189. El período legal de los Municipios de dos años y medio conforme se establece en el Artículo 52 de esta Ley, que se inicia en 1984, comenzará el día de de 1984, en cuya oportunidad se instalarán las autoridades municipales conforme a lo establecido en el Artículo 53 de la Ley.

Artículo 190. Para el período legal mencionado en el Artículo anterior, y en la oportunidad que determine el Consejo Supremo Electoral, la cual no podrá ser sino al menos un mes después de la convocatoria a elecciones, se elegirá por votación universal, directa y secreta a los Alcaldes y miembros de los Concejos Municipales en cada uno de los Municipios que existan en el Distrito Federal y en los Territorios Federales; en cada uno de los Distritos Autónomos existentes en los Estados para el 1° de enero de 1984, y en cada uno de los Municipios Autónomos que hubieren creado las Asambleas Legislativas hasta el momento de la promulgación de esta Ley.

El sistema de elección y escrutinio que se aplicará en las elecciones municipales de 1984 para los cargos de concejales, será el mismo que rigió para las elecciones municipales de 1979, en circunscripciones electorales coincidentes con el territorio municipal.

Sección Cuarta: SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES: DISTRITO DEL ALTO APURE (2001)

Texto de la comunicación de fecha 22 de enero de 2001 enviada a los Diputados miembros de la Comisión Permanente del Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional sobre el Proyecto de regulación legislativa del Distrito Municipal del Alto Apure.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DEL DISTRITO DEL DISTRITO ALTO APURE

Tenemos el agrado de dirigirnos a Uds., conforme a su solicitud, con el objeto de hacerles llegar nuestra apreciación sobre el contenido y sentido de la Disposición Transitoria Tercera, ordinal 3º de la Constitución; así como nuestras observaciones, tanto sobre el Proyecto de Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure aprobado por la Asamblea Nacional en primera discusión, el 19-12-00, como sobre las objeciones al mismo, formuladas por el Diputado Gerardo Blyde en comunicación de 06-01-01.

I. El ordinal 3º de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, en la cual, como en otras, en realidad, no se prevé ningún “régimen transitorio” para la entrada en vigencia de la Constitución, sino que lo que define, en el tiempo, es un programa legislativo para el desarrollo del Texto fundamental; se estableció que la Asamblea Nacional debía aprobar “dentro de los primeros seis meses siguientes a su instalación”:

“Una Ley especial para establecer las condiciones y características de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure...”.

Se trata, por tanto, de una previsión que obliga -sin sanción- a la Asamblea Nacional a establecer, mediante “Ley especial”, un “régimen especial” para dos Municipios del Estado Apure.

Ante todo debe precisarse que el régimen especial que se debe dictar es *para dos Municipios* de un Estado, el Estado Apure, por lo que no es concebible que pueda pretenderse, mediante esa Ley especial, establecerse con el territorio de los dos Municipios mencionados, alguna entidad político territorial distinta, o fuera del Estado Apure. El régimen especial se refiere a dos Municipios del Estado Apure,

que conforme a dicha Disposición deben seguir perteneciendo al Estado Apure, como entidad político territorial.

El artículo 16 de la Constitución es preciso al establecer la organización política de la República dividiendo el territorio nacional “en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales”; por lo que fuera de esas entidades políticas demarcaciones territoriales, no es posible “crear” una nueva forma para la división territorial de la República. En todo caso, por debajo de la división territorial para la organización política de la República, todo el territorio nacional, dice el mismo artículo 16, “se organiza en Municipios”.

En consecuencia, el régimen especial que conforme a la Disposición Transitoria Tercera la Asamblea Nacional debe regular “para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos”, no puede ser otro que un *régimen especial de carácter municipal*. Como lo dice la Disposición Transitoria Tercera, se trata de “un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure”, y dicho régimen especial en el marco de la Constitución, no puede ser otro que un régimen especial de carácter municipal.

II. Sin embargo, el hecho de que la Disposición Transitoria Tercera prevea el establecimiento de un régimen especial para los dos Municipios del Estado Apure mencionados, no excluye la posibilidad de que la Asamblea Nacional pueda proceder, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución, a crear un *territorio federal* en el área de los mencionados dos Municipios del Estado Apure, que sería la única forma constitucional para poder separar el territorio de dichos dos Municipios del Estado Apure.

Para ello, sin embargo, no sólo la Asamblea tendría que dictar previamente la Ley Orgánica de la división político territorial de la República (que sustituya la vieja Ley de división político territorial de 1856), y prever en la misma el régimen de creación y funcionamiento de los territorios federales, lo que sólo debería hacerse mediante ley nacional; sino que la vigencia de dicha ley quedaría siempre supe- ditada a la realización de un referendo aprobatorio en la totalidad del Estado Apure.

En todo caso, la vía de creación de un territorio federal en el área de los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, la podría seguir la Asamblea Nacional en ejecución del artículo 16 de la Constitución y la ley orgánica que debe dictarse previamente; y no en ejecución del ordinal 3º de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución.

Esta última norma no prevé la posibilidad de que el “régimen especial” para los dos Municipios del Estado Apure, implique su desagregación del Estado y crear en ese territorio un Territorio Federal. Esto podría ocurrir, pero en ejecución del artículo 16 de la Constitución y no de la Disposición Transitoria Tercera.

III. Ahora bien, precisado que el “régimen especial” previsto en la Disposición Transitoria Tercera “para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure” no puede ser otro que un régimen especial de carácter municipal

dentro del territorio del Estado Apure, resta por determinar cuáles serían los marcos constitucionales que deberían guiar el establecimiento de dicho régimen especial.

Ante todo debe precisarse que de acuerdo con la Constitución, el Poder Público Municipal no sólo lo ejercen “los Municipios” como unidad política primaria de la organización nacional (art. 168), sino también “*las demás entidades locales*” a las que alude el artículo 169 de la Constitución.

Es decir, el Poder Público Municipal se ejerce por los Municipios y por las demás entidades locales y la organización de los mismos se rige por la “Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales, establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados” (art. 169).

Es decir, además de los Municipios, la Constitución y las leyes orgánicas nacionales pueden establecer otras entidades locales cuya organización debe ser siempre democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local. Así, la Constitución regula expresamente a los Distritos Metropolitanos (art. 171 y 172) y a las Parroquias (art. 173) y la ley orgánica podría establecer otras modalidades de entidades locales. Por ejemplo, ese fue el sentido de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de septiembre de 1988, que debió haber entrado en vigencia el 15 de junio de 1989, en la cual se estableció expresamente la figura de los Distritos Municipales como entidades locales. En efecto, el artículo 24 de aquella ley estableció lo siguiente:

Art. 24: Los Distritos Municipales son entidades locales de carácter público y con personalidad jurídica, formadas por la agrupación de dos o más Municipios.

Los Distritos Municipales se denominan Distritos Metropolitanos cuando la agrupación de Municipios se realice debido a la conurbación de sus centros poblados capitales y se hayan desarrollado en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica con más de 250.000 habitantes.

Se estableció, así, la figura de los Distritos como agrupación de Municipios, que podían ser urbanos o rurales, distinguiendo la ley, por tanto, a los Distritos Metropolitanos (urbanos) de los Distritos Municipales (rurales). La disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, antes indicada, sin embargo, lamentablemente fue suprimida en la reforma de la Ley Orgánica de 1989, en la cual se redujo la figura de los Distritos Municipales sólo a los Distritos Metropolitanos, olvidándose el legislador del carácter mayoritariamente rural de los Municipios venezolanos.

El antecedente legislativo de la Ley Orgánica de 1988, sin embargo, es importante, porque permite apreciar cómo el legislador, en ejecución de una norma similar de la Constitución de 1961 que se refería a las “demás entidades locales”, estableció la figura de los Distritos Municipales rurales y de los Distritos Municipales urbanos (Distritos Metropolitanos).

Ahora bien, conforme a la Constitución de 1999, el hecho de que el constituyente, además de los Municipios haya regulado por encima de ellos a los Distritos

Metropolitanos y por debajo de ellos a las Parroquias, ello no excluye que la ley orgánica que se dicte conforme al artículo 169 de la Constitución pueda establecer otras entidades locales, con organización municipal democrática que responda a la naturaleza propia del gobierno local, como podrían ser los Distritos Municipales para los Municipios rurales por encima de los mismos; e, incluso “otras entidades locales” distintas a las parroquias en el territorio intramunicipal, como lo establece expresamente el artículo 173 de la Constitución.

Además, debe precisarse que la regulación constitucional de la figura de los Distritos Metropolitanos, no convierte a esas entidades en una excepción al régimen de la división político territorial prevista en el artículo 16 de la Constitución. Los Distritos Metropolitanos, cuando se creen no constituyen entidades político territoriales que formen parte de la división político territorial, como ni siquiera lo es el Distrito Metropolitano de Caracas (art. 18) que es una organización municipal a dos niveles que no ha afectado la división político territorial de la República (Estado Miranda y Distrito Capital) en la cual tiene su ámbito de actuación municipal.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 18 de la Constitución establezca la organización municipal del área metropolitana de Caracas conforme a un sistema de gobierno municipal a dos niveles, ello no puede interpretarse como si se tratase de una organización que es exclusiva y excluyente sólo del área metropolitana de Caracas. Toda agrupación de Municipios, en Distritos Metropolitanos o Distritos Municipales rurales, conlleva a una organización de gobierno municipal a dos niveles.

De lo anterior resulta evidente, por tanto, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal que se dicte conforme a lo establecido en los artículos 168 y siguientes de la Constitución, puede crear otras entidades locales por encima de los Municipios y dentro de ellos, además de los Distritos Metropolitanos y de las Parroquias y que, por tanto, podría prever el régimen de los Distritos Municipales para los Municipios Rurales, con un régimen de gobierno municipal a dos niveles. El hecho de que el Constituyente haya destinado dos normas para regular a los Distritos Metropolitanos (arts. 171 y 172) no puede interpretarse como excluyente de la posibilidad de que el legislador nacional, en ejecución del artículo 169 de la misma Constitución, puede crear otras entidades locales supra municipales, en áreas rurales, no urbanas, como serían los Distritos Municipales con un régimen de gobierno municipal a dos niveles.

IV. Ahora bien, en el caso del régimen especial *para los Municipios* José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, el legislador nacional tiene un mandato constitucional para establecerlo. Dicho régimen, ante todo, es un régimen especial, es decir, que debe ser concebido *especialmente para esos dos Municipios*. Por tanto, no sería necesario que se dicte previamente la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal en la cual se regule, por ejemplo, a los Distritos Municipales para poder adoptar esta figura para el régimen especial de los Municipios Páez y Gallegos del Estado Apure. El legislador no sólo está autorizado, sino que tiene un mandato constitucional, para establecer ese *régimen especial* el cual, por supuesto,

en cuanto a la organización de la entidad local debe regular el carácter democrático de la misma, y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local (art. 169). Por ello, el régimen debe ser de un gobierno municipal a dos niveles: el Municipal de los Municipios Páez y Gallegos y el Distrito Municipal.

Por otra parte, el hecho de que la Constitución haya regulado expresamente un tipo de entidad local por encima del Municipio, como son los Distritos Metropolitanos, ello no excluye que el *régimen especial* de los dos Municipios del Estado Apure que la Constitución manda dictar pueda adoptar la figura de los Distritos Municipales para las áreas rurales.

En consecuencia, el *régimen especial para los Municipios* José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, teniendo que ser un régimen especial *de carácter municipal*, para dos Municipios que conforme a la Constitución no pueden desagregarse y tienen que permanecer *dentro del territorio del Estado Apure*, en nuestro criterio, tendría que apuntar al establecimiento de mecanismos institucionales que los organicen en un Distrito Municipal, estableciéndose entonces un régimen de gobierno municipal a dos niveles que responda a las exigencias del gobierno local propias de Municipios rurales.

Debe destacarse, además, que el régimen especial mencionado conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, debe dictarse por la Asamblea Nacional mediante *ley especial*, la cual como lo ha dicho el Tribunal Supremo de Justicia al referirse a la “ley especial” prevista en el artículo 18 de la Constitución, “tienen que tener una connotación diversa a las otras” leyes (códigos, leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes habilitantes) “y que por su especialidad deben resultar marco normativo de otras leyes, lo que las hace equiparables a las leyes orgánicas” (sentencia de 13-12-00).

En consecuencia, para dictar la ley especial que establezca el régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, el legislador nacional ni siquiera está sujeto a las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues está autorizado y tiene un mandato constitucional, para dictar un régimen especial de carácter Municipal para los dos mencionados Municipios. La limitación fundamental que tiene el legislador nacional es la que deriva del artículo 168 de la Constitución en cuanto a que la organización municipal que se regule en el régimen especial, “debe siempre ser democrática” y responder a la naturaleza propia del gobierno local, debiendo además garantizarse a los Municipios mencionados su autonomía conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución.

V. En cuanto al Proyecto de Ley Especial que crea el Distrito del Alto Apure, que ha sido aprobado en primera discusión por el Asamblea Nacional el 19-12-00, debe observarse lo siguiente:

1. En cuanto a la Exposición de Motivos, en general, en nuestro criterio recoge correctamente la intención del Constituyente en la Disposición Transitoria Tercera, al prever la organización de un Distrito Municipal en el área de los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, con un sistema de organización

municipal a dos niveles, respetando la integridad territorial del Estado Apure. La crítica fundamental que puede hacerse a la Exposición de Motivos, es la fundamentación del Proyecto “de acuerdo a lo establecido en los artículos 170 y 171 de la Constitución”.

El régimen especial para los Municipios del Estado Apure, nunca podría ser el de los Distritos Metropolitanos, destinados a conurbaciones municipales que son los que regula la Constitución. Sin embargo, si debe ser el de un Distrito Municipal que puede crearse, precisamente, por tratarse de un régimen especial, en el área de los Municipios Páez y Gallegos del Estado Apure, y que responde a los mismos principios de un sistema de gobierno municipal a dos niveles que rige en los Distritos Metropolitanos.

2. Si bien compartimos las objeciones que ha formulado el Diputado Blyde en su comunicación de 06-01-01, en cuanto a la inapropiada utilización de la figura de los Distritos Metropolitanos que regulan los artículos 170 y 171 de la Constitución, para la organización del régimen municipal distrital en el Alto Apure; sin embargo, no compartimos los argumentos que señala para objetar el Proyecto. En *primer lugar*, como se ha dicho anteriormente, no consideramos que la figura de los Distritos Metropolitanos prevista en la Constitución sea una excepción a la regla general de la división político territorial prevista en el artículo 16, pues los Distritos Metropolitanos o Municipales no constituyen parte de la división político territorial de la República.

En *segundo lugar*, el hecho de que el artículo 18 de la Constitución establezca la pauta para la organización del Distrito Metropolitano de Caracas, con un sistema de gobierno municipal a dos niveles, no puede interpretarse como una “reserva a la ciudad de Caracas” de organizarse con “exclusividad” en un gobierno municipal a dos niveles. Ello no tiene fundamento alguno conforme al régimen municipal que regulan los artículos 168 y siguientes de la Constitución.

En *tercer lugar*, las mancomunidades que regula el artículo 170 de la Constitución por *esencia*, gozan de personalidad jurídica. No existe en ninguna parte del mundo, mancomunidades que no tengan personalidad jurídica producto, precisamente, del contrato de asociación. Así están, además, reguladas en Venezuela desde hace décadas.

En *cuarto lugar*, el hecho de que los Distritos Municipales no estén previstos expresamente en la Constitución para los municipios rurales, no excluye la posibilidad de su regulación legal, como entidades locales, conforme al artículo 169 de la Constitución. En el caso del Alto Apure, además, se trata de una Ley Especial para establecer un régimen especial para dos Municipios, por lo que la creación de un Distrito Municipal en los mismos no sería, en forma alguna, inconstitucional.

En *quinto lugar*, si se optase por establecer en el Alto Apure un Territorio Federal, ello no podría ser en ejecución de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, que no prevé un régimen especial que permita desagregar del territorio del Estado Apure el área de los Municipios Páez y Gallegos; sino en ejecución del artículo 16 de la Constitución, para lo cual se requeriría previamente, que se dicte la

Ley Orgánica de División Político Territorial y luego la ineludible realización del referendo allí previsto.

3. No consideramos necesario que la Asamblea Nacional acuda al Tribunal Supremo de Justicia para obtener una interpretación constitucional de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución. La Asamblea no puede estar introduciendo permanentemente recursos de interpretación para ejercer su potestad legislativa. Además, en el presente caso, no hay duda interpretativa fundamental.

4. En cuanto al texto del proyecto de ley, observamos, ante todo, que se trata de una reproducción de la Ley Especial que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, convirtiéndola en Proyecto de Ley Especial para el Distrito del Alto Apure. Esto es inapropiado, pues la complejidad, precisamente del gobierno de una Área Metropolitana como la de Caracas, no es necesaria que se reproduzca en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, en áreas rurales, como es el caso del Alto Apure. En consecuencia, el Proyecto debería ser simplificado, y su denominación debería ser

“Proyecto de Ley Especial que crea el Distrito municipal para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos de Alto Apure”.

Se trata de una Ley especial, por lo que la especialidad debe resultar del propio título de la Ley.

5. Las siguientes observaciones se pueden formular respecto del articulado:

Art. 1. No se puede tratar de la “creación de una unidad político territorial” conformada por los dos Municipios. El encabezamiento del artículo podría decir, conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución:

Art. 2. La presente ley especial, dictada conforme a la Disposición Transitoria Tercera, numeral 3º de la Constitución, tiene por objeto establecer el régimen especial de organización municipal de los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, mediante la creación de un Distrito Municipal, con la finalidad...

Art. 3. Debe ser eliminado. Se trata de un Distrito Municipal dentro del territorio del Estado Apure, integrado por dos Municipios regulados en la Ley de División Territorial del Estado Apure, por lo que no tiene sentido la regulación de “controversias limítrofes”.

Art. 4. El sistema de gobierno a dos niveles que se puede organizar es un sistema de *gobierno municipal* y ello debe ser señalado expresamente.

Artículos 21 y siguientes. El aspecto más delicado de un régimen de gobierno municipal a dos niveles, es el de la distribución de las *competencias municipales* entre los dos niveles de gobierno. Y esto no sólo es radicalmente distinto respecto de Distritos Municipales en Áreas Urbanas (Distritos Metropolitanos) y en áreas rurales; sino que varía según el área metropolitana respectiva (no es lo mismo el Área Metropolitana de Caracas, al Área Metropolitana Acarigua-Araure o al Área Metropolitana Barcelona-Puerto La Cruz) y el área rural correspondiente (no es lo mismo

el área de un Distrito Municipal en el Alto Apure, al área de un distrito municipal en las zonas rurales de Mérida, Trujillo o Táchira).

En los artículos del Proyecto se han copiado (art. 22) las disposiciones equivalentes de la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, lo que es totalmente inapropiado.

Art. 22. Conforme a lo anterior, las siguientes observaciones deben hacerse teniendo en cuenta el carácter esencialmente rural de los Municipios Páez y Gallegos, así como su configuración y extensión geográfica:

Ord. 1º. La competencia en materia de planificación urbanística, la arquitectura civil y las viviendas de interés social deben ser competencias municipales, no del Distrito.

Ord. 2º. La red de acueductos es de la competencia de los Municipios, no del Distrito.

Ord. 3º. Salvo lo relativo a la vialidad rural, el resto es una competencia esencialmente de los Municipios, no del Distrito Municipal.

Ord. 4º. Esta también es una competencia esencialmente de los Municipios, no del Distrito Municipal.

Ord. 5º. Esta es una competencia compartida: los servicios de transporte público de pasajeros intra municipales son competencia de los Municipios; los intermunicipales, de la competencia del Distrito.

Ord. 6º. También es una competencia compartida. Sólo sería Distrital la coordinación de estos servicios, pero la prestación es municipal.

Ord. 7º. Esta es una competencia que sólo podrían ejercer los Municipios.

Ord. 8º. Sólo sería Distrital, la coordinación policial y la policía rural. La policía urbana sería esencialmente de los Municipios.

Ord. 11. Esta es una competencia esencialmente municipal, y no del Distrito.

Ord. 12. También se trata de una competencia esencialmente de los Municipios, no del Distrito.

En un área territorial como la del Distrito Municipal del Alto Apure (Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos) las competencias del nivel Distrital sólo pueden ser aquellas competencias municipales que se puedan ejercer en forma cónsona con el enorme territorio rural, despoblado y fronterizo que comprende: policía rural, desarrollo vial, coordinación general, ordenación territorial, etc.; pero no puede el nivel distrital asumir competencias que son esencialmente locales municipales.

Art. 24. La competencia tributaria del Distrito Municipal, tiene que indicarse expresamente, mediante la distribución de las competencias tributarias municipales que regula el artículo 179 de la Constitución entre los dos niveles. En tal sentido, por su naturaleza, la única competencia tributaria que podría ubicarse a nivel del Distri-

to, sería el impuesto sobre inmuebles rurales, una vez que se cree por la Ley nacional (art. 156, ord. 14 y art. 179, ord. 3°).

Art. 26. En cuanto a los ingresos del Distrito Municipal, se observa lo siguiente:

Ord. 3°. Conforme a la Constitución, entre los ingresos de los Municipios, están “los derivados del Situado Constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales” (art. 179, ord. 4°); y conforme al artículo 167, ord. 4° del mismo Texto, a los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, “una participación no menor del 20% del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado”.

Los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, por tanto, son los titulares a un “derecho” respecto del Situado Constitucional, por lo que el Distrito Municipal que se cree no puede tener ingresos que provengan “directamente” del Situado Constitucional, como se indica en el ordinal 3° del artículo 26 del Proyecto. Esta norma es una reproducción de la equivalente de la Ley que crea el Distrito Metropolitano del Área Metropolitana de Caracas, pero que regula el aporte al Situado Constitucional que corresponde al *Distrito Capital* (art. 167, ord. 4° de la Constitución) el cual se atribuye al Distrito Metropolitano. En consecuencia, el ordinal 3° del artículo 26 del Proyecto debe eliminarse.

Ord. 4°. En cuanto a la participación del Distrito Municipal en la cuota del Situado que corresponde a los Municipios, ello puede regularse. Además, la *Ley especial* que establezca el *régimen especial* para los Municipios Páez Gallegos del Estado Apure, puede establecer un régimen de distribución del Situado Constitucional del Estado Apure que corresponde a todos los Municipios del Estado Apure, distinto al que prevé en forma general la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de Descentralización, beneficiando en particular, sea por territorio o población, al Alto Apure en relación con los otros Municipios.

Ord. 6°. El concepto de capitalidad está reservado a la Capital de la República, por lo que no cabe en esta Ley. Un subsidio especial, sin embargo, puede establecerse, por ejemplo, por concepto de Municipios *fronterizos*.

Adicionalmente, la Ley especial podría asignar al Distrito Municipal del Alto Apure un porcentaje determinado de la asignación correspondiente al Estado conforme a la Ley de Asignaciones Especiales, en virtud de estar localizadas en los Municipios Páez y Gallegos las mayores explotaciones petroleras del Estado.

Art. 27. Este artículo tiene que ser eliminado pues un Distrito Municipal, como el que se prevé, no puede equipararse a un Estado ni puede crear, recaudar o invertir los impuestos que tuvieren los Estados. La norma es una copia de la equivalente de la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, y en aquella Ley, incluso, su constitucionalidad ha sido cuestionada. En todo caso, no se aplica en este caso.

Art. 33. El artículo debe ser eliminado. No tiene sentido en el contexto de la organización de un Distrito Municipal en los Municipios Páez y Gallegos del Estado

Apure. Es una copia de la norma equivalente de la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, que no se aplica en este caso.

Art. 34. Debe eliminarse. Este es un derecho de los Estados (art. 206) que no puede aplicarse a los Municipios.

Art. 39. Es redundante, con la reforma del artículo 1°. Debe ser eliminado.

Art. 40. No tiene sentido la previsión. Los Municipios Páez y Gallegos no cambian para nada, en cuanto a su organización y funcionamiento, con la creación del Distrito Municipal. Debe ser eliminado.

Art. 41. Tampoco tiene sentido. Debe ser eliminado.

Art. 42. Tampoco tiene sentido. Debe ser eliminado.

Art. 43. Debe ser eliminado. La referencia podría conducir a considerar incorporada a la normativa legal, regulaciones de carácter reglamentario. Debe ser eliminada.

Art. 44. Se trata de una declaración de política que no se corresponde con un artículo de una Ley. Debe ser eliminado.

Art. 46. No tiene sentido. Nada existe actualmente para que se haga inventario alguno de bienes, ingresos y obligaciones. Es una copia de la norma correspondiente de la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, que no se aplica en este caso. Debe eliminarse.

Art. 47. No se entiende por qué esta atribución al Vicepresidente. La competencia es del Ejecutivo Nacional a través de los funcionarios que corresponda. Debe eliminarse.

Arts. 48, 49 y 50. No tienen sentido. Son copias de los artículos equivalentes de la Ley que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, que no se aplican en este caso. Deben eliminarse.

Estimamos, por tanto, que el Proyecto de Ley Especial aprobado en primera discusión debería modificarse, para configurar un Proyecto de Ley Especial que crea el Distrito Municipal para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure; para lo cual esperamos que las observaciones formuladas y las modificaciones sugeridas anteriormente sean de utilidad a esa Comisión.

II. PROYECTO DE LEY ESPECIAL DEL DISTRITO DEL ALTO APURE

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1 Objeto de la Ley. Se crea el Distrito del Alto Apure para establecer un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, conforme a lo establecido en el numeral 3° de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución.

Art. 2 Integración territorial y límites. El Distrito del Alto Apure integra territorialmente a los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos del Estado Apure, con los límites que tienen establecidos en la Ley de División Territorial del

Estado Apure. Los nuevos Municipios que se creen en el territorio de dichos Municipios, también formarán parte del territorio del Distrito del Alto Apure.

Los límites generales del territorio del Distrito del Alto Apure son los siguientes: por el Norte, con los Estados Táchira, Barinas y el Municipio Muñoz del Estado Apure; por el sur, con la República de Colombia y el Municipio Pedro Camejo del Estado Apure; por el Este con los Municipios Muñoz y Achaguas del Estado Apure y por el Oeste, con la República de Colombia y el Estado Táchira.

Art. 3. Régimen Municipal. El Distrito del Alto Apure y los Municipios que lo integran, tendrán personalidad jurídica y autonomía conforme a lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la presente ley especial.

Art. 4 Régimen de Gobierno. El Distrito del Alto Apure y los Municipios que lo integran tendrán un régimen de gobierno municipal de carácter democrático y participativo que de acuerdo al sistema de distribución de competencias, y de orden fiscal, financiero y de control que se regula en la presente ley, se ejercerá por las autoridades establecidas en la presente ley y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

TITULO II DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL DISTRITO DEL ALTO APURE

Art. 5. Competencias municipales. El Distrito del Alto Apure y los Municipios que lo integran, ejercerán las competencias municipales establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme al sistema de distribución del ejercicio de las mismas establecido en la presente ley.

Art. 6. Competencias Distritales. El Distrito del Alto Apure, tendrá las siguientes competencias:

1. Participar en la elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio y de carácter ambiental que incidan en el territorio del Distrito, tanto de carácter general como los relativos a las áreas bajo régimen de administración especial; y velar por la ejecución de los mismos, en coordinación con las autoridades nacionales y estatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

2. Promover, asistir y coordinar el ejercicio de las competencias municipales establecidas en el artículo 178 de la Constitución, por las autoridades de los Municipios que integran el Distrito, en especial, la ordenación urbanística; la arquitectura civil; el patrimonio histórico; el ornato público; las viviendas de interés social; el turismo local; la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental; el aseo urbano y domiciliario y el tratamiento de residuos; la protección y defensa civil y la seguridad ciudadana; la salubridad y la atención primaria en salud; la protección social; la educación preescolar; la cultura y los deportes; y los servicios públicos municipales.

3. Promover la constitución de mancomunidades entre los Municipios para la gestión, en común, de materias de su competencia.

4. Desarrollar la vialidad rural y los caminos vecinales y de penetración agrícola.

5. Asegurar la prestación de los servicios de transporte público intermunicipal.

6. Prestar los servicios de policía municipal, urbana y rural, y coordinar el ejercicio de las competencias en materia de policía con las autoridades de los Municipios del Distrito.

7. Promover, asistir y coordinar el ejercicio de las competencias tributarias establecidas en la Constitución y las leyes, por las autoridades de los Municipios que integran el Distrito, y proponer políticas y parámetros comunes para el ejercicio de dichas competencias.

8. Promover la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados, de competencias y de servicios municipales conforme a lo establecido en el artículo 184 de la Constitución.

9. Las demás competencias municipales de carácter distrital que sean definidas por las Ordenanzas que dicte el Cabildo Distrital, previa consulta con las autoridades de los Municipios que integran el Distrito.

Art. 7. Participación ciudadana. En el ejercicio de las competencias distritales y municipales, las autoridades del Distrito promoverán la participación vecinal en el proceso de definición de políticas, planes y programas así como en la evaluación, seguimiento y control de los resultados de gestión, tomando en cuenta las opiniones e iniciativas de la sociedad civil organizada.

TITULO III DE LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL DISTRITO DEL ALTO APURE

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Art. 8 Régimen de gobierno municipal a dos niveles. El régimen de gobierno del Distrito del Alto Apure, se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, el distrital y el Municipal, conforme al sistema de distribución de competencias municipales que se establece en los artículos 5 y 6 de la presente ley; de la siguiente manera:

1. El gobierno distrital en el Distrito del Alto Apure, estará a cargo de un Alcalde Distrital, como órgano ejecutivo; y de un Cabildo Distrital, como órgano legislativo, con jurisdicción en todo el territorio del Distrito.

2. El gobierno municipal en los Municipios integrantes del Distrito del Alto Apure, estará a cargo de los Alcaldes y Concejales Municipales conforme a lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con jurisdicción en sus respectivos territorios de acuerdo con la Ley de División Territorial del Estado Apure.

Art. 9. Los órganos del Poder Público del Distrito del Alto Apure tendrán su asiento en la ciudad Guasualito, Capital del Municipio José Antonio Páez del Estado Apure.

Art. 10. Elección de autoridades distritales. El Alcalde Distrital y los Concejales Distritales integrantes del Cabildo Distrital, serán electos por votación libre, universal, directa y secreta en la misma oportunidad en que se lleven a cabo las elecciones municipales a nivel nacional. Son electores todos los ciudadanos y ex-

tranjeros con derecho a voto, residentes en el territorio del Distrito e inscritos en el Régimen Electoral.

Art. 11. Condiciones de elegibilidad. Para ser elegido Alcalde Distrital o Concejal Distrital se requiere el cumplimiento de las mismas condiciones de elegibilidad establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la elección de los Alcaldes y Concejales. Además, sólo pueden ser elegidos Alcalde Distrital o Concejal Distrital quienes hayan tenido residencia por no menos de cinco (5) años en el territorio del Distrito.

Art. 12. Período de Gobierno Distrital. El período del Alcalde Distrital y de los Concejales miembros del Cabildo Distrital será el mismo de las autoridades municipales. El Alcalde Distrital puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional

CAPITULO II

Del Alcalde del Distrito del Alto Apure

Art. 13. Atribuciones del Alcalde Distrital. El Alcalde Distrital es la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito del Alto Apure, así como los Alcaldes Municipales lo son en cada uno de los Municipios que lo integran. Tendrá las siguientes atribuciones:

1. Cumplir y velar por el cumplimiento de la Constitución, las Leyes de la República y del Estado Apure y los Acuerdos y Ordenanzas que dicte el Cabildo Distrital.
2. Ejercer la representación del Distrito del Alto Apure
3. Promulgar las Ordenanzas sancionadas por el Cabildo Distrital, dentro de los ocho (8) días siguientes de haberlas recibido. Cuando a su juicio existan razones para su revisión, podrá devolverlas al Cabildo Distrital, dentro del mismo lapso, con una exposición de motivos solicitando su reconsideración. En estos casos, el Cabildo procederá a la revisión, pudiendo ratificar la Ordenanza, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida.
4. Administrar, gerenciar y coordinar las competencias del Distrito para unificar la prestación de los servicios públicos municipales y fijar las tasas y tarifas por los servicios.
5. Administrar la Hacienda Pública Distrital
6. Velar por la preservación del orden público y la seguridad de las personas y propiedades en el Distrito.
7. Presentar al Cabildo Distrital el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de ingresos y Gastos del Distrito para cada Ejercicio Fiscal conforme a la Ley.
8. Presidir el Consejo de Gobierno del Distrito del Alto Apure, y el Concejo Distrital de Planificación Pública del Distrito del Alto Apure.
9. Participar en las sesiones del Cabildo Distrital con derecho a voz cuando lo considere conveniente. También deberá hacerlo cuando sea invitado a comparecer por este cuerpo.

10. Planificar, organizar y dirigir las dependencias u oficinas de la Alcaldía Distrital.
11. Dictar los decretos en materias de su competencia y los reglamentos que desarrollen las Ordenanzas distritales sin alterar el espíritu, propósito o razón y los reglamentos autónomos que sean necesario para el ejercicio de su competencia.
12. Suscribir los contratos y concesiones de la competencia del Distrito.
13. Presentar Informe Anual de su gestión ante el Concejo Distrital y rendir cuenta anual de su gestión ante el Contralor del Distrito del Alto Apure y,
14. Las demás que le asignen las leyes y las Ordenanzas.

CAPITULO III

Del Cabildo Distrital

Art. 14. Integración del Cabildo Distrital. El Cabildo Distrital es el órgano legislativo del Distrito del Alto Apure y estará integrado por siete (7) Concejales Distritales elegidos en la oportunidad y conforme al sistema electoral establecido en la Constitución y en la ley.

Art. 15. Atribuciones. Son atribuciones del Cabildo Distrital

1. Sancionar Ordenanzas y dictar Acuerdos sobre las materias de la competencia distrital.
2. Considerar el Proyecto de Ordenanzas de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Distrito del Alto Apure que deberá presentar el Alcalde Distrital, y sancionarla en la oportunidad correspondiente.
3. Aprobar o rechazar motivadamente los contratos que someta a su consideración el Alcalde Distrital, cuando la exija las Ordenanzas.
4. Recibir Informe de la Gestión Anual del Alcalde Distrital.
5. Designar al Contralor Distrital, conforme a la Ordenanza respectiva de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 176 de la Constitución, y sustanciar el expediente disciplinario en caso de faltas graves en el ejercicio de sus funciones que ameriten su destitución, para su calificación por el Poder Ciudadano.
6. Aprobar su Reglamento Interno
7. Las demás que le asignen las Ordenanzas.

CAPITULO IV

De las demás Autoridades del Distrito

Art. 16. Otras autoridades. El Distrito tendrá una Contraloría Distrital y una Procuraduría Distrital.

Art. 17. Contraloría Distrital. La Contraloría Distrital será dirigida por un Contralor designado por el Cabildo Distrital según el resultado del concurso público que se realice garantizando su idoneidad y capacidad. El régimen del Concurso será establecido mediante Ordenanza por el Cabildo Distrital.

Art. 18. Atribuciones. Corresponden a la Contraloría Distrital las atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Distrito del Alto Apure, así como las operaciones relativas a los mismos, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y a las ordenanzas aplicables.

Art. 19. Duración. El Contralor Distrital durará cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones, pero podrá ser destituido por el Cabildo Distrital, por faltas graves calificadas por el Poder Ciudadano.

Art. 20. Designación del Procurador Distrital. El Procurador Distrital, será designado por el Alcalde Distrital, previa autorización del Cabildo Distrital.

Para ser Procurador Distrital se requiere ser venezolano, mayor de treinta (30) años y de profesión abogado.

La destitución del Procurador Distrital será resuelta por el Alcalde Distrital, previa sustanciación del expediente correspondiente, por faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Dicha destitución deberá ser autorizada por la mayoría absoluta de los miembros del Cabildo Distrital.

Art. 21. Atribuciones. Serán atribuciones del Procurador Distrital sostener y defender, judicial y extrajudicialmente, los derechos del Distrito del Alto Apure en todos los asuntos y negocios en los cuales tenga interés, de conformidad con las instrucciones impartidas por el Alcalde Distrital. Además, estará obligado a advertir a los funcionarios o empleados distritales sobre las faltas que observe en el desempeño de sus funciones y solicitar motivadamente su destitución en caso de reincidencia.

Art. 22. Información de interés público. Todo ciudadano o ciudadana que tenga información de interés público sobre alguna situación que afecte los derechos, intereses y servicios del Distrito del Alto Apure, lo comunicará al Procurador Distrital, a objeto de impulsar las acciones a que hubiere lugar.

TITULO IV

DE LA HACIENDA PÚBLICA DISTRITAL

Art. 23. La Hacienda Pública. La Hacienda Pública Distrital estará constituida por el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Distrito del Alto Apure.

Art. 24. Ingresos del Distrito. Son ingresos del Distrito,

1. El producto de la administración de sus bienes;
2. Las tasas administrativas que se cause por el otorgamiento de licencias o autorizaciones y las derivadas del uso o aprovechamiento de sus bienes y de la prestación de servicios;
3. El producto del impuesto territorial predial o rural que se establezca nacionalmente conforme a lo dispuesto en los artículos 156, ord. 14, y 179, ordinal 2 de la Constitución.
4. El producto de las multas que establezca la Alcaldía Distrital conforme a las Ordenanzas.

5. Un porcentaje equivalente al ____ por ciento (__%) del total de lo que corresponde al Estado Apure por concepto de Situado Constitucional del Estado Apure conforme a lo establecido en el artículo 167, ordinal 4, de la Constitución. El Ministerio de Finanzas deducirá dicho porcentaje del monto del Situado Constitucional correspondiente al Estado Apure y lo transferirá directamente al Distrito del Alto Apure, en la misma forma y oportunidad en que se realizan las transferencias a los Estados por concepto de Situado Constitucional.

6. Un porcentaje equivalente al _____ por ciento (__%) del total de lo que corresponde al Estado Apure por concepto de la aplicación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. El Ministerio de Finanzas deducirá dicho porcentaje de la asignación que corresponda al Estado Apure y lo transferirá directamente al Distrito del Alto Apure, en la misma forma y oportunidad en que se realizan las transferencias a los Estados por concepto de asignaciones económicas especiales.

7. Un monto por concepto de subsidio para el desarrollo fronterizo que debe incluirse anualmente en el Proyecto de la Ley de Presupuesto Nacional.

8. Las transferencias que reciba de los Municipios que integran el Distrito como consecuencia de la constitución de Mancomunidades entre ellos o de la función de coordinación de actividades que realice el Distrito.

9. Los provenientes de donaciones y legados y las transferencias que reciba del Fondo Intergubernamental para la Descentralización de acuerdo a la ley; y

10. Las demás transferencias, subsidios y subvenciones que reciba del Poder Nacional y los demás ingresos que establezcan las leyes.

Art. 25. Bienes. Los bienes del Distrito que queden afectados al uso público se consideran como del dominio público y, en consecuencia, son imprescriptibles e inalienables. Sólo podrán ser desafectados de la condición de dominio público por el Cabildo Distrital y con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, cuando se produzca la desafectación al uso público.

Art. 26. Administración Financiera. El régimen de la Administración Financiera del Distrito se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal; por lo regulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público en lo que sea aplicable, y por las Ordenanzas que dicte el Cabildo Distrital.

Parágrafo Único. La Administración Financiera del Distrito Alto Apure estará orientada por los principios de equidad y logro del equilibrio social, con el propósito de lograr:

1. La garantía de la propiedad de acuerdo con los principios constitucionales.
2. La protección y preservación de la diversidad biológica y el saneamiento ambiental en el territorio del Distrito Alto del Apure.
3. La reducción de los desequilibrios económicos.
4. La prestación eficiente de los servicios públicos y la realización eficiente de las obras públicas.
5. La seguridad ciudadana, urbana y rural.

**TITULO V
DE LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN
ADMINISTRATIVAS**

**CAPITULO I
Disposiciones Generales**

Art. 27. Cooperación general. Las autoridades del Distrito del Alto Apure promoverán y estimularán la cooperación interinstitucional y la armonización entre los diversos niveles de gobierno municipal del Distrito del Alto Apure, y entre éstos y los órganos del Poder Nacional y del Estado Apure.

**CAPITULO II
Del Consejo de Gobierno del Distrito
del Alto Apure**

Art. 28. Consejo de Gobierno del Distrito. El Consejo de Gobierno del Distrito del Alto Apure es el órgano superior de consulta, coordinación y asesoría del Alcalde Distrital, y se reunirá mediante convocatoria suya y a solicitud escrita debidamente motivada suscrita por los Alcaldes de los Municipios integrados al Gobierno Distrital.

Art. 29. Dirección e integración. El Consejo de Gobierno será presidido por el Alcalde Distrital, e integrado por los Alcaldes de los Municipios que conforman el Distrito del Alto Apure.

Art. 30. Funciones. El Consejo de Gobierno actuará como órgano de coordinación y evaluación de las políticas, acciones y servicios públicos de interés común correspondientes al Distrito del Alto Apure.

**CAPITULO III
De las Mancomunidades**

Art. 31. Coordinación. Corresponde al Alcalde Distrital la promoción de la constitución de mancomunidades entre los Municipios que integran el Distrito del Alto Apure, y la gerencia de las que se establezcan.

CAPITULO IV

De la Coordinación con la Administración Nacional

Art. 32. Desconcentración Administrativa. El Ejecutivo Nacional dispondrá que en la organización territorial y desconcentrada de las dependencias de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada, se establezcan unidades administrativas con jurisdicción en el Distrito del Alto Apure.

En particular, en el Distrito del Alto Apure deberán asentarse dependencias de los Ministerios de Interior y Justicia, de Sanidad y Desarrollo Social, de Infraestructura, de Producción y Comercio, de Educación Cultura y Deporte, y de Ambiente y Recursos Naturales.

Además, en el territorio del Distrito del Alto Apure debe conformarse un Circuito Judicial.

Art. 33. Coordinación Administrativa. El Alcalde del Distrito del Alto Apure tendrá a su cargo la responsabilidad de promover y coordinar, con los órganos de la Administración Pública Nacional, del Estado Apure y de los Municipios que integran el Distrito, el desarrollo de las actividades administrativas que tiendan a asegurar la protección de la salud, la ejecución de la infraestructura física, la producción agropecuaria, la comercialización de los productos, la protección del ambiente y la seguridad ciudadana.

Art. 34. Colaboración de la Administración Pública Nacional. Los directores o jefes de las dependencias de los Ministerios y demás órganos de la Administración Pública Nacional con jurisdicción en el Distrito, serán invitados y deberán asistir a las reuniones del Consejo de Gobierno del Distrito del Alto Apure cuando en ellas se traten materias de las competencias de las mismas. Igualmente, el Alcalde Distrital deberá invitar al Gobernador del Estado Apure a participar en las reuniones del Consejo de Gobierno del Estado Apure cuando se traten asuntos que conciernen e interesen al Estado Apure.

CAPITULO V

Del Consejo Distrital de Planificación Pública del Alto Apure

Art. 35. Integración. El Consejo Distrital de Planificación Pública del Distrito del Alto Apure estará presidido por el Alcalde Distrital y estará integrado por dos (2) Concejales Distritales, los Alcaldes Municipales, dos (2) Concejales de los Municipios que integran el Distrito, un (1) representante de la Gobernación del Estado Apure, un (1) representante del Consejo Legislativo del Estado Apure, un (1) representante de la Fuerza Armada Nacional, un (1) representante del Ministerio de Planificación y Desarrollo, tres (3) representantes de las dependencias de la Administración Pública Nacional con jurisdicción en el Distrito, tres (3) de los Presidentes de las Juntas Parroquiales de los Municipios del Distrito, dos (2) representantes de las organizaciones vecinales y de la sociedad organizada y tres (3) representantes del sector productivo comercial del Distrito. Los representantes de los sectores organizados de la comunidad y del sector productivo se postularán ante el Alcalde Distrital quien los determinará.

Art. 36. Atribuciones. El Consejo Local de Planificación Pública tendrá a su cargo la aprobación del Plan del Desarrollo Económico y Social del Distrito del Alto Apure, el cual debe desarrollar los lineamientos de los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación y del Estado Apure.

TITULO VI DISPOSICIONES FINALES

Art. 37. Régimen Municipal. Las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el tiempo de su vigencia, así como la legislación a la cual hace referencia el numeral 7 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución regirán para el Distrito del Alto Apure en cuanto sean aplicables.

Art. 38. A los efectos del régimen del Distrito del Alto Apure, la presente ley tendrá el carácter de ley orgánica conforme al artículo 203 de la Constitución.

Art. 39. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

CAPÍTULO X

SOBRE EL RÉGIMEN

DE LOS TERRITORIOS FEDERALES

El siguiente texto es el de la comunicación que con fecha 29 de diciembre de 1997, conjuntamente con Carlos Ayala Corao, dirigimos al Presidente de la República, Rafael Caldera, con nuestras consideraciones jurídicas en torno a la Ley que Crea el Territorio Federal Vargas, entonces recién sancionada, y que le había sido remitida por el Congreso para su promulgación:

Analizado el referido texto legal, teniendo en cuenta los antecedentes que lo originan y que datan desde comienzos de la década pasada; analizado también el Proyecto de Ley presentado a la Cámara de Diputados en 1996, y las modificaciones sufridas por el mismo tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; nuestra conclusión es que a pesar de que pueda considerarse plausible la intención del Congreso de la República, de quererle dar mayor autonomía política al litoral central, es decir, al territorio que corresponde al actual Municipio Vargas; sin embargo, la vía escogida para ello, de sancionar la Ley que crea el Territorio Federal Vargas, en nuestro criterio, no sólo no se adapta a la Constitución de 1961, sino que es contradictoria con el propósito buscado. Por lo anterior, la Ley sancionada, no sólo es inconstitucional, sino que además, contiene una regulación deficiente e inadecuada, que en nuestro criterio, aconsejan que la misma no sea promulgada.

A los efectos de argumentar las razones de inconstitucionalidad e inconveniencia que en nuestro criterio afectan la referida Ley que Crea el Territorio Federal Vargas, a continuación, haremos una breve referencia a los antecedentes, justificación y marco jurídico de los Territorios Federales, para así luego formular consideraciones en particular, sobre la referida Ley sancionada por el Congreso de la República.

I. ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN Y MARCO JURÍDICO DE LOS TERRITORIOS FEDERALES

El antecedente constitucional de los Territorios Federales puede encontrarse en la reforma constitucional de 1858, en la cual, aun cuando se conservó la división del territorio de la República en “Provincias, cantones y parroquias” (art. 3), se incorporó una norma, la del artículo 4, que reguló los “territorios despoblados que se destinen a colonias y los ocupados por tribus indígenas”, estableciendo que los mis-

mos podían “ser separados de las provincias a que pertenezcan, por los Congresos constitucionales y regidos por leyes especiales”. Hasta esa fecha, algunos territorios habían sido objeto de un régimen especial, y particularmente eso sucedió con el territorio conocido como Río Negro, que por Decreto 2, de junio de 1856, se había organizado como Provincia de Amazonas, estableciéndose un régimen especial. (Ver esta evolución que se resume a continuación, en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, pág. 553 y sigs.).

Ahora bien, fue precisamente con base en la Constitución de 1864 que se organizó el primer Territorio en el país, el Amazonas, el 27 de julio de 1864, cuya Ley de organización se dictó posteriormente, el 21 de octubre de 1873, reformada luego, por Decreto de 11 de febrero de 1876. Estos instrumentos se reformaron posteriormente por el Código Orgánico de los Territorios Alto Orinoco y Amazonas de 10 de diciembre de 1880, con motivo de la división del Territorio Amazonas. Bajo la vigencia de la Constitución de 1864, se creó también, en 1871, el Territorio Federal Colón que abarcó las Islas del Mar Caribe, hoy Dependencias Federales, y el Territorio Federal Mariño en 1872; bajo la vigencia de la Constitución de 1874 se creó el Territorio Goagira, y el Territorio Federal Tucacas, y un Territorio Federal en el Departamento Maracay del Estado Guzmán Blanco.

En la Constitución de 1893 se eliminó la posibilidad de que los Territorios se establecieran por ley, estableciéndose directamente en el texto la existencia de dos Territorios: Colón y Amazonas, tal como ya estaban regulados legislativamente, pues los otros habían sido eliminados. Por ello, en las Bases de la Unión, los Estados se obligaron “a dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Colón y Amazonas. Los Territorios Delta y Goagira se reincorporarán a los Estados a que pertenecían antes de ser erigidos en Territorios” (art. 13, ord. 8º). Asimismo, entre las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela se reguló, sólo, la de “establecer el régimen especial de administración aplicable a los Territorios Colón y Amazonas” (art. 44, ord. 21).

Para el momento de promulgarse la Constitución de 1901, existían cuatro Territorios Federales: Amazonas, Delta Amacuro, Colón y Yuruary. En la Constitución de 1901, se comenzó a denominar los Territorios como Territorios Federales. En la Constitución de 1904, por primera vez en la historia constitucional se estableció la figura de los Territorios Federales como una división del Territorio de los Estados Unidos de Venezuela (art. 2), y siguiendo la orientación del texto de 1858, se volvió a incorporar al Título Primero relativo al Territorio, un artículo concerniente a los Territorios Federales, en el cual no sólo se los enumeró, sino que se establecieron las condiciones para su transformación en Estados.

En la evolución de la organización territorial del país, sin duda, el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 marca un hito fundamental, pues en él se establece la división político-territorial del país, tal como la conocemos en la actualidad. En esta forma, el Territorio Nacional quedó dividido a los fines de su organización política, formalmente, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las islas en el Mar de las Antillas, que a partir de la Constitución de 1925 se denominaron Dependencias Federales. En el texto de 1925, además, se continuó enumerando cuáles eran los Territorios Federales (Amazonas y Delta Amacuro) (art.

8), disponiendo que sus límites eran los establecidos en ese momento. Además, en esa Constitución, los Estados reservaron a la competencia Federal “todo lo relativo a la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios Federales y Dependencias Federales” (art. 15, ord. 11); y se atribuyó al Congreso la facultad de “establecer el régimen especial de administración aplicable a los Territorios Federales” (art. 78, ord. 11); y al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, la facultad de “Administrar los Territorios Federales de conformidad con sus Leyes Orgánicas” (art. 100, ord. 5). Este régimen de los Territorios Federales de la Constitución de 1925, que perfeccionó lo establecido en 1914, continuó invariablemente, en su estructura general, en las Constituciones posteriores de 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953. Y durante la vigencia de estos textos, en 1928, 1936 y 1940 se reformaron sucesivamente las Leyes Orgánicas de ambos Territorios Federales, Amazonas y Delta Amacuro.

En la Constitución de 1947, sin embargo, se agregó a dicho régimen constitucional, la previsión de que en los Territorios Federales también debía existir un Poder Municipal que se ejercería por un Concejo Municipal que gozaría de plena autonomía en lo que concierne al régimen económico y administrativo de las Municipalidades (art. 109). Además, en la Constitución de 1953 se atribuyó en forma expresa al Presidente de la República, la facultad de nombrar los Gobernadores de los Territorios Federales (art. 108, ord. 10).

En la Constitución vigente de 1961, el régimen de los Territorios Federales quedó establecido en la siguiente forma: En primer lugar, se continuó considerando a los Territorios Federales como una división más (junto con los Estados, el Distrito Federal y las Dependencias Federales) del Territorio Nacional, a los fines de su organización política (art. 9). En segundo lugar, se dispuso que los Territorios Federales serían organizados por leyes orgánicas, en las cuales debía dejarse a salvo la autonomía municipal (art. 12), pero se eliminó su enumeración tradicional (Amazonas y Delta Amacuro) que provenía, invariablemente, del texto constitucional de 1909. En tercer lugar, se estableció que por ley especial podía darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo (art. 13), eliminándose del texto constitucional la mención de requisitos para dicha conversión, que las Constituciones anteriores exigían. En cuarto lugar, se reservó al Poder Nacional, “la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales” (art. 136, ord. 6), cuya legislación corresponde al Congreso (art. 139); y en quinto lugar, se atribuyó al Presidente de la República la facultad de “nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales” (art. 190, ord. 17).

Legislativamente, el régimen de los Territorios Federales estuvo establecido hasta 1991, por la Ley Orgánica de los Territorios Federales de 9 de agosto de 1948, que derogó la Ley Orgánica del Territorio Federal Amazonas de 31 de julio de 1940, y la Ley Orgánica del Territorio Federal Delta Amacuro de 23 de julio de 1940; régimen que se estableció de acuerdo a los principios constitucionales establecidos en la Constitución de 1947. La Ley Orgánica de 1948 fue parcialmente reformada por Ley de 4 de mayo de 1984, reforma que tuvo por objeto única y exclusivamente modificar el artículo 19 en relación al número de los Concejales, y que en forma manifiestamente imperfecta e, incluso, inconveniente, no reformó otras normas de

dicha Ley para actualizarlas conforme al texto constitucional de 1961, y a las situaciones políticas posteriores a dicho texto.

En todo caso, la Ley Orgánica de 1948 estableció un régimen común destinado exclusivamente a los dos Territorios Federales existentes: Amazonas y Delta Amacuro, estableciendo específicamente para cada uno estableció sus linderos (arts. 2 y 5), sus capitales (arts. 3 y 6) y su división territorial en Departamentos.

Por otra parte, la Ley Orgánica estableció que la administración de ambos Territorios correspondía al Presidente de la República (art. 9), y precisó en su artículo 10, los órganos que ejercían la administración de los Territorios. La Ley Orgánica distinguió, entre un régimen civil y político a cargo del Gobernador; y un régimen económico y administrativo, a cargo de un Concejo Municipal.

Por otro lado, resulta evidente que el propósito del establecimiento de Territorio Federales, era el de organizar jurídica y políticamente, vastas extensiones territoriales *deshabitadas* por completo o habitada por *comunidades indígenas* (Ver Ernesto Wolf. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Caracas, 1945, pág. 143 y sigts.). Ello se comprueba además del texto mismo de la referida Ley Orgánica, por ejemplo, en relación a las atribuciones y deberes de los Gobernadores de los Territorios Federales (art. 15), referidas a “proteger los indígenas” (num. 4); “procurar que los indígenas adquieran hábitos de residencia y de trabajo” (num. 5); “evitar que se explote la ignorancia de los indígenas (num. 6); a ser aplicada “en favor de los indígenas la Ley del Trabajo y sus Reglamentos” (num. 7); así como otras normas relativas al cuidado de los indígenas y la supervisión de las Misiones (ej. num. 8 y 9). En ese sentido, los Prefectos Departamentos tenían como atribución, “cumplir respecto a los indígenas los mismos deberes que esta Ley señala al Gobernador” (art. 16, num 3).

Ahora bien, en 1991 se dictó la Ley especial que da categoría de Estado al Territorio Federal Delta Amacuro, y en 1992 se dictó la Ley especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas. Así los antiguos Territorios Federales, se convirtieron en los Estados Delta Amacuro y Amazonas, por lo que al desaparecer, en 1992, los dos Territorios Federales a los cuales estaba destinada la Ley Orgánica señalada, ésta dejó de tener efecto; o como lo reconoce el Derecho Público, dicha Ley “decaió” por desaparecer su objeto regulado: los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro. Por ello, no tiene sentido alguno pretender crear un Territorio Federal en 1997, remitiéndose su regulación en cuanto a su organización y funcionamiento, a una Ley que perdió vigencia; como lo hace la Ley sancionada.

II. LA IMPOSIBILIDAD DE LA CESIÓN TERRITORIAL PROPUESTA

Ahora bien, la Constitución de 1961, después de la revolución democrática de 1958, se dictó reorganizando al Estado Venezolano, sobre una base territorial precisamente delimitada y existente en ese momento, compuesta por 20 Estados que se enumeran en el encabezamiento de la Constitución. Además, la Constitución reguló en sus normas a los Territorios Federales, que eran dos (Amazonas y Delta Amacuro) previendo sólo la posibilidad de su conversión en Estados (Art. 13), lo que, como se dijo, ocurrió mediante sendas Leyes a comienzos de esta década. Además, la Constitución reguló al Distrito Federal, previendo sólo la posibilidad de modificaciones en su territorio mediante cesiones de parte del mismo a Estados (art. 10). La

Constitución reguló, además, a las Dependencias Federales (art. 14), las cuales históricamente son las islas del Caribe, con exclusión de las que forman al Estado Nueva Esparta (Margarita, Coche y Cubagua).

En este sentido, la Constitución de 1961, al regular la división político territorial de la República, únicamente permite las “modificaciones de sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorios...” entre Estados, o entre éstos y el Distrito Federal (o los Territorios o Dependencias Federales), pero no prevé la cesión pura y simple de territorio para crear una entidad separada, como sería el caso de un nuevo Territorio Federal. Por lo que el Territorio del Distrito Federal para 1961, conforme a la Ley entonces vigente (1936) y la Ley actual de 1986, no puede ser cedido a fin de crear un Territorio Federal.

Así como la Constitución vigente no prevé ni regula, en forma alguna, la posibilidad de crear en el territorio nacional nuevos Estados, tampoco prevé ni regula la posibilidad de crear nuevos territorios federales en ninguna parte del mismo, ni con parte del territorio del Distrito Federal, ni de los 22 Estados existentes, ni de las Dependencias Federales. La creación de nuevas entidades políticas (y salvo la transformación de territorios federales en Estados), sólo podría ocurrir en el esquema constitucional actual, en los nuevos territorios que pasasen a la soberanía nacional, como por ejemplo, la zona en reclamación en el territorio Esequibo con Guyana (art. 15).

Por todo lo anteriormente expuesto, es que se estima que la creación de un Territorio Federal con parte del territorio del Distrito Federal, es inconstitucional, por lo que la Ley que crea el Territorio Federal Vargas es por ello contraria a la Constitución. Por ello, sólo mediante una Enmienda Constitucional es que podría preverse la creación de Territorios Federales en partes del territorio nacional, como se pretende en la Ley sancionada.

III. EL ANACRONISMO CONTRADICTORIO DE LA FIGURA PROPUESTA Y LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL PUEBLO

Por otra parte, debe señalarse, que la figura escogida por las Cámaras para darle supuestamente mayor autonomía al territorio del litoral central no es la más adecuada para ello. La institución de los “territorios federales” como fue analizado *supra*, data del siglo pasado, particularmente de la Constitución de 1858, en la cual se los previó como “territorios despoblados que se destinen a colonias y los ocupados por tribus indígenas”. En la Constitución Federal de 1864, se previeron dichos Territorios para calificar “al régimen especial con que deben existir temporalmente regiones despoblados o habitadas por indígenas no civilizados”, agregándose que, por ello, “Tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión”. Toda la evolución constitucional posterior obedece a los mismos principios, recogidos escuetamente en la Constitución de 1961, teniendo en cuenta, en ese momento, los dos Territorios Federales que reunían las mencionadas características (Delta Amacuro y Amazonas), recientemente elevados a la categoría de Estados. De allí su contenido esencialmente dirigido a la protección de las comunidades indígenas, regulado en la Ley Orgánica de los Territorios Federales, como fue analizado “*supra*”.

Por tanto, no sólo la creación del Territorio Federal Vargas con la regulación propuesta es un anacronismo, sino que además constituye una contradicción, que atenta contra los derechos políticos de quienes allí habitan, al acudirse a la figura del Territorio Federal para supuestamente darle mayor autonomía al área del litoral central. Al contrario, eliminándosele al área del Municipio Vargas, su característica de ser parte del Distrito Federal, se le suprime al pueblo de dicho territorio el derecho de elegir Senadores por el Distrito Federal (art. 148), pues los Territorios Federales no eligen Senadores; y además, se disminuye la capacidad política de dicha población para elegir los Diputados según el número de habitantes requerido en la Ley Orgánica del Sufragio, pues conforme a la Constitución los Territorios Federales sólo elegirán un (1) Diputado (art. 151).

Por ello, la Ley puede considerarse que viola los derechos al sufragio activo de los habitantes del Municipio Vargas.

IV. LA EVENTUAL DESVIACIÓN DE PODER

En el Proyecto original que dio origen a esta Ley, en su Exposición de Motivos, se señaló expresamente por los proyectistas, que dado que constitucionalmente no era posible crear un Estado (Vargas) en dicho territorio del litoral central, se optaba por establecer un Territorio Federal. El Proyecto de Ley original, sin embargo, en su contenido pretendía crear un Estado, con todas sus instituciones, con el nombre de Territorio Federal. De allí el idéntico contenido que dicho Proyecto original tenía con las recientes Constituciones Estadales dictadas por algunas de las Asambleas Legislativas. En el Senado se cambió radicalmente el Proyecto de Ley, creándose pura y simplemente un Territorio Federal pero con una finalidad distinta a la misma, como resulta de las intervenciones de algunos Senadores y Diputados, al expresar que la verdadera intención, en realidad, es crear un nuevo Estado Vargas. Sin embargo, como ello constitucionalmente no es posible, se ha acudido a la figura del Territorio Federal para luego, mediante otra Ley convertirlo en Estado. Esto, sin duda, conforme al principio del artículo 206 de la Constitución, significa “desviación de poder”, es decir, utilizar una facultad o poder para otros fines distintos a los previstos en la norma —de ella existir—, lo que viciaría el acto de nulidad.

V. LA AUSENCIA DE PLANES Y LA SUPERPOSICIÓN DE AUTORIDADES

Por otra parte, es importante destacar que en nuestro conocimiento, no existe ningún estudio global de la Región Capital hecho por los entes de Planificación del Estado que aconsejen crear una nueva entidad política federada en el litoral central, y que haya servido de base a la propuesta presentada al Congreso y sancionada por la Cámaras Legislativas. La Ley sancionada parece más bien producto político, más de una emotividad local, que de un serio análisis del impacto que origina en un país la creación de una nueva entidad territorial, que modifica la división político-territorial existente. No debe dejar de destacarse, que las modificaciones a la misma son siempre decisiones políticas de gran importancia, que no pueden adoptarse a la ligera, como en nuestro criterio ha sucedido en este caso.

A todo evento, si de lo que se trata es de dar mayor autonomía política al territorio del litoral central, hoy Municipio Vargas, quizás debería comenzarse por establecer allí varios Municipios a lo largo de la costa, con una regulación especial.

No se olvide que todas las poblaciones importantes del litoral datan del período colonial y tienen suficiente base como para que pueda pensarse en Municipios en Caruao, Naiguatá, Caraballeda, Macuto, La Guaira, Maiquetía, Catia La Mar, y Carayaca, por ejemplo. En cambio, la Ley sancionada crea el Territorio Federal con un solo Municipio, duplicándose sin sentido la autoridad con un mismo e idéntico ámbito territorial: Gobernador, Alcalde y Concejo Municipal con la misma jurisdicción político-administrativa, como existía en los antiguos Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, por su carácter despoblado o poblado parcialmente por comunidades indígenas.

VI. LAS REGULACIONES LEGISLATIVAS INADECUADAS

Por último, la Ley que crea el Territorio Vargas, además al pretender a fines del Siglo XX crear esta entidad del territorio nacional en el litoral central, incurre en el anacronismo de remitir, para regir “la organización y funcionamiento del Territorio Federal Vargas en todo lo que sea aplicable” (art. 11), a la Ley Orgánica de los Territorios Federales de 1948, que en realidad, como se señaló *supra*, estaba destinada exclusivamente a los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro, como lo establecía en su artículo 1, fijando incluso, los límites de los mismos (art. 2 y 5), sus capitales (art. 3 y 6), y su división territorial en Departamentos (art. 4 y 7); así como su objeto protector de las comunidades indígenas, como fue analizado. Además, como se dijo, dicha Ley decayó y perdió vigencia por lo que la Ley sancionada, en definitiva, regula un vacío legislativo.

En realidad, el legislador, si pretendía crear este Territorio Federal, en el supuesto negado de que ello pudiera constitucionalmente hacerse, debió regular razonablemente la organización y funcionamiento de la entidad, y no dejar en el vacío dicho régimen, con todos los inconvenientes que ello puede generar; y menos aún remitir a un Reglamento para la determinación del régimen de la responsabilidad de los funcionarios públicos a los cuales se encomienda su administración.

La misma incongruencia se destaca, por ejemplo, en normas como la del artículo 9 que regula la Hacienda Pública del Municipio, que remite en cuanto a la participación del mismo en el situado constitucional del Territorio Federal, a lo que señale la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Sin embargo, basta leer esta Ley para apreciar que ella sólo y exclusivamente regula el régimen de dicha participación de los Municipios de los Estados; y si bien su normativa podría aplicarse a los Territorios Federales (art. 2), creándose uno nuevo como el que se pretende, debió regularse adecuadamente dicho régimen, a fin de evitar vacíos legislativos e incongruencias indeseables.

CAPÍTULO XI

SOBRE EL RÉGIMEN

DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Sección Primera: NOTAS Y DOCUMENTOS SOBRE LA ORDENACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Publicado en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor) y Norma Izquierdo Corser, Estudios sobre la Regionalización en Venezuela, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXI, Caracas 1977, pp. 283-318.

I. BASES PARA LA INTEGRACION Y COORDINACION ADMINISTRATIVA DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS (mayo 1969)

Documento elaborado a solicitud de la Dirección de Planeamiento Urbano del Ministerio de Obras Públicas.

1. En las más importantes experiencias de regionalización administrativa y de regionalización del desarrollo que se observan en el Derecho Comparado, el area metropolitana de la capital del Estado no se ha incluido dentro del proceso general de regionalización. La experiencia francesa en este sentido es clara, al mostrarnos un proceso de regionalización general para toda Francia, y un proceso particular y especial de regionalización de la Región de París.

2. Ahora bien, si este tratamiento especial de la Región Capital se produce en aquellos países altamente centralizados, en los cuales no existen desde el punto de vista institucional, dificultades de orden local que vencer porque exista una mayor o menor autonomía de las colectividades territoriales locales, con mucha mayor razón la especialidad del régimen de regionalización de la Región Capital es imprescindible en los países como el nuestro, de estructura federal. Sin embargo, en Francia, por ejemplo, a pesar de la enorme centralización estatal que permitió iniciar el proceso de regionalización con injerencia casi exclusivamente del Poder Central, se creó toda una estructura particular para la Región Capital, en la cual además del Poder Central, tienen injerencia las colectividades locales.

3. En Venezuela, siendo la estructura del Estado, aun cuando formalmente, la de un Estado Federal, ello conlleva a que en el desarrollo de la actividad administrativa diseminada en todo el territorio nacional, tengan competencias diversas la República, los Estados Federados y las Municipalidades. El proceso de regionalización en Venezuela, por tanto, no puede desarrollarse única y exclusivamente por el Poder Federal, sino que es necesario comprometer en el mismo a las entidades político-territoriales locales.

No se trata solamente de hacer participar en el proceso a dichas entidades sino, a través de un proceso de interesamiento, comprometerlas formalmente en el proceso de regionalización. En este sentido, en los países de estructura federal como en Venezuela, para lograr con certera efectividad realizaciones concretas de un proceso de regionalización administrativa y de regionalización del desarrollo, es necesario integrar a ese proceso a las entidades territoriales menores. Ello ciertamente *no se logra* con la constitución de enormes Consejos y Comisiones en los cuales tengan representantes las entidades territoriales menores, pero de muy dudosa efectividad.

4. Pero aparte de las consideraciones generales que nos inclinan a pensar que un proceso de regionalización en países de estructura federal no logra total efectividad sin que se *comprometa* en él a las entidades territoriales menores, que antes hemos señalado, en cuanto a la Región Capital o Región Metropolitana, ello es evidente.

5. En efecto, el proceso de coordinación administrativa y de desarrollo en el Area Metropolitana de Caracas, por ejemplo, no se puede lograr efectivamente, con la sola injerencia del Poder Nacional, ni con la sola participación de representantes de las Municipalidades que la integran, en amplios Consejos o Comisiones, que precisamente, por amplios, diluyen y esterilizan toda decisión política efectiva.

Dentro de las consecuencias de nuestra estructura federal, está el otorgamiento de una amplia autonomía a las municipalidades del país. En el Area Metropolitana de (bracas, esta autonomía está otorgada a la Municipalidad del Distrito Federal y la Municipalidad del Distrito Sucre, quienes tienen la libre gestión de las materias propias de la vida local entre las cuales se encuentran, conforme al Artículo 30 de la Constitución, muchas de las que interesan directa y particularmente a un proceso de coordinación administrativa y de desarrollo del Area, tales como: urbanismo, circulación (tránsito), asistencia social y policía municipal, aparte de otras materias en las cuales, también constitucionalmente, tienen injerencia las Municipalidades como, por ejemplo, el transporte urbano (Art. 136, ordinal 21 de la Constitución). Por tanto, un proceso de coordinación administrativa y de planificación del desarrollo en el Area Metropolitana de Caracas parece no tener ninguna garantía de efectividad desde el punto de vista político-administrativo, si no se compromete, en dicho proceso, a las Municipalidades del Distrito Federal y Estado Miranda, e inclusive a las autoridades del propio Estado Miranda.

6. En este sentido, paralelamente al Decreto de Regionalización, debe regularse la coordinación administrativa de la Región Capital o Región Metropolitana, para darle al Area Metropolitana el tratamiento especial que exige; tratamiento que, por otra parte, se desprende de la propia Constitución, al configurar el Area Metropolitana en su Artículo 11 y al disponer que por Ley Especial puedan

coordinarse las jurisdicciones existentes en dicha Area, sin menoscabo de la autonomía municipal.

7. Ahora bien, en ausencia de la Ley Especial señalada, la cual, dada la autorización constitucional indicada, resolvería todos los problemas institucionales que se plantean en el Area Metropolitana de Caracas, el proceso de compromiso de la Municipalidad del Distrito Federal y Distrito Sucre, y del Estado Miranda, no podría lograrse por la sola vía del Decreto Ejecutivo, sino que sería necesario un compromiso o acuerdo de derecho público entre las entidades territoriales referidas. El compromiso municipal, por tanto, exige la constitución de Mancomunidades entre la Municipalidad del Distrito Federal y la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, para la prestación en común y en forma conjunta con el Poder Nacional, de todas aquellas materias que interesan al desarrollo y tratamiento global del Area Metropolitana de Caracas y que, por sus respectivas competencias, exigen la intervención de las diversas autoridades nacionales, estatales y municipales indicadas.

8. En esta forma, el proceso de gestión conjunta y uniforme de ciertas materias y, en general, del desarrollo del Area Metropolitana, debe iniciarse por la base, es decir, por el compromiso de las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area, para lograr, en una etapa inmediata, la integración de la autoridad mancomunada con el Poder Nacional, en una Autoridad Metropolitana. Se exige, por tanto, como paso previo, la transferencia de ciertas competencias municipales a una nueva Autoridad Metropolitana, que nazca, como consecuencia del acuerdo de mancomunidad, con la participación en la misma del Poder Nacional. Por ello, el segundo paso sería la delegación de ciertas competencias por parte del Poder Nacional, en esta nueva Autoridad Metropolitana, en la cual participe el mismo Poder Nacional junto con las Municipalidades mancomunadas.

9. En primer lugar, sería necesario, por tanto, estructurar convenios de mancomunidad mediante los cuales los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda acuerden gestionar en común y mancomunadamente, una serie de actividades y de servicios, tales como: planificación urbanística, transporte urbano, policía municipal, tránsito terrestre, aseo urbano, etc. En dichos convenios de mancomunidad, podría regularse, en normas muy generales, pero a la vez fundamentales, las actividades y servicios que se gestionarán mancomunadamente. Para ello, las Municipalidades podrían acordar que la mancomunidad gestionaría de inmediato una concreta actividad, como sería, por ejemplo, la planificación urbanística, lo que permitiría la redacción de las normas básicas y generales de acción. En esta forma se dejaría abierta, para una regulación posterior, también adoptada en común por las Municipalidades, las otras materias que se quiera gestionar integrada y mancomunadamente, por la misma Autoridad Metropolitana.

10. En segundo lugar, los acuerdos mancomunados indicados anteriormente, establecerían que la gestión de las actividades y servicios corresponderían a un Consejo Metropolitano de composición reducida, integrado por funcionarios municipales y estatales, por ejemplo, por el Gobernador del Distrito Federal quien, como miembro del Gabinete y siendo el funcionario de mayor jerarquía en el Area, lo presidiría; por el Gobernador del Estado Miranda; por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal y por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. Las Municipalidades mancomunadas, en los

acuerdos respectivos, acordarían además integrar a dicho Consejo a un alto funcionario nacional, que actuaría como Director Ejecutivo del Consejo Metropolitano, dependiendo de éste, nombrado por el Presidente de la República, y al cual estarían ligados los diversos organismos nacionales con competencia en las actividades y servicios a integrar en el Area Metropolitana de Caracas. Este funcionario debería ser el Jefe de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital previsto en el Decreto de Regionalización. Además, en los acuerdos de mancomunidad se establecerían mecanismos y procedimientos, según las materias y servicios, a través de los cuales se comprometería a las diversas autoridades nacionales y municipales, a respetar y acoger la planificación, realización o prestación de las actividades diversas en forma mancomunada y conjunta, determinada por el Consejo Metropolitano.

11. De acuerdo a este mecanismo, la normativa general de la Autoridad Metropolitana que surgiría de la mancomunidad municipal y de la participación del Poder Nacional en la misma, estaría determinada por dos tipos de instrumentos: en primer lugar, por las normas municipales que se adopten en los acuerdos de mancomunidad municipal; y, en segundo lugar, por las normas que se establezcan por vía de Decreto Ejecutivo, por el cual se acuerde, nacionalmente, la coordinación de las actividades nacionales con las de las mancomunidades en el Atea Metropolitana de Caracas y, por tanto, la integración, en el Consejo Metropolitano, del alto funcionario nacional a que se ha hecho referencia.

II. PROYECTO INCONCLUSO DE DECRETO SOBRE COORDINACION ADMINISTRATIVA EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS (1971)

Contenido Proyectado

Título I	Disposiciones Generales.
Título II	De las Autoridades Metropolitanas.
Capítulo I	Del Concejo Metropolitano de Caracas.
Capítulo II	De los Comités Metropolitanos.
Capítulo III	Disposiciones Comunes.
Título III	De la coordinación en materia de Planificación Urbanística
Capítulo I	Del Comité Metropolitano de Planificación Urbanística.
Capítulo II	De los Planes de Desarrollo Urbanístico del Area Metropolitana de Caracas.
Sección Primera:	Disposiciones Generales.
Sección Segunda:	De la elaboración del Plan General.
Sección Tercera:	De la aprobación del Plan General.
Sección Cuarta:	De la ejecución del Plan General.
Capítulo III	De las Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanístico.
Título IV	De la coordinación en materia de Tránsito y Transporte Colectivo.

Título V	De la coordinación en materia de Policía Metropolitana.
Título VI	De la coordinación en materia de Aseo Urbano.
Título VII	De la coordinación en materia de Asistencia Médica.
Título VIII	De la coordinación en materia de Acueducto.
Título IX	De la coordinación en materia de Vivienda.

El Presidente de la República

En uso de las atribuciones que le confieren los ordinales y 10 del Artículo 190 de la Constitución, y de conformidad con lo establecido en los ordinales 14, 20 y 21 del Artículo 136 de la *Constitución* y con lo previsto en los Artículos 6, 19 y 24 del Decreto-Ley N° 492 de diciembre de 1958, en Consejo de Ministros

Considerando:

Que de acuerdo al Artículo 11 de la Constitución debe dictarse una Ley especial que coordine las distintas autoridades nacionales, estatales, del Distrito Federal y municipales que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana de Caracas,

Considerando:

Que mientras se dicte esa Ley especial por el Soberano Congreso Nacional, es deber del Ejecutivo Nacional y de las demás unidades públicas territoriales coordinar las diversas actividades públicas que se desarrollan en la ciudad capital,

Considerando:

Que por ser la ciudad de Caracas la sede del Poder Nacional, y el centro urbano de mayor importancia en el país, el Poder Nacional aporta considerables cantidades al Presupuesto del Distrito Federal y del Estado Miranda, y adelanta planes para la ejecución de obras de gran envergadura financiera en el Area Metropolitana de Caracas;

Considerando:

Que la ausencia de mecanismos de coordinación de las actividades públicas en el Area Metropolitana de Caracas incide desfavorablemente sobre el ordenado desarrollo urbano, económico y social de la ciudad;

Considerando:

Que en diversas oportunidades las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda han exhortado al Ejecutivo Nacional para el establecimiento de sistemas de coordinación de las actividades nacionales estatales y municipales en el Area Metropolitana de Caracas, y en especial, las relativas al transporte urbano, tal como se evidencia de los Acuerdos de 16 de agosto de 1967 y 22 de julio de 1968 del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, respectivamente;

Decreta

TÍTULO I
Disposiciones Generales

Artículo 1° La coordinación de las actividades realizadas por las autoridades nacionales, estatales, del Distrito Federal y municipales, en el Area Metropolitana de Caracas, se hará conforme a las normas contenidas en el presente Decreto, sin perjuicio de las respectivas autonomías municipales y estatales.

Artículo 2° A los efectos del presente Decreto, se entiende por Area Metropolitana de Caracas el territorio comprendido por el Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda.

Unico. El Presidente de la República podrá incorporar al sistema de coordinación establecido en el presente Decreto otras áreas ubicadas dentro del Estado Miranda.

TÍTULO II
De las Autoridades Metropolitanas

Capítulo I
Del Consejo Metropolitano De Caracas

Artículo 3° La coordinación de las actividades estatales realizadas en el Area Metropolitana de Caracas, estará a cargo del Consejo Metropolitano de Caracas, integrado de la siguiente manera:

- 1) El Gobernador del Distrito Federal, quien lo presidirá;
- 2) El Gobernador del Estado Miranda;
- 3) El Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal;
- 4) El Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda;
- 5) El Ministro de Obras Públicas;
- 6) El Ministro de Sanidad y Asistencia Social;
- 7) El Ministro de Relaciones Interiores;
- 8) El Ministro de Comunicaciones;
- 9) El Ministro de Educación;
- 10) El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (o el Jefe de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital) ;
- 11) El Director Gerente del Banco Obrero;
- 12) El Presidente del Centro Simón Bolívar S.A.;
- 13) Dos miembros de la libre designación y remoción del Presidente de la República.

Unico. En los casos de incorporación al sistema de coordinación del Area Metropolitana de Caracas, de territorios en los cuales tengan jurisdicción otras

Municipalidades, uno de los dos miembros indicados en último lugar será el Presidente de uno de los Concejos Municipales con jurisdicción en la zona, designado de común acuerdo por las diversas Municipalidades señaladas.

Artículo 4° Corresponde al Consejo Metropolitano de Caracas, con-forme a los proyectos que le presenten los diversos comités metropolitanos:

- a) Coordinar, de acuerdo a las normas establecidas en el presente Decreto, las actividades que realicen las diversas autoridades nacionales, estatales y municipales en el Area Metropolitana de Caracas, que por su naturaleza exijan un tratamiento integrado;
- b) Estudiar y aprobar los planes coordinados de desarrollo urbanístico del Area Metropolitana de Caracas.
- c) Formular proposiciones al Ejecutivo Nacional sobre el desarrollo del Area Metropolitana de Caracas y sobre la ejecución de obras y actividades por los diversos organismos ejecutivos, institutos autónomos y empresas del Estado.
- d) Formular recomendaciones a las Autoridades del Estado Miranda y a sus Municipalidades para la ejecución de obras y actividades en el Area Metropolitana de Caracas.
- e) Coordinar el financiamiento y los medios de ejecución de las diversas obras que se decidiesen y realicen en el Area Metropolitana de Caracas.

Artículo 5° y Las diversas autoridades nacionales, estatales y municipales con jurisdicción en el Area Metropolitana de Caracas, así como las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de interés común para la zona, podrán someter a la consideración del Consejo Metropolitano de Caracas, todos aquellos planes y proyectos sobre servicios y actividades que incidan sobre el desarrollo integrado de la zona.

Artículo 6° El Consejo Metropolitano de Caracas se reunirá, por lo menos, el segundo martes de cada mes, en la sede de la Gobernación del Distrito Federal. El Gobernador del Distrito Federal convocará, además, otras reuniones del Consejo Metropolitano cuando la materia a considerar, a su juicio, lo amerite. Dichas convocatorias se harán por escrito, en las cuales se indicará el objeto preciso de la reunión respectiva.

Artículo 7° Las decisiones del Consejo Metropolitano se adoptarán con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En aquellos casos en que alguno de los miembros del Consejo Metropolitano haya notificado a éste antes de la reunión correspondiente su apreciación de que la materia a tratar no interesa particularmente al organismo nacional que representa, y su voluntad de no asistir a la reunión respectiva, su voto no se tomará en cuenta a los efectos de establecer el quórum requerido.

Artículo 8° Las decisiones adoptadas por el Consejo Metropolitano de Caracas serán vinculantes para los diversos organismos en él representados. Sin embargo, en aquellos supuestos en que conforme a las respectivas normas que regulan dichos organismos representados en el Consejo Metropolitano, las decisiones respectivas, deban ser aprobadas por otro organismo colegiado o no, se entenderá aceptada y aprobada la decisión si en el lapso de quince días después de sometida a la consideración del órgano que debe dar su aprobación, éste no la objeta.

Artículo 9º El Consejo Metropolitano de Caracas dispondrá de un Secretario Ejecutivo, nombrado por resolución del Gobernador del Distrito Federal. El Consejo Metropolitano de Caracas fijará las atribuciones y deberes del Secretario Ejecutivo de la misma.

Artículo 10. A las reuniones del Consejo Metropolitano asistirá el Secretario Ejecutivo, con voz pero sin voto. Asimismo, podrán asistir a dichas reuniones, cuando el Consejo lo juzgue conveniente, representantes de otros organismos públicos o privados.

Capítulo II **De los Comités Metropolitanos**

Artículo 11. Se constituyen los siguientes Comités Metropolitanos, integrados por los funcionarios que se indican en los Títulos III y siguientes de este Decreto;

- 1) Comité Metropolitano de Planificación Urbanística
- 2) Comité Metropolitano de Transporte Colectivo
- 3) Comité Metropolitano de Tránsito Urbano
- 4) Comité Metropolitano de Vivienda
- 5) Comité Metropolitano de Policía Urbana
- 6) Comité Metropolitano de Aseo Urbano
- 7) Comité Metropolitano de Asistencia Pública
- 8) Comité Metropolitano de Acueductos y Alcantarillados
- 9) Comité Metropolitano de Educación
- 10) Comité Metropolitano de Teléfonos
- 11) Comité Metropolitano de Electricidad
- 12) Comité Metropolitano de Gas

Parágrafo Unico. El Presidente de la República podrá crear otros Comités Metropolitanos o modificar la constitución de los existentes.

Artículo 12. Los Comités Metropolitanos, dentro de sus respectivas competencias, tendrán las siguientes atribuciones:

- 1) Proponer al Consejo Metropolitano de Caracas, conforme a las normas previstas en el presente Decreto, todos los planes y proyectos de coordinación de las actividades que realicen los organismos públicos en ellos representados;
- 2) Determinar las labores que, en ejecución de los planes y proyectos señalados anteriormente, deberán realizar los diversos organismos en ellos representados;
- 3) Velar porque los organismos en ellos representados, realicen sus respectivas actividades, coordinadamente, conforme a los planes y programas aprobados por el Consejo Metropolitano de Caracas, y conforme a las normas establecidas en el presente Decreto;

4) Las establecidas en este Decreto respecto a las diversas materias de coordinación;

5) Cualesquiera otras que les determine el Consejo Metropolitano de Caracas.

Artículo 13. Los Comités Metropolitanos se reunirán por lo menos los días lunes de cada semana, en la sede del organismo al cual pertenezca el funcionario que preside el Comité respectivo. Dicho funcionario podrá convocar, además, otras reuniones del respectivo Comité, cuando la materia a considerar, a su juicio, lo amerite. Dichas convocatorias se harán por escrito, en las cuales se indicará el objeto preciso de la reunión respectiva.

Artículo 14. Las decisiones de los Comités Metropolitanos se adoptarán con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Artículo 15. Los diversos organismos representados en los Comités Metropolitanos deberán obligatoriamente someter a la consideración de los mismos, todos los proyectos, planes o programas de actividades, obras y servicios que proyecten desarrollar en el Area Metropolitana de Caracas, así como a realizarlos conforme a los planes y programas aprobados por el Consejo Metropolitano de Caracas.

Capítulo III

Disposiciones Comunes

Artículo 16. Todas las entidades oficiales deberán suministrar al Consejo Metropolitano de Caracas y a los diversos Comités, toda la información y colaboración necesaria para el cabal desempeño de sus funciones.

Artículo 17. Los diferentes organismos oficiales que ejecuten programas relacionados con el desarrollo del Area Metropolitana de Caracas deberán, con la suficiente antelación, remitirlos al Consejo Metropolitano de Caracas, a fin de lograr la debida coordinación con los otros programas de las otras entidades.

TÍTULO III

DE LA COORDINACION EN MATERIA DE PLANIFICACION URBANISTICA

Capítulo I

Del Comité Metropolitano de Planificación Urbanística

Artículo 18. El Comité Metropolitano de Planificación Urbanística estará compuesto por los siguientes funcionarios:

1) El Director de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, quien lo presidirá;

2) El Jefe del Departamento de Urbanismo de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia;

3) El Director de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas;

4) El Director de la Oficina Ministerial del Transporte del Ministerio de Obras Públicas;

5) El Concejal Presidente de la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal del Distrito Federal;

- 6) El Concejal Presidente de la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda;
- 7) El Director de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal;
- 8) El Subdirector del Banco Obrero;
- 9) El Gerente del Centro Simón Bolívar;
- 10) El Director de Obras y Servicios de la Gobernación del Distrito Federal;
- 11) El Ingeniero Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Parágrafo Único. Podrán ser convocados para asistir a las reuniones del Comité Metropolitano de Planeamiento Urbano, el Director de Catastro del Distrito Federal y el Director de Catastro del Distrito Sucre del Estado Miranda. Dichos funcionarios, al ser convocados, tendrán derecho a voz y voto en las reuniones del Comité.

Artículo 19. Corresponde al Comité Metropolitano de Planeamiento Urbano:

- 1) Preparar coordinadamente, conforme a las normas que se establecen en los artículos siguientes y de acuerdo con los planes nacionales o regionales que se dicten, el Proyecto del Plan General de Ordenación Urbanística de Caracas, y en general, los planes de desarrollo urbanístico del Area Metropolitana de Caracas, así como las actualizaciones y modificaciones de los mismos que deben ser dictados por los respectivos Concejos Municipales, a proposición del Consejo Metropolitano de Caracas;
- 2) Preparar coordinadamente, los planes especiales y parciales de urbanismo y sus respectivos programas de actuación;
- 3) Preparar coordinadamente las regulaciones urbanísticas del suelo, con precisión de los usos del mismo, en función de los requerimientos de interés público y social; los cuales deben ser dictados por los respectivos Concejos Municipales;
- 4) Coordinar los medios de vigilancia y control de la ejecución de los planes de desarrollo urbanístico a través de las diversas entidades nacionales o municipales competentes, exigiendo su cumplimiento;
- 5) Programar las recomendaciones que debe hacer el Consejo Metropolitano de Caracas a los organismos nacionales, estatales y municipales competentes, así como a las instituciones de renovación urbana, la realización de actividades e inversiones necesarias para el desarrollo urbanístico del Area Metropolitana de Caracas.
- 6) Promover y realizar las consultas públicas sobre los proyectos de planes que prepare coordinadamente, para conocer la opinión de los entes interesados de la comunidad, públicos o privados;
- 7) Preparar y revisar los proyectos de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que formen el desarrollo urbanístico del Area Metropolitana de Caracas, con el fin de que, una vez aprobados, sean sometidos por el Consejo Metropolitano de Caracas, al estudio de las Municipalidades respectivas;
- 8) Estimular el interés público a fin de lograr de los particulares e instituciones privadas, su colaboración para la mejor realización de los planes de urbanismo;

9) Preparar las recomendaciones que el Consejo Metropolitano de Caracas debe hacer a los organismos competentes para la adopción de medidas que estimulen o limiten la actividad de los individuos o instituciones privadas para la mejor orientación y realización de los planes de urbanismo;

10) Las demás que le sean atribuidas por el Consejo Metropolitano de Caracas.

Parágrafo Unico. A los efectos de este Decreto se entiende por desarrollo urbanístico las actividades de parcelación o reparcelación del suelo, de ejecución de cualquier tipo de edificaciones, vías o servicios, de establecimiento o cambio de uso o destino de terreno o edificaciones realizadas en cualquier tipo de área urbana, suburbana o rural.

Artículo 20. Para la realización de sus atribuciones de coordinación en materia de planificación urbanística, el Comité Metropolitano de Urbanismo podrá integrar las oficinas y dependencias de todos o algunos de los organismos representados en el mismo, bajo la dirección del Comité.

Artículo 21. Las atribuciones conferidas en este Decreto al Consejo Metropolitano de Caracas y al Comité Metropolitano de Urbanismo, no limitarán las facultades que correspondan de acuerdo a su autonomía a las Municipalidades del Area Metropolitana de Caracas, conforme a las atribuciones constitucionales de la misma.

Capítulo II

De los Planes de Desarrollo Urbanístico del Area Metropolitana de Caracas

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 22. El planeamiento urbanístico previsto en este Decreto comprende la elaboración, aprobación y ejecución de planes territoriales, referidos a las diferentes zonas del Area Metropolitana, y de planes especiales, referidos a las diferentes actividades que se quieran regular.

Son planes territoriales: el Plan General de Ordenación Urbanística referido a toda el Area Metropolitana, los planes parciales referidos a diferentes zonas del Area Metropolitana y los proyectos de urbanización. Son planes particulares aquellos que con tal carácter acuerden los Concejos Municipales, a solicitud del Consejo Metropolitano de Caracas y previo dictamen del Comité Metropolitano de Urbanismo para la protección del paisaje, la conservación del acervo histórico, el saneamiento de poblaciones, el establecimiento de zonas recreacionales o cualesquiera otras finalidades análogas.

Artículo 23. Los planes territoriales y especiales y sus respectivas normas y ordenanzas, una vez aprobados, tendrán vigencia, hasta tanto no sean legalmente sustituidos o modificados. Cualquier reforma introducida en ellos, así como aquellas que afecten a cualquiera de sus elementos, se sujetarán a los mismos trámites establecidos para su formación.

Artículo 24. El Plan General de Ordenación Urbanística contendrá:

- a) La delimitación precisa de las áreas urbanas, suburbanas y rurales.

- b) La división en zonas del territorio del Area Metropolitana, determinando para cada una de ellas las características peculiares exigibles a su desarrollo urbanístico.
- c) El señalamiento de las zonas destinadas a residencia y a otros usos.
- d) La indicación de los espacios reservados a áreas verdes.
- e) El trazado de las vías que se deban crear, conservar o modificar.
- f) El programa de desarrollo con expresión de las etapas y de los plazos previstos.
- g) El estudio económico-financiero que justifique las posibilidades reales de la ejecución del Plan.
- h) El dictamen jurídico que acredite la licitud de los poderes a ejercerse.
- i) Los demás elementos complementarios que se precisen, especialmente los que determinen las normas y procedimientos técnicos coordinados y unificados por el Poder Nacional de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Artículo 25. Los demás planes territoriales y los planes especiales contendrán aquellos elementos que establezca el Comité Metropolitano de Urbanismo, aprobados por el Consejo Metropolitano de Caracas.

Sección Segunda: De la elaboración del Plan General

Artículo 26. Conforme a lo establecido en el Artículo 19 de este Decreto, corresponde al Comité Metropolitano de Urbanismo la realización de todos los estudios y trabajos tendientes a la elaboración coordinada del Proyecto del Plan de Ordenación Urbánística de Caracas, así como su actualización y revisión.

Artículo 27. El Comité Metropolitano de Urbanismo deberá solicitar para la elaboración del Plan General, la participación y la colaboración de los organismos y empresas públicas que realicen actividades conexas, directa o indirectamente con la Ordenación Urbánística del Area Metropolitana de Caracas.

Artículo 28. El Plan General deberá estar coordinado e integrado dentro de los planes nacionales o regionales de ordenación territorial que se establezcan por los organismos competentes.

Artículo 29. El Proyecto del Plan General que elabore el Comité Metropolitano de Urbanismo deberá constar del material gráfico y de la reglamentación y explicación necesaria para su mejor comprensión.

Artículo 30. Una vez elaborado el Proyecto del Plan General por el Comité Metropolitano de Urbanismo, deberá ser sometido al conocimiento del Consejo Metropolitano de Caracas. Sin embargo, antes de someterlo al conocimiento de dicho Consejo Metropolitano, el Comité Metropolitano de Urbanismo deberá poner el Proyecto de Plan General a información o consulta pública, durante el lapso de dos meses, en cuyo transcurso cualquier organismo o empresa, público o privada, y en general, cualquier interesado, podrá hacer las observaciones que estimen oportunas.

El Comité estudiará y examinará las alegaciones aducidas y hará las modificaciones del proyecto original que considere pertinentes.

Artículo 31. El Consejo Metropolitano de Caracas, estudiado el expediente a que se refiere el artículo anterior, adoptará el Plan y lo remitirá con todos sus recaudos a los respectivos Concejos Municipales que tienen jurisdicción en el Área Metropolitana de Caracas para su aprobación.

Sección Tercera: De la Aprobación del Plan General

Artículo 32. Dentro del lapso de tres (3) meses contados a partir de la recepción del Proyecto del Plan General, los Concejos Municipales coordinados en el planeamiento urbanístico del Área Metropolitana de Caracas deberán decidir sobre la aprobación del mismo.

Artículo 33. El Plan General, una vez aprobado, tendrá vigencia indefinida. Sin embargo, el Comité Metropolitano de Urbanismo evaluará y revisará quinquenalmente el programa de desarrollo del Plan General y lo someterá a los Concejos Municipales conforme a lo previsto en el Capítulo anterior.

Artículo 34. Todos los actos de los Concejos Municipales, relacionados con el Plan General, deberán publicarse en sus respectivas *Gacetas Municipales*.

Sección Cuarta: De la Ejecución del Plan General

Artículo 33. Tanto el Plan General, como sus modificaciones, actualizaciones o revisiones entrarán en vigencia una vez publicada la aprobación de los Concejos Municipales en las *Gacetas Municipales* respectivas.

Artículo 36. El Plan General, sus modificaciones, actualizaciones y revisiones, serán públicos, pudiendo cualquiera persona consultarlo e informarse en las Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos correspondientes.

Todo interesado tendrá el derecho a que las Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos le indiquen por escrito, en el plazo de dos meses a contar de la fecha de recepción de la solicitud, el régimen aplicable a una zona o a un inmueble determinado, oído previamente el Comité Metropolitano de Urbanismo.

Artículo 37. En el Área Metropolitana de Caracas no podrá realizarse ningún desarrollo urbanístico sin la obtención del acuerdo previo de las Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos correspondientes, sobre su conformidad con el Plan General y con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables, oído previamente el Comité Metropolitano de Urbanismo.

En consecuencia, las Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos correspondientes, deberán dar su acuerdo previo a toda tramitación de permisos para parcelamientos, movimientos de tierra y cambios de uso o destino de terrenos o edificaciones.

Asimismo, velarán porque los Organismos de Control Urbanísticos, en la concesión de permisos para obras de nueva planta, modificaciones de estructuras o aspecto exterior de las edificaciones y demoliciones y colocación de carteles visibles desde la vía pública, observen estrictamente los lineamientos generales establecidos en los planes de desarrollo urbanístico. Serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno, los permisos otorgados contraviniendo el Plan General en vigencia, o bien las prohibiciones legales.

Artículo 38. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General, si resultaren disconformes con él, se considerarán como de “uso No CONFORME”.

En consecuencia, no podrán efectuarse en ellos obras de consolidación, ni de ampliación o de nueva planta hasta tanto se adapten al Plan General aprobado. Se permitirán sólo las pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, el ornato, la seguridad y las imprescindibles para la conservación del mismo.

Unico. Sin embargo, cuando la expropiación no estuviese prevista para efectuarse en los próximos diez (10) años, las Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos, previa opinión del Comité Metropolitano de Urbanismo, podrán autorizar determinadas obras provisionales en edificios, instalaciones y solares, siempre que se enmarquen dentro de los objetivos generales del Plan y no encarezcan y obstaculicen la expropiación futura.

Artículo 39. El Programa de Desarrollo del Plan General fijará el orden de prioridad de las realizaciones, refiriéndose a sus respectivos plazos.

Las declaraciones de prioridad tendrán como único objeto, dirigir y encauzar el desarrollo urbanístico hacia sectores más convenientes en un mismo nivel de intereses públicos. Los respectivos Concejos Municipales podrán modificar el orden, siempre por motivos de utilidad general, oída previamente la opinión del Comité Metropolitano de Urbanismo.

Artículo 40. Fundándose en motivos de interés turístico o estético, los Concejos Municipales podrán acordar, con el asesoramiento del Comité Metropolitano de Urbanismo, que se efectúen las obras de conservación y las reformas adecuadas en fachadas o espacios visibles aun cuando no se encuentren previamente incluidas en el Plan General.

Capítulo III

De las Oficinas de Planificación Urbanística Municipales

Artículo 41. Las actividades de ejecución de los Planes de Desarrollo Urbanístico, así como de control y fiscalización de su cumplimiento, se realizarán por las respectivas Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos.

Artículo 42. El Comité Metropolitano de Urbanismo, de conformidad con lo previsto en el Artículo 12, Ordinal 2º de este Decreto, podrá determinar las labores que de acuerdo a lo establecido en el Artículo anterior, deberán realizar coordinadamente las respectivas Oficinas Municipales de Planificación y Control Urbanísticos.

III. ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE COORDINACIÓN DE LA REGION CAPITAL Y DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS (1974)*

El Presidente de la República

En uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1° y 10 del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con lo establecido en los ordinales 6° y 8° del artículo 23 del Estatuto Orgánico de Ministerios y en el artículo 80 de la Ley del Banco Obrero, y conforme a lo previsto en los artículos 6°, 19 y 24 del Decreto N° 492 de fecha 30 de diciembre de 1959,

Considerando

Que la Región Capital y el Area Metropolitana de Caracas constituyen ámbitos de actividad esencial del sector público que requieren de una adecuada coordinación;

Considerando

Que diversos organismos tanto de la administración central como descentralizada realizan múltiples actividades en la Región Capital y el Area Metropolitana de Caracas, en concurrencia con las Administraciones del Distrito Federal, del Estado Miranda y de las Municipalidades respectivas, sin una efectiva coordinación.

Considerando

Que hasta tanto el Soberano Congreso Nacional dicte la Ley especial de coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana de Caracas, el Ejecutivo Nacional debe velar por dicha coordinación;

Decreta

el siguiente Reglamento de Coordinación de la Región Capital y del Area Metropolitana de Caracas

**TÍTULO I
DE LA REGION CAPITAL**

**CAPÍTULO I
*Del Gobierno Regional***

Artículo 1° El Gobierno Regional de la Región Capital estará a cargo de un Consejo de Gobierno Regional, integrado por el Gobernador del Distrito Federal, quien lo presidirá como Comisionado Presidencial para la Región Capital, por el

* Documento elaborado a solicitud del Gobernador del Distrito Federal.

Gobernador del Estado Miranda, y por dos representantes de las Municipalidades del Distrito Federal y del Estado Miranda, elegidos por la Asociación de Municipalidades de la Región Capital que deberá constituirse en la misma.

La representación de las Municipalidades deberá recaer siempre en alguno de los Presidentes de los Concejos Municipales, en funciones.

Artículo 2° Corresponde al Consejo de Gobierno Regional el cumplimiento de la política nacional y regional de desarrollo económico, social y físico y de ordenación territorial y urbana en la Región Capital. A tal efecto, en particular, le corresponde a dicho Consejo, velar por la coordinación de todos los programas a cargo de la administración pública nacional, estatal y municipal en la Región y por la vigilancia de su ejecución conforme a los planes nacionales y regionales, y conforme a lo pautado por la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

Además, corresponde al Consejo de Gobierno Regional, promover la debida participación de las administraciones del Distrito Federal y Estado Miranda y sus respectivas Municipalidades, en la conducción de los asuntos regionales.

Parágrafo Unico. Las instrucciones y directivas nacionales correspondientes serán dadas al Consejo de Gobierno Regional por el Presidente de la República directamente o por órgano del Ministro de Relaciones Interiores.

Artículo 3° En especial, corresponde al Consejo de Gobierno Regional:

1. Adoptar la política de desarrollo regional conforme a las orientaciones del Plan de la Nación.
2. Aprobar el Plan de Desarrollo Regional y los Planes Operativos anuales a propuesta de los órganos de la Administración Regional.
3. Promover la creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de la Región y de las estructuras y mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de sus pobladores en el análisis y formulación de las políticas de desarrollo.
4. Participar en la Comisión que selecciona y aprueba los programas que deben ejecutarse en forma coordinada entre los Estados, Municipalidades y el Ejecutivo Nacional, conforme a lo establecido en los artículos 2°, 3° y 19 de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional.
5. Propiciar el estudio y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo de la Región o de partes de la misma en concordancia con el Plan de la Nación, y en su caso acordar la constitución de Autoridades de Areas para proyectos específicos.
6. Informar al Ejecutivo Nacional sobre la ejecución del Plan de la Nación, en la parte relativa a la región, por los servicios dependientes de la administración pública nacional.

Artículo 4° El Comisionado Presidencial para la Región Capital tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno Regional, en tanto que Presidente del mismo.

2. Ejercer todas aquellas funciones que le confiera el Consejo de Gobierno Regional y las que no puedan ser ejercidas colectivamente.
3. Ejercer la Administración Regional.
4. Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Artículo 5º Los Directores, Jefes de Servicios y demás funcionarios de la administración pública nacional que actúen en la Región, prestarán al Consejo de Gobierno Regional y al Comisionado Presidencial para la Región Capital, toda la colaboración que les sea requerida, y le facilitarán la información que éste requiera para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 6º El Gobernador del Estado Miranda, en su jurisdicción, tendrá el carácter de delegado del Consejo Regional de Gobierno, y como tal, vigilará la ejecución de los programas de desarrollo a cargo de las administraciones nacionales, estatales y municipales conforme al Plan de la Nación y a los planes regionales.

CAPÍTULO II

De la Administración Regional

Artículo 7º La administración de la Región corresponderá al Comisionado Presidencial para la Región, quien para el cumplimiento de sus atribuciones estará asistido por los Directores Regionales sectoriales de la administración pública nacional, así como por los funcionarios de las administraciones del Distrito Federal y del Estado Miranda que se determinen por los Gobernadores respectivos.

Artículo 8º Corresponde al Comisionado Presidencial para la Región en tanto que Administrador de la misma:

1. Coordinar la elaboración y ejecución de todos los programas a cargo de la administración pública nacional, estatal y municipal en la Región.
2. Asegurar que la inversión del Situado Constitucional de los Estados y Municipalidades en la Región se realice coordinadamente con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, en conformidad con la Ley Orgánica respectiva.
3. Promover la celebración de convenios entre el Distrito Federal y el Estado Miranda, y de mancomunidades intermunicipales en el ámbito de la Región, de manera que se asegure una inversión coordinada a escala regional, de los recursos del sector público.
4. Auxiliar al Ejecutivo Nacional en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la región, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación.
5. Supervisar y controlar las labores de la Oficina Regional de Coordinación y Planificación.
6. Asegurar la oportuna elaboración de los planes, programas y proyectos de desarrollo regional y someter a la consideración del Consejo de Gobierno Regional aquellos que éste deba adoptar.
7. Coordinar la actuación de los Directores Regionales Sectoriales de la administración pública nacional en el ámbito regional, a cuyo efecto podrá crear los

grupos de trabajo que estime convenientes para el mejor desarrollo de sus facultades de coordinación y control.

8. Vigilar y controlar la ejecución de los programas de desarrollo a cargo de las administraciones nacionales, estatales y municipales conforme al Plan de la Nación y a los Planes Regionales e informar del resultado de ello tanto al Consejo de Gobierno Regional como al Presidente de la República.

9. Controlar la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la Región y de los planes regionales.

10. En general, cumplir todas las funciones de gestión de la Región.

Artículo 9º Para la ejecución de proyectos específicos en áreas determinadas de la Región, el Consejo de Gobierno Regional podrá constituir autoridades de áreas con funciones de coordinación y ejecución de programas de desarrollo.

Las Autoridades designadas para áreas específicas tendrán, en el ámbito de las mismas, las funciones del Comisionado Presidencial para la Región en cuanto les sean aplicables, y actuarán como delegados del mismo. Las autoridades de áreas específicas deberán integrar al manejo y gestión de los programas del área, a las mancomunidades intermunicipales que se establezcan para asegurar a las Municipalidades la adecuada participación en la gestión de los servicios o actividades comunes.

Artículo 10. La Administración Regional dispondrá de los servicios que sean necesarios, determinados por el Consejo de Gobierno Regional, y el costo de su funcionamiento será pagado con cargo al Situado Constitucional de la Región conforme a la Ley Orgánica respectiva.

CAPÍTULO III

De la Planificación Regional

Artículo 11. Corresponde a la Administración Regional, conforme a los lineamientos establecidos en el Plan de la Nación y a las directivas establecidas por el Ejecutivo Nacional por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, las labores de planificación del desarrollo regional.

A tal efecto, como órgano asesor permanente de la Administración Regional, en la Región Capital funcionará una Oficina de Coordinación y Planificación de la Región, dependiente administrativamente de la Administración Regional, y desde el punto de vista normativo, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 12. La Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital será constituida mediante un convenio celebrado entre el Estado Miranda, el Distrito Federal, la Asociación de Municipalidades de la Región Capital, el Ministerio de Obras Públicas y la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y el cual será suscrito conforme al marco establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En dicho convenio se establecerá la estructura y funcionamiento de la oficina.

Parágrafo Unico. Hasta tanto se celebre dicho convenio y se constituya la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital, sus funciones se realizarán por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

Artículo 13. La Administración de la Región Metropolitana, con la asistencia de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital, será el organismo encargado de coordinar todas las acciones y programas de desarrollo económico, social, físico y de ordenación territorial y urbana en la Región Capital, Esta coordinación la ejercerá de acuerdo al respectivo Plan de Desarrollo Regional.

En consecuencia, los organismos públicos nacionales deberán formular sus planes conforme al Plan de Desarrollo Regional y someter a la consideración de la Administración Regional a través de la Oficina, antes de su ejecución, todos los programas y proyectos que afecten el desarrollo de la Región Capital.

Artículo 14. Son atribuciones de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región:

1. Actuar como órgano técnico al servicio de la Administración Regional para el debido cumplimiento de sus labores de coordinación y control de la ejecución del Plan de Desarrollo Regional respectivo.

2. Estudiar las necesidades de la Región y esbozar los lineamientos del desarrollo regional y de la ordenación territorial y urbana de la Región.

3. Acopiar el material estadístico requerido para la elaboración de los planes regionales y actuar como delegación regional de la Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento o del órgano central del sistema estadístico nacional que la sustituya.

4. Estudiar la incidencia de las inversiones públicas y privadas en el desarrollo económico, social y físico de la Región.

5. Programar el desarrollo integral de la Región conforme a las normas establecidas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación y dentro del ámbito del Plan de la Nación.

6. Evaluar los proyectos de desarrollo que se propongan en la Región y propiciar su formulación conforme a las normas establecidas a tal efecto por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

7. Auxiliar a la Administración Regional en el control de la ejecución del Plan de la Nación en la parte relativa a la Región y de los planes regionales, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

8. Auxiliar a la Administración Regional y a los Directores Regionales Sectoriales en las actividades de coordinación que realicen.

9. Articular los planes de desarrollo urbanístico que preparen las Municipalidades de la Región con los que preparen los organismos nacionales.

10. Asesorar a las administraciones estatales y municipales de la Región en la elaboración y control de ejecución de sus programas y presupuestos, y en el establecimiento de sus Oficinas de Planificación y Presupuesto.

11. Servir de enlace entre las administraciones estatales y municipales y la Comisión de Administración Pública y FUNDACOMUN, a los efectos de la programación de la reforma administrativa, y servir como núcleo regional de ésta.

12. Las demás que le atribuyan las leyes, los reglamentos y las disposiciones del Ejecutivo Nacional.

Artículo 15. El personal de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región se compondrá de un Director y del personal técnico, de oficina y de servicio que el Comisionado Presidencial para la Región estime necesario.

El personal técnico será escogido preferentemente entre profesionales especializados en programación y planificación del desarrollo.

El Director de la Oficina será designado por el Comisionado Presidencial previa consulta con el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Artículo 16. Los Gobernadores y los funcionarios de la administración pública nacional que actúan en la región facilitarán a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región toda la información que éste requiera para el cumplimiento de las funciones que le asigna este Decreto.

En todo caso, el Director de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región deberá coordinar su actividad con la desarrollada por las Oficinas de Planificación y Presupuesto del Estado Miranda y de las Municipalidades de la Región.

TÍTULO II

DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

CAPÍTULO I

De la delimitación del Área Metropolitana y de la Coordinación de las actividades públicas en la misma

Artículo 17. Dentro de la Región Capital, constituye el área metropolitana de Caracas el territorio formado por el Distrito Federal, el Distrito Sucre del Estado Miranda y la parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado que a continuación se delimita:

Desde el punto de reunión con los límites del Distrito Federal y el Distrito Sucre en Lecherito, sigue por el límite con el Distrito Sucre y luego, a partir de la confluencia de las Quebradas Capaya y Suapire, continúa por el límite con el Distrito Urdaneta hasta el distribuidor Cortada de Maturín en la Autopista Coche-Tejerías. Desde aquí continúa por ésa hasta Boca de Cagua, donde encuentra el límite con el Distrito Ricaurte del Estado Aragua, continúa por éste en dirección Norte hasta el punto de reunión de los límites del Distrito Federal y Estado Aragua. A partir de este punto sigue por el límite con el Distrito Federal hasta el lugar de partida en Lecherito.

Parágrafo Unico. Las actividades que se realicen en el Parque Nacional “El Avila” y la zona protectora del área metropolitana de Caracas, se sujetarán a lo previsto en sus respectivas reglamentaciones.

Artículo 18. Hasta tanto se dicte la Ley que coordine las jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas, la coordinación de las actividades realizadas por las autoridades nacionales, estatales, del Distrito Federal y Municipalidades en dicha área, se hará conforme a las normas contenidas en el presente Reglamento, sin perjuicio de las respectivas autonomías estatales y municipales.

Artículo 19. La coordinación de las actividades públicas realizadas en el Area Metropolitana de Caracas estará a cargo del Gobernador del Distrito Federal, como Comisionado Presidencial para la Región Capital, asistido de un Consejo Metropolitano de Caracas presidido por aquél e integrado por el Gobernador del Estado Miranda, el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, los Presidentes de los Concejos Municipales de los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda, el Director General de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Obras Públicas, el Presidente del Centro Simón Bolívar C.A., el Presidente de la Comisión Metropolitana de Urbanismo y el Director de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

Cuando fuere pertinente se incorporarán al Consejo Metropolitano los Presidentes de Institutos Autónomos o Empresas del Estado que corresponda según el sector de actividad.

Artículo 20. El Consejo Metropolitano de Caracas será convocado por el Gobernador del Distrito Federal para estudiar y aprobar los planes coordinados de desarrollo del Area Metropolitana, y para formular proposiciones al Ejecutivo Nacional, a las autoridades del Estado Miranda y a los Concejos Municipales correspondientes, sobre el desarrollo del Area Metropolitana de Caracas.

Asimismo, corresponderá al Consejo Metropolitano de Caracas, fomentar y promover la constitución de Mancomunidades Intermunicipales entre las Municipalidades del Distrito Federal y de los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda, con participación de los organismos nacionales correspondientes, para la dirección, coordinación, prestación y control de servicios y actividades de interés metropolitano.

Artículo 21. El Gobernador del Distrito Federal, como Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas, ejercerá sus actividades de coordinación administrativa en el área, por intermedio de las oficinas o autoridades sectoriales constituidas por mancomunidades, convenios o decisiones administrativas, y que funcionarán dentro del marco de la inversión coordinada del Situado Constitucional con los planes administrativos nacionales, conforme a la Ley Orgánica respectiva.

Artículo 22. Las oficinas o autoridades sectoriales a que se refiere el artículo anterior, dentro del marco de sus respectivas competencias, tendrán las siguientes atribuciones;

1. Proponer al Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas, conforme a las normas previstas en el presente Reglamento, todos los planes y proyectos de coordinación de las actividades que realicen los organismos públicos en el área metropolitana.
2. Determinar las labores que en la ejecución de los planes y proyectos señalados anteriormente, deberán realizar los diversos organismos públicos.
3. Velar porque los organismos públicos realicen sus actividades coordinadamente, conforme a los planes y programas aprobados por el Consejo Metropolitano de Caracas.
4. Cualesquiera otras que determine el Consejo Metropolitano de Caracas.

CAPÍTULO II

De la Coordinación Administrativa en materia de Desarrollo Urbano en el Área Metropolitana de Caracas

Artículo 23. La coordinación administrativa de las actividades públicas en el área metropolitana de Caracas en materia de desarrollo urbano se regirá por las disposiciones del presente Reglamento y de las Ordenanzas sobre ordenación urbana del área metropolitana de Caracas y su zona de influencia.

La Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano serán los órganos de asistencia del Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas, en las actividades de coordinación del desarrollo urbano.

Artículo 24. Sin perjuicio de la planificación sectorial, los planes de desarrollo urbano que elabore la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y apruebe la Comisión Metropolitana de Urbanismo, dentro del marco del Plan de la Nación y del Plan de Desarrollo Regional, son los documentos rectores de las actividades de desarrollo urbano que realicen en el área metropolitana de Caracas los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás organismos públicos.

Artículo 25. Las inversiones que proyecten realizar en el área metropolitana de Caracas, en cada ejercicio fiscal, los organismos públicos que realicen programas de desarrollo urbano deberán seguir los lineamientos establecidos en los planes de desarrollo urbano.

A los efectos de lo dispuesto en este artículo, se consideran programas de desarrollo urbano los siguientes;

- a) Los programas de renovación urbana.
- b) Los programas relativos a desarrollos de viviendas.
- c) Los programas relativos al sistema de vialidad y transporte.
- d) Los programas relativos al ordenamiento de los barrios pobres.
- e) Los programas que afecten la localización de la industria y el comercio.
- f) Los programas para el desarrollo de servicios públicos tales como acueductos, cloacas, alcantarillados, canalizaciones, gas, teléfonos y electricidad.
- g) Los programas relativos a instalaciones educacionales, asistenciales, recreacionales, culturales, de servicios administrativos.
- h) Los programas de edificaciones y construcciones a cargo de organismos públicos.
- i) Los programas relativos al desarrollo del turismo.
- j) Los demás programas que señale el Ejecutivo Nacional.

Artículo 26. Los proyectos de inversión a que se refiere el artículo anterior, serán seleccionados por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano en los Comités Sectoriales a que se refiere el artículo 28 y aprobados por el Consejo Metropolitano de Caracas. Las correspondientes proposiciones de inversión serán formuladas por dicho Consejo a las autoridades nacionales, estatales y municipales competentes.

Artículo 27. A los fines de la coordinación de las actividades de desarrollo urbano, el Ejecutivo Nacional, a solicitud de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, constituirá los comités sectoriales de trabajo que sean necesarios, los cuales estarán integrados por un representante de ésta, quien actuará como coordinador, y sendos representantes de los organismos que integren el respectivo sector de actividad.

Artículo 28. Los comités sectoriales a que se refiere el artículo anterior, cumplirán las siguientes funciones:

a) Correlacionar las políticas, planes, programas y metas de los organismos representados en los Comités y armonizarlas con los planes de desarrollo urbano.

b) Suministrar al Consejo Metropolitano de Caracas las informaciones que sean necesarias para la coordinación de las actividades públicas en el área metropolitana.

c) Estudiar y analizar las observaciones, recomendaciones y proposiciones que formulen los organismos representados en los Comités.

d) Evaluar la coordinación de las actividades de desarrollo urbano, que realizan los organismos representados en el Comité, con los lineamientos establecidos en los planes de desarrollo urbano.

e) Formular al Consejo Metropolitano de Caracas las proposiciones de inversión que sean necesarias para la ejecución coordinada de las actividades de desarrollo urbano.

f) Las demás que les señale el Ejecutivo Nacional.

Artículo 29. En la realización de construcciones, edificaciones, urbanizaciones, programas de renovación urbana u otros desarrollos, los organismos públicos nacionales deberán sujetarse a lo dispuesto en las Ordenanzas de Zonificación y demás normas municipales que aprueben los organismos competentes, sin perjuicio de las leyes y reglamentos aplicables.

Artículo 30. La agencia de renovación urbana del área metropolitana de Caracas será el Centro Simón Bolívar C.A., el cual estará sujeto a las directivas que le señale el Consejo Metropolitano de Caracas de conformidad con lo dispuesto en este Reglamento.

CAPÍTULO III

De la Coordinación Administrativa en Aspectos Sectoriales en el Área Metropolitana de Caracas

Artículo 31. La coordinación administrativa de las actividades del Poder Nacional y de las administraciones del Estado Miranda y del Distrito Federal en materia de Policía, se regirá por las disposiciones que regulan el convenio para el establecimiento de la Policía Metropolitana, suscrito entre el Ministro de Relaciones Interiores y los Gobernadores del Distrito Federal y Estado Miranda en 1969.

Artículo 32. El Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas, delegará las funciones de Policía de Tránsito en la Policía Metropolitana.

Las Fuerzas Armadas de Cooperación continuarán prestando el servicio de Policía de Tránsito en las vías de tránsito interurbanas de la Región Capital.

Artículo 33. La planificación y programación del transporte en el área metropolitana de Caracas estará a cargo de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Hasta tanto las Municipalidades del Área Metropolitana de Caracas establezcan una Mancomunidad para la organización, dirección, coordinación, operación y control del transporte y circulación en el Área Metropolitana de Caracas, de acuerdo con el contenido de los Acuerdos de las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda N° 4476, del 22 de agosto de 1967, y N° 20, del 26 de agosto de 1968, respectivamente, la Oficina Ministerial del Transporte del Ministerio de Obras Públicas, como Oficina Metropolitana del Transporte, tendrá a su cargo las labores de asistencia al Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas, en las referidas actividades.

El Ministerio de Comunicaciones delegará en la Oficina Metropolitana del Transporte el ejercicio de las actividades de implementación de la circulación en el Área Metropolitana.

El Director de la Oficina Metropolitana del Transporte ejercerá las atribuciones que el Decreto N° 1255, de 26 de noviembre de 1968, asigna al Comisionado Metropolitano del Transporte, salvo lo relativo a la planificación y programación del transporte.

Artículo 34. Hasta tanto se celebre un convenio de Mancomunidad entre el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, el Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas coordinará la planificación, dirección, prestación y control de los servicios de atención médica en el Área Metropolitana.

Asistirá al Presidente del Consejo Metropolitano de Caracas en esas funciones, un Director Metropolitano de Salud, designado por el Ministro de Sanidad y Asistencia Social en quien el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales delegará la dirección, coordinación y control de todos los centros y hospitales que funcionen en el Área Metropolitana de Caracas. El Director Metropolitano de Salud coordinará sus actividades con las de la Junta de Beneficencia del Distrito Federal.

El Ministerio de Obras Públicas, a través de su Dirección General de Desarrollo Urbanístico, asistirá al Director Metropolitano de Salud en las actividades de programación de la construcción de hospitales y centros asistenciales.

Artículo 35. El Consejo Metropolitano de Caracas definirá los demás sectores que requieran de coordinación administrativa entre las actividades del Poder Nacional y la de las Municipalidades del Área Metropolitana de Caracas, y promoverá la celebración de los convenios de mancomunidad que sean necesarios.

Hasta tanto dichos convenios se suscriban, el Consejo determinará provisoriamente los mecanismos de coordinación de los servicios.

TITULO III

DEL DESARROLLO DE LAS NUEVAS CIUDADES EN LA REGIÓN CAPITAL

Artículo 36. El desarrollo de las actividades tendientes a la creación, dotación y equipamiento de la Ciudad Diego de Losada en los Valles del Tuy y de la Ciudad

Fajardo en el Valle de Guarenas-Guatire, se realizará por una Oficina que con el nombre de Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades, establecerá el Banco Obrero y que tendrá las atribuciones de las Autoridades de Area previstas en el artículo 9°.

Artículo 37. La elaboración de los planes de urbanización de los nuevos centros urbanos a que se refiere el artículo anterior, estará a cargo de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Obras Públicas, con el asesoramiento de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital. Dichos planes deberán ser sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno Regional de la Región Capital. Una vez aprobados por dicho Consejo, la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades deberá gestionar con las correspondientes Municipalidades en cuyas jurisdicciones se establecerán los nuevos centros urbanos, la aprobación de dichos planes.

Artículo 38. Corresponderá a la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades;

1. Ejecutar los planes de urbanización para los nuevos centros urbanos a que se refiere el artículo 36.
2. Adquirir, mantener, urbanizar y disponer de tierras y otros bienes, de acuerdo a los planes aprobados.
3. Administrar los fondos que le asigne el Banco Obrero.
4. Construir y promover la construcción de viviendas y edificaciones para diferentes usos, particularmente las destinadas a grupos de menores ingresos.
5. Construir y promover la construcción de instalaciones educacionales, deportivas, recreacionales y las que requiera el sector salud.
6. Proveer los servicios urbanos de agua, alcantarillado, gas, electricidad, teléfonos y demás servicios necesarios, para lo cual obtendrá la colaboración de los organismos públicos correspondientes.
7. Promover el establecimiento de actividades generadoras de empleo, particularmente las industriales.
8. Promover la cooperación de las autoridades locales y de los grupos interesados en el desarrollo del área.
9. Establecer acuerdos y negociaciones con grupos privados para incorporarlos a la realización del centro urbano,
10. Velar por la conservación y protección del ambiente de acuerdo a los planes aprobados.
11. En general, realizar todas las actividades conducentes al desarrollo de los nuevos centros urbanos.

Artículo 39. A los efectos de la realización de las actividades señaladas en el artículo anterior, el Banco Obrero delegará en la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades la autoridad y facultades suficientes para el cabal cumplimiento de las mismas.

A tal efecto, la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades tendrá autonomía funcional en el manejo y administración de los fondos que le asigne el Ejecutivo Nacional a través del Banco Obrero.

La asignación de estos fondos y la determinación de su monto deberá ser aprobada por el Ministro de Obras Públicas, como ente de tutela del Banco Obrero.

Artículo 40. La Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades estará dirigida y controlada por un Comité Administrativo integrado por el Director General de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Obras Públicas, quien lo presidirá; por un representante de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y por un representante del Banco Obrero, quien será el Gerente de la Agencia.

Artículo 41. El Comité Administrativo, en el ejercicio de sus funciones, estará asesorado por un Consejo Asesor integrado por sendos representantes de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social, del Trabajo y del Consejo de Gobierno Regional de la Región Capital.

Además, integrarán el Consejo Asesor, un representante de la Gobernación del Estado Miranda; un representante designado conjuntamente por las Municipalidades de los Distritos Urdaneta, Paz Castillo, Independencia y Lander del Estado Miranda; y un representante designado conjuntamente por las Municipalidades de los Distrito Plaza y Zamora del Estado Miranda.

Artículo 42. A los efectos de la fiscalización y control de la administración de la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades, el Banco Obrero establecerá en ella una delegación de su Contraloría interna, quien tendrá todas las facultades de fiscalización y control que sean necesarias.

Además, la administración de dichos fondos queda sometida al control de la Contraloría General de la República de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 43. El Comité Administrativo de la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades deberá informar detalladamente al Director Gerente del Banco Obrero, mensualmente, sobre las actividades realizadas y sobre el manejo y administración de los Fondos.

Artículo 44 El Ministerio de Obras Públicas deberá aprobar los programas anuales de inversión de la Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades, y ejercerá el control de tutela sobre las actividades de la misma, a través del Banco Obrero.

La Agencia Nacional para las Nuevas Ciudades rendirá cuentas e informes de la gestión realizada cuando el Director Gerente del Banco Obrero, el Ministro de Obras Públicas o el Comisionado Presidencial para la Región, lo requieran.

Artículo 45. Se derogan las normas de los Decretos N° 929, de 5 de abril de 1972; N° 1039, del 12 de julio de 1972, y N° 1312, del 13 de junio de 1973, solamente en todo aquello que contraríe lo establecido en el presente Decreto.

IV. ALTERNATIVAS PARA LA COORDINACION DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS (1975)*

1. *Alternativa de la anexión (artículo 10 de la Constitución)*

1. La solución más radical y menos problemática *desde el punto de vista organizativo* para la coordinación del Área Metropolitana de Caracas, es el establecimiento en ella de una sola jurisdicción político-territorial mediante la anexión de los Distritos respectivos del Estado Miranda al Distrito Federal.

La anexión se realizaría mediante un convenio a celebrarse entre el Ejecutivo Nacional y el Estado Miranda, ratificado por la Asamblea Legislativa de dicho Estado y por el Senado.

2. En todo caso, la fórmula de la anexión ampliando el ámbito de jurisdicción territorial del Distrito Federal, exigiría *indispensablemente* una reforma *radical* del sistema administrativo y de gobierno del Distrito Federal. Sería insensato pensar en la fórmula de la anexión sin la reforma paralela del régimen del Distrito Federal. Esta reforma, entre otros aspectos, debería establecer un sistema de representación popular y gobierno a dos niveles: el metropolitano y el puramente local, con lo que se respetaría la orientación dada por el Constituyente (artículo 12).

2. *Alternativa de la Ley de Coordinación (Artículo 11 de la Constitución)*

1. La alternativa de la coordinación de “las jurisdicciones existentes dentro del Área Metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal” es más compleja que la fórmula de la anexión y en todo caso requeriría de una ley especial.

Algunos inconvenientes particulares presenta: por una parte, el hecho de que el Distrito Federal tiene una organización político-administrativa radicalmente distinta a la del resto de los Municipios del país. Sin embargo, si se establece, mediante la ley especial, una nueva autoridad metropolitana, podría pensarse en la reforma del régimen del Distrito Federal para asimilarlo al de las demás Municipalidades, y asignar al nuevo Gobernador de la Autoridad Metropolitana las funciones políticas y algunas de las administrativas atribuidas actualmente al Gobernador del Distrito Federal. Este como tal, desaparecería.

Por otra parte, el hecho de que no exista toda una legislación especial que desarrolle los principios constitucionales, y delimite las competencias concurrentes que tienen el Poder Municipal y el Poder Nacional, en sectores que interesan particularmente al Área Metropolitana de Caracas, tales como urbanismo, policía, salubridad, transporte, circulación, aseo urbano, electricidad, etc. La ley de coordinación, por ello, no podría limitarse a ser una ley adjetiva, que establezca una nueva autoridad con poderes “coordinadores”, sino una *ley sustantiva* que delimite, a los efectos del Área Metropolitana, la distribución de competencias en los diversos niveles político-territoriales, y precise en qué ámbito ha de ejercerse la autonomía municipal.

* Documento elaborado para la Comisión redactora del Proyecto de Ley de Coordinación del Área Metropolitana de Caracas, designada por el Ministro de Obras Públicas.

2. La Constitución, en todo caso, prevé la coordinación de las jurisdicciones existentes en el Área Metropolitana y el término “jurisdicción” en el indicado artículo 11 de la misma, no puede ser entendido en otra forma que referido a *jurisdicciones político-territoriales*; es decir, la autoridad que en el Área Metropolitana ejerce la República, el Distrito Federal, el Estado Miranda y el Distrito Sucre del mismo Estado. El término jurisdicción no puede ser entendido como sinónimo de “actividad” de órganos públicos, pues ello implicaría que para “coordinar” los diversos entes de la Administración Nacional (Ministerios, Institutos Autónomos, etc.), se requeriría de una ley, lo cual sería desde todo punto de vista absurdo. Los entes nacionales deben ser coordinados entre sí por el Gobierno, sin necesidad de que se requiera ley alguna que prevea dicha coordinación expresamente.

3. La ley de coordinación, al integrar en un solo ámbito territorial (el área metropolitana) jurisdicciones de diverso ámbito espacial (República, Distrito Federal, Estado Miranda, Municipios), necesariamente debe crear un ente público que administre los asuntos metropolitanos. Debe, por tanto, crear una persona jurídica de derecho público con autoridad a nivel metropolitano, a la cual deben sujetarse las diversas jurisdicciones con motivo de su acción coordinadora. Se trataría de una persona pública institucional “Autoridad Metropolitana de Caracas” en cuyos órganos directivos tendrían participación las diversas jurisdicciones involucradas, y cuyo “Gobernador” sería nombrado por el Presidente de la República. Este debería asistir al Consejo de Ministros en sustitución del Gobernador del Distrito Federal.

4. La ley de coordinación, por otra parte, debería contener regulación sustantiva sobre las materias prioritarias objeto de coordinación en el área metropolitana. Por ello, en base al artículo 136, ordinal 14 de la Constitución debería contener regulaciones básicas sobre el ordenamiento urbanístico en el Área Metropolitana, delimitando lo que sería “urbanismo” de carácter local (art. 30 de la Constitución) y que correspondería a las Municipalidades.

En base al artículo 136, ordinales 5, 20, 21 y 25, la ley de coordinación debería contener regulaciones básicas sobre transporte y circulación en el área metropolitana de Caracas, con especial referencia al sistema subterráneo del transporte y precisar qué ámbito de esas materias correspondería al ámbito local (art. 30 de la Constitución). En este sentido, la ley de coordinación, en el capítulo relativo al transporte, tránsito y coordinación podría incorporar las normas del Proyecto de ley de coordinación del tránsito, transporte y circulación en el área metropolitana de Caracas elaborado en 1971 y reformulado en 1975.

Asimismo, la ley de coordinación en base a lo previsto en los artículos 76 y 136, ordinal 17 de la Constitución debería regular la normativa básica relativa a los servicios de asistencia social y salubridad en el área metropolitana de Caracas y precisar la cuota de dichos servicios que pertenecería al ámbito estrictamente local (artículo 30 de la Constitución).

Por último, la ley de coordinación, en base a lo establecido en los artículos 17, ordinal 6º; 134 y 136, ordinal 5º de la Constitución debería regular la normativa básica de los servicios de policía en el Área Metropolitana de Caracas, y precisar qué actividades de dichos servicios deben considerarse como municipales (artículo 30 de la Constitución).

5. De acuerdo al esquema anterior, la Administración y Gobierno del Área Metropolitana de Caracas seguiría el modelo universal de gobierno a dos niveles: un nivel metropolitano, cuyas autoridades se designarían por las distintas “jurisdicciones” involucradas en la coordinación, y que integrarían un Consejo Metropolitano. El presidente de dicho Consejo sería el Gobernador del Área Metropolitana de Caracas, designado por el Presidente de la República y que asistiría al Consejo de Ministros en sustitución del Gobernador del Distrito Federal que desaparecería. En este nivel metropolitano no existiría, en una etapa inicial, representación popular directa, sino indirecta, pues las autoridades no serían electas por vía del sufragio, sino que serían designadas por los cuerpos representativos locales y por el Ejecutivo Nacional.

El segundo nivel sería un nivel local o municipal, con funciones administrativas más reducidas que las actualmente ejercidas, y cuyo ámbito jurisdiccional, por tanto, podría ser dividido y reducido a los efectos de lograr una mayor participación política de los ciudadanos. En esta forma, en base a lo previsto en el artículo 27 de la Constitución, se podría establecer para los Municipios que integrarían el área metropolitana de Caracas, un régimen especial en cuanto a su gobierno, organización y administración atendiendo a su especial situación y vinculación con la capital de la República.

Por otra parte, en relación al nivel local o municipal, la Ley de Coordinación debería propender a la constitución de Mancomunidades (art. 28 de la Constitución) en los ámbitos del área metropolitana o de sus subregiones, siguiendo la orientación de la Mancomunidad urbanística establecida entre el Distrito Sucre del Estado Miranda y el Distrito Federal en 1972, y del Convenio sobre la Policía Metropolitana suscrito entre el Ejecutivo Nacional, el Distrito Federal, y el Distrito Sucre del Estado Miranda.

6. Por último debe señalarse que el ente público personificado que administraría el Área Metropolitana de Canicas, se financiaría mediante los aportes que recibiría del Ejecutivo Nacional y de la participación porcentual en el Situado Constitucional del Distrito Federal, del Estado Miranda y de las Municipalidades involucradas conforme al convenio que habría de suscribirse en el marco de la *Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Nacionales de 1974*.

V. MECANISMOS PARA LA INTEGRACION DEL DISTRITO SUCRE DEL ESTADO MIRANDA AL DISTRITO FEDERAL (1976)*

1. *La integración del Área Metropolitana de Caracas*

No parece necesario insistir en lo urgente que resulta en la actualidad la integración de toda el Área Metropolitana de Caracas, en una sola entidad territorial. El problema no es nuevo, y la Administración Comparada está llena de ejemplos de

* Documento elaborado a solicitud del Gobernador del Distrito Federal.

integración de Áreas Metropolitanas en ciudades capitales que han implicado, inclusive, la integración de hasta 200 entes territoriales que antes estaban atomizados.

En todos esos supuestos, la motivación jurídico-administrativa dependió de un fenómeno universal: la evolución de la metrópoli lamentablemente no estuvo acompañada de una evolución apropiada del sistema de gobierno ni de una organización administrativa adecuada. La ciudad, la gran ciudad, desbordó los marcos jurisdiccionales territoriales primitivos, e invadió otras jurisdicciones municipales. En esta forma, las facultades administrativas antagónicas y los encontrados intereses de las administraciones locales vecinas y de la autoridad pública en diferentes planos, han entorpecido considerablemente la planificación general y la prestación de los más elementales servicios públicos a las zonas periféricas o centrales integradas fácticamente.

De ahí que el principal problema a resolver en toda Área Metropolitana ha sido siempre el del paso de un régimen local normal a otro específico para toda el Área, es decir, ha sido el problema de establecer una estructura organizativa que corresponda real y efectivamente a las exigencias de la población, extensión territorial y vida social, económica y cultural que en ella se desarrollan.

En el caso de Caracas, sin duda, es urgente su integración desde el solo ángulo jurídico-administrativo. Por supuesto, en la actualidad resaltan, además, las motivaciones políticas para dicha integración, debido a las deficiencias en los servicios públicos y en el funcionamiento administrativo de las autoridades, en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

2. La creación de una sola entidad territorial para el Área Metropolitana de Caracas

Dado lo imprescindible de la integración del Área Metropolitana de Caracas, la solución más radical y menos problemática desde el punto de vista jurídico-administrativo para lograrlo, consiste en la anexión del territorio del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal. Políticamente, sin embargo es la más difícil.

Para ello, la Constitución prevé en su artículo 10 lo siguiente:

Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. *Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado.*

De acuerdo a esta norma constitucional, la fusión del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, se lograría a través de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Estadal del Estado Miranda, ratificado por el Senado y la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en el cual se convenga en la cesión del territorio del Distrito Sucre. Este convenio implicaría, en todo caso, al menos dos consecuencias jurídico-administrativas: la reforma de la Ley de División Territorial del Estado Miranda eliminando el Distrito Sucre, en virtud de la competencia constitucional que tiene dicho Estado conforme al artículo 17, ordinal 2

de la Constitución; y el compromiso del Ejecutivo Nacional de otorgar una compensación económica al Estado Miranda, en virtud de que la anexión del Distrito Sucre al Distrito Federal implicará una disminución sensible del porcentaje que corresponde al Estado Miranda en el Situado Constitucional, al disminuir su población (Art. 229 de la Constitución).

3. Consecuencias de la integración

Una integración del Área Metropolitana basada en la fusión del Distrito Sucre al Distrito Federal traería como consecuencia el establecimiento de un régimen administrativo único para la ciudad de Caracas y su Área Metropolitana, y además, adquiriría real sentido el Distrito Federal. Caracas, como capital de un Estado Federal, actualmente está dividida en dos porciones urbanas, una de las cuales está en el Distrito Federal. No puede razonablemente afirmarse ni pensarse que la sede de los Poderes Nacionales sólo está al oeste de la ciudad, pues ello implica la ruptura de la necesaria unidad de la misma.

En todo caso, la uniformización del régimen de la ciudad de Caracas como Distrito Federal implicaría posteriormente, una necesaria reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con el objeto de aclarar en forma precisa el régimen de gobierno del mismo. Todo Distrito Federal, puede decirse que conlleva esencialmente, la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. La autonomía municipal en un Distrito Federal está por tanto necesariamente atenuada. Por otra parte, la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal resultaría de la nueva división territorial que tendría: además del Departamento Libertador y del Departamento Vargas, se estructuraría, seguramente, un Departamento Sucre con el área territorial del actual Distrito Sucre.

En todo caso, en un Distrito Federal ampliado, el régimen de gobierno estaría a cargo, como allora, de una autoridad ejecutiva designada por el Poder Nacional y de una autoridad legislativa elegida por sufragio universal. Debe aclararse definitivamente, sin embargo, que el Concejo Municipal en el Distrito Federal, no tiene en absoluto, facultades administrativas, sino solamente de legislación local y de control político y administrativo. En esta forma, se conservaría el derecho de los habitantes de la ciudad a intervenir a través de los concejales en el gobierno de la misma, y se mantendría la esencia del Distrito Federal.

Caracas, 22 de julio de 1976.

ANTEPROYECTO DE CONVENIO

Entre la República, actuando en este acto por órgano del Ministro de Relaciones Exteriores, conforme a la decisión adoptada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros en su sesión del día ... de ..., por una parte; y por la otra el Estado Miranda, actuando en este acto por órgano del Gobernador del mismo ... conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Constitución Nacional y en el artículo 2 de la Constitución del Estado Miranda;

CONSIDERANDO

Que el Valle de Caracas, constituye una unidad topográfica y que el incremento demográfico y urbano del Departamento Libertador del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, unido a la interinfluencia de sus actividades y

servicios, han provocado la ruptura real de los límites político-territoriales que actúan en el Área Metropolitana de la ciudad capital;

CONSIDERANDO

Que esa situación objetiva ha creado actividades económicas complementarias, descentralización industrial, movilidad de población, medios de comunicación comunes, incremento del proceso de urbanización, común desarrollo arquitectónico y vial, servicios asistenciales comunes, y sobre todo, una gran comunidad social de población, economía, cultura y urbanismo;

CONSIDERANDO

Que ello ha originado un complejo metropolitano cuyo desarrollo y extensión tiende a ampliarse y complicarse de manera acelerada, resultando insuficiente e inadecuada la ruptura del Valle de Caracas en dos jurisdicciones territoriales para la debida atención y resolución de los problemas comunes de la ciudad.;

CONSIDERANDO

Que los esfuerzos realizados a través de las figuras de Mancomunidades y convenios como los celebrados entre las entidades político-territoriales involucradas en materia de Desarrollo Urbanístico y Policía Metropolitana, si bien han sido muy meritorios, han mostrado la urgente necesidad de consolidar la integración territorial del área para la prestación de servicios públicos;

ACUERDAN

Celebrar el presente convenio de cesión territorial del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, contenido en las siguientes cláusulas;

Cláusula Primera. El Estado Miranda cede al Distrito Federal el territorio del Distrito Sucre de dicho Estado, comprendido dentro de los siguientes linderos determinados en la Ley de División Político-Territorial del Estado...

Cláusula Segunda. Mediante la cesión territorial convenida en la cláusula anterior, se extingue el Distrito Sucre del Estado Miranda y con dicho territorio se creará el Departamento Sucre del Distrito Federal.

Cláusula Tercera. Como consecuencia de la cesión territorial a que se refiere la Cláusula Primera, será de la única y exclusiva competencia del Distrito Federal la prestación de los servicios públicos locales en el área territorial cedida, para lo cual el Distrito Federal asumirá la planificación, dirección, coordinación y control de todos los servicios y unidades administrativas que funcionan en el Distrito Sucre.

Cláusula Cuarta. La República pagará al Estado Miranda como compensación por la cesión del territorio del Distrito Sucre al Distrito Federal, una cantidad anual igual a la diferencia que resulte de restar a la cantidad recibida por el Estado Miranda en virtud del Situado constitucional en la Ley de Presupuesto de 1976, la que reciba en el futuro por el mismo concepto de Situado constitucional, calculada sobre una base de población que ahora será menor. Estos aportes especiales se

incluirán anualmente en el Proyecto de Ley de Presupuesto, capítulo correspondiente al Ministerio de Relaciones Interiores.

Cláusula Quinta. El Ejecutivo Nacional, en el lapso de un mes contado a partir de la firma del presente convenio, deberá presentar al Congreso Nacional un Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal en el cual se incluya la regulación pertinente al Departamento Sucre del Distrito Federal que se constituirá con el territorio cedido del Distrito Sucre del Estado Miranda. El Gobernador del Estado Miranda, por su parte, presentará a la Asamblea Legislativa del Estado en el mismo lapso de un mes contado a partir de la firma del presente convenio, un proyecto de ley de reforma de la Ley de División Político Territorial del Estado.

Cláusula Sexta. El presente convenio entrará en vigor una vez que sea ratificado por el Senado y por la Asamblea Legislativa del Estado Miranda, conforme a lo establecido en el Artículo 10 de la Constitución Nacional y en el Artículo 3 de la Constitución del Estado Miranda.

Sección Segunda: PROPUESTAS PARA UN RÉGIMEN DE GOBIERNO DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1982)

Informe enviado al Senador Alejandro Izaguirre (Presidente) y Diputado Alfredo Betancourt (Vice-Presidente), de la Comisión Bicameral Especial para el estudio y redacción del Proyecto de Ley de creación del Estado Vargas, la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y el Proyecto de Ley de Coordinación de las Jurisdicciones del Área Metropolitana de Caracas, julio 1982.

En relación a los estudios que adelanta esa Comisión sobre la posible **creación del Estado Vargas, la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal** y la elaboración del **Proyecto de Ley de Coordinación de las Jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas** prevista en el artículo 11 de la Constitución, mediante la presente quiero hacerles llegar algunas observaciones que, en mi criterio, pueden ser útiles para la realización de tales reformas legislativas.

Ante todo, debe señalarse que las mencionadas reformas, por ningún respecto, deben ni pueden hacerse aisladamente. Forman parte, necesariamente, de un todo integral, por lo que deben tener un tratamiento uniforme, que se corresponde con la problemática institucional de la Gran Caracas y aún más, de la Región Capital.

No debemos olvidar que Caracas, ya no solo es el casco central de la capital, situado al oeste del Valle del Ávila. Caracas, en efecto, no sólo está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda, sino que también forma parte de ella, el Distrito Guaicaipuro de dicho Estado. La vida de la capital, además, está íntimamente vinculada al Litoral Central, es decir, al Departamento Vargas del Distrito Federal; a los Distritos de los Valles del Tuy; a los Distritos del Valle Guarenas-Guatire y a los Distritos de Barlovento, en el Estado Miranda.

Esas cinco áreas territoriales forman la Región Capital, y deben, en un futuro, formar una sola unidad político-territorial, para lo cual debe establecerse un sistema único de gobierno.

Teniendo claramente definido ese objetivo global, podría entonces, como pasos previos y destinados a su logro, procederse a efectuar reformas institucionales en el Departamento Vargas, en el Distrito Federal y en el Área Metropolitana de la ciudad capital, sin tener claros los objetivos a largo plazo, al contrario, sería insensato proceder a reformar aisladamente los instrumentos legislativos mencionados, pues lejos de contribuir a la solución del problema institucional de la capital, este se vería agravado.

Esta exposición, teniendo en cuenta la necesidad de darle un tratamiento global e integral al problema institucional de Caracas y la Región Capital, la haremos sistemáticamente, en la siguiente forma:

I. INTRODUCCIÓN

Caracas vive una crisis institucional, que todos sentimos permanentemente. Si analizamos el funcionamiento de los órganos políticos y administrativos de la Ciudad, podemos evidenciar una tendencia hacia la parálisis institucional de la misma y constatar además, que con el régimen institucional actual, que no es único, ni uniforme, no pueden resolverse los problemas de la ciudad. No dudamos de los mejores esfuerzos que se han hecho en las últimas décadas por resolver los problemas de Caracas, pero lo cierto es que no hemos logrado, institucionalmente solucionarlos.

En la actualidad, resulta evidente que Caracas, la capital, no puede seguir siendo lo que fue en su origen: parte del casco central, situado en el Distrito Federal. Al contrario, estamos en presencia de una gran ciudad, que ha absorbido núcleos urbanos vecinos, y que forma ya una continuidad urbana, con una red estable de relaciones. Sin embargo, frente a esa realidad física, geográfica y topográfica, no tenemos un sistema de gobierno y administración para toda esa ciudad. Tenemos, al contrario, un gobierno y una administración, que está desfasada con esa realidad, pues no hay un gobierno para toda el área abarcada por la capital, el cual, además, no constituye un gobierno estrictamente local.

La situación, por tanto, es de desfase entre la realidad física actual y la realidad política. En la actualidad tenemos un régimen político-administrativo múltiple de la capital: por una parte, el régimen del Distrito Federal, regido por la Ley Orgánica de 1936 perteneciente a otra Venezuela y a otra Caracas, siendo lo que más grave, el hecho de que esa Ley de 1936, no es sino un acomodo del esquema original de 1864, cuando se creó el Distrito Federal, repitiendo exactamente aquel régimen, dividido en dos departamentos, uno de ellos que clama por la autonomía, y con una distribución teórica de funciones entre una autoridad colegiada, el Concejo Municipal, y un Gobernador. La aplicación de este régimen ha dado origen a un sistema muy peculiar, absolutamente distinto al que está en la propia Ley de 1936, y al que fue su origen, constituido ahora, por dos administraciones, pues no sólo el Gobernador administra, sino el Concejo Municipal también actúa como ente administrador, con unidades administrativas propias y con funciones de carácter administrativo, además de las deliberantes y de control.

Por otra parte, también abarca parte de la ciudad, el Distrito Sucre del Estado Miranda, con una amplitud excesiva para cualquier autoridad local. Además, otros Distritos del Estado Miranda empiezan a formar parte de la gran Metrópoli, particularmente el Distrito Guaicaipuro, y los Distritos de los Valles del Tuy y del Valle de Guaremas-Guatire.

Por tanto, el gobierno y administración de la Capital no es único e integral para toda el área, y esto nos plantea el primer signo de la crisis institucional, que se traduce en una crisis de metropolitanización; no tenemos un sistema metropolitano de gobierno y de administración de la ciudad. Hemos establecido algunos paliativos a este desfase institucional, pero no tenemos ese gobierno. Este es el primer signo de la crisis de la capital, insistimos, la crisis de metropolitanización, o en otros términos, una “crisis de centralismo”. Por eso, más que una ciudad ingobernable, Caracas, en realidad nunca ha sido gobernada, pues no hemos establecido un gobierno para toda la ciudad y su región de influencia.

Pero el gobierno desfasado que hemos tenido en la Capital, tampoco es realmente representativo ni participativo, por lo que no es auténticamente un gobierno local. Tiene una situación intermedia, ubicado territorialmente en ámbitos muy amplios para ser autoridad local, Pero eso, aquí también se plantea otro elemento de la crisis institucional, la crisis de descentralización política.

Hemos hablado de crisis de centralismo metropolitano y de crisis de descentralización política, y ello podría parecer contradictorio. Sin embargo, ello no es así.

En efecto, en primer lugar, hemos dicho, existe una crisis de centralización metropolitana. Caracas, sin la menor duda, como toda gran ciudad con su área metropolitana, requiere de un gobierno y de una administración para toda el área y no la tiene. Esto, además, no es nada nuevo, y al plantearlo no estamos inventando nada; simplemente aquí debemos seguir la tendencia universal, que ha provocado en todas las grandes ciudades del mundo, establecimiento de gobiernos metropolitanos, que han partido de una reforma institucional de gran envergadura e importancia. Después de haber constatado que son insuficientes los paliativos que hemos venido ensayando, como por ejemplo, el establecimiento de convenios, mancomunidades y acuerdos entre entes locales, necesitamos, para superar la crisis de la metropolitanización, de una nueva estructura institucional para toda el área metropolitana, con un gobierno metropolitano, y una administración metropolitana, así como de una nueva estructura institucional para toda la Región Capital.

Pero hemos dicho, además, que también existe en la capital una crisis de descentralización política. La Región Capital, en efecto, alberga a la primera ciudad del País y su más importante conglomerado urbano, que debería ser, por ello, modelo del gobierno y régimen local. Sin embargo, basta vivir en Caracas, para darse cuenta de que no tenemos realmente un auténtico gobierno local. El que existe, está excesivamente alejado del ciudadano quien no participa en el manejo y conducción de los asuntos locales. Así, los gobiernos locales de la capital participan de la crisis que tienen todas las Municipalidades del país, que se traduce en una crisis de representatividad, pues los Concejos Municipales no representan, realmente, a las comunidades y en una crisis de participación, derivada de que están excesivamente alejados del ciudadano, y no llegan a conformar, realmente un gobierno local vinculado a la comunidad.

En todo caso, esta crisis institucional, exige soluciones y reformas integrales, y estas deben apuntar en los dos sentidos antes mencionados, aparentemente contradictorios. Por una parte, tenemos que metropolitanizar el gobierno de Caracas y de la Región Capital, para lo cual hay que centralizar determinadas funciones; pero por la otra, tenemos que descentralizar políticamente al gobierno de la Región, de manera de que pueda haber participación y representatividad, mediante la creación de muchos pequeños gobiernos locales. Para ello, deben reformularse las competencias, para distinguir los tres niveles, regionalizando y metropolitanizando ciertas de ellas, y localizando otras.

Partiendo de estas premisas, queremos referirnos, en esta exposición, a dos aspectos fundamentales de estos problemas institucionales de Caracas: en primer lugar, queremos insistir en los mencionados signos de la crisis institucional de la capital; y en segundo lugar, plantear cuáles son y dónde están las exigencias de reforma del sistema institucional de la capital; para concluir planteando el problema de la posibilidad o viabilidad de esa reforma.

Hemos señalado que la crisis institucional de Caracas plantea dos aspectos concretos: por una parte, una crisis de centralismo regional y metropolitano, y por la otra, una crisis de descentralización política. Esto provoca tres problemas que conspiran contra la eficiencia político-administrativa de Caracas: en primer lugar, la ausencia de un gobierno único de la Región Capital; en segundo lugar, la ausencia de un gobierno integral de la ciudad capital; y en tercer lugar; el centralismo del Estado y la ausencia de descentralización política en el país.

Estudiemos separadamente estos problemas.

1. La ausencia de un gobierno único de la Región Capital

Como sucede con las nueve (9) regiones que establece el Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional, de 14 de enero de 1980, la Región Capital, integrada por el Distrito Federal y el Estado Miranda, carece de un sistema de gobierno único. No podría ser de otro modo en los términos del mencionado Decreto y de sus antecedentes desde 1969, pues como lo señala su artículo 1º, las regiones en las que divide el territorio del país se establecen a los solos fines de la *planificación y coordinación* de las actividades de la Administración Pública Nacional entre sí y con aquellas que realizan los organismos estatales y municipales”.

Ciertamente que el artículo 2º del mencionado Decreto establece que “la Región Capital y la coordinación de las actividades de la Administración Pública en el Área Metropolitana de Caracas, podrán ser objeto de regulación especial”, sin embargo, ello también es así, a los solos efectos de la coordinación y planificación, y en tal sentido, se había dictado el Decreto N° 473 de 28 de diciembre de 1979, sobre coordinación de las actividades e inversiones de los organismos públicos en materia de prestación de servicios urbanos y construcción de viviendas en el Área Metropolitana de Caracas, atribuyéndose al Gobernador del Distrito Federal, el carácter de Comisionado Especial del Presidente de la República para el Área Metropolitana de Caracas (art. 2º). En los términos de este Decreto y a sus fines de coordinación, el Área Metropolitana de Caracas comprende el territorio integrado por el Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guacaipuro del Estado Miranda (art. 1º).

De lo anterior resulta entonces, que la Región Capital no tiene un sistema de gobierno único; está integrada por dos entidades federales distintas, el Distrito Federal y el Estado Miranda, sometidas a normas y regímenes jurídico-constitucionales diferentes.

El Distrito Federal, está regulado por una Ley Orgánica propia, en la cual debe dejarse a salvo la autonomía municipal, conforme al artículo 12 de la Constitución; y el Estado Miranda participa de la organización política autónoma de todos los Estados de la República regulada en los artículos 16 y siguientes del texto constitucional.

Además, de todas las Regiones del país, la Región Capital es actualmente la única de tierra firme en la cual no se ha establecido un sistema único de promoción del desarrollo, pues carece de una Corporación de Desarrollo Regional y el Consejo Regional de Desarrollo no se ha establecido.

Como todas las regiones del país, en todo caso, la Región Capital carece de un sistema de Gobierno y administración único, lo cual produce una grave crisis de centralismo regional. No existen mecanismos políticos ni administrativos que permitan darle un tratamiento único e integral a todo el territorio regional, cuando por su naturaleza e importancia de ser la sede de la Capital, debería tener ese régimen político único.

La primera de las crisis institucionales que afecta a Caracas y a su Área Metropolitana, por tanto, es que está situada en una región de enorme importancia, la cual carece de unidad e integralidad política y administrativa. Su establecimiento futuro, sea dentro de un régimen general de regionalización política del país, o particular, como efecto de la capitalidad, es una exigencia fundamental para el futuro de la ciudad.

2. La ausencia de un gobierno integral para el Área Metropolitana de Caracas

Pero no solo no existe un gobierno regional en toda la Región Capital, sino que tampoco el Área Metropolitana de Caracas, tiene un sistema de gobierno y administración metropolitanas.

El Área Metropolitana de Caracas, es decir, la zona urbana del Gran Valle del Ávila está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda. Toda esa Área, que forma un todo dentro de la Región Capital, también carece de un sistema de gobierno y administración, que permita conducir adecuadamente el desarrollo de la ciudad. Esto provoca la crisis mencionada; una crisis de centralismo metropolitano o de metropolitización.

Antes que tener un sistema de gobierno y administración metropolitanas, al contrario, Caracas es una ciudad gobernada por poderes locales, que son, en primer lugar, disímiles; en segundo lugar, mal estructurados, y en tercer lugar, no uniformes, dando origen a un tratamiento parcelado de los problemas de la ciudad.

A. Los actuales gobiernos disímiles

En efecto, en primer lugar, el Área Metropolitana de Caracas está gobernada por instituciones locales disímiles, ya que una parte del área está gobernada por un

sistema institucional propio de un Distrito Federal, y la otra parte, está gobernada por el sistema municipal tradicional, que actualmente se ubica en los Distritos de los Estados.

En cuanto al Distrito Federal, éste responde a un esquema peculiar del Federalismo en su concepción original de 1864, que todavía seguimos, con una sola municipalidad para todo su territorio y una autonomía local atenuada. No todas las autoridades del Distrito, en efecto, son electas para que se configure una auténtica autonomía municipal, sino que el Gobernador, como sabemos, es nombrado por el Ejecutivo Nacional, pero participa de la autonomía municipal del Distrito, junto con un Concejo Municipal electo.

Esta situación de un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un solo Concejo Municipal electo, ha dado origen, desde el siglo pasado y particularmente desde el año 1936, a una tendencia muy marcada del Concejo Municipal del Distrito Federal, de querer asimilarse y considerarse, a sí mismo, como un Concejo Municipal más de la República. Por ello, ha actuado no como un Concejo Municipal que comparte la autonomía local con un Gobernador, dentro de un esquema peculiar de Distrito Federal, sino que ha actuado como si fuera un Concejo Municipal similar a todos los otros Concejos Municipales del país, cuando, en realidad, es totalmente distinto.

Esto ha dado origen a la existencia, en el Distrito Federal, de una situación gravísima y que se toma cada vez más compleja, derivada de la existencia de una doble administración. En efecto, hay una que responde a la autoridad ejecutiva, al Gobernador como primera autoridad política y civil, y como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y en lo económico. Pero, además, y paralelamente a esa Administración a cargo del Gobernador, se ha venido configurando progresivamente y no solo imperceptiblemente, toda una enorme Administración que depende del Concejo Municipal; órgano que ni en su origen ni en la regulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es un órgano administrativo, sino un órgano deliberante, de control, y legislativo.

Sin embargo, insistimos, el Concejo se ha convertido en órgano administrativo, dando origen a una realidad contraria al régimen legal y a la tradición del Distrito, y que conspira, definitivamente, contra un adecuado sistema institucional de la capital y del propio Distrito Federal. El Concejo Municipal tiene oficinas administrativas propias, que administran funcionarios nombrados por el propio Concejo, totalmente autónomos de la Administración Municipal a cargo de la autoridad ejecutiva: el Gobernador, dando origen, inclusive, a que el Concejo Municipal, sea el “órgano administrativo” que actúa en muchos casos, como superior jerárquico, conociendo de recursos administrativos intentados contra actos de autoridades administrativas de la Municipalidad. Así, el control administrativo interno de la Administración Municipal, no se ejerce solo por el Gobernador, sino por el Concejo, convertido en órgano de apelación y administración. Este, sin duda, es el primer signo de la gravísima crisis del Distrito Federal, y por tanto, del Gobierno local de la capital.

Pero la existencia de gobiernos disímiles en la capital también surge de los gobiernos paralelos de carácter local que existen en las otras áreas que están ubicadas en el Estado Miranda, particularmente, el Distrito Sucre y en el Distrito Guaicaipuro. Estos Distritos, al igual que los de los Valles del Tuy, del Valle Guareñas-

Guatire y de Barlovento, están gobernados por Concejos Municipales autónomos dentro del esquema municipal de la República, regulado en la deficiente Ley Orgánica de Régimen Municipal, y que, al ejercer su autonomía, rompen totalmente con las posibilidades de metropolitanización de la capital.

B. Los gobiernos mal estructurados

Pero además de tener gobiernos disímiles, como signo de la crisis de la metropolitanización, esos gobiernos locales están también mal estructurados, y ello se origina en un elemento central, la colegialidad, sobre el cual debemos meditar, a los efectos de futuras reformas del régimen local.

En Venezuela, en la actualidad, seguimos el esquema de gobiernos locales basados en el sistema del régimen colegiado. Estimamos, de entrada, que, con gobiernos locales dirigidos por órganos colegiados, simplemente, es imposible gobernar una gran ciudad, y mucho menos, con varios gobiernos disímiles dirigidos por varios órganos colegiados.

Sean quienes sean los que ejerzan los cargos de concejales, mientras tengamos un sistema puro de elección por representación proporcional de minorías en amplísimas circunscripciones electorales y toda la ciudad se maneje por órganos colegiados, el régimen político local permanecerá igual de deficiente en la capital.

Insistimos, no es posible administrar una gran ciudad con órganos colegiados, donde las decisiones se toman por mayoría, derivada de votaciones originadas en negociaciones y concesiones. Lo cierto es que ninguna gran ciudad se administra por órganos colegiados; tienen, sin duda, órganos colegiados, pero de carácter deliberante, legislativo y control, pero no como entes administradores o de gestión. Las grandes ciudades, en efecto, se administran por órganos ejecutivos. Alcaldes, por ejemplo, electos o designados, asistidos por órganos deliberantes para la formulación de políticas.

Pero la situación deficiente de gobierno local colegiado está agravada en Caracas. En efecto sería grave si tuviéramos un solo gobierno colegiado para toda el área, pero es mucho más grave, si tenemos varios gobiernos colegiados en el área metropolitana. Un sistema de gobierno colegiado pudo ser bueno a mitades del siglo pasado, cuando la ciudad estaba conformada por unas cuantas manzanas del casco central, pero no puede ser adecuado en la situación actual, donde la ciudad es mucho más que el Distrito Federal, territorialmente hablando, y donde existe una colegialidad múltiple por la existencia de varios gobiernos locales diseminados en el área metropolitana.

C. El sistema no uniforme de gobierno

Pero la crisis de metropolitanización, no sólo surge de esos gobiernos disímiles y mal estructurados, sino también de que no hay un gobierno uniforme en la capital. Como se señaló, no solo no existe un gobierno integral para toda la Región Capital, donde Caracas está inmersa, sino que tampoco existe un gobierno para toda el Área Metropolitana. Insistimos, tenemos varios gobiernos con autonomía, pero no hay una auténtica metropolitanización del gobierno de la capital.

No significa esto que no se hayan realizado esfuerzos por plantearse algunos problemas con enfoque metropolitano, pero han sido esfuerzos locales limitados.

Por ejemplo, el convenio de la Policía Metropolitana de 1969, y el Convenio de la Mancomunidad Urbanística de 1972, en el cual, se hicieron, en concreto, diversos esfuerzos por lograr la integración del área. Con posterioridad ha habido acciones municipales y nacionales aisladas en relación al área, al darse a determinados servicios un tratamiento administrativo único en el área metropolitana. En 1979, por otra parte, se dictó el Decreto N° 473 de 27-12-79 mediante el cual se definió el Área Metropolitana a los fines de la coordinación de las actividades de los organismos públicos en materia de servicios públicos, atribuyéndose al Gobernador del Distrito Federal el carácter de Comisionado Especial para el Área Metropolitana; y en 1982 se suscribió un convenio de mancomunidad para el transporte público de pasajeros.

Pero sin duda, frente al panorama derivado de la crisis de la metropolización, que nos muestra una realidad ineficiente, conforme a la cual no podremos obtener los resultados buscados en cuanto al tratamiento global de los problemas de la capital, es decir, frente a la crisis del centralismo metropolitano, surge la necesidad ineludible y que tenemos que enfrentar en el futuro, de estructurar un gobierno y una administración metropolitana, para toda el área de la capital, lo cual, por otra parte, es la tendencia universal, junto con un sistema de gobierno también integral para toda la Región Capital. En este último sentido es que, por ejemplo, se formuló en fecha reciente la propuesta de creación de un Estado Caracas, en toda el área de la Región Capital.

2. *El centralismo del Estado y la crisis de descentralización política*

Además, de la crisis de regionalización y metropolización, el otro elemento de la crisis institucional de la capital es la crisis de descentralización política, la cual, por otra parte, constituye un proceso general que se observa en todo el país.

No sólo hemos visto, en las últimas ocho décadas, un progresivo decaimiento del Federalismo, sino que también hemos visto un progresivo decaimiento del Municipalismo y, paralelamente, una creciente tendencia al centralismo o a la centralización nacional, lo cual ha provocado el vaciamiento de competencias estatales y municipales.

Ahora bien, esta crisis de descentralización, que insistimos, es de todo el país, nos plantea dos aspectos que mencionábamos al inicio: la existencia de poderes locales poco representativos y pocos participativos.

En efecto, los Concejos Municipales, no es un secreto, no representan realmente a las comunidades que los han elegido. Hemos pensado en que una de las causas de la ausencia de representatividad, es la forma de elección de los Concejales por **listas cerradas, y por ámbitos territoriales excesivamente amplios**. Pensemos, por ejemplo, en el caso del Distrito Federal: tenemos un Concejo Municipal de 25 Concejales, electos por representación proporcional **en todo el Distrito**, de entre listas cerradas y bloqueadas presentadas por los diversos partidos. El resultado de esa elección es que no hay una auténtica representación local. Lo mismo sucede en el Distrito Sucre del Estado Miranda, donde el Concejo Municipal de 13 miembros, electos en un ámbito territorial **excesivamente amplio**, no representa realmente a las comunidades electoras.

Frente a esta situación, se ha planteado, como solución, el establecimiento de la elección uninominal de los Concejales, y como fórmula intermedia, la elección, por

ejemplo, en el Distrito Federal, de dos o tres Concejales por cada Parroquia, de manera que cada ámbito parroquial elija directamente dos o tres representantes, y, así, conformar un Concejo Municipal que sea representativo.

Pero el otro elemento de la crisis de descentralización política de los gobiernos locales en la capital es la crisis de participación. En efecto, los Concejos Municipales que elegimos están excesivamente alejados de la comunidad, porque el ámbito territorial que abarcan es excesivamente amplio. Pensemos solamente en el Distrito Federal: el hecho de que actualmente exista un solo cuerpo representativo para todo el Distrito Federal nos lleva a la conclusión de que, realmente, las comunidades no participan en el gobierno local. Por ejemplo, casi sería impensable que el Concejo Municipal del Distrito Federal, llegue a ocuparse realmente de la conservación de las calles de las poblaciones del litoral central, situadas al Este de Naiguatá. Pienso que el Concejo tendría siempre problemas demasiados graves a la vista en el casco central, para poderse ocupar de aquellos problemas.

Por ello, como consecuencia de esta crisis de participación y representatividad política, se ha formulado la propuesta de crear un Estado Vargas, para el logro de una autonomía para el área del Litoral Central, que siente la ausencia de los programas públicos del Distrito Federal.

La propuesta de la creación de un Estado Vargas se fundamenta, en efecto, en la búsqueda, por las comunidades del Litoral Central, de una autonomía, representación y participación política, que actualmente no tienen en el régimen del Distrito Federal, conducido por un Gobernador y por un solo Concejo Municipal en Caracas; y en el convencimiento de que con este esquema institucional, el Departamento Vargas seguirá olvidado.

Pero hacia ello no solo apunta la propuesta de creación de un Estado Vargas, sino también, otras propuestas formuladas con anterioridad, consistentes en la creación de otro Concejo Municipal para el Departamento Vargas. Por tanto, en realidad, ha habido dos ideas que han surgido de esta crisis de descentralización política en la capital: una, el establecimiento, en el Distrito Federal, de dos Concejos Municipales, uno en el Departamento Libertador, y otro en el Departamento Vargas; y otra, que se separe del Distrito Federal el territorio del Departamento Vargas, y en su lugar, se establezca el Estado Vargas.

III. LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL

Ahora bien, frente a la crisis de centralismo regional y metropolitano que hemos comentado, y de descentralización política, sin duda, se nos plantea como urgente la necesaria reforma institucional de la Región Capital y de Caracas. Esta, para poder ser gobernada eficientemente, como entidad metropolitana y con poderes locales descentralizados, requiere de una profunda reforma institucional que queremos comentar, analizando, en primer lugar, las bases para una reforma de la Región Capital y del Área Metropolitana de Caracas, y en segundo lugar, las exigencias de esas reformas.

1. *Bases para la reforma*

Para plantear las bases de la reforma institucional de Caracas debemos insistir en los tres elementos que hemos formulado: la indispensable estructuración de un gobierno único para toda la Región Capital; la necesaria metropolitanización del Área Metropolitana de Caracas; y la descentralización política del gobierno local de Caracas.

Tal como lo hemos planteado en la propuesta que hemos elaborado conjuntamente con otras personalidades vinculadas a los problemas de la Capital, y que fué expuesta por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, con ocasión de los 415 años de Caracas, en julio de 1982:

“No olvidemos que Caracas, la capital, no solo está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda, sino que también forma parte de la misma, el Distrito Guaicaipuro del mismo Estado. La vida de la capital, además, está íntimamente vinculada al Litoral Central, es decir, al Departamento Vargas del Distrito Federal, con el cual forma una unidad; a los Distritos de los Valles del Tuy, a los Distritos del Valle Guarenas-Guatire y a los Distritos de Barlovento, en el Estado Miranda. **Esas cinco áreas territoriales deben formar una sola unidad político-territorial** que equivale a la actual Región Capital, para lo cual debe establecerse un sistema único de gobierno. Llámese Estado Caracas o Miranda, llámese Distrito Federal o tenga cualquier otra denominación, ese territorio de la Región Capital, tiene que estar a cargo de un único gobierno regional, descentralizado, con todos los poderes necesarios para asumir el desarrollo de la Gran Capital”.

“Este **sistema político-administrativo de toda la Región Capital**, estaría compuesto por una autoridad ejecutiva, un Gobernador de la nueva entidad regional, y una Asamblea Legislativa cuyos miembros serían electos por votación popular”.

“Este **nuevo gobierno regional**, además, tendría como fundamento un sistema de competencias que hagan posible la convergencia de un doble proceso político que existe a la base de la reforma propuesta: por una parte, un proceso de integración política de la región con una concentración de competencias propias del manejo de una gran metrópolis, como Caracas; y por la otra, un proceso de descentralización política, para establecer, dentro de esa gran unidad político-territorial de la Región Capital, diversos y escalonados gobiernos locales. Ello requiere de una sabia distribución de competencias, que está a la base de la reforma propuesta”.

“Dentro de esa unidad política territorial de la Región Capital, en efecto, habría un sistema de gobierno local a dos niveles: un primer nivel, compuesto por cinco grandes autoridades locales situadas, la primera en el Gran Valle del Avila; la segunda en el Litoral Central; la tercera en el Valle Guarenas-Guatire; la cuarta en los Valles del Tuy; y la quinta en el área de Barlovento”.

“Estas cinco grandes autoridades locales, tendrían competencias específicas para el gobierno y administración de sus áreas territoriales y estarían compuestas por sendas autoridades ejecutivas, unos Alcaldes con funciones administrativas y

de gobierno local, y sendos Concejos Municipales, con funciones netamente deliberantes, legislativas y de control. Tenemos que superar, en nuestra gran ciudad, la administración colegiada de la actualidad, que está conspirando contra la eficiencia administrativa local, y tanto los Alcaldes como los Concejales, en estas cinco grandes áreas territoriales, serían electos por votación popular”.

“Pero dentro de cada una de las cinco grandes unidades político-administrativas que conformarían la Región Capital, habría una multiplicidad de autoridades locales menores, como pequeños gobiernos municipales, con competencias específicas para las diversas localidades”.

“Tenemos que hacer realidad la democracia participativa, y ello solo es posible, descentralizando el poder y acercando la autoridad municipal a los ciudadanos; y en la Capital tenemos que dar el ejemplo. Solo descentralizando la autoridad local, en un sistema integral e integrado de gobierno regional y metropolitano, es, que las comunidades de la gran ciudad podrán ejercer el gobierno local”.

“Estas pequeñas entidades locales estarían a cargo de Juntas Municipales con un número muy reducido de miembros, entre 3 y 7, electos por votación popular, y tendrían ámbitos territoriales de acción relativamente reducidos. Por ejemplo, el área del Litoral Central, es decir, del actual Departamento Vargas, además de su Alcalde y Concejo Municipal antes indicado, tendría muchas autoridades municipales como las indicadas, por ejemplo, en Carayaca, Catia La Mar, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Naiguatá, y otros. Asimismo, por ejemplo, en la unidad territorial del Gran Valle del Avila, además del Alcalde de Caracas y del Concejo Municipal global, habría pequeñas entidades locales no necesariamente iguales a las actuales Parroquias del Departamento Libertador, o a los actuales Municipios del Distrito Sucre, pero con áreas territoriales consonas con la identificación de la población a la región que habitan”.

“Ya la ciudad capital es otra. Tenemos que convencernos de ello, por lo que el Gobierno que necesita también tiene que ser otro”.

“Tenemos, con imaginación, que idear el sistema de gobierno de la nueva Caracas, y esta es una tarea de todos los caraqueños, es decir, de todos los que han hecho de nuestra capital, su ciudad. Lo que es cierto, es que no puede continuar el actual esquema político-municipal de la ciudad, concebido en otras épocas y para otra ciudad”.

Veamos, entonces, separadamente, las bases de estas reformas.

A. La estructuración de un gobierno único para la Región Capital

La Región Capital, compuesta por los territorios del actual Distrito Federal y Estado Miranda, sin duda, requiere de un tratamiento político-administrativo uniforme e integral. Así ha sucedido con todas las grandes capitales del mundo y sus áreas regionales y basta citar los dos ejemplos más destacados: la reforma del gobierno regional y local del gran Londres y de la Región de París.

La Región Capital ya no puede seguir escapando de esta tendencia universal de tratamiento integral de las áreas regionales de las capitales, y con imaginación, debe

ser dotada de un sistema único de gobierno y administración, capaz de conducir y gerenciar toda la Región.

Como se señaló, la Región Capital está compuesta por cinco grandes áreas territoriales, íntimamente vinculadas y ligadas entre sí, que exigen la integralidad de su tratamiento, debido a las interrelaciones que entre ellas existen.

Esas cinco áreas son las siguientes:

- 1) ***El Gran Valle del Ávila***, es decir, el Área Metropolitana de Caracas, compuesto por el Departamento Libertador del Distrito Federal, parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del mismo Distrito Federal; y el Distrito Sucre del Estado Miranda, y parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado Miranda;
- 2) ***El Litoral Central***, compuesto básicamente por el Departamento Vargas del Distrito Federal;
- 3) ***Los Valles del Tuy***, compuesto por los Distritos Urdaneta. Lander, Paz Castillo e Independencia del Estado Miranda, y parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado Miranda;
- 4) ***El Valle-Guarenas-Guatire***, compuesto por los Distritos Zamora y Plaza del Estado Miranda;
- 5) ***El Área de Barlovento***, compuesta por los Distritos Brión, Acevedo y Páez del Estado Miranda.

Todo ese territorio, compuesto por esas cinco áreas tienen que estar sometido a un solo gobierno y administración regional, que sustituya a los dos gobiernos disímiles actuales; el del Distrito Federal y el del Estado Miranda.

Este gobierno regional dentro de un esquema de descentralización general del país tendría las competencias regionales básicas para la conducción de la Región: planificación económica y social de la región, ordenamiento territorial de toda la Región, e inversión pública en las obras y actividades de escala regional.

Esta fórmula de un solo gobierno para toda la Región Capital podría lograrse de dos maneras: anexando el Estado Miranda al Distrito Federal, convirtiendo a toda la Región Capital en Distrito Federal; o anexando el Distrito Federal al Estado Miranda, convirtiendo a toda la Región Capital en un solo Estado Miranda o Estado Caracas. En ambos casos se requeriría de una reforma radical, sea del régimen del Distrito Federal, sea del régimen de los Estados dentro del Sistema Federal de nuestro país, pues la nueva entidad de gobierno regional, ni tendría éxito con el actual sistema de gobierno del Distrito Federal, ni con el actual sistema de gobierno y administración de los Estados federados.

Además, eliminar el Distrito Federal, implicaría una Enmienda Constitucional, dado que se trata de una entidad de rango constitucional, regulada en el artículo 12 de la Constitución. En cambio, la fusión del Estado Miranda al Distrito Federal podría realizarse en los términos autorizados por el artículo 10 de la propia Constitución.

Otra fórmula para la estructuración de un gobierno y administración regional sería también, la suscripción de un acuerdo o convenio entre los gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda, aprobados por el Senado y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda, en el cual se establezcan las bases del mismo. Esta fórmula, sin embargo, sería más débil que la antes planteada.

B. La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el Área Metropolitana

Pero además del gobierno único a nivel Regional, el Área Metropolitana de Caracas, es decir, **la Zona Urbana del Gran Valle del Ávila**, como toda área metropolitana, también requiere de un régimen único, tanto de gobierno (político) como de administración, que comprenda toda el área y que sustituya la fragmentación político administrativa actual. Esto permitiría, ante todo, la prestación mas eficiente de los servicios públicos de ámbito metropolitano, por unidades metropolitanas. Esto resulta indispensable para servicios públicos como los de transporte, educación, salubridad, asistencia social y para actividades públicas como la regulación y planificación urbanística, que requieren, además, una coordinación con los servicios que presten las entidades nacionales.

Esto, por otra parte, es la tendencia universal. Por ello, con razón, se ha dicho que el primer y principal problema de nuestro tiempo, es el problema de la metropolitanización. Esta situación la han sufrido y vivido todos los países del mundo, por lo que tuvieron que construir fórmulas metropolitanas para gobernar y administrar las grandes ciudades agobiadas por la fragmentación territorial. En la formulación de soluciones ha habido ciudades precursoras. La primera de ellas fue Tokio, que en 1943 transformó un régimen disperso de 38 gobiernos locales, en un sólo gobierno metropolitano que, sin embargo, no eliminó los locales, sino que distribuyó las competencias. Otra muy importante experiencia fue la de Toronto, ciudad en la cual también se estableció un régimen metropolitano, transformando la fragmentación municipal precedente.

Las soluciones han sido diversas, a veces se ha establecido un gobierno global, en otros casos se ha conservado los pre-existentes, integrados con un nuevo nivel metropolitano. En todo caso, lo cierto es que en todas las experiencias de grandes ciudades contemporáneas se ha verificado una gran reforma institucional, con mucha imaginación y voluntad política.

También se han efectuado otras soluciones menores y más débiles que sin haber estructurado un gobierno y administración metropolitanas, han acudido a la sola coordinación de servicios, mediante los llamados Distritos especiales metropolitanos, formula que, en grandes ciudades, se ha utilizado en Estados Unidos, para la atención de servicios concretos, como el de transporte o de educación. En particular, en esta orientación, como fórmula de uniformización o metropolitanización de transporte, sustitutiva de la fragmentación geográfica local, desde hace años se ha planteado en Caracas la necesidad de creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte, entre el Poder Nacional y las Municipalidades actuales, sin éxito. Ha sido solo en 1982 cuando se ha establecido un convenio de mancomunidad para atender la organización del servicio.

En otras grandes ciudades, para metropolitanizar las actividades públicas, se ha recurrido a la fórmula de suscribir convenios entre las diversas entidades locales, pero convenios de gran envergadura, aliento y poder político. Por ejemplo, en San Francisco, se constituyó la Asociación de los Gobiernos del Área de la Bahía de San Francisco, que controla y dirige toda el área; en Washington, el Consejo de Gobiernos Metropolitanos de Washington; y en New York, el Consejo Regional Metropolitano que abarca toda la ciudad y que coordina las autoridades locales del área. Lo mismo

ha sucedido en Europa en las ciudades de los Valles del Rin y el Ruhr. En todos estos casos, se trata de convenios de gran importancia entre todas las autoridades locales de una metrópoli, para la metropolitanización de servicios y actividades.

Otras fórmulas se han concretado a la coordinación de entidades a nivel estrictamente local. La experiencia de las mancomunidades ha sido múltiple, y en Caracas debe destacarse el caso de la llamada Mancomunidad Urbanística.

Por último, otras fórmulas de metropolitanización han consistido en la asunción por el Poder Nacional de algunos servicios metropolitanos. Esta fórmula es contraria al régimen local, y como ejemplo debe citarse a la Ley que creó la Instituto Metropolitano de Aseo Urbano como instituto autónomo nacional, experiencia que es un ejemplo de centralismo, pues a través de ella, es el poder nacional el que ha asumido las competencias locales.

En todo caso, para formar un gobierno metropolitano como hemos planteado, resulta necesaria la restructuración completa de los gobiernos locales existentes en un Área Metropolitana. Para ello ha habido dos fórmulas de gobiernos metropolitanos que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar, la fórmula del gobierno único, que supone la abolición de todos los poderes locales existentes, en favor de un gobierno único. Se trata de la figura de la anexión, que fue una fórmula muy común durante el siglo pasado en Europa, pero ya que no se utiliza en el mundo contemporáneo. La última gran experiencia de anexión fue la de Moscú en los años sesenta, viable por la autocracia, pero que no resulta posible en un sistema político democrático. Ciertamente es una fórmula que permitiría la metropolitanización, pero con sacrificio de la descentralización política y de la participación. Por tanto, la anexión no es una fórmula aceptable.

En segundo lugar, se plantea la fórmula del gobierno metropolitano a dos niveles, que combina la metropolitanización con la participación política. Esta experiencia ha sido calificada como el prototipo deseable por la Conferencia de Áreas Metropolitanas que se celebró en Toronto en 1967 y donde se estudiaron todas experiencias de Áreas Metropolitanas del mundo.

Conforme a esta fórmula de gobierno a dos niveles, los gobiernos locales en pequeñas áreas territoriales permanecen, y se crea, además, un nuevo gobierno metropolitano, como nuevo escalón a nivel de toda el área metropolitana. Esta es la fórmula concreta que se ha aplicado en Londres, París, Tokio y Toronto. Si se quiere, se trata de una especie de Federación de Municipios en la cual se produce una división de funciones, entre los aspectos que pertenecen a un régimen estrictamente local, para las pequeñas colectividades locales, con competencia en los aspectos esencialmente locales, y luego los que pertenecen al nuevo nivel de gobierno metropolitano, con competencias metropolitanas. Esta fórmula del gobierno a dos niveles es la que permite conciliar, la metropolitanización con la representatividad y participación política, es decir, con la descentralización política que es la otra base de la reforma, que queremos plantear.

C. La descentralización política del régimen de Caracas

En efecto, no solo tenemos que regionalizar el gobierno de la Región Capital y metropolitanizar el gobierno y administración del Área Metropolitana de Caracas, sino que paralelamente tenemos que establecer un sistema de descentralización polí-

tica en la ciudad. Este segundo aspecto, también exige que formulemos algunas premisas para luego analizar las fórmulas posibles.

En efecto, ante todo se plantea la necesidad de hacer más representativos los poderes o niveles locales o municipales. A medida que ascendamos o concentremos como resultado de la regionalización y metropolitanización, tenemos que descender en materia de poder político, local y municipal, si es que queremos que el Municipio sea, conforme lo define el artículo 25 de la Constitución, la unidad política, primaria y autónoma, dentro de la organización nacional. Si realmente debe ser esa unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional, tenemos que descender del Municipio para acercarlo a la comunidad, para lo cual habría que plantearse, por supuesto, la reforma radical de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No debe olvidarse que, lamentablemente, esta es una Ley centralista, que no reformó realmente el régimen local, sino que, consolidó el viciado régimen anterior, centralizando aún más el proceso local.

Para concebir una fórmula tendiente a lograr la descentralización política tanto en un Área Metropolitana de Caracas, como en las otras cuatro grandes áreas territoriales que conforman la Región Capital, es necesario conciliar, precisamente, la regionalización y metropolitanización con la descentralización política, mediante, la creación de muchas autoridades locales en las áreas, para los asuntos estrictamente locales. Debe desarrollarse, así, un proceso paralelo de centralización regional y metropolitana y de descentralización política local. Para ello resulta necesario delimitar las competencias correspondientes a los tres niveles, de manera de llevar al ámbito regional, las competencias necesariamente regionales; al ámbito metropolitano las competencias necesariamente metropolitanas, como abastecimiento de agua, electricidad, alcantarillado, transporte, planificación urbana, policía; y llevar al nivel local múltiple, constituido muy cerca de las comunidades, las competencias de control administrativo y de mantenimiento.

Imaginémonos, por ejemplo, como una fórmula de reordenación municipal del Área Metropolitana de Caracas, la creación de un gobierno y administración para toda la gran área metropolitana en Caracas, con un Alcalde electo como autoridad ejecutiva y un gran Concejo Municipal Metropolitano, y paralelamente, el establecimiento de múltiples Juntas Municipales en áreas equivalentes o menores a cada Parroquia del Distrito Federal, y a los Municipios del Distrito Sucre, por supuesto, con muy pocos Concejales, tres a siete, por ejemplo, para ocuparse de los asuntos estrictamente locales, y promover así, no solo el auto gobierno sino la participación política.

Por ello, además, sería necesario, llevar aún más hacia abajo, el proceso político local, hacia las vecindades o comunidades, estableciendo Juntas Comunales con atribuciones propias del ámbito comunal. Pero no se trata de establecer las clásicas Juntas Comunales designadas a dedo por los Concejos Municipales, sino de establecer un real elemento participativo a nivel comunal y vecinal, a cargo de las Juntas de Vecinos o pro-mejoras de las urbanizaciones y barrios. Por ello, cuando se discutió la Ley Orgánica de Régimen Municipal, propusimos que las Juntas de Vecinos debían tener el carácter de Juntas Comunales, de manera que fueran reales mecanismos de participación y no solo instrumentos de presión. Lamentablemente, el movimiento vecinal ha sido distorsionado y se lo ha utilizado como instrumento político,

manipulado para presionar. No olvidemos que es muy fácil presionar, para que, por ejemplo, un Concejo tome una decisión de la cual solo responde ese Concejo. Al contrario, démosle responsabilidad a las Juntas de Vecinos, pues es claro que solo se puede participar teniendo responsabilidad. Para ello, hemos pensado en que a las Juntas de Vecinos o de Barrios, deben ser invertidas del carácter de Junta Comunal, de manera que las decisiones que tomen sean de su responsabilidad, así como de la responsabilidad personal de quien las tome. Con responsabilidad habría participación y no simplemente presión que es lo que estamos viendo en buena parte del movimiento vecinal de la capital.

2. Las Exigencias de la reforma

Frente a esas bases de reforma antes comentadas, la exigencia fundamental para su realización está en combinar, la regionalización y la metropolitanización de la capital, con la descentralización política y con el régimen de capitalidad, porque Caracas, no sólo es un Área Metropolitana, sino la capital de la República.

A. La regionalización política de la capital

Ante todo, la Región Capital debe conformarse como una sola unidad político-administrativa, con autonomía dentro de nuestro régimen federal. Como se dijo, habría dos fórmulas para ello: o hacer de toda la Región Capital un Distrito Federal, con régimen particular; o hacer de la misma un solo Estado, llámese Estado Miranda o Estado Caracas.

En todo caso, esta nueva entidad tendría un sistema de gobierno con un órgano ejecutivo, un Gobernador de la Entidad, y un órgano Legislativo, cuyos miembros serían electos por votación popular.

a. La opción por la fórmula del Distrito Federal

Si se opta por la fórmula del Distrito Federal, para el régimen de toda la Región Capital, habría que fusionar el Estado Miranda al Distrito Federal, ampliándolo, mediante un convenio celebrado entre los Gobernadores de los actuales Distrito Federal y Estado Miranda, aprobados por el Senado y por la Asamblea Legislativa de dicho Estado, conforme se prevé en el artículo 10 de la Constitución. En esta forma, para la organización político-administrativa de este nuevo Distrito Federal, la Ley Orgánica del mismo que prevé la Constitución (art. 12) da toda la libertad necesaria al Legislador Nacional para establecerlo y regular lo, y para establecer un régimen de descentralización política y administrativa de gran aliento.

Esta Ley podría prever que el Gobernador del Distrito Federal siga siendo designado por el Presidente de la República, conforme a la peculiaridad que en los Estados Federales tiene la sede de los Poderes Nacionales, y que la Asamblea Legislativa de todo el Distrito, se elija por votación universal secreta y directa, mediante un sistema combinado de elección de Diputados regionales un número de ellos por representación proporcional en toda el área, y otro número, por elección uninominal o cuasi nominal en cada una de las cinco grandes entidades municipales en las cuales ha de dividirse el Distrito Federal (equivalente a la Región Capital).

La Constitución exige que en la Ley Orgánica se deje a salvo la autonomía municipal, y ello se haría en esas cinco grandes áreas territoriales que formarían ese nuevo

Distrito Federal; el Área Metropolitana de Caracas en el Gran Valle del Ávila; el Litoral Central; los Valles del Tuy; el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento.

En cada una de esas cinco áreas, como se verá, se establecería un sistema de gobierno municipal, a dos niveles, con entera autonomía.

b. La opción por la fórmula de un Estado Miranda o Estado Caracas

La otra opción para establecer un régimen único, de carácter político-administrativo para toda el área que hoy conforma la Región Capital, sería mediante la estructuración, en ella, de un nuevo Estado dentro de la división político-territorial de la República, llámese Estado Miranda o Estado Caracas, y que tenga el régimen de autonomía de los Estados que prevé la Constitución en sus artículos 16 y siguientes.

Esta fórmula, sin embargo, exigiría, ante todo, de una Enmienda Constitucional, para eliminar el Distrito Federal que es creación del Texto Fundamental (art. 12), y poder configurar la nueva entidad estatal. Pero, además, exigiría una transformación radical del régimen general de los Estados de nuestra Federación.

La forma federal del Estado venezolano ha sufrido de una carga centralista que ha conspirado contra la autonomía de los Estados. Por ello, en la actualidad se nos presentan con una autonomía inútil pues se los ha vaciado de competencias sustanciales. Pensar en la fórmula de un Estado, para organizar la Región Capital, por tanto, implicaría, además, transformar en general, en toda la República, el régimen de los Estados para hacerlos verdaderas entidades políticas descentralizadas; y exigiría, también, que se ponga en marcha un proceso de descentralización de competencias nacionales hacia los mismos, en los términos que autoriza el artículo 137 de la Constitución.

Solo en esa forma, el Gobernador del nuevo Estado podría ser electo, por votación popular, y la Asamblea Legislativa del mismo, cuyos miembros serían también electos en la forma antes indicada, tendrían funciones que ejercer.

c. El abandono de la fórmula del Estado Vargas

La ausencia de autonomía de las comunidades del Departamento Vargas del Distrito Federal ha provocado la búsqueda de una autonomía política para el mismo, y como fórmula se han señalado dos: la creación de un Concejo Municipal en dicho Departamento, o la creación en dicho territorio de un nuevo Estado: el Estado Vargas.

Ambas fórmulas deben descartarse pues la primera, aisladamente considerada, complicaría el panorama institucional del actual Distrito Federal; y la segunda, sería contraria a las exigencias de regionalización apuntadas, que deben conducir, al contrario, hacia la estructuración de un solo gobierno en toda la Región Capital.

En efecto, crear un Concejo Municipal más, dentro del actual Distrito Federal, complicaría el panorama institucional analizado, por las deficiencias del régimen del Distrito Federal que anotábamos anteriormente, derivadas de los problemas de la autonomía compartida entre el Gobernador y el actual Concejo Municipal. Esa fórmula daría lugar, no a dos administraciones paralelas, como en la actualidad, sino a tres administraciones, agravándose sin duda, al panorama institucional de la capital. En esta forma, la única posibilidad que habría de crear un nuevo Concejo Municipal para el Departamento Vargas y darle autonomía a ese territorio, sería a través de una reforma radical del régimen del Distrito Federal, que es el mismo de hace 100 años.

Un nuevo Concejo Municipal para el Litoral Central, tal como se señala más adelante; sería posible si se establecen autoridades locales autónomas en las cinco grandes áreas territoriales de la Región Central. El Litoral Central, equivalente a buena parte del Departamento Vargas, sería una de ellas, y allí se establecería un Alcalde, electo, como autoridad ejecutiva, y un Concejo Municipal como órgano deliberante, legislativo y de control. Ello exigiría una reforma total de la Ley Orgánica del Distrito Federal, pues no tendría sentido reformar esa Ley, solo para crear un Concejo Municipal más. El régimen que ella regula, hemos dicho, requiere una transformación radical.

Ahora bien, como alternativa para la autonomía del Departamento Vargas se ha planteado otra idea, y es la creación de un nuevo Estado Vargas, lo cual ha adquirido fuerza política en todas las comunidades del Litoral Central, hasta el punto de constituirse en una idea fuerza respecto de la cual, hay consenso en los partidos políticos y organizaciones representativas de grupos interés. Esa idea parte, sin duda, de un hecho real: la necesidad que tiene el Departamento Vargas de una participación y representatividad políticas, y por eso, se piensa que la creación de un Estado es la solución para la crisis de descentralización política. Sin embargo, pensamos que un nuevo Estado Vargas, creado en el territorio del actual Departamento Vargas, rompería las exigencias de regionalización a la cual nos referíamos anteriormente. Debe quedar claro que el régimen de Caracas, al estar situado en la Región Capital, exige darle una solución institucional a toda la Región Capital, como la que hemos señalado por lo cual la idea de crear un Estado Vargas debería quedar totalmente descartada.

Sin embargo, la misma propuesta aislada de crear un Estado Vargas requeriría solucionar otros problemas previa mente. En efecto, la idea de un Estado para el Departamento Vargas origina necesariamente, las siguientes preguntas, que deben provocar respuestas serias.

¿Qué Estado vamos a crear como Estado Vargas? ¿Un Estado más, dentro del esquema federal de los Estados actuales de la República, con las deficiencias anotadas, con el vaciamiento de su contenido que se ha producido, sin competencias, con una autonomía inútil como la que tienen en la realidad, y que los ha convertido en reductos de actividades políticas, que muchas veces los propios partidos políticos desconocen?

Pensamos que no vale la pena crear un nuevo Estado Vargas dentro del mismo esquema de los Estados actuales, porque no nos solucionaría el problema de la falta de descentralización política. Antes, sin duda, habría que comenzar por hacer un enorme esfuerzo de revitalización del Federalismo, de reestructuración del ámbito estatal, de definición y de otorgamiento de competencias a los Estados en materia de desarrollo económico, de desarrollo social, y de ordenación del territorio, para que tengan real poder y competencia. Exigiría, además, un enorme esfuerzo de descentralización política nacional hacia los Estados, y aplicar un artículo de la Constitución que está olvidado, y que nunca se ha aplicado, el artículo 137, que permite que el Congreso, mediante Ley, descentralizar competencias hacia los Estados y Municipios. Este es el único artículo del texto fundamental donde se usa la palabra “descentralización” y nunca se ha aplicado. Hemos hecho en Venezuela lo contrario; hemos centralizado competencias estatales y municipales.

Por tanto, crear un Estado Vargas, exigiría, replantearse el esquema estatal del país, reformular los poderes y las competencias estatales, y hacer de nuevo, al Gobernador, un real agente del Poder Central, un real Gobernador de lo que suceda en el Estado, y que, en definitiva, gobierne el Estado. Pensamos que, si no se plantea el problema en esos términos, no sería sensato crear un Estado Vargas dentro del esquema tradicional de los Estados.

Quedaría además pendiente, en todo caso, el planteamiento constitucional relativo a determinar, como se crea un nuevo Estado en el régimen de la Constitución de 1961.

En efecto, la Constitución vigente parte del supuesto de que existen 20 Estados y no prevé la posibilidad de creación de nuevos Estados, salvo por la vía de la transformación de Territorios Federales en Estados, conforme al artículo 113 del Texto.

La creación de un nuevo Estado implicaría quitarle territorio a alguna entidad territorial; si se trata de Territorios Federales la solución de que puedan convertirse en Estados está prevista en la Constitución; en cambio, si se trata de las otras entidades político-territoriales, los Estados o el Distrito Federal, la forma de crear un nuevo Estado con parte de sus territorios no está regulado en la Constitución. Esta prevé, en efecto, en su artículo 10 la posibilidad de cesiones de territorios entre Estados, y entre un Estado y el Distrito Federal. Con la creación de un Estado Vargas, como el proyectado, no habría cesión territorial, porque el Distrito Federal no cedería territorio a ningún ente territorial preexistente, y no podría ceder territorio a una nueva entidad que se crearía por Ley. Además, no existe en la Constitución ningún artículo que permita al Congreso dictar una Ley, creando un nuevo Estado en un área territorial, que es de otro Estado o del Distrito Federal. Por ello, estimamos que la Constitución no prevé la posibilidad ni la forma de crear en nuestra organización territorial, un nuevo Estado, en parte del territorio de otro Estado, o del Distrito Federal.

Sin embargo, este escollo tendría solución, pues ese sería un auténtico campo de una Enmienda Constitucional, que tendría que reformular completamente el régimen de la Capital.

B. La metropolitanización de la Capital y la autonomía municipal dentro de la Región Capital

La segunda exigencia de la reforma planteada, además de la regionalización política de la Capital, está en la metropolitanización de Caracas y en el establecimiento de la autonomía municipal en toda la nueva entidad regional.

En efecto, hemos señalado que todo el territorio que se compone ahora por la Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda) debe dividirse en cinco áreas municipales, con gobierno local autónomo, y una de ellas debe ser el Área Metropolitana de Caracas.

a. La autoridad municipal en las cinco áreas territoriales de la Región Capital

En efecto, estas cinco áreas serían las siguientes, ya mencionadas: el Litoral Central; el Gran Valle del Ávila; los Valles del Tuy; el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento.

En cada una de esas áreas territoriales, debe garantizarse la autonomía municipal, y establecerse un gobierno local a cargo de autoridades ejecutivas y legislativas. Así, en cada una de ellas habría un Alcalde, electo por votación popular, como autoridad ejecutiva; y Concejos Municipales, cuyos miembros también serían electos por votación universal, directa y secreta mediante fórmulas variables en cuanto al número de sus componentes y con la aplicación de sistemas mixtos; un número de Concejales electos por sistema de representación proporcional, por toda el área respectiva; y otro número electo por votación uninominal, por cada una de las divisiones municipales menores que la compongan.

En todo caso, en esas cinco áreas territoriales de la Región Capital, el gobierno y administración de las mismas correspondería a un Alcalde que sería la autoridad ejecutiva, superándose la administración municipal colegiada tradicional, la cual es inoperante en las grandes áreas urbanas. Por ello, el Concejo Municipal que existiría en cada una de esas cinco áreas territoriales, no sería un órgano administrativo, sino de carácter deliberante, legislativo y de control, mediante un sistema claro de separación de funciones.

En todo caso, como se ha dicho, una de esas cinco áreas territoriales municipales mayores sería el Área Metropolitana de Caracas, compuesta por el Departamento Libertador y parte del Departamento Vargas del Distrito Federal y por el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda. La integración necesaria e indispensable de esta área en una sola entidad municipal, es esencial en el régimen de gobierno y administración de Caracas, bajo el signo de la metropolización.

b. El gobierno Único municipal para el Área Metropolitana de Caracas

En efecto, para la metropolización del régimen de Caracas debe crearse, ante todo, una entidad metropolitana, que con la debida autoridad municipal y administrativa gobierne y administre toda el Área Metropolitana y, en particular, de inmediato, todo lo que es, actualmente, el Departamento Libertador del Distrito Federal y parte de su Departamento Vargas, y en el Estado Miranda, su Distrito Sucre, y parte de su Distrito Guaicaipuro.

Esta entidad metropolitana como se dijo, deben ser una autoridad político-territorial municipal descentralizada, con autonomía y poder local. Para ello, tiene que estar formada por autoridades electas ejecutiva y legislativa. Como se dijo, tiene que tener una autoridad ejecutiva unipersonal, un Alcalde electo por votación popular, para lo cual nuestra democracia ya está lo suficientemente madura. La designación por el poder central del Alcalde de la Capital debe ser desechada, pues ello nos llevaría a la absurda situación actual en breve plazo, de tener dos administraciones metropolitanas.

Pero además del Alcalde electo, la entidad metropolitana debe contar con un órgano colegiado, electo, es decir, con un Concejo Municipal de carácter deliberante, legislativo y de un control, sin funciones administrativas.

En este Concejo Municipal Metropolitano, eventualmente podría haber representantes del Poder Nacional, sin voto para conciliar la metropolización y la descentralización político-territorial, con la capitalidad. No olvidemos que la existencia de la Capital plantea y ha planteado en la historia institucional de todos los

países, la necesidad de estructurar un régimen especial para la capital. En algunos casos se ha creado una entidad sin autonomía local, y en la mayoría de las capitales se han estructurado sistemas intermedios, donde la autonomía local se limita con una interferencia del Poder Nacional por el hecho de tener, este, su sede en la capital. En algunos sistemas federales, por ejemplo, el Distrito Federal, no tenía autonomía local, como era el caso del Distrito de Columbia en los EEUU, donde la legislación del Distrito la dictaba el Congreso de la Unión, y donde la autoridad ejecutiva y administrativa del Distrito, la ejercía el Presidente de los Estados Unidos.

En otros casos se estableció un sistema intermedio, como ha sido tradicionalmente el de Venezuela y el que tenía Río de Janeiro, formado por un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un Concejo Municipal electo. Sin embargo, en otros casos, la Autoridad Metropolitana o Regional no tenía autonomía local. Por ejemplo, París tuvo un sistema de múltiples consejos electos a nivel local, pero no en el Gran París, hasta hace unos años cuando por primera vez en cien años se eligió un Alcalde de París, por sufragio universal, y cuya modificación reciente ha originado una polémica política de gran importancia.

Por tanto, una forma de conciliar la metropolitanización y descentralización con la capitalidad en Caracas sería, no el sacrificio de la elección del Alcalde de la ciudad y de los Concejales, sino ubicar, en un Concejo Municipal Metropolitano electo, con competencias muy claramente determinadas, con voz pero sin voto algunos representantes del Poder Nacional.

D. La descentralización y participación política en la Región Capital y en Caracas

La democracia participativa, que es una de las exigencias de perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, no puede hacerse realidad, sin una descentralización política de manera que se acerque la autoridad local a los ciudadanos. Por ello, la reforma propuesta conlleva a una multiplicación de autoridades locales en áreas territoriales reducidas, con competencias municipales, bien delimitadas.

a. La multiplicación de autoridades locales menores

En efecto, además de la regionalización de Caracas, también se plantea, como exigencia de reforma, la descentralización y participación política en la Capital, y en toda la futura entidad política de la Región Capital, lo que conduce a lo mencionado anteriormente: a la multiplicación de las autoridades locales que deberían funcionar en el Área Metropolitana y en las cuatro restantes grandes áreas municipales. Tenemos que crear, así, muchas Juntas Municipales, en todo el territorio de las mencionadas cinco grandes áreas, de manera que cada comunidad tenga su autoridad municipal, colegiada, estas sí, integradas por un número reducido de miembros, de 3 a 7 personas que se ocupen de los aspectos estrictamente locales, en áreas territoriales pequeñas.

No olvidemos que en Venezuela nunca hemos hecho una reforma del régimen local. Nosotros arrastramos un régimen local del siglo pasado, y en este siglo, nuestros gobiernos no han tenido imaginación en la reforma institucional del régimen local; nunca lo hemos reformado y, lamentablemente, la oportunidad de reforma que pudo significar la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Municipal se perdió,

porque ella lo que hizo fue consolidar el régimen anterior. Debemos convencernos de que nuestro país es otro al de hace 30 ó 40 años, que exige que nos planteemos nuevos esquemas de régimen local distintos a los que hemos venido arrastrando: Por ejemplo, ese esquema planteado de la creación de múltiples autoridades locales en comunidades pequeñas dentro de una gran ciudad, para conciliar la metropolitanización con la participación política, es el esquema ensayado en todas las grandes ciudades contemporáneas, que se gobiernan por una autoridad a nivel metropolitano y, paralelamente, por muchas autoridades locales pequeñas.

b. Los gobiernos locales menores en el Área Metropolitana de Caracas y el Litoral Central

En esta forma, por ejemplo, en el Área Metropolitana de Caracas, integrado por el Gran Valle del Ávila, además de la Autoridad Municipal Metropolitana: el Alcalde de Caracas y el Concejo Municipal de toda el área, su territorio se dividiría en pequeñas demarcaciones territoriales, con autonomía municipal y competencias para asuntos estrictamente locales.

Así, algunas parroquias actuales del Valle de Caracas, como La Pastora o La Candelaria podrían configurar estas autoridades municipales a cargo de Juntas Municipales electas en forma uninominal en sus respectivos territorios. Otras Parroquias deberían, a su vez, ser subdivididas en varias entidades municipales menores, como sucedería con la Parroquia Sucre, o El Recreo, por ejemplo, cada una con su autoridad local electa.

En el mismo sentido, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, algunos de sus actuales Municipios podrían continuar como autoridad local, a cargo de una Junta Comunal electa, pero otros requerirían de una subdivisión en varias de ellas.

Piénsese, por ejemplo, en el Distrito Sucre del Estado Miranda. Allí habría que establecer varias demarcaciones territoriales a cargo de autoridades locales distintas, por ejemplo: Las Mercedes y su área de influencia; El Cafetal con todas las Urbanizaciones circundantes; Prados del Este, y las Urbanizaciones circundantes, etc.

En todas esas pequeñas áreas locales, existiría una Junta Municipal electa, y entre ellas y la Autoridad Municipal Metropolitana, tendría que establecerse una sabia distribución de competencias que permitan convivir el proceso de metropolitanización con el de la descentralización, dentro de un sistema eficiente de prestación de servicios públicos y de mantenimiento, para mejorar la calidad de la vida.

En el mismo sentido debería operar la reforma en el Litoral Central. Además de la Autoridad Municipal global para toda el área del Litoral, integrada por un Alcalde y un Concejo Municipal, deberían estructurarse múltiples autoridades locales menores, para los asuntos estrictamente locales o comunales, en las diversas localidades del área: Carayaca, Catia La Mar, Maiquetía, La Guaira, Macuto, Caraballeda, Naiquetá, y otra para el resto oriental de la costa.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

La reforma propuesta, como se puede observar, forma un todo integral, pues busca el reordenamiento institucional de toda la Región Capital, y dentro de ella, de las cinco grandes áreas territoriales que la conforman: el Área Metropolitana de Caracas, el Litoral Central, los Valles del Tuy, el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento. El problema de Caracas y su área de influencia, no puede solucionarse efectivamente, con fórmulas de coordinación sino de integración política. Aquellas, en todo caso, no son descartables, pero solo pueden considerarse como provisionales, para el logro del objetivo general: estructuras un único gobierno para la Región Capital y en el caso de Caracas, un único gobierno municipal para su área metropolitana.

Todas las reformas legislativas que se hagan, por tanto, deben tender a viabilizar los objetivos generales y no obstaculizarlos.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad institucional de la reforma de Caracas, debemos constatar, ante todo, lo que prevé, en esta materia la Constitución de 1961. Esta establece, en primer lugar, que Caracas es la Capital de la República (art. 11); en segundo lugar, prevé la existencia de un Distrito Federal, como sede de los Poderes Nacionales (art. 12); y en tercer lugar, prevé que en el Área Metropolitana existen diversas jurisdicciones que pueden ser coordinadas mediante una Ley especial (art. 11). Este sistema, en efecto, era el existente desde el siglo pasado: la mezcla de la capitalidad con el Distrito Federal, con el agregado de la exigencia de una tímida coordinación.

Ahora bien, frente a esta realidad institucional, crear una Región Capital, como entidad político-territorial y establecer una entidad metropolitana, con unas características totalmente distintas a la actual, como las que hemos mencionado, exige reformar el sistema institucional y, enmendar la Constitución para hacer posible la mencionada conciliación, entre la regionalización y metropolitanización de la capital, con la descentralización política y la capitalidad.

Además de una Enmienda Constitucional, resultaría indispensable modificar sustancialmente al menos, dos leyes: la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ante esta situación, sin duda, la reforma propuesta puede realizarse teniendo en cuenta dos variables: una de largo plazo y otra de corto plazo.

1. *Las reformas de largo plazo*

Sin duda, pueden considerarse como reformas de largo plazo, las que implican Enmiendas Constitucionales, o las que conllevan a reordenamiento territorial con variación de los límites de las entidades políticas que actúan en la Región Capital: el Distrito Federal y el Estado Miranda.

A. **La creación de la Región Capital como entidad político-territorial**

Hemos señalado que el establecimiento de una sola entidad político-territorial en la Región Capital, con un gobierno único regional, podría realizarse estableciendo un nuevo Distrito Federal en toda la Región o un nuevo Estado Miranda o Caracas, en la misma región.

En efecto la primera posibilidad sería la de estructurar un nuevo Distrito Federal, pues en definitiva, Venezuela es un Estado Federal, y las Federaciones han dado una experiencia muy rica en el mundo contemporáneo, que debemos asimilar. Pero, por supuesto, se trataría de crear **un nuevo Distrito Federal totalmente distinto al actual**, no sólo en su área territorial, pues abarcaría toda la Región Capital, sino en su organización y sistema político. Del actual, por tanto, solo conservaría el nombre.

Para lograr que tenga un territorio igual a toda la Región Capital, tendría que producirse la cesión de los territorios pertinentes del Estado Miranda al Distrito Federal. Esta cesión prevista en la Constitución expresamente (art. 10) exigiría que la misma tenga aprobación del Senado y de la Asamblea Legislativa del Estado Miranda. Pero además de tener un nuevo territorio, el Distrito Federal propuesto tendría también una nueva organización y sistema político. Por tanto, cuando hablamos de un nuevo Distrito Federal, del actual Distrito Federal solo conservaría el nombre. Esta nueva organización política y administrativa implicaría el establecimiento de un gobierno a tres niveles; un primer nivel regional, a cargo de un Gobernador y una Asamblea Legislativa regional; un segundo nivel, a cargo de cinco autoridades municipales en las cinco áreas en las cuales se divide la Región Capital, cada una con un Alcalde y un Concejo Municipal; y un tercer nivel, compuesto, dentro de cada una de las cinco áreas territoriales mencionadas, por muchos gobiernos locales, con un nuevo esquema y división territorial, en los términos que antes hemos comentado.

Para establecer un nuevo Distrito Federal, como ese, con imaginación, no sería necesaria una Enmienda Constitucional, porque la Constitución dispone que existe un Distrito Federal, y dispone la coordinación de jurisdicciones en el Área Metropolitana, que no necesitan ser las actuales, sino que pueden ser las muchas pequeñas jurisdicciones territoriales que pueden existir dentro del nuevo esquema planteado. Si sería necesaria una cesión territorial, y la reforma de las Leyes Orgánicas del Distrito Federal y de Régimen Municipal.

La otra vía para la reforma institucional de la Región Capital consistiría en la creación de un nuevo Estado: el Estado Caracas o Estado Miranda. Esta fórmula sería más complicada, porque requeriría de una Enmienda Constitucional para eliminar el Distrito Federal, y reformar el sistema estatal para darle al nuevo y a los viejos Estados, una realidad distinta, tal como también lo hemos señalados anteriormente.

Por otra parte, quedarían descartadas en todo caso, las fórmulas incompletas, que más bien complicarían el panorama actual, como la fórmula de la creación de un Estado Vargas en el Departamento Vargas del Distrito Federal.

B. La creación del Área Metropolitana de Caracas como entidad político-territorial municipal

Independientemente de la creación de la Región Capital, como entidad político-territorial, dentro del esquema propuesto, otra reforma de largo plazo sería la creación del Área Metropolitana de Caracas como nueva entidad político-territorial municipal.

Hemos señalado que el Área Metropolitana de Caracas está formada por parte del territorio del Distrito Federal y parte del territorio del Estado Miranda, a cargo, actualmente de autoridades distintas reguladas por leyes diferentes. Hacer de todo ese territorio una sola entidad, exigiría reformar los límites territoriales del Estado

Miranda y del Distrito Federal, mediante cesiones territoriales aprobadas por el Senado y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

2. Las reformas de corto plazo

Con vistas a la reforma global propuesta, pueden efectuarse reformas en el corto plazo para preparar el esquema general de largo plazo.

Esas reformas se harían simultáneamente en los siguientes textos legislativos: la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y exigirían la sanción de una nueva ley: la Ley de Coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas.

Además, tendrían que reformarse las leyes de Régimen Municipal y de División Territorial del Estado Miranda por su Asamblea Legislativa.

A. La reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal

La Ley Orgánica del Distrito Federal debería ser reformada conforme a los siguientes criterios:

1. El establecimiento de una autoridad territorial Única para todo el actual Distrito Federal, compuesta por un Gobernador, designado por el Presidente de la República, y una Asamblea Legislativa del Distrito, con funciones estricta y exclusivamente legislativas, deliberantes y de control, compuesta por un número reducido de miembros, electos por votación popular.

2. La división político-territorial del actual Distrito Federal en dos Municipalidades: una ubicada en el Litoral Central, en casi todo lo que forma parte del Departamento Vargas y otra en el Valle del Ávila, en lo que es el Departamento Libertador, y en parte del Departamento Vargas (parte de la Parroquia Carayaca).

Cada una de esas Municipalidades estaría gobernada por autoridades municipales ejecutivas y legislativas, a cargo, respectivamente, de un Alcalde, electo por votación popular, y un Concejo Municipal, también electo por votación popular mediante un sistema mixto de representación proporcional y uninominal. Los Concejos Municipales no tendrían funciones administrativas.

3. Cada una de las dos Municipalidades, que conformarían el Distrito Federal, se dividiría a su vez en múltiples autoridades locales menores, a cargo de Juntas Municipales colegiadas, integradas por un número reducido de miembros entre 3 a 7 según la población o territorio, electos por votación popular en forma uninominal.

Esta división político territorial exigiría un estudio de carácter poblacional, físico y cultural, de manera que las áreas territoriales que se establezcan respondan a la realidad actual y futura de crecimiento de las comunidades, así como a la identificación de la población con el área que ocupan.

4. Para el funcionamiento de este sistema institucional a tres niveles: el nivel superior del Distrito y los dos niveles municipales debe regularse una sabia distribución de competencias, de manera que cada área territorial tenga sus competencias apropiadas: las áreas territoriales menores en los asuntos estrictamente locales; las dos Municipalidades en los asuntos metropolitanos, y el área general, en las competencias globales del territorio del Distrito.

Dentro de esa distribución de competencias deben merecer especial atención, las competencias tributarias y la distribución de recursos públicos.

B. La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

Aparte de las innumerables reformas que requiere la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta debe ser reformada de manera que permita el establecimiento de un régimen municipal especial y específico para el Estado Miranda, en virtud de encontrarse, en su territorio, parte de la Capital de la República.

Esta reforma debería permitir la posibilidad del establecimiento de un gobierno municipal a dos niveles, de manera que puedan integrarse las diversas autoridades, municipales en el Estado, coordinables a los efectos del Área Metropolitana de Caracas. No se olvide que la Ley Orgánica es excesivamente uniformizante y no permite su variación mediante las leyes estatales, prohibiendo, además, que se creen autoridades municipales varias en áreas que configuran una continuidad urbana.

En esta forma, al permitirse un régimen específico para el Estado Miranda, se establecería un sistema municipal por la Asamblea Legislativa del Estado que seguiría las líneas de la reforma que hemos señalado, incluyendo la posibilidad de autoridades locales ejecutivas, los Alcaldes, para las divisiones Municipales del primer nivel territorial.

C. La reforma de las Leyes de División Territorial y de Régimen Municipal del Estado Miranda

En virtud de la reforma señalada de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Asamblea Legislativa del Estado Miranda tendría que reformar su Ley de División Territorial y su Ley de Régimen Municipal, conforme a los siguientes criterios:

1. La división político-territorial del Estado se haría en un sistema municipal de dos niveles.

Un primer nivel, integrado por cuatro áreas territoriales a cargo de autoridades municipales ejecutivas y legislativas, es decir. Alcaldes y Concejos Municipales, electos ambos por votación popular. Los Concejos Municipales no tendrían funciones administrativas. Este primer nivel municipal, se establecería en las siguientes cuatro grandes áreas: **la primera**, en el territorio del actual Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro, en el Gran Valle del Ávila; **la segunda** en los Valles del Tuy, en los actuales Distritos Urdaneta, Lander, Paz Castillo, Independencia y parte del Distrito Guaicaipuro; **la tercera**, en el Valle Guarenas-Guatire, en los Distritos Plaza y Zamora; y **la cuarta**, en el área de Barlovento, en los Distritos Brion, Acevedo y Páez.

Un segundo nivel municipal, estaría formado por múltiples autoridades locales en áreas territoriales reducidas, dentro de cada una de las cuatro áreas municipales antes mencionadas a cargo de Juntas Municipales integradas por un número reducido de miembros (3 a 7) electos por votación popular.

2. La Ley de Régimen Municipal del Estado, conforme a lo que establezca la Ley Nacional, debe prever una sabia distribución de competencias entre los dos niveles municipales antes mencionados, de manera que, en el nivel menor, queden los asuntos de estricto carácter local o comunal.

Dentro de estas regulaciones, debe preverse también, normas de distribución de competencias tributarias y de los recursos financieros del Estado en las diversas autoridades locales.

D. La sanción de una Ley de Coordinación de jurisdicción en el Área Metropolitana de Caracas

El Área Metropolitana de Caracas, conforme a lo mencionado anteriormente, estaría formada por lo que actualmente es el Departamento Libertador del Distrito Federal, y los Distritos Sucre y parte de Guaicaipuro del Estado Miranda. De acuerdo a las reformas antes señaladas, en el futuro, esa área territorial, estaría bajo la jurisdicción de dos grandes autoridades locales: la Municipalidad de Caracas (Departamento Libertador del actual Distrito Federal y parte de su Departamento Vargas) a cargo de un Alcalde de Caracas, como autoridad ejecutiva y de un Concejo Municipal, como autoridad legislativa; y la Municipalidad formada en el Estado Miranda, por lo que actualmente es el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro del Estado, a cargo, también, de un Alcalde, como autoridad ejecutiva y de un Concejo Municipal, como autoridad legislativa.

La Ley establecería un sistema de coordinación entre esas dos autoridades municipales con composición institucional similar y que formarían el sistema institucional del Área Metropolitana.

Además, debería establecer la mencionada Ley el sistema de coordinación de estas autoridades municipales con el Poder Nacional.

V. CONCLUSIÓN

Caracas, sin duda, necesita de una urgente reforma institucional para mejorar la calidad de la vida de sus habitantes y poder controlar su crecimiento. Con el régimen institucional que tiene, que data del siglo pasado, seguirá siendo una ciudad ingobernable y seguirá provocando la frustración de todos los que, de la mejor buena fe, pretendan gobernarla.

Por ello, es urgente la estructuración de un sistema nuevo de gobierno de la capital que permita atender las tres exigencias políticas contemporáneas de la ciudad: la regionalización política de la Región Capital; la metropolitanización política del Área Metropolitana de Caracas; y la descentralización y participación políticas en los diversos ámbitos municipales.

Sin embargo, por supuesto, una reforma institucional de una gran ciudad no es fácil. Requiere, no sólo de una claridad de objetivos despojados del inmediatismo político-partidista, sino de una gran voluntad política de llevarla a cabo. En nuestro país, esta voluntad política está ligada al consenso. Una reforma de la envergadura de la propuesta no puede realizarse sin el consenso de todas las fuerzas política de importancia en la vida nacional.

Pero, además, una reforma como la esbozada requiere de estudios e investigaciones que rebasan lo jurídico. No se trata, sólo, de hacer leyes o de reformar otras, sino que exige estudios poblacionales, geográficos, ambientales, urbanos y económicos que deben estar a la base de la implementación de la reforma. De resto, corremos el riesgo de caer en la improvisación y, como consecuencia, de complicar aún más el panorama institucional de la capital.

ALLAN R. BREWER-CARIÁS

Confío en que las ideas que me he permitido expresarles, sirvan para orientar los trabajos de esa Comisión Bicameral Especial.

Atentamente,

Allan R. Brewer-Carías

CUARTA PARTE

SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO XII

SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

En el tema de la regulación de la organización de la Administración Pública Central, tuve la oportunidad de participar en el proceso de elaboración de los textos legislativos correspondientes en dos oportunidades: primero, en la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en 1971, como parte del trabajo que estuvo a mi cargo como Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la república (1969-1972); y segundo, en 1975, en la elaboración del Proyecto de Reordenación de los Ministerios vinculados a las políticas de ordenación del territorio y protección del ambiente, con motivo de la elaboración de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976. Esos son los documentos básicos que aquí se publican.

Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (1971)

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1972)*

La formación de la administración pública venezolana, a pesar de la influencia que sobre ella han tenido las vicisitudes de la vida política, no escapa a los patrones

* El texto su publicó en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, tomo II.

observados en la generalidad de los países que se dotaron de una organización política de tipo liberal. La integración aluvional de la estructura administrativa corresponde a la evolución que, partiendo de una administración jurídica -o mejor, de una administración del derecho- lleva a una administración práctica, de suministro de prestaciones a los administrados; evolución que es el reflejo de la desaparición del Estado liberal abstencionista y de la tendencia a substituirlo por un Estado benefactor, conformador del orden social y económico. En nuestra evolución constitucional, al fenómeno indicado se agrega la progresiva pérdida de contenido de la forma federal del Estado, plasmada en la Constitución de 1864.

En términos generales, la estructura y funciones que en la actualidad tiene la Administración son resultado de las modificaciones económicas, técnicas y políticas que llevan a una interesante interrelación entre actividad pública y actividad privada: por una parte, el Estado ha ido anexándose la potestad de intervenir en cada vez más sectores de la actividad privada; pero por la otra, esta ampliación de cometidos estatales ha conducido a la aplicación del derecho privado a actividades realizadas por la Administración, cuyo ejemplo más evidente es el que ofrecen las empresas públicas. Paralelamente, la administración federal se ha ido convirtiendo en administración central, desbordados los estrechos moldes en los que el pensamiento federalista trató de insertarla.

Un examen somero de los textos constitucionales en relación a la evolución de la Administración Pública, refleja el proceso indicado anteriormente, lo que se confirma observando la cronología de la creación de los Ministerios, la cual pone de manifiesto la prioridad que se le dio a los departamentos ministeriales -llamados antes de la Constitución federalista, Secretarías- cuya actividad recubría el ejercicio de una función del Estado, y la ulterior aparición de Ministerios técnicos, como una especie de emanaciones de los primeros, para la realización de cometidos concretos.

La primera categoría de reparticiones ministeriales aparece en nuestro país -al menos en los textos- con la declaración de independencia. Nuestra primera Constitución -la de 1811- menciona expresamente seis Secretarías, con la posibilidad de agrupar dos de ellas en una: Relaciones Exteriores; Interior; Justicia; Hacienda; y Marina y Guerra; es decir, aquellas organizaciones necesarias para la existencia misma del Estado y que corresponden a funciones esenciales del mismo. En la enumeración que hace la Constitución gran colombiana de 1821 desaparece el rubro de Justicia. La Constitución de 1830 es el último texto que enumera el número y competencia genérica de los departamentos ministeriales, pues en la siguiente (1857) se indica tan solo el número de Secretarios, remitiendo a la Ley en lo que toca a la competencia de cada uno y a partir de la de 1858 se adopta la fórmula que con variantes menores es la actual: el número y competencia de las Secretarías lo indicará la Ley. Las seis Secretarías indicadas en nuestra primera Constitución son reducidas a tres en la de 1830: Interior y Justicia; Hacienda; y Guerra y Marina, pues la materia de Relaciones Exteriores sería agregada a alguna de estas Secretarías, como en efecto sucedió. Hasta 1851, aquella funcionó con la de Hacienda y de allí hasta 1857, anexada a la del Interior y Justicia.

El Ministerio de Fomento, en el cual puede verse un organismo de transición entre los Ministerios tradicionales -políticos- y los Ministerios técnicos, fue creado por Decreto del General Falcón, Presidente Provisional de la República, el 25 de

julio de 1863, y reorganizado por otro Decreto, de 18 de enero de 1865. Entre 1898 y fines de 1899 se lo denominó de “Agricultura, Industria y Comercio”. Los Ministerios de Obras Públicas y de Instrucción Pública fueron creados bajo el Gobierno de Guzmán Blanco, en las leyes de Ministerios de 1874 y de 1881, respectivamente. En el siglo pasado no se crearon otros departamentos ministeriales, si exceptuamos dos, de efímera existencia: el de Crédito Público, creado el 30 de mayo de 1864, refundido en el de Hacienda el 7 de octubre de 1892 y restablecido desde el 9 de marzo de 1898 al 23 de octubre del año siguiente, y el Ministerio de Correos y Telégrafos, creado por Decreto Legislativo el 27 de junio de 1891 y refundido en el de Fomento el 12 de marzo de 1893.

No es sino hasta la tercera década de este siglo cuando aparecen nuevas reparticiones ministeriales en la organización administrativa venezolana; por Decreto de 11 de agosto de 1930, el Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría; por Decretos de 25 de febrero de 1936, los de Sanidad y Asistencia Social; de Agricultura; y de Comunicaciones. El mismo año, el de Agricultura pasa a llamarse de Agricultura y Cría.¹

La Ley de Ministerios de 1939 agrega a la competencia del Ministerio de Comunicaciones la relativa al trabajo, denominándolo Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones y en 1946 dicha competencia es atribuida a un Ministerio especial, con el mismo nombre. En 1950 es promulgado el aún vigente Estatuto Orgánico de Ministerios, en el que el número de Ministerios se lleva a trece, con la creación de las carteras de Justicia y de Minas e Hidrocarburos, atribuyéndoles sectores de actividad ejercidas anteriormente por los Ministerios de Relaciones Interiores y de Fomento, respectivamente.

En todo caso, es de observar que, a pesar del crecimiento explosivo de las tareas asumidas por la Administración Pública, la regulación de la organización administrativa venezolana ha permanecido estática, hasta el punto de que es sólo en 1971 cuando se reglamenta el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950.

La organización de las Secretarías, primero, y de los Ministerios, luego, no fue nunca objeto de una regulación sistemática, que abarcase tanto la estructura como el funcionamiento de aquellas, salvo en lo relativo a la Hacienda Pública, objeto de particular atención a la que más adelante se hará referencia. Nuestra primera Ley de Ministerios, promulgada en 1874 se limita -de la misma manera que la vigente- a señalar el número de éstos, e indicar que estarán divididos en Direcciones, remitiendo al Reglamento -dictado el 24 de agosto del mismo año- para todo lo relativo a la estructura y competencia de cada Despacho y los deberes y atribuciones de los funcionarios y empleados. Con anterioridad a la ley de 1874 -y remontándonos solamente hasta la separación de Venezuela de la Gran Colombia- las diversas leyes

1 Véase Hernández Ron, J. M. *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo I, Tipografía Americana. Caracas, 1937, páginas 238 y 239.

que organizaron las Secretarías de Estado se extendían -al menos parcialmente- a la organización interna de las mismas.²

La Ley de Ministerios de 1874 es derogada en 1881. La única diferencia entre ambas es la creación del Ministerio de Instrucción Pública, afirmación que puede extenderse al reglamento de dicha Ley, promulgado el 31 de marzo de 1882, respecto del reglamento de la ley anterior. En la Ley de Ministerios de 1891 desaparece la remisión al reglamento respecto de la estructura de los Despachos, entrando ella misma a determinar el número y la competencia específica de las Direcciones que los integran; pero aparecen mencionados los reglamentos internos de cada Ministerio, consagración de una competencia reglamentaria de segundo grado ya tradicional en materia organizativa en nuestro país. La Ley de 1891 es similar a la que deroga -salvo que desaparece el Ministerio de Crédito Público- y el mismo sistema se continúa en las de 1894, 1898 y 1913. La Ley de Ministerios de 1915, si bien continúa las anteriores al señalar directamente la organización y competencia específica al interior de cada Ministerio, faculta al Ejecutivo Nacional para crear nuevas Direcciones en los Ministerios -tal vez para evitar la acelerada sucesión de leyes- e incorpora a su texto la regulación de las Memorias y Cuentas que los Ministros deben presentar al Congreso.

El texto legal siguiente, de 1920, vuelve al principio de repartir la disciplina de la organización administrativa entre la Ley y el Reglamento Ejecutivo, conservando la figura de los Reglamentos internos de cada Ministerio; la enunciación de la competencia es realizada por Ministerios y no ya por sus Direcciones, lo cual se deja al Reglamento y además, contiene la enumeración de las atribuciones comunes a todos los Ministros.

La ley de 1920 es reglamentada dos años después, y en el mismo Reglamento aparecen preceptos sobre el funcionamiento de las reparticiones administrativas, así como una sumaria indicación de las atribuciones de los funcionarios de la jerarquía. La formulación establecida en la Ley de 1920 y su reglamento es, prácticamente, la vigente hoy día y se repite en las leyes de 1922, reglamentada en 1923; de 1926; de 1928; de 1929, reglamentada los años 1929 y 1930; de 1931, reglamentada el mismo año y en 1933; la de 1933, reglamentada en 1936; la ley de 1936, reglamentada el mismo año y luego en 1937; la de 1939, reglamentada en 1940; y, por fin, el vigente Estatuto Orgánico de Ministerios, de 1950, reglamentado en 1971.

La proliferación de textos legales y reglamentarios se estima que no obedeció a un esfuerzo de reflexión sistemática sobre la estructura administrativa, sino a modificaciones concretas, en el deseo de mantener la correspondencia entre la estructura real de la Administración y la postulada por los instrumentos legales y reglamentarios. En este orden de ideas, bajo la vigencia del Estatuto Orgánico de Ministerios y especialmente a partir de 1958, se observa un retroceso, en el sentido de que las modificaciones internas en los departamentos ministeriales no han sido objeto de previsión -salvo excepciones- en textos orgánicos, sino que se ha acudido a la auto-

2 Leyes de 2 de marzo de 1836; 12 de mayo de 1840; 10 de mayo de 1841; 24 de marzo de 1851; 25 de mayo de 1857 y 6 de julio de 1860. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIV.

rización de gastos de la Ley de Presupuesto como medio sustitutivo, con el inconveniente de que en dichas leyes no hay -ni podían encajarse en ellas- referencias a las competencias de las dependencias creadas. Esta práctica ha originado que hoy día la estructura real de la administración venezolana no coincida con la que aparece en los textos legales que la rigen, lo cual es por sí solo suficiente para concluir en la necesidad de la reforma de éstos.³

La ya mencionada potestad de dictar reglamentos internos que a partir de la Ley de Ministerios de 1891 se atribuye al Ministro fundamenta uno de los textos más avanzados, no solamente para la fecha de su creación -1940- sino hoy día, como es el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda, aún vigente. Dicho texto contiene una regulación sistemática de la estructura y el funcionamiento del Despacho, que abarca incluso la disciplina de los recursos administrativos. Se estima que la notable superioridad técnica de este Reglamento respecto de los instrumentos jurídicos de índole general -leyes de Ministerios y reglamentos ejecutivos- no puede desvincularse del particular esfuerzo de reflexión y síntesis

3 Por ello la inconveniencia, desde el punto de vista jurídico-organizativo, del artículo 16 del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto de 1972. En relación a lo planteado en el texto, a título de ejemplo basta analizar los Presupuestos desde 1961 hasta 1969 para darse cuenta de lo siguiente: En el *Ministerio del Trabajo*, mediante el Presupuesto de 1966 se creó la Dirección de Empleo y mediante el Presupuesto de 1967 se creó la Dirección de Estadísticas Laborales. En el *Ministerio de Educación*, mediante el Presupuesto de 1962 se creó la Dirección General. En cuanto al *Ministerio de Relaciones Interiores* mediante el Presupuesto de 1963 se refundieron la Dirección de Identificación y la Dirección de Extranjería en una Dirección Nacional de Identificación y Extranjería; y mediante el Presupuesto de 1968 la Imprenta Nacional salió del *Ministerio de Relaciones Interiores* y se integró a la Oficina Central de Información. En el *Ministerio de Relaciones Exteriores*, mediante el Presupuesto de 1962, desapareció la Dirección de Protocolo, la cual reapareció en el Presupuesto de 1967; la Dirección de Organismos Internacionales y la Dirección de Información Exterior, desaparecieron mediante el Presupuesto de 1966; en el mismo Ministerio, mediante el Presupuesto de 1968 se crearon la Dirección de Comercio Exterior y la Dirección Especial para las cuestiones de límites con Guyana, y mediante el Presupuesto de 1969 se creó la Dirección de Integración Económica. En el *Ministerio de Minas e Hidrocarburos*, mediante el Presupuesto de 1962, desapareció la Dirección de Economía y se crearon la Oficina de Economía Petrolera y la Oficina de Economía Minera. En el *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*, mediante el Presupuesto de 1965, se creó la Dirección General, la Oficina de Planificación Sectorial, la Oficina de Salud Pública Internacional y la Dirección de Servicios Regionales. En el *Ministerio de Agricultura y Cría*, mediante el Presupuesto de 1962 se creó la Dirección de Ingeniería Agrícola, la cual mediante el Presupuesto de 1963 se transformó en Oficina Asesora y reapareció como Dirección en el Presupuesto de 1969; mediante el Presupuesto de 1967 se creó la Oficina de Planificación Sectorial; y mediante el Presupuesto de 1968 se crearon la Oficina de Sistemas de Riego, la Oficina de Administración de Centros de Recría y la Oficina de Sanidad Animal. En el *Ministerio de Justicia*, mediante el Presupuesto de 1963, se creó la Dirección General; mediante el Presupuesto de 1965 se creó la Dirección de Cultos; y por el Presupuesto de 1968 se eliminó la Comisión Indigenista y se creó la Oficina Central de Asuntos Indígenas. En el Ministerio de Obras Públicas, mediante el Presupuesto de 1962, se eliminó la Dirección de Puertos y Aeropuertos y la Dirección de Carreteras y se creó la Dirección de Vialidad; y mediante el Presupuesto de 1965 se eliminó la Dirección de Administración y se crearon la Dirección de Finanzas y la Dirección de Bienes y Servicios.

realizado a lo largo de nuestra historia republicana en lo relativo a la organización de la Hacienda Pública, que culmina durante el siglo pasado con la codificación de 1873, “piedra angular de la legislación hacendaria”⁴ y en el presente, con la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1918 que, salvo la reforma de 1938 -en la que se creó la hoy Contraloría General de la República- no ha sido objeto sino de modificaciones de detalle. En la legislación de Hacienda aparece en nuestro país la primera regulación de los procedimientos administrativos; la determinación precisa de la estructura orgánica de las atribuciones de los funcionarios y empleados de esta naturaleza, regulaciones que la evolución del derecho administrativo ha llevado a la Administración como totalidad, en otros países, pero que en el nuestro permanecen limitadas a la Hacienda Pública.

Ello no significa que, especialmente en materia de procedimiento administrativo, no existan normas de índole legal o reglamentaria, sino que aquellas han sido establecidas con ocasión de la regulación sustantiva de sectores de actividad de la administración entre otros en materia de Minas y de Hidrocarburos; en lo relativo al aprovechamiento de recursos naturales renovables; al control sobre ciertas actividades de particulares, bien por razones de sanidad (Ley de Sanidad Nacional y una multiplicidad de reglamentos), de interés social (regulación de inquilinato, de institutos financieros, de seguros, etc.) o de policía, general o especial (de armas, de extranjeros). Ello ha derivado en una pluralidad de normación cuyas diferencias muchas veces no responden a imperativos técnicos, junto con un vacío legislativo sobre los cauces y las formas de la acción de la administración, en la ejecución de todas aquellas actividades que no tengan una regulación especial.

En todo caso, es de destacar que, en ausencia de textos legales precisos, las bases del derecho administrativo en Venezuela se han venido construyendo por la formidable labor de la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Plena y en Sala Político Administrativa, y de las antiguas Corte Federal y Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa. Puede decirse que en la actualidad [1972], dicha jurisprudencia y los desarrollos que ha tenido en la doctrina,⁵ son el mejor basamento para acometer el proceso de reforma del régimen jurídico de la Administración, cuyo inicio se plasma en los proyectos que se comentan a continuación. En este sentido, los proyectistas han procurado en todo momento recoger en los proyectos la rica doctrina jurisprudencial de nuestro máximo Tribunal sentada en los últimos cuarenta años.

II. EL PROYECTO DE LEY DE 1971 Y SUS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

En el Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional, en consecuencia, se presentó un Proyecto de Ley Orgánica de la

4 Ver René Lepervanche Parparcén. *Ley Orgánica de la Hacienda Nacional*. Caracas, Imprenta Nacional. 1956.

5 Véase particularmente Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas. 1964; en especial las páginas 39 a 43.

Administración Pública, con el cual se buscaba regular el Régimen Jurídico Orgánico de lo Administración Pública Nacional. Dicho Proyecto, se publicó en la versión preparada en la Comisión de Administración Pública en 1971, teniendo el mismo su origen en un Anteproyecto que elaboré para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, el cual fue posteriormente revisado y reelaborado a partir de 1967, en la referida Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, y sometido al estudio de la Procuraduría General de la República.

El siguiente fue el texto de la Presentación del Proyecto publicada en el Informe:

Con la presentación de este Proyecto se da el primer paso para el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 193 del texto constitucional, cuando expresa en su párrafo final que: “La Ley Orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros”, lo que implica la sustitución del viejo Estatuto Orgánico de Ministerios. Este proyecto de Ley, en tal sentido, responde en su totalidad y bajo el punto de vista jurídico, a los aspectos fundamentales esbozados en el Informe sobre la Reforma de Administración Pública Nacional de 1972, y fue estructurado en seis Títulos denominados así: I. Disposiciones Fundamentales; II. De la Presidencia de la República; III. De los Ministerios; IV. Del Régimen de la Actividad Administrativa; V. De la Responsabilidad de la Administración Pública Nacional y VI. Disposiciones Finales y Transitorias.

A continuación, se exponen los elementos que han motivado la preparación de este Proyecto:

En este Título del Proyecto se han incorporado las normas jurídicas de mayor trascendencia relativas al régimen jurídico de la Administración Pública Nacional centralizada, al mismo tiempo que su contenido da una idea general de la estructura del Proyecto.

A través de diversas disposiciones, tanto constitucionales como legales, se evidencia que toca al Poder Ejecutivo ejercer primordialmente funciones administrativas, esto es, realizar los cometidos estatales por medio de la ejecución de actos jurídicos y operaciones materiales y, se dice primordialmente, porque dicha función es ejercida, ocasionalmente y en grado menor, por las otras dos ramas del Poder Público Nacional, en otras palabras, por el Poder Legislativo y por el Poder Judicial. De allí que el principio de la división de poderes no se logra nunca en forma plena, pues la actividad de éstos no es puramente administrativa, legislativa o jurisdiccional, sino que cada uno de ellos aparece como sujeto de referencia de actividades análogas a las que ejecutan los otros dos, aparte de la función que por esencia les corresponde. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos de los poderes legislativo y judicial, relativos a su organización y personal.

De lo anteriormente señalado surge la redacción dada al artículo 1º “La República de Venezuela cuando ejerce la función administrativa por órgano del Ejecutivo Nacional, se denomina Administración Pública Nacional”. Se delimita en esta forma, la zona de actividad desplegada por el Ejecutivo que configura lo que se entiende como Administración Pública en sentido objetivo. Pero también el Proyec-

to acoge el criterio subjetivo, el sujeto de esa actividad, por lo que la Administración Pública queda como complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo, tal y como se desprende de las normas que conforman el Capítulo.

En esta forma, luego de fijar la noción de Administración Pública, el Proyecto consagra la estructuración de la Administración como una serie de órganos ordenados jerárquicamente, que actúa con personalidad jurídica única y es responsable en los términos que se señalan en él o en los textos de otras leyes. La ordenación piramidal de la Administración responde al principio de que para realizar los cometidos a su cargo, la misma requiere de una dirección única en manos de un órgano principal o jerarca, al cual quedan subordinados los demás órganos y funcionarios que la integran.

Por lo que se refiere al principio de la personalidad jurídica única, se es consecuente con quienes quieren resolver el viejo problema planteado por el desdoblamiento de la personalidad del Estado y por ende de la Administración, al actuar éste, en unos casos, sujeto a disposiciones de derecho público y en otros, a normas de derecho privado. Aun cuando la voluntad administrativa se impone, casi siempre, a las voluntades de los particulares, ello no obsta para que en otras oportunidades se iguale y actúe como un simple particular. En el primero de los supuestos mencionados, los sujetos, en su relación, estarán regidos por normas de Derecho Público, en el segundo por aquellas de Derecho Privado que les sean aplicables. Se destaca, entonces, la existencia de una misma forma jurídica, manifestándose en relaciones jurídicas de distinta naturaleza. En cuanto a la responsabilidad de la Administración, es este uno de los puntos más innovadores del Proyecto, cuyo comentario se hará en el Título V.

En concordancia con lo establecido por los artículos 181 y 193 de la Constitución y siguiendo lo preceptuado por el dispositivo anterior, se determinan como órganos superiores de la pirámide jerárquica administrativa: el Presidente y los Ministros a quienes quedan sometidos todos los demás órganos, autoridades y funcionarios que la integran.

El Artículo 4º distingue, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración, la administración central integrada por el Presidente y los Ministros y la administración descentralizada, compuesta por los establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, creados de conformidad con la ley respectiva, la cual, cabe señalar, no es otra que la Ley de Entidades Descentralizadas cuyo Proyecto se integra también en este Informe. En esta forma, la realización de algunos de los cometidos a cargo del Estado se deja a la administración descentralizada, o sea, a aquellos órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo régimen de creación, funcionamiento y control se establecerá por leyes especiales además de la que fija los principios generales que los regirán de acuerdo con lo previsto por el Artículo 230 de la Constitución.

Con las disposiciones de los artículos 5, 6 y 7 se trata de lograr una de las reformas fundamentales de la estructura ministerial al hacer que cada Ministerio se constituya como organismo clave (unidad central) de los sectores de actividad pública. Se ha integrado en la Ley el concepto de Sector (conjunto de programas de actividad pública) para señalar las parcelas de actividad en que puede dividirse la acción pública, situándose la responsabilidad de la formulación de la política secto-

rial en manos del titular de cada Ministerio. Se busca fortalecer así la condición de los Ministerios, pues, hasta ahora, la mayor parte de la ejecución de los programas se ha dejado a los entes descentralizados, quienes, en la mayoría de los casos, fijan sus políticas y programas de actividad con independencia absoluta del respectivo despacho de adscripción. En esta forma los entes descentralizados, quedarán como unidades importantes de ejecución de las actividades que el Ministerio, como eje del sector, tenga a su cargo.

Asimismo, se acuña el concepto de sistema, entendido éste como el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a permitir que las instituciones públicas puedan lograr eficientemente sus fines institucionales, mediante la utilización adecuada de sus insumos, dejándose su dirección, coordinación y control a cargo de la Presidencia de la República y de los Ministerios de la Presidencia (el Ministerio de la Secretaría General y el Ministerio de Coordinación y Planificación) en combinación con las unidades sectoriales de cada despacho ministerial.

III. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Título del Proyecto relativo a la Presidencia de la República se ha ordenado en cinco capítulos, denominados así: I. Disposiciones Generales; II. Del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República; III. Del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República; IV. Disposiciones Comunes a las Oficinas Centrales de la Presidencia y V. De las Comisiones Presidenciales e Interministeriales.

Ahora bien, aun cuando el artículo 193 de la Constitución manda a organizar el Consejo de Ministros por medio de normas legales, la Comisión de Administración Pública sólo ha desarrollado en el Capítulo I, de este Título, algunas disposiciones muy generales acerca de su integración (artículo 9°), quienes deben asistir a sus reuniones (artículo 10), el voto salvado y el secreto de sus deliberaciones (artículo 11); ello en virtud de la discusión que originó la estructuración de la sección “De la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros”, en el Proyecto que se elaboró en el Ministerio de Justicia, en 1968 y 1969. En efecto, los redactores de aquél, sostenían la tesis de que, si bien el Consejo de Ministros es una de las formas en que actúa el Presidente de la República y carece de atribuciones propias, no puede considerársele únicamente como órgano asesor de éste, puesto que no se justificaría entonces la disposición prevista en el artículo 196 de la Constitución que señala expresamente que los Ministros son solidariamente “responsables por las decisiones tomadas en Consejo de Ministros” como lo son individualmente cuando refrendan los actos del Presidente, lo que significa que el voto de los mismos, actuando en Consejo tiene valor decisorio; así, por ejemplo, el Procurador General de la República puede asistir a sus reuniones con *derecho a voz*, es decir, a emitir opinión, como órgano asesor que es de la Administración Pública, pero no a *decidir*, esto es, *a votar*; de allí que los Ministros, miembros natos del Consejo, tienen no

sólo derecho a voz, sino también al voto, *porque participan en las decisiones del Consejo*".⁶

Ante esta tesis, la Procuraduría General de la República sostuvo que: "En Consejo de Ministros es el Presidente quien decide, sin que los Ministros puedan imponerle su opinión, aunque sea mayoritaria. En efecto, estos últimos no son sino órganos del Presidente, subordinados suyos, y en consecuencia mal podrían llegar a imponerle sus pareceres; afirmar lo contrario equivaldría a sostener que por sobre la autoridad del Presidente de la República existiría en el ámbito del Poder Ejecutivo otra superior, que sería la del Consejo de Ministros... De este modo, aunque en el texto mismo de la Constitución se hable del voto ministerial (artículo 196) y el artículo 203 de la misma puede hacer pensar lo contrario, las razones expuestas son tan poderosas que, a juicio de este Despacho, el vocablo "voto" debe ser entendido, en el tema objeto de estos comentarios, en su acepción de parecer o dictamen sobre la materia, sin virtud decisoria...".⁷

Como se observa, ante esta disparidad de opiniones, en el Proyecto que ahora se presenta, sólo se ha establecido la obligatoriedad del voto y se han suprimido gran parte de las disposiciones que en el proyecto mencionado organizaban el funcionamiento del Consejo. Cabe notar, sin embargo, que tal confusión deriva de la contradicción de algunas normas constitucionales, que no precisan la naturaleza del "órgano" Consejo de Ministros, ya que algunas de ellas se limitaron a copiar instituciones de otros países, sin pensar en la pronunciada condición presidencialista de nuestro régimen de gobierno.

Las demás disposiciones de este Capítulo se refieren a la estructuración de la Presidencia de la República y a los órganos que la integran: El Ministerio de la Secretaría General; el Ministerio de Coordinación y Planificación; la Secretaría Privada; los Comisionados Presidenciales y la Guardia Presidencial. De los Ministerios tratan los Capítulos subsiguientes y en cuanto al Despacho del Presidente se recoge la idea según la cual, el mismo debe estar integrado directamente por el menor número de unidades a fin de que el Presidente pueda ejercer fácilmente las funciones superiores inherentes a la Jefatura del Estado y del Ejecutivo Nacional (artículo 181 Constitución). Así, la Secretaría Privada atendería los asuntos personales del Presidente, principalmente la correspondencia y las audiencias, absorbiendo, por lo demás, muchas funciones de Secretaría Privada, que en la actualidad, desempeña el Secretario General; igualmente la Casa Militar y el Destacamento de la Guardia de Honor en razón de sus funciones: velar por la vida y seguridad del Presidente de la República, se vinculan directamente con el despacho de éste.

En virtud de la importancia de las funciones de la Secretaría General de la Presidencia de la República, como órgano de ejecución de las decisiones y órdenes del Presidente de la República y de coordinación administrativa de la ejecución de las decisiones presidenciales por parte de los Ministerios, se ha reconocido en el Proyecto la condición que, de hecho, ya tiene, esto es la de unidad ministerial. Por ello,

6 Véase Exposición de Motivos del Proyecto citado. Año 1969, página 18-19.

7 Dictamen III 6.565 del 15 de noviembre de 1968, Procuraduría General de la República.

conforme a lo ya indicado en la Segunda Parte de este Informe, el Capítulo II de este Título trata del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, a cuyo cargo está el Ministro Secretario General, quien debe reunir las condiciones que la Constitución exige para ser Ministro y tiene las atribuciones que le señala el artículo 16 del Proyecto.

El Ministerio de la Secretaría sería el Órgano Central de los sistemas nacionales de Comunicación Pública y Personal y estaría integrado por la Oficina Central de Información y por la Oficina Central de Personal. En las Secciones segunda y tercera de este Capítulo se determina la competencia de cada uno de estos dos órganos. De conformidad con el artículo 20, se transfieren a la Oficina Central de Información algunas funciones atribuidas por el Estatuto Orgánico de Ministerios al Ministerio de Relaciones Interiores, aparte de las que ya tiene en la actualidad y a la Oficina Central de Personal se le otorgan las que le señala la vigente Ley de Carrera Administrativa del 4 de setiembre de 1970.

Se pretende derogar así la Ley de la Secretaría del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela del 26 de julio de 1937, que regula teóricamente la Secretaría General.

Como se observa del articulado de la Ley, se ha dejado al Reglamento la regulación minuciosa de la organización y funcionamiento de los órganos de la Presidencia.

El Capítulo III se refiere al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República y al vincularlo directamente a ésta, se persigue el permitir al Presidente ejercer adecuadamente las funciones de planificación, dirección, coordinación, control y evaluación de toda la actividad de la Administración Pública que le corresponden como Jefe del Ejecutivo Nacional.

De este modo, luego de señalar las atribuciones del Ministro de Coordinación y Planificación (artículo 29) el Proyecto determina los órganos que integran el Ministerio, a saber: la Oficina Central de Planificación; la de Presupuesto; la de Estadística y la de Informática y Documentación y será asesorado por las comisiones que se estimen convenientes (como la Comisión Asesora del Presupuesto) y las demás que determinen las leyes y los reglamentos. Asimismo, se le adscribe la Escuela Nacional de Administración Pública encargada de la dirección del Sistema Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios Públicos, cuyas funciones específicas se señalan en cinco ordinales en el artículo 23.

Con esta estructuración se quiere lograr la integración de los sistemas a cargo de cada una de las oficinas citadas. En consecuencia, ninguna de las Oficinas Centrales de los sistemas se agotará en sí misma ni funcionará aislada de la Administración ejecutiva, pues se vinculará con ésta a través de las oficinas ministeriales o sectoriales ubicadas en cada despacho ejecutivo.

La organización básica de estas oficinas se deja también al Reglamento, limitándose el Proyecto a indicar los ramos de competencia a su cargo (artículos 25, 26, 27, 29 y 30). Cabe observar que al texto de este Capítulo se han incorporado las disposiciones del Decreto 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, creador del Sistema Nacional de Planificación.

Como organismo director del Sistema Nacional de Planificación Económica y Social y de Planificación administrativa, la Oficina Central de Planificación absorbe las funciones relativas a la planificación nacional y regional que en la actualidad ejerce la Oficina Central de Coordinación y Planificación y las de planificación de la reestructuración de la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores que en la actualidad ejerce la Comisión de Administración Pública.

Como organismo director del Sistema Nacional de Presupuesto, la Oficina Central de Presupuesto absorbe las atribuciones que en la actualidad ejerce el Ministerio de Hacienda por medio de su Dirección Nacional de Presupuesto. En relación a esta Oficina debe observarse que ha sido prevista en el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, por lo que será necesario realizar ciertas modificaciones para adaptar los dos textos legales y evitar la duplicidad de regulaciones.

Con la dependencia de las dos oficinas centrales de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia, se logra, por una parte, que el sistema presupuestario sea reflejo y consecuencia del sistema de planificación y por la otra, el que una función de estado mayor de la Administración Pública Nacional, como es la de presupuesto, se ejerza desde un órgano adscrito directamente a la Presidencia de la República.

La Oficina Central de Estadística como organismo director del Sistema Nacional de Estadística, absorbe las funciones que actualmente competen a la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales del Ministerio de Fomento.

Por último, la Oficina Central de Informática y Documentación, como organismo director del Sistema Nacional de Informática y Computación, actuará como autoridad gubernamental en materia de informática, intervendrá en todo lo relativo a la utilización de sistemas electrónicos de datos en la administración pública y dirigirá el sistema nacional de documentación; absorbe de este modo, las atribuciones del Centro de Información y Computación que opera actualmente en la Oficina Central de Coordinación y Planificación y las del Comité Consultivo de Computación que funciona en la Comisión de Administración Pública.

El Capítulo IV está destinado a regular las atribuciones comunes de cada uno de los jefes de las Oficinas Centrales, a los cuales se les ha dado de Director General (artículo 31).

Termina el Título con el Capítulo V que trata de las Comisiones Presidenciales e Interministeriales previstas a fin de aliviar al Presidente de la República cuando actúa en Consejo de Ministros, de la consideración de asuntos de menor o secundaria importancia, sea por su carácter sectorial o por su propia naturaleza.

De este modo, se han institucionalizado los gabinetes reducidos o comités del Consejo de Ministros que en algunos casos funcionan en la actualidad Para el conocimiento de asuntos especializados. En consecuencia, se establecen las Comisiones Presidenciales como órganos consultivos o asesores encargados de examinar en conjunto, materia o materias determinadas y de la elaboración, por consiguiente, de recomendaciones o propuestas al Presidente de la República, solo o en Consejo de Ministros. Se pueden crear con carácter permanente o temporal para el estudio de asuntos determinados. Al respecto se constituyen Comisiones Permanentes para

cada uno de los grupos de sectores de actividad de la Administración Pública que aparecen detallados en el Título II del Proyecto. Dichas Comisiones se integrarán con los Ministros a cuyo cargo estén los sectores respectivos y podrán ser presididas por el propio Presidente o por el Ministro que designe.

Por otra parte, se da facultad a los Ministros para crear mediante Resolución conjunta, Comisiones Interministeriales para estudiar asuntos que exijan soluciones comunes, las cuales se integrarán por los funcionarios que al efecto se designen. En ambas clases de comisiones las propuestas o conclusiones se tomarán por mayoría absoluta de votos y su organización y funcionamiento se establecerán a través de los respectivos Decretos y Resoluciones de creación.

IV. EL RÉGIMEN RELATIVO A LOS MINISTERIOS

El Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional encuentra en su Título III su punto de coincidencia con el Estatuto Orgánico de Ministerios vigente, que busca derogar. En efecto, en este Título se trata de los grandes sectores de actividad de la administración en combinación con los Despachos que constituyen sus unidades centrales, tal y como se expresó anteriormente. De este modo el Título contiene los siguientes Capítulos: I. De los Sectores de Actividad de la Administración Pública y de la Competencia de los Ministerios; II. De los Ministros; III. De la Organización y Funcionamiento de los Ministerios; IV. De las Memorias y Cuentas y V. De la Administración Consultiva.

El Capítulo I de este Título trata de “Los Sectores de Actividad de la Administración Pública y de la Competencia de los Ministerios”. De conformidad con los resultados de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, a los que se hace referencia en la Segunda Parte de este Informe, en el Proyecto se han consagrado, cuatro grandes grupos de sectores de actividad pública, a saber: a) grupo de política, defensa y seguridad pública, que comprende los sectores de: política interior, política exterior, defensa y justicia; b) grupo de desarrollo económico, que comprende los sectores de finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario; c) grupo de desarrollo social, que comprende los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, asuntos laborales, previsión y seguridad social, educación y salud y d) grupo de desarrollo físico y ordenación territorial, que comprende los sectores de vivienda y urbanismo, transporte, comunicaciones y recursos naturales renovables.

Teniendo en consideración los grupos de sectores enunciados, los sectores por ellos contenidos y sus programas básicos de actividad, en el Proyecto se ha previsto la realización de tales actividades por medio de catorce ministerios: de Relaciones Interiores; de Relaciones Exteriores; de Defensa; de Justicia; de Hacienda; de Industria y Comercio; de Minas e Hidrocarburos; de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales; de Desarrollo Social; de Educación; de Sanidad; de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, con lo que se ha aumentado en uno el número de los actualmente existentes, salvo por lo que respecta a los Ministerios de la Presidencia de la República.

Las secciones de este Capítulo se destinan a detallar la competencia de cada uno de los despachos nombrados, en relación a lo cual se estima conveniente señalar que en esas secciones se han incluido las competencias atribuidas originalmente, por

el Estatuto Orgánico de Ministerios, con las adaptaciones que a través de Leyes sucesivas han sufrido las mismas y con las variaciones que se ha estimado conveniente introducir mediante la normativa de este Proyecto. Todo ello ha dado como resultado que sin aumentar el número de Ministerios existentes se han demarcado, con mayor precisión, las atribuciones de cada uno de ellos, (artículos: 38 al 52).

El Capítulo II se refiere a los Ministros, a quienes como órganos directos del Presidente de la República (artículo 193 de la Constitución) y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, se les señalan en 25 ordinales (artículo 54), las atribuciones que se les confieren. Se han integrado a este Capítulo, por ser el lugar apropiado, las disposiciones que el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios contiene sobre los Ministros de Estado, aparte de que se desarrolla con ello el principio contemplado por el artículo 194 del texto constitucional que expresa que “El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley”.

En el Capítulo III, se da cabida a uno de los fines fundamentales, perseguidos por la Comisión de Administración Pública en su programa de reforma administrativa, esto es el régimen de la organización y funcionamiento de los Ministerios. Se han consagrado en él los principios generales sobre la estructura orgánica de los Ministerios, dejando a la normativa reglamentaria el desarrollo ulterior de la organización interna de los mismos.

Los objetivos perseguidos por la Comisión de Administración Pública en la reforma ministerial pueden resumirse como sigue: el fortalecimiento de la estructura ministerial a través de la dirección de la planificación sectorial y de la ejecución de los programas de actividad pública y, el otorgamiento de una mayor relevancia de aquella en relación a la administración descentralizada, lo que envuelve directamente la necesidad de la reforma interna de la estructura en cada despacho ejecutivo.

Hasta no hace mucho, la estructura de cada Ministerio respondía básicamente al esquema siguiente: Un Ministro, un Director General del Ministerio y una serie de direcciones de difícil justificación desde el punto de vista programático.

Por consiguiente, la Comisión de Administración Pública, concibió en el proyecto de Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, ahora vigente desde 1971, que el despacho del ministro estuviera constituido por las unidades de apoyo o estado mayor de éste y organizó en base a los programas que a cada Ministro corresponde realizar, grandes Direcciones Generales que formarían los ejes más importantes de la acción del Ministerio.

Lo antedicho llevó a incluir en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional los principios fundamentales de organización ministerial ya concebidos por la Comisión de Administración Pública en el Reglamento citado y a los cuales se ha hecho referencia a fin de darles mayor fuerza al ser establecidos mediante normas de rango legal, dejando el detalle al Reglamento de esta Ley y a los Reglamentos Orgánicos respectivos.

La Sección Segunda del Capítulo que se comenta trata de las Oficinas Sectoriales de los Sistemas. En virtud de la integración de los órganos centrales de los

sistemas de planificación, presupuesto, estadística e informática y documentación en el Ministerio de Coordinación y Planificación, es evidente que éstas otras oficinas a nivel ministerial deberán estar en conexión íntima y permanente con aquellas, como órganos de enlace de los sistemas funcionales dirigidos por dichas Oficinas y de las cuales se hizo el comentario respectivo al analizar el Título II del Proyecto. En consecuencia, se señalan en esta sección, las atribuciones respectivas de estas unidades y se las hace depender como es lógico para la mejor coordinación de sus servicios, del Despacho del Ministro. Por otra parte, y en virtud de la importancia de la función de asesoría jurídica que prestan las Consultorías Jurídicas en cada Despacho ministerial, se ha hecho especial referencia a las atribuciones que corresponden al funcionario director de esa dependencia y dada su estrecha vinculación con el nivel de toma de decisiones, se le ha hecho depender directamente del despacho del Ministro.

En el Capítulo IV de este Título, se ha dado cabida a la regulación que el texto constitucional y el Estatuto Orgánico de Ministerios prevén para la formulación de memorias y cuentas de los despachos ministeriales. No se han introducido muchas modificaciones en relación a la situación existente, atendiendo a que la práctica administrativa ha demostrado que las normas a ellas relativas han dado, hasta ahora, buenos resultados. Se han variado tan sólo aquellas fallas de redacción que se estimó conveniente mejorar.

Por otra parte, la Administración consultiva tiene por primera vez en un texto legal disposiciones expresas consagradas a ella. La estructura de cualquier administración nos muestra esquemáticamente la existencia de tres tipos de funciones: la activa, la deliberante y la consultiva, a cada una de las cuales corresponde un órgano determinado; de la conjunción de la primera y de la última funciones, resulta el principio de “Staff and line” o de “estado mayor y mando de línea”, por medio de la cual se articulan las actividades del jefe ejecutivo y su equipo técnico, asistido aquél por éste a través de consejos, planes e informaciones. De esta manera, la administración activa es ilustrada, con carácter previo, acerca de los actos y resoluciones que debe adoptar para el mejor cumplimiento de sus funciones.

De allí que la actividad de la Administración consultiva sea una actividad “interna” de la administración y la misma no se ejerza de oficio sino a requerimiento de un órgano ejecutivo. En aplicación de estos principios, en el Proyecto se han consagrado disposiciones relacionadas con las funciones propias de dicha administración, el carácter de sus pareceres y opiniones, la clase de órganos que la constituyen, haciendo una especial referencia al principal órgano de asesoría jurídica de nuestra administración, esto es, a la Procuraduría General de la República y dejando, por último, a leyes especiales la estructuración y funcionamiento de los órganos consultivos.

V. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Este Título IV del Proyecto comprende cuatro Capítulos destinados a regular: (I) la competencia; (II) la descentralización administrativa; (III) la desconcentración administrativa regional y (IV) los archivos de la Administración Pública Nacional.

En cuanto al Capítulo relativo a la competencia, se parte del principio de que la misma es el conjunto de poderes y atribuciones señaladas a determinado órgano que constituye su límite de acción y supone no sólo la posibilidad de actuar sino una verdadera obligación de hacerlo. Viene dada siempre por el derecho objetivo, por lo que su alteración no procede sino por texto legal expreso; de allí el principio de su “improrrogabilidad”. En esta forma, en este Capítulo se han incluido los dispositivos necesarios para regular la actuación de las personas públicas y, en consecuencia, de sus órganos, los cuales ejercerán las potestades que la ley les confiere para la realización de sus fines, llevando a cabo actividades específicas dentro de un determinado ámbito territorial.

Por otra parte, se prevé que la competencia es irrenunciable, pues si se ha establecido en función del interés público, no puede ser objeto de acuerdos o convenios de ninguna clase.

En virtud de los principios aquí enunciados se establece en este Capítulo una sección especialmente dedicada a la Delegación de Atribuciones. No sólo motivos jurídicos han llevado a incluir en el Proyecto esta figura, sino también razones de orden práctico derivadas de la realidad del actuar administrativo. Su inclusión responde a requerimientos vitales de nuestra Administración Pública, con el objeto de salvar los obstáculos que opone a su mejor funcionamiento, la concentración de facultades en las personas de los Ministros del Despacho.

La delegación de atribuciones es el acto a través del cual el órgano superior traslada la competencia que le es propia a un órgano inferior para el conocimiento y decisión de un determinado asunto. Implica, como puede observarse, una prórroga de la competencia, por lo que es de aplicación restrictiva, de allí que como ésta deriva siempre de una norma legal la delegación procederá sólo si una disposición de igual rango la autoriza. La delegación funciona siempre en relación a la competencia por grado o competencia vertical, de allí que guarda íntima relación con el principio de la jerarquía, al cual se refiere la sección segunda de este Capítulo.

Como puede apreciarse, las normas dedicadas a regir la delegación de atribuciones, constituyen una innovación importantísima en nuestro ordenamiento jurídico puesto que, hasta la fecha, en Venezuela sólo ha procedido la “delegación de firma” que establece el numeral 9º del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios, cuya reglamentación ha sido hecha a través de las normas del Decreto N° 140, sobre Delegación de Firmas de los Ministros del Ejecutivo Nacional, de 17 de setiembre de 1969. Dado el carácter restrictivo de esta figura jurídica se ha fijado taxativamente, en ocho artículos, lo relativo a quiénes pueden delegar atribuciones; la forma de hacerla; los límites de la delegación; los asuntos que no pueden delegar los Ministros; la delegación de firma y la constancia expresa de que se actúa por delegación.

La relación jerárquica es el vínculo por medio del cual, los diversos órganos de la Administración Pública armonizan el ejercicio de las competencias a ellos atribuidas; de allí que el dispositivo contemplado en el artículo 76 exprese que “la relación jerárquica existe entre superior e inferior, cuando ambos desempeñan funciones de igual naturaleza y la competencia del primero abarca la del segundo”. Como se observa la jerarquía aparece entre los distintos órganos administrativos, cuando entre ellos existe una idéntica competencia funcional y material y, cuando la voluntad del órgano superior prevalece sobre la del inferior en relación a un mismo

objeto. El principio de jerarquía se concreta en una relación de subordinación que supone esencialmente el poder regular la actividad de los órganos inferiores por medio de normas generales.

Siguiendo los conceptos anotados, se han previsto las atribuciones que, en su calidad de tal, corresponden al superior jerárquico; así una de ellas, la más esencial: la de dictar órdenes y emitir instrucciones o circulares sobre el ejercicio de las funciones a cargo del inferior, así como vigilar y controlar la ejecución de aquellas. Recuérdese que las instrucciones o circulares son las normas mediante las cuales el órgano superior dirige la acción de los órganos administrativos inferiores para asegurar el buen funcionamiento de los servicios; son en definitiva, indicaciones sobre cómo deben actuar, que los órganos superiores dan a los inferiores, en ejercicio del poder jerárquico y que éstos están obligados a cumplir. Entre las demás atribuciones que se señalan al superior jerárquico se citan: el ejercicio de la potestad disciplinaria, la revocación, anulación o reforma de las decisiones de los órganos subordinados, bien de oficio o por decisión de un recurso administrativo, y la decisión de los conflictos de competencia, que se originen entre órganos inferiores. Igualmente se prevé la figura de la avocación, de contenido totalmente diferente a la delegación de atribuciones, pues consiste en el acto mediante el cual el órgano superior atrae a su conocimiento un asunto cuya resolución corresponde al órgano inferior.

Debe llamarse la atención sobre otra de las secciones de este capítulo, y que es la que se refiere a la creación de órganos administrativos; en ella se ha querido poner punto final al malentendido originado por la noción de “servicio público”, de acuerdo con el cual se discute si la creación de dependencias administrativas de un Ministerio, constituye o no la creación de servicios públicos, tesis esta última que entraba definitivamente la actividad de la administración y sobre la cual ya se ha argumentado suficientemente en la Segunda Parte de este Informe.

En virtud de dichos argumentos, se ha estimado que el funcionamiento de los Ministerios está íntimamente ligado a la organización de sus servicios y ésta le corresponde al Poder Ejecutivo en ejercicio de la función administrativa, lo cual supone, además que el servicio ya ha sido creado. Por ello, el Ejecutivo tiene la facultad de organizar los servicios específicos de cada Ministerio, adecuando los medios necesarios para su funcionamiento efectivo. En este aspecto, al crearse un Despacho ministerial, la distribución de competencia interna, la organización del mismo por parte del Ejecutivo se configurará como ejecución de la ley de creación, y no otra cosa se ha hecho al promulgarse el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios y el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas.

Sin embargo, la Comisión de Administración Pública para obviar inconvenientes ha incluido en el Proyecto, a fin de darles rango legal, las disposiciones de acuerdo con las cuales, el Ejecutivo Nacional podrá crear, modificar y suprimir los órganos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, de conformidad con lo establecido en el texto de la Ley.

La sección cuarta que se refiere a la organización y funcionamiento de los cuerpos colegiados unifica a través de sus disposiciones, el régimen relativo a los mismos, el cual es objeto de tratamiento diverso en diferentes textos legales y reglamentarios. Sus normas se refieren a la convocatoria de sus miembros; su

constitución; las deliberaciones; la mayoría necesaria para la adopción de sus acuerdos; etc.

A fin de facilitar el cumplimiento de los cometidos a cargo de la Administración Pública, el Proyecto regula en dos capítulos de este Título la descentralización y la desconcentración administrativas.

Como es sabido, el proceso de descentralización administrativa tiene por fin último separar facultades del poder central para conferirlas a otros órganos administrativos, los cuales estarán dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, requisitos indispensables para el cumplimiento de los cometidos a su cargo. Su régimen jurídico se remite al Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, por lo que en este Proyecto se han señalado tan sólo, cuáles actividades pueden ser objeto de descentralización, entre ellas: las de seguridad social; de defensa; de beneficencia; de educación; la prestación de servicios públicos; las actividades de naturaleza industrial, financiera o comercial, etc., y que las mismas se adjudicarán bien a institutos autónomos, bien a sociedades de capital público o mixto; de acuerdo con lo que aconsejen las circunstancias.

En lo que se refiere a la desconcentración administrativa, se prevé en realidad la repartición de competencias dentro de una misma persona jurídica, produciéndose así un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores. Del concepto señalado se deduce que para que exista la desconcentración es necesario: la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía pero que esté encuadrado dentro de la misma, y un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que se le atribuye.

Dado que la desconcentración implica un reparto de competencias, ella deberá establecerse a través de reglas jurídicas, cuyo rango dependerá del de la norma atributiva de aquellas, pues dicho reparto se hace de manera permanente y definitiva, en virtud de la cual el órgano desconcentrado deviene en único y exclusivo titular de la competencia.

Como antecedente de este Capítulo puede citarse el Decreto 72 del 11 de junio de 1969 relativo a la Regionalización Administrativa y la Instrucción Presidencial RA-1 del 13 de mayo de 1970, que en su párrafo 17 expresa la necesidad de proceder a iniciar un proceso de desconcentración administrativa, a realizarse, no sólo en los altos niveles o de dirección del organismo respectivo en la capital de la República, sino en los niveles regionales del mismo organismo, de conformidad con el Decreto mencionado. La Comisión de Administración Pública a través de este texto inició el esfuerzo requerido en materia de desconcentración, en virtud de la impresionante amplitud que han alcanzado hoy los cometidos a cargo de la Administración, por lo que, en la presente oportunidad y a través de este Proyecto, se han establecido en este Capítulo las disposiciones necesarias para proceder a efectuar la desconcentración administrativa regional. En esta forma, estas normas, al elevarse de rango, no encontrarán los múltiples obstáculos que se han opuesto al proceso que ha venido llevando a cabo el Ejecutivo Nacional en materia de regionalización y que apenas se esboza en los Reglamentos orgánicos de los despachos ministeriales, sin que sobre la materia se haya logrado uniformar criterios.

Las directrices de esa desconcentración como lo expresó la Instrucción Presidencial RA-1 no son otras que: la de concentrar en los niveles de jefatura la toma de decisiones básicas y la formulación de políticas que sirvan de marco de referencia a las actividades a ser desempeñadas por los diversos niveles administrativos, conservando en ellas la supervisión y evaluación de actividades; reducir al mínimo el trabajo meramente operativo o rutinario en los niveles de jefatura importantes; establecer una clara definición de deberes y responsabilidades de los diferentes niveles de supervisión de manera de otorgar la autoridad necesaria, etc.

Por ello, a fin de facilitar la labor de desconcentración administrativa regional se dejó a la ley especial la determinación de los límites de las regiones, así como la estructuración, atribuciones y funcionamiento de los órganos que en ellas se constituyan.

En el Capítulo IV, relativo a los Archivos de la Administración Pública Nacional, se han incorporado las normas que al respecto contiene el Estatuto Orgánico de Ministerios. Se consagra para los archivos el carácter de reservados para el uso oficial; la autorización previa que debe expedirse para su consulta; el secreto que sobre ellos deben guardar los funcionarios so pena de la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar; la expedición de copias certificadas; el derecho de los particulares a tener acceso al expediente de conformidad con lo que establece el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos; el procedimiento a seguir para la expedición de copias certificadas de planos y diseños; la devolución a los interesados de los documentos presentados por ellos, previa certificación en el expediente, etc.

Se estima conveniente destacar especialmente el aparte único del artículo 112 del Proyecto, en el cual se establece que: “podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo, resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial”. Esta disposición es, en esencia, la misma que contiene el artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios vigente, que en su aparte final dice: “Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que el Ejecutivo Federal resuelva que dicho documento, expediente, libro o registro sea de carácter reservado o confidencial”.

La lectura de las disposiciones citadas evidencia que la que se incluye en el Proyecto, contiene, las modificaciones siguientes:

A continuación de las palabras “a menos que” se ha intercalado la frase “por razones de seguridad u oportunidad para el Estado” con la finalidad de limitar la absoluta discrecionalidad que otorga la norma vigente a los personeros del Ejecutivo Nacional frente a las autoridades judiciales, cuando éstas de oficio o a petición de parte, han acordado la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y no pueden ejecutar la correspondiente providencia por haber resuelto aquellos, a su libre arbitrio, que dichos medios probatorios son de carácter reservado o confidencial. En efecto, conforme a la norma vigente el carácter reservado o confidencial no está vinculado a la conveniencia de ningún sujeto en particular, razón por la cual reina en la práctica la más completa incertidumbre, ya

que la generalidad con que está concebida hace difícil precisar a quién está referido el interés de que dichos elementos probatorios tengan carácter reservado o confidencial.

Se estima sin embargo y en ello se concuerda con la opinión predominante en la doctrina, que el interés está definitivamente referido al Estado y en tal sentido al acogerse así expresamente en la disposición que se comenta, se observa, además, que dicho interés está circunscrito a superiores razones de seguridad u oportunidad, únicas que, pueden condicionar la facultad que para los jueces consagra el artículo 63 de la Constitución Nacional que copiado a la letra dice:

“La correspondencia en todas sus formas es inviolable. Las cartas, los telegramas, papeles privados o cualquier otro medio de correspondencia no podrán ser ocupados sino por la autoridad judicial, con el cumplimiento de las formalidades legales y guardándose siempre el secreto respecto a lo doméstico y privado que no tenga relación con el correspondiente proceso. Los libros, comprobantes y documentos de contabilidad sólo estarán sujetos a la inspección o fiscalización de las autoridades competentes, de conformidad con la Ley”.

Este artículo concebido en términos semejantes en las Constituciones de 1936 y 1947 y referido a la correspondencia privada, seguramente que fue fuente inspiradora de la norma contenida en el artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

Otra diferencia entre la norma vigente y la del Proyecto está en la sustitución de las palabras “Ejecutivo Nacional” que aparecen en el artículo 34 del Estatuto, pues ha parecido más conveniente utilizar la frase “el órgano superior respectivo”. Ello porque el Estatuto Orgánico se limita a señalar el funcionamiento y organización de los Ministerios, en cambio, este Proyecto de Ley, dada su condición de Ley Orgánica, abarca la competencia, organización y funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Nacional centralizada en su totalidad.

Cierra este capítulo una disposición de gran importancia y cuya inclusión obedece a razones de orden práctico. En efecto, el artículo 114 prevé la posibilidad de conservar los expedientes de los archivos de la Administración Pública, mediante sistemas fotográficos de reproducción. A tales fines, la norma reglamentaria determinará las formalidades a cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes, así como para la desincorporación y destrucción de los originales. Con ello se quiere dar cabida en nuestra administración a un procedimiento que se aplica en los sistemas de archivos modernos y que además de economizar espacio, permitirá salvaguardar para el futuro documentos importantes.

VI. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El Título V del Proyecto constituye otra de las innovaciones fundamentales del mismo, acaso la más importante.

Actualmente, el artículo 47 de nuestra Constitución Nacional expresa que: “En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”. Esta norma apareció por vez primera en la Constitución de 1901 (artículo

14, inciso único) redactado así: “En ningún caso podrán pretender tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación y los Estados les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas obrando en su carácter público”, y fue reproducida de igual modo en los textos constitucionales de 1904, 1914 y en el de 1922. En la Constitución Nacional de 1922 se agregó a las “Municipalidades” conservándose igual redacción para los textos de las Constituciones de 1928, 1929, 1931, 1936, 1945 y 1947. En la Constitución de 1953 se expresaba: “Los venezolanos y los extranjeros no tendrán derecho en ningún caso a que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido ejecutados por autoridades competentes en ejercicio de sus atribuciones legales”.

En este precepto, se operó un cambio sustituyendo “autoridades legítimas” por “autoridades competentes” y “obrando en su carácter público” por “en ejercicio de sus atribuciones legales”. Con dichas modificaciones se pretendía ampliar la garantía otorgada a las personas morales de carácter público (Nación, Estados, Municipalidades) contra reclamaciones injustificadas, ya que se excluían de ella todos los actos realizados por autoridades legítimas fuera del límite de su competencia.

Se aprecia así el propósito del constituyente de limitar en dicho texto, la responsabilidad estatal por daños y perjuicios causados a particulares por actos de la Administración Pública, a los casos en que los mismos fueran originados por actos de los órganos competentes de la Administración Pública realizados dentro de los límites de su competencia. Sin embargo, como puede observarse a primera vista la norma constitucional de 1961, volvió a consagrar los términos utilizados en anteriores oportunidades, esto es: “autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”, con lo que se amplió considerablemente la responsabilidad estatal. Indirectamente consagrada así la responsabilidad estatal en nuestra Ley fundamental, el primero de los artículos de este Título del Proyecto establece que, “la Administración Pública Nacional es responsable por los daños y perjuicios que sufran las personas en sus bienes o derechos, cuando hayan sido causados por autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa”.

Rechazada originalmente, la responsabilidad del Estado ha venido a consagrarse a partir de la elaboración hecha por la jurisprudencia y la doctrina francesa de la teoría de la falta del servicio y la falta personal del funcionario. Se produce la primera cuando el servicio por haber funcionado mal, no haber funcionado o haberlo hecho tardíamente, ha causado un daño no imputable a culpa de la víctima, en cuyo caso la Administración está obligada a repararlo. Existe por el contrario falta personal del funcionario cuando provoca un daño a terceros por circunstancias que, intelectual o materialmente, son separables del servicio e imputables a él, esto es, cuando el daño producido por su actuación personal no tiene relación con el servicio, o no se originó con ocasión de la función pública que desarrolla. Aquí el funcionario responde personalmente por su hecho ilícito, puesto que el daño sufrido por el particular ha sido causado por su imprudencia o negligencia manifiestas, o bien intencionalmente; en este caso es necesario entonces individualizar al funcionario que ha intentado comprometer la responsabilidad de la Administración.

En esta forma, es requisito fundamental para que opere, en Venezuela, la responsabilidad de la Administración, que el acto dañoso emane de autoridad legítima, es decir fundada en un título jurídico válido y por consiguiente, los daños causados por una autoridad usurpada no comprometen la responsabilidad de la Administración puesto que sus actuaciones son jurídicamente nulas; y que el daño haya sido causado en ejercicio de la función administrativa. En esta forma, los actos ajenos a ésta sólo harán responsable al funcionario por su falta personal pero no a la Administración.

Regular la responsabilidad de la República cuando ejerce la función administrativa, es precisamente, el único propósito que, dada la naturaleza del Proyecto, persigue el Título que se comenta. En efecto, no puede pretenderse, sin caer en excesos, que el Proyecto abarque la responsabilidad de la República cuando sus autoridades legítimas ejercen la función pública en general, es decir, que regule las situaciones de responsabilidad que pudieran presentarse por actos legislativos o jurisdiccionales, materias que excederían el ámbito del Proyecto y que prevé el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 14 del Código Civil los otros aspectos de la responsabilidad estatal (la derivada de la guarda de cosas o de los hechos ilícitos cometidos por personas que ella tenga bajo su dependencia, etc.) se rigen por el Derecho Común.

Se ha excluido igualmente, la responsabilidad que atañe a las personas públicas administrativas con personalidad jurídica y patrimonio propio, esto es, los Institutos Autónomos, pues conforme a la naturaleza del Proyecto, la Ley Orgánica prevista en la Constitución (artículo 230) y a las Leyes especiales respectivas, deben regular la normativa referente a esos Institutos, que queda, por lo tanto, fuera de la presente Ley.

Por otra parte, para que proceda la responsabilidad administrativa, se exige también que el daño sea cierto, o sea, que haya certidumbre sobre su existencia misma, presente o futura; evaluable económicamente e individualizado con relación a una misma persona o grupo de personas, es decir, que esté referido concretamente a la persona o personas damnificadas, a los intereses personales que les corresponden.

Por último, se ha dejado establecido en este Título que la simple revocación en vía administrativa o anulación por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa de un acto administrativo no presupone derecho a indemnización; la ilegalidad que ha originado la revocación o anulación del acto debe haber producido un daño cuya existencia será necesario probar para que opere la indemnización a favor del presunto perjudicado.

Por otra parte, se legisló igualmente, sobre la responsabilidad de las autoridades, funcionarios, empleados y agentes de la Administración Pública, dejando abierta a los interesados la posibilidad de exigir de éstos el resarcimiento de los daños que les hayan causado, en ejercicio de sus funciones, cuando hayan mediado intención o culpa grave. Opera aquí una distinción respecto a la norma que encabeza el título en la cual se establece que la responsabilidad de la Administración se hallará comprometida por *cualquier actuación* de sus autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa, sin que sea necesario entrar en la calificación de si el acto fue doloso o culposo en el grado previsto. Ahora bien, es justo, (y en esta hipó-

tesis funciona la tesis de la falta personal creada por la doctrina y jurisprudencia francesa) que si el funcionario ha producido el daño intencionalmente o por negligencia o imprudencia graves, el tercero perjudicado pueda ejercer, optativamente, su acción bien contra la Administración bien contra aquél directamente.

Consecuencia lógica de lo anterior es la norma del artículo 118 relativa a la facultad que tiene la Administración para repetir las cantidades que hubiere pagado en los casos en que sus autoridades, funcionarios, empleados o agentes, con intención o culpa grave, hubieren causado daños a terceros.

Finaliza el Proyecto con las disposiciones derogatorias del Estatuto Orgánico de Ministerios y de todas aquellas otras que colidan con su normativa. Antes de terminar debe hacerse especial mención del artículo 120 que contiene una disposición transitoria, establecida a fin de evitar un vacío legal, mediante la cual se dejan en vigencia los Capítulos V al XVII del Estatuto Orgánico de Ministerios, hasta tanto el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria, dicte las medidas necesarias para adaptar los Ministerios, actualmente existentes, a las modificaciones pautadas por esta Ley Orgánica.

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (1971)⁸

Este proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública nacional que elaboré en la Comisión de Administración Pública, en 1971, tuvo como antecedente un Anteproyecto que elaboré sobre el mismo tema para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965.

**TITULO I
DISPOSICIONES FUNDAMENTALES**

Artículo 1° La República de Venezuela, cuando ejerce la función administrativa por órgano del Ejecutivo Nacional, se denomina Administración Pública Nacional.

Artículo 2° La Administración Pública Nacional, cuya estructura general, competencia y funcionamiento regula la presente Ley y sus Reglamentos se constituye por órganos ordenados jerárquicamente, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, y es responsable en los términos señalados por la presente Ley y las otras que le sean aplicables.

Artículo 3° Los órganos superiores de la Administración Pública Nacional son el Presidente de la República y los Ministros del Despacho.

Todos los demás órganos y autoridades de la Administración Pública Nacional se hallan bajo la dependencia del Presidente de la República y del Ministro respectivo.

8 Publicado en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972, Tomo II.

Artículo 4° La Administración Pública Nacional está integrada por la Administración Central que comprende a la Presidencia de República y a los Ministerios, y por la Administración Descentralizada compuesta por los Establecimientos Públicos, Institutos Autónomos y Empresas del Estado creados de conformidad con la Ley Orgánica respectiva.

Artículo 5° La actividad de la Administración Pública Nacional se desarrolla por sectores y mediante sistemas.

Los sectores permiten la integración de políticas y acciones homogéneas para el logro de los fines del Estado, y los sistemas son los medios e instrumentos para la consecución de dichos fines.

Artículo 6° Cada sector de actividad pública tiene a un Ministerio como unidad central del sistema sectorial, y en la realización del mismo contribuyen los entes descentralizados que le estén adscritos.

Los sectores que concurren al logro de fines similares se integrarán en grupos, conforme se determina en esta Ley.

Artículo 7° Los sistemas instrumentales son comunes a los diferentes sectores, y agrupan dependencias ubicadas en cada uno de los organismos que los integran.

La dirección, coordinación y control de los sistemas instrumentales está a cargo de la Presidencia de la República y de los Ministerios que determine la presente Ley.

TITULO II DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 8° En el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de la República actúa por sí mismo, en Consejo de Ministros y con cada uno de los Ministros.

Artículo 9° El Consejo de Ministros está integrado por el Presidente de la República y por los Ministros titulares o encargados, quienes tendrán voz y voto. Cuando un Ministro estuviere encargado de otro Ministerio, tendrá doble voto.

El Gobernador del Distrito Federal **asistirá** al Consejo de Ministros, con derecho a voz; y, en lo relativo al gobierno del Distrito Federal tendrá voz y voto.

El Ministro Secretario General de la Presidencia será el Secretario del Consejo de Ministros.

Artículo 10. El Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, los Gobernadores de Estado, los Directores de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República o de los órganos asesores de la Administración Pública Nacional y los Presidentes o Directores de Institutos Autónomos o Empresas del Estado, deberán asistir al Consejo de Ministros cuando sean especialmente convocados.

Podrán también ser oídas en Consejo de Ministros, las personas cuyo asesoramiento o informe sobre determinados problemas se considere importante conocer. La presencia de aquellas se limitará a la exposición del asunto sobre el cual fueron consultadas.

Artículo 11. En las deliberaciones del Consejo de Ministros, ninguno de sus miembros podrá abstenerse de votar. A los efectos de dejar a salvo su responsabilidad solidaria, cualquiera de ellos hará constar su voto adverso o negativo, el cual deberá razonar en la misma sesión o dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas. El Presidente de la República podrá disponer que se mantenga también en secreto lo resuelto, cuando así lo considere conveniente.

Artículo 12. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá disponer que la decisión de determinados asuntos se adopten por las Comisiones Permanentes del mismo, establecidas en el Artículo 33 de la presente Ley.

Artículo 13. La Presidencia de la República estará integrada por las dependencias y servicios necesarios para lograr la eficaz conducción de la Administración Pública Nacional. La organización, competencia y funcionamiento de las dependencias y servicios que integran la Presidencia de la República, se determinan en la presente Ley, en su Reglamento y en los respectivos Reglamentos Orgánicos.

Artículo 14. Forman parte de la Presidencia de la República: el Ministerio de la Secretaría General, el Ministerio de Coordinación y Planificación, la Secretaría Privada, los Comisionados Presidenciales y la Guardia Presidencial.

El Secretario Privado es el secretario personal inmediato del Presidente y desempeñará las labores que éste le señale.

Los Comisionados Presidenciales son asesores especiales del Presidente de la República en las materias que éste les indique.

CAPÍTULO II DEL MINISTERIO DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 15. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República estará a cargo del Ministro Secretario General de la Presidencia, quien deberá reunir las condiciones que la Constitución exige para ser Ministro.

Artículo 16. Son atribuciones y deberes del Ministro Secretario General de la Presidencia de la República:

1. Ejecutar las órdenes y decisiones del Presidente de la República.
2. Coordinar las actividades a cargo de las Oficinas Centrales de Información y de Personal.
3. Ejercer la Secretaría del Consejo de Ministros.
4. Coordinar, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, la ejecución de las decisiones presidenciales a cargo de los Ministros.
5. Actuar como órgano de comunicación y enlace, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, entre éste y los demás organismos y funcionarios nacionales, estatales y municipales.

6. Coordinar los trabajos para la preparación del anteproyecto de presupuesto del Despacho Presidencial.

7. Ordenar los gastos del Ministerio de la Secretaría General; y

8. Las demás que le señalen las Leyes y los Reglamentos.

Artículo 17. El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia tendrá a su cargo las funciones de órgano central de los Sistemas Nacionales de Información y Personal, y estará integrado por la Oficina Central de Información y por la Oficina Central de Personal.

Artículo 18. El Secretario General de la Presidencia de la República estará asistido del Sub-Secretario General de la Presidencia de la República; y el Ministerio estará integrado por las demás unidades que se determinen en su Reglamento Orgánico.

Sección Segunda: De la Oficina Central de Personal

Artículo 19. Como organismo director del sistema de administración de personal corresponde a la Oficina Central de Personal:

1. Preparar y organizar el sistema de administración de personal y supervisar su aplicación y desarrollo. A tal fin elaborará normas de procedimiento de clasificación de cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, becas y cualesquiera otros planes, normas y procedimientos inherentes al sistema.

2. Prestar asesoría y asistencia técnica a todos los organismos y Despachos de la Administración Pública Nacional, en la organización del sistema de administración de personal, así como a los otros poderes públicos, cuando le sea solicitada.

3. Evacuar las consultas que le formulen los organismos públicos en relación con la administración de personal y la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos.

4. Llevar y mantener al día el censo nacional de funcionarios públicos, conforme a los reglamentos respectivos.

5. Solicitar de todos los organismos de la Administración Pública Nacional las informaciones que en materia de administración de personal pueda requerir para el cabal desempeño de sus funciones.

6. Vigilar porque la creación de los cargos de carrera responda a necesidades reales de los servicios, a cuyo fin deberá establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las correspondientes oficinas de organización.

7. Participar, conjuntamente con los órganos a quienes compete, en la preparación de las normas destinadas a regir la administración de personal en los organismos nacionales cuyo personal no esté sujeto a la presente Ley.

8. Convocar y reunir, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, a los jefes de las oficinas de personal, para considerar las cuestiones relacionadas con la administración de personal en sus respectivas dependencias y formular las observaciones que estime pertinentes.

9. Presentar al Presidente de la República, un informe anual contentivo de las actividades desarrolladas por la misma.

10. Las demás que le señalen las leyes y sus reglamentos.

Sección Tercera: De la Oficina Central de Información

Artículo 20. Como organismo director del Sistema Nacional de Información, corresponde a la Oficina Central de Información:

1. La divulgación de las labores del Ejecutivo Nacional a través de los medios de comunicación social y la promoción y ejecución de las relaciones públicas a nivel nacional.
2. La información a los ciudadanos sobre la actividad de la Administración Pública y la coordinación de las actividades que en tal sentido realicen las oficinas de información de los diversos organismos de la Administración.
3. Las relaciones con la prensa local y extranjera.
4. La organización, dotación y funcionamiento de las radios y Televisora Nacionales.
5. La Imprenta Nacional.
6. La centralización de la impresión, edición y venta de todas las publicaciones de la Administración Pública Nacional y todo lo relativo a las publicaciones oficiales.
7. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

CAPÍTULO III

**DEL MINISTERIO DE COORDINACIÓN
Y PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 21. El Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, estará a cargo del Ministro de Coordinación y Planificación, quien tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejecutar las órdenes y decisiones del Presidente de la República, a quien dará cuenta de su actuación.
2. Coordinar las actividades a cargo de las Oficinas Centrales de Planificación, de Presupuesto, de Estadística y de Informática.
3. Ordenar los gastos del Ministerio.
4. Resolver por sí todo asunto de su despacho que no requiera la intervención del Presidente de la República.
5. Elaborar conforme a la Ley, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio.
6. Celebrar, previo el cumplimiento de las formalidades legales, los contratos relacionados con asuntos propios de su oficina.
7. Ejercer la supervisión sobre las direcciones, dependencias, servicios y personal de su oficina.
8. Presentar memoria y cuenta anuales de las actividades a cargo de la Secretaría; y

9. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 22. El Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República tendrá a su cargo las funciones de órgano central de los Sistemas Nacionales de Planificación, Económica y Social y Administrativa, de Presupuesto, de Estadística e Informática; y estará integrado por la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística y la Oficina Central de Informática y por las demás dependencias que determine su Reglamento Orgánico.

Corresponde además al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República la coordinación de las actividades de asistencia técnica que se presten a la Administración pública Nacional.

En el ejercicio de sus atribuciones, el Ministerio de Coordinación y Planificación estará asesorado por la Comisión de Administración pública, la Comisión Asesora del Presupuesto, y los demás órganos asesores que se determinen por las leyes y reglamentos.

Artículo 23. La Escuela Nacional de Administración Pública estará adscrita al Ministerio de Coordinación y Planificación de la presidencia de la República, y tendrá a su cargo la dirección del Sistema Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios Públicos, a cuyos fines deberá:

1. Programar, dirigir y realizar cursos de capacitación y formación de personal de todos los niveles, y coordinar de acuerdo con la Oficina Central de Personal, las actividades de adiestramiento que se realicen en la Administración Pública Nacional.
2. Realizar investigaciones administrativas y sociales de interés para los planes docentes de la Escuela y para los diferentes programas de reforma administrativa.
3. Realizar seminarios y cursos breves o intensivos sobre temas de Administración Pública.
4. Colaborar con las Universidades, Institutos y Asociaciones Científicas nacionales o extranjeras y participar en sus actividades en cuanto pueda ser útil a los fines del intercambio y difusión de experiencias y conocimientos en la materia o para la realización de programas conjuntos de capacitación e investigación en Administración Pública.
5. Las demás atribuciones y deberes que le señalen las leyes y los reglamentos.

Sección Segunda: De la Oficina Central de Planificación

Artículo 24. Corresponde a la Oficina Central de Planificación la dirección de los sistemas de planificación económica y social y de planificación administrativa.

Artículo 25. Como organismo director del Sistema Nacional de Planificación Económica y Social, corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. Elaborar estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación, preparar las respectivas proyecciones y alternativas y mantener al día el plan general de desarrollo social y económico de la Nación.
2. Estudiar e informar sobre las implicaciones en el sector público de las medidas de política económica y social que adopte el Gobierno Nacional.

3. La identificación y formulación de programas, actividades y proyectos.
4. La definición, identificación y compatibilización de los diferentes programas entre sí y de éstos con los planes del gobierno.
5. Proponer los lineamientos de la planificación general, sectorial, física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciere a nivel regional y urbanístico a través de los organismos sectoriales y regionales de planificación.
6. Opinar previamente sobre la creación, reorganización o eliminación de oficinas sectoriales y regionales de planificación y presupuesto.
7. Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.
8. Controlar la ejecución de programas y emitir opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.
9. Supervisar y coordinar el uso de técnicas de programación en la Administración Pública.
10. Emitir opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social y opinar sobre programas de desarrollo económico y social de carácter internacional.
11. Promover la formación y capacitación de funcionarios de planificación.
12. Prestar la ayuda técnica necesaria para el desempeño de sus funciones que soliciten las Comisiones del Congreso; y
13. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 26. Como organismo director del sistema de planificación administrativa corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. La elaboración de planes para reestructurar la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, en todos sus niveles, sistemas y sectores; con vista a su adaptación a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social.
2. La tecnificación de los métodos y procedimientos empleados en la Administración Pública.
3. La reorganización administrativa y, en particular, la descentralización, coordinación y desconcentración.
4. El establecimiento de un sistema de procedimientos y recursos administrativos.
5. La asistencia técnica a los otros poderes públicos, cuando éstos la soliciten.
6. Dirigir la política de reforma administrativa y las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 27. En materia de asistencia técnica corresponde a la Oficina Central de Planificación:

1. Estudiar las peticiones de asistencia técnica que formulen los Despachos ministeriales e Institutos Autónomos, teniendo en cuenta las necesidades del desa-

rollo económico y social del país y el orden de prelación asignado a las distintas actividades.

2. Formular, en estrecha colaboración con los Despachos Ejecutivos y los Institutos Autónomos interesados, los programas de asistencia técnica y someterlos a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

3. Considerar y estudiar las facilidades de asistencia técnica que Venezuela pueda ofrecer a los gobiernos extranjeros o a los organismos internacionales y las que éstos puedan ofrecer al país.

4. Vigilar el desarrollo de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país y promover la evaluación de los resultados que se obtengan.

5. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Sección Tercera: De la Oficina Central de Presupuesto

Artículo 28. Como organismo director del Sistema Nacional de Presupuesto corresponde a la Oficina Central de Presupuesto:

1. El estudio de los ingresos fiscales para preparar, con los Despachos del Ejecutivo, el Proyecto de Ley de Presupuesto, así como coordinar las normas e instrucciones para su elaboración.

2. Estimar los ingresos y registrar la ejecución de los gastos.

3. Estudiar e informar sobre la determinación del nivel del gasto del sector público.

4. Informar previamente sobre las solicitudes de transferencias de partidas de la Ley de Presupuesto.

5. Estudiar las consecuencias generales de la actividad económica y financiera del sector público sobre el resto de la economía.

6. Opinar previamente sobre las solicitudes de créditos adicionales.

7. Controlar la ejecución de los programas.

8. Dictaminar sobre la inclusión de cualquier gasto de capital o de servicios esenciales en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

9. Presentar anualmente, previo examen de los anteproyectos remitidos por los Despachos Ministeriales, un proyecto de prelación de gastos fiscales.

10. Presentar anualmente al Congreso en la oportunidad de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto, un informe analítico de los planes en ejercicio y de sus relaciones con las rentas generales previstas.

11. Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presenten los Ministros y preparar, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco (5) años, el presupuesto-programa anual.

12. Asesorar a los Institutos Autónomos y entidades regionales en la elaboración del presupuesto-programa.

13. Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos.

Sección Cuarta: De la Oficina Central de Estadísticas

Artículo 29. Como organismo director del Sistema Nacional de Estadística, corresponde a la Oficina Central de Estadísticas:

1. Recopilar, analizar, elaborar y publicar las estadísticas demográficas, económicas, comerciales, sociales y administrativas, que propicien las entidades públicas y privadas.
2. Realizar análisis estadístico-económicos y socio-económicos de los resultados censales.
3. Actuar como órgano de dirección y orientación en todo lo relacionado con la producción de informaciones estadísticas.
4. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

Sección Quinta: De la Oficina Central de Informática y Documentación

Artículo 30. Como organismo director del Sistema Nacional de Informática y Computación, corresponde a la Oficina Central de Informática:

1. Actuar como autoridad gubernamental en materia de informática.
2. Intervenir en todo lo relacionado con la utilización de sistemas automatizados de procesamiento de datos en la Administración Pública.
3. Dirigir el sistema nacional de documentación.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES COMUNES A

LAS OFICINAS CENTRALES DE LA PRESIDENCIA

Artículo 31. Son deberes y atribuciones de los Directores Generales de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Ministro de Coordinación y Planificación, a quien darán cuenta de su actuación.
2. Resolver por sí todo asunto de su despacho que no requiera intervención directa del Ministro de Coordinación y Planificación.
3. Ordenar los gastos de la Oficina, por delegación del Ministro.
4. Elaborar y presentar conforme a la Ley, el anteproyecto de presupuesto de la Oficina y remitirlo, para su estudio y tramitación ulterior al Ministro.
5. Celebrar, previo cumplimiento de las formalidades legales, los contratos relacionados con asuntos propios de su oficina.
6. Suscribir los actos y correspondencia de la Oficina a su cargo.
7. Ejercer la supervisión general sobre todas las direcciones, dependencias, servicios y personal de su oficina.
8. Ejercer las potestades disciplinarias y correctivas con arreglo a la Ley.
9. Delegar atribuciones conforme a lo establecido en la Ley.
10. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

CAPITULO V DE LAS COMISIONES PRESIDENCIALES E INTERMINISTERIALES

Artículo 32. Las Comisiones Presidenciales son organismos de coordinación, cuyo objeto es el examen en conjunto de materia o materias determinadas y la presentación de propuestas al Presidente de la República o al Consejo de Ministros.

Las Comisiones Presidenciales son permanentes o para el estudio de un determinado asunto.

Artículo 33. Se constituyen Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros para cada uno de los grupos de sectores indicados en el artículo 36 de la presente Ley. Estas Comisiones estarán integradas por los Ministros a cuyo cargo estén los respectivos sectores, y serán presididas por el Presidente de la República o el Ministro que él indique.

La coordinación de las actividades de las comisiones presidenciales permanentes corresponde al Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá crear otras comisiones permanentes del mismo con la integración que se determine.

Artículo 34. El Presidente de la República, mediante Decreto, podrá crear comisiones para el estudio de asuntos determinados, integradas por Ministros u otras personas, funcionarios o no. En el Decreto respectivo se indicará quién ha de presidirlas.

Los Ministros, por resolución conjunta, podrán crear Comisiones Interministeriales para el estudio de determinados asuntos que requieran una solución común. Las Comisiones Interministeriales estarán integradas por los funcionarios que al efecto se designen.

Artículo 35. En las comisiones a que se refieren los artículos anteriores, las propuestas o conclusiones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

TITULO III DE LOS MINISTERIOS

CAPITULO I DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA COMPETENCIA DE LOS MINISTERIOS

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 36. La actividad de la Administración Pública Nacional se realiza a través de los siguientes sectores: a. Sectores de administración general, que comprenden los sectores de política interior, política exterior, defensa y justicia, b. Sectores de desarrollo económico, que comprenden los sectores de finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario, c. Sectores de desarrollo social, que comprenden los sectores de protección y promoción social, desarrollo cultural, asuntos laborales, previsión y

seguridad social, educación y salud; y d. Sectores de desarrollo físico y ordenación territorial que comprenden los sectores de vivienda y urbanismo, transporte, comunicaciones y recursos naturales renovables.

Artículo 37. La Administración Pública Nacional realiza sus actividades por órgano de los» siguientes Ministerios: Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Minas e Hidrocarburos, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones.

Sección Segunda: Del Ministerio de Relaciones Interiores

Artículo 38. Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de política interior que comprende las relaciones políticas de éste con los demás organismos del Poder Público, la seguridad y el orden público y en particular, las siguientes actividades:

1. La orientación política del Gobierno.
2. La organización de la República conforme al ordenamiento constitucional.
3. Lo relativo a los derechos políticos de los venezolanos y a los derechos civiles de los venezolanos y extranjeros.
4. La coordinación de las medidas a tomar en el caso de que haya estallado una guerra civil o internacional que afecte a la República, o de epidemia o de cualquier otra calamidad pública.
5. Lo relativo a la tramitación y ejecución de los decretos de suspensión y restricción de las garantías constitucionales.
6. La tramitación de la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.
7. La tramitación de la denuncia ante la Corte Suprema de Justicia, por medio del órgano competente, de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados y las Municipalidades.
8. Las relaciones administrativas con los Territorios y Dependencias Federales.
9. El Registro Civil.
10. Las relaciones económicas con los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, por lo que respecta al Situado Constitucional.
11. El cumplimiento de las Leyes de Pensiones vigentes.
12. Lo relativo al aseguramiento del orden y la tranquilidad en todo el territorio de la República y la protección de la seguridad del Estado.
13. La fiscalización de la importación, fabricación, instalación, tenencia y porte de armas, municiones y explosivos no considerados como material de guerra.
14. La cooperación en la vigilancia y depresión del tráfico ilícito de estupefacientes.
15. La admisión, salida, naturalización, registro, actividades y expulsión de extranjeros, así como las reclamaciones que éstos intenten por vía administrativa.

16. La identificación y cedulación de todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional; así como lo relacionado con la expedición de certificados de antecedentes penales y pasaportes venezolanos y de emergencia.

17. El ceremonial de los actos que preside el Ejecutivo Nacional, salvo el diplomático.

18. La convocatoria y organización de las convenciones de Gobernadores de las Entidades Federales.

19. Las condecoraciones: Orden del Libertador y Francisco de Miranda; honores y recompensas.

20. Las Fiestas Nacionales, Conmemoraciones Públicas, Recepciones Oficiales y Duelos Públicos y Oficiales.

21. Los Emblemas de la República: Himno, Escudo y Bandera Nacional.

22. La coordinación de las relaciones con la Sociedad Bolivariana en Venezuela y en el exterior.

23. La legalización de firma de los funcionarios de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados; de los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en documentos que vayan a producir efecto fuera de Venezuela.

24. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Tercera: Del Ministerio de Relaciones Exteriores

Artículo 39. Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector política exterior que comprende la formulación de la política exterior de la República y el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con otros Estados u organismos internacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La negociación, firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, prórrogas, canje, depósito, ejecución, suspensión y terminación de tratados, convenciones, protocolos, declaraciones, actas, cartas, pactos, acuerdos y demás instrumentos internacionales.

2. La representación de la República en conferencias y cualesquier otros actos internacionales.

3. La protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior, conforme al Derecho Internacional.

4. Las relaciones con los organismos de dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración a efectos diplomáticos.

5. La representación y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales.

6. La notificación del estado de emergencia internacional. Las cuestiones relativas a neutralidad y beligerancia. El mantenimiento de los derechos de la República en tales casos.

7. El establecimiento, delimitación y demarcación de fronteras y la supervisión de los asuntos que a ellas se refieren.

8. El establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares y la creación, organización, dirección, modificación y supresión de misiones diplomáticas y oficinas consulares, delegaciones y agencias.

9. Las relaciones con las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno Nacional.

10. La admisión de cónsules, concesión y cancelación de exequátur a los mismos y la supervisión de las relaciones consulares.

11. El protocolo y ceremonial diplomático.

12. La tramitación para el otorgamiento de condecoraciones y honores a funcionarios y personalidades extranjeras.

13. La legalización de firmas de los Ministros del Despacho, y de los altos funcionarios que actúen por delegación expresa de aquéllos, en documentos otorgados en el país y que deban producir efecto en el exterior. La de funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros acreditados ante el Gobierno Nacional, en documentos que deban producir efecto en Venezuela.

14. La difusión de informes útiles al fomento de las relaciones comerciales, culturales y de cualquier otro orden que interese a Venezuela.

15. La colaboración en la vigilancia de todo lo relativo a derechos y deberes de los extranjeros en la República.

16. La tramitación internacional de las solicitudes de extradición, exhortes, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales.

17. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Cuarta: Del Ministerio de la Defensa

Artículo 40. Corresponde al Ministerio de la Defensa la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de defensa que comprende la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación y el mantenimiento de la soberanía nacional y, en particular, las siguientes actividades:

1. La organización, adoctrinamiento, disciplina, instrucción, dotación, control, fiscalización, empleo y mando de las Fuerzas Armadas Nacionales.

2. El funcionamiento de los servicios comunes y particulares de las Fuerzas Armadas Nacionales.

3. La supervisión de la organización y dotación de los Cuerpos de Policía de la República.

4. La ejecución de la Ley de Servicio Militar Obligatorio. Reclutamiento de personal especial.

5. La fabricación, importación, exportación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia del material de guerra.

6. El estudio militar del país y la supervisión del levantamiento de las cartas militares de la República.

7. La preparación de la movilización general de la Nación y la información a la Junta Superior de Defensa Nacional.

8. La elaboración de programas, aprobación de proyectos y supervisión de todo lo relacionado con la construcción, reforma y conservación de edificios y establecimientos militares y demás obras que interesen a los fines de la defensa nacional.

9. La ejecución o supervisión de trabajos hidrográficos y sondeos marítimos, fluviales y lacustres. La aprobación y supervisión de las construcciones adyacentes a las bases aéreas, navales y cualesquiera otras instalaciones militares.

10. La supervisión de trabajos aerofotográficos.

11. Lo relativo a los polvorines y depósitos de explosivos y fabricación, importación y control de estos últimos.

12. Lo relacionado con los institutos de capacitación profesional de las Fuerzas Armadas Nacionales y la aprobación de la creación, organización y funcionamiento de liceos militares particulares.

13. Las pensiones y asignaciones militares. Las condecoraciones y distinciones militares.

14. Los reglamentos militares.

15. La información militar. Estadística militar. La justicia militar.

16. La cooperación en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional, desplegando las actividades tendientes a asegurar el resguardo fronterizo, forestal; el control de licores; caza y pesca y desempeñar servicios especiales de vialidad, vigilancia de establecimientos penales y servicios de utilidad nacional.

17. El control de la importación y uso del material y equipo de comunicaciones electrónicas cuando el empleo de éstos pueda afectar la seguridad o defensa nacional.

18. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Quinta: Del Ministerio de Justicia

Artículo 41. Corresponde al Ministerio de Justicia la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de justicia, que comprende las relaciones con el Poder Judicial, la legislación y seguridad jurídica, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país y en particular, las siguientes actividades:

1. Las relaciones con el Ministerio Público.

2. Las relaciones con el Consejo de la Judicatura. La dotación de los tribunales ordinarios y de los especiales, con excepción de los tribunales militares.

3. La tramitación administrativa de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales, sin perjuicio de las tramitaciones internacionales que requieran dichas solicitudes.

4. El cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales sobre vigilancia y protección de los menores de 18 años.

5. La tramitación de indultos, cumplimiento, conversión y conmutación de penas.

6. El servicio de registro de los reclusos en general. Antecedentes penales de los procesados. Estadística del ramo de prisiones. Patronato de presos y libertados.
7. Los institutos para la formación y capacitación del personal de prisiones.
8. La policía judicial. Estudios criminológicos y colaboración con los organismos internacionales del ramo en la prevención y represión del delito.
9. Las relaciones con los Colegios de Abogados e Institutos afines.
10. El Archivo General de la Nación y la Junta Superior de Archivos.
11. El registro público.
12. La prevención de la delincuencia.
13. La inspección de cultos.
14. El resguardo, protección y civilización de indígenas. Las Misiones. La Comisión Indigenista.
15. Las relaciones con la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento ilícito.
16. Los intérpretes públicos. La propiedad intelectual.
17. Las Notarías y el Registro Mercantil.
18. La codificación y la recopilación y publicación de la Jurisprudencia Nacional.
19. La organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así como en los correccionales para vagos y maleantes, con fines de educación y laborterapia.
20. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Sexta: Del Ministerio de Hacienda

Artículo 42. Corresponde al Ministerio de Hacienda, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de finanzas que comprende la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros y, en particular, las siguientes actividades:

1. La realización de estudios e investigaciones sobre la Hacienda Pública Nacional.
2. El servicio de percepción de todos los ramos de renta que constituyen el Tesoro Nacional, custodia del mismo y servicio de pagos que de él deban hacerse.
3. La racionalización y control del gasto y patrimonio del Estado.
4. El estudio de los proyectos de leyes de contribución para su presentación al Congreso y financiamiento de todos los gastos del Estado.
5. Tesorería Nacional, Banco Auxiliar, Agencias del Tesoro, recepción de fondos.
6. El servicio de recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de rentas nacionales.
7. Las aduanas y derechos y contribuciones aduaneras. La política aduanera, su aplicación y proyección en los tratados comerciales. Los servicios aduaneros de

puertos, aeropuertos, muelles, embarcaderos y obras de desembarque de los puertos. Almacenes generales de Depósito y Caletas.

8. La intervención para fines fiscales en la navegación marítima, fluvial, lacustre y aérea, así como el cobro de derechos de peaje por autopistas, puentes y otras obras construidas por el Estado que no estén atribuidas por ley a otra entidad pública.

9. Todo lo relativo a crédito público, así como los servicios de emisión, conversión, amortización e intereses de la deuda pública.

10. El servicio de contabilidad pública.

11. La distribución del Situado Constitucional entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales.

12. El programa de intervención y control de las actividades aseguradoras. La Superintendencia de Seguros.

13. La intervención del Estado en la política monetaria, bancada y crediticia. La Superintendencia de Bancos. El sistema de ahorro y préstamo.

14. El régimen, organización, fiscalización y control de Bancos, Casas de Cambio e Instituciones de Crédito. Las relaciones con el Banco Central de Venezuela.

15. El programa de regulación y control del mercado de capitales y de inversiones extranjeras. La Comisión Nacional de Valores.

16. Las leyes monetarias y la acuñación de monedas.

17. La emisión de especies fiscales valoradas.

18. La administración de los bienes a que se refiere la Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituidos del 8 de septiembre de 1945.

19. El régimen de registro, inspección y vigilancia de las cooperativas, cajas de ahorro; fondos de empleados y similares.

20. La fiscalización de todas las actividades financieras de los entes públicos.

21. Las demás que le señalen las leyes.

Corresponde además al Ministerio de Hacienda realizar las actividades de órgano central de los sistemas financiero, de contabilidad pública y de compras y suministros, conforme se establece en las leyes y reglamentos.

Sección Séptima: Del Ministerio de Industria y Comercio

Artículo 43. Corresponde al Ministerio de Industria y Comercio la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de industria, de comercio y de turismo.

Las actividades en el campo del sector industria, comprenden lo relativo al desarrollo industrial del país y a la intervención del Estado en la promoción, protección, financiamiento y producción industrial y, en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación del desarrollo económico e industrial, con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción industrial.

3. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo de crédito industrial.

4. Las relaciones con el Consejo de Economía Nacional y con los entes públicos de financiamiento industrial.

5. La administración de industrias ejercidas por el Estado, que no estén atribuidas a otros despachos.

6. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo industrial. Las Asociaciones de Industriales.

7. La política de exoneraciones para la importación de materias primas, maquinarias, utensilios y equipos para la industrialización nacional. El control de las materias primas exoneradas.

8. La administración de subsidios industriales.

9. La productividad industrial.

10. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de comercio comprenden lo relativo a la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior y, en particular, las siguientes actividades:

1. La coordinación de las actividades comerciales con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2. La intervención en la planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección, desarrollo y ejercicio del comercio, interior y exterior; la promoción de exportaciones.

3. Las relaciones con las Cámaras y Bolsas de Comercio. Asociaciones de Comerciantes.

4. El programa de integración económica. El estudio e intervención, en coordinación con las otras entidades públicas, en la negociación, firma y ejecución de tratados, acuerdos o convenios económicos internacionales.

5. Lo relativo a exposiciones, ferias, mercados, jornadas y otras actividades que promuevan el desarrollo comercial.

6. El sistema métrico decimal. El régimen de pesas y medidas. El control del contenido neto de productos envasados.

7. El control de la propaganda comercial.

8. Las patentes de invención y marcas de fábrica y de comercio, denominaciones comerciales y marcas de agricultura, silvicultura e industria animal. Mejoras y dibujos industriales. Lemas.

9. La fijación de precios y tarifas de fletes; el abastecimiento.

10. El control de importaciones y exportaciones; licencias, cupos y demás restricciones a la importación y exportación. Fomento de exportaciones. Control de calidad de los productos.

11. La coordinación del crédito suministrado por el Estado y sus dependencias en el ramo mercantil.

12. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector turismo comprenden la planificación, desarrollo, coordinación y control de la actividad turística y, en particular, las siguientes actividades:

1. La supervisión y el control de todas las actividades relacionadas con el turismo.

2. La concesión de créditos para el estudio, proyecto, ejecución, mantenimiento y operación de toda clase de establecimientos turísticos.

3. La promoción externa e interna del turismo.

4. La operación hotelera.

5. Los servicios turísticos.

6. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Octava: Del Ministerio de Minas e Hidrocarburos

Artículo 44. Corresponde al Ministerio de Minas e Hidrocarburos la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de hidrocarburos y minería que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera y en particular las siguientes actividades:

1. La fijación y ejecución de la política de investigación, fiscalización y desarrollo de la industria petrolera y minera.

2. El fomento de la exploración minera y de hidrocarburos, así como la explotación de ambos recursos.

3. La inspección y fiscalización de las empresas petroleras y mineras y de aquellas que ejerzan cualesquiera otras actividades conexas. La liquidación de las rentas correspondientes al ramo de minas e hidrocarburos.

4. El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los hidrocarburos. Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones.

5. Los estudios geológicos. La investigación de recursos mineros y petroleros. La elaboración de cartas y la evaluación cualitativa y cuantitativa de los yacimientos.

6. La elaboración del catastro nacional de bienes afectos a reversión y el control de los mismos.

7. Los programas de producción minera. El estudio de mercados y el análisis de precios de los productos de la minería y del petróleo.

8. El estudio del estado económico-financiero de las industrias petroleras y mineras existentes en el país. La investigación y el análisis en materia de economía petrolera y minera y la intervención en la conservación y el comercio de los recursos

naturales no renovables del país, así como de sus derivados. El estudio y evaluación de los proyectos mineros y petroleros.

9. Las relaciones con el Consejo Nacional de Energía.

10. La intervención en todo lo relativo a los acuerdos, tratados o convenios internacionales en materia de minas e hidrocarburos en los que la República sea parte. Las relaciones de la República con los países productores de petróleo.

11. La prevención de la contaminación de las aguas por el petróleo.

12. La adopción de las medidas que juzgue convenientes acerca de las solicitudes relativas a contribuciones sobre la industria minera.

13. La verificación de si los trabajos de los concesionarios se ejecutan de conformidad con las disposiciones aplicables, a los efectos de negar o no la ejecución de las obras o su destrucción o traslado, cuando puedan ser afectados los yacimientos o la explotación, manufactura o transporte mismos.

14. El ejercicio de la vigilancia sobre los bienes legalmente adscritos a las concesiones mineras y de hidrocarburos y de aquellos de que trata el numeral 5°) de la letra d), ordinal 2°, Artículo 3° de la Ley de Hidrocarburos, y hacer que ellos sean oportunamente incorporados a los bienes nacionales, a la extinción de las correspondientes concesiones o convenios, o cuando fueren desafectados de los mismos y no se autorizare su traslado para el servicio de otra concesión.

15. La planificación y desarrollo de las industrias mineras, petroleras y petroquímicas del Estado.

16. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Novena: Del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales

Artículo 45. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables.

Las actividades en el campo del sector de desarrollo agropecuario comprenden el desarrollo agrícola y pecuario del país, la reforma agraria y los programas de financiamiento y mercadeo agropecuario y, en particular, las siguientes actividades:

1. El fomento, desarrollo y protección de la producción nacional en materia agrícola y pecuaria.

2. Coordinar y controlar los organismos ejecutores de la reforma agraria y coordinar las actividades de las instituciones de crédito agrícola y pecuario.

3. La promoción de granjas, campos de demostración, estaciones experimentales y de alimentación relacionadas con la agricultura, la selvicultura y la explotación animal.

4. La garantía del buen estado de los productos a través de acciones de Sanidad vegetal y Sanidad animal.

5. La realización de exposiciones y ferias agropecuarias.

6. La dirección y administración de subsidios agropecuarios.

7. Las tierras baldías.

8. La divulgación de conocimientos teóricos y prácticos en materia agropecuaria. Investigación científica en materia de calidad de productos agropecuarios y los estudios económicos sobre la rentabilidad del producto y su ubicación en el mercado.

9. El desarrollo de programas de asistencia técnica integral, incluyendo en éstos las actividades de extensión e investigación aplicadas al mejoramiento de los métodos de producción.

10. La construcción de las obras de infraestructura que sean requeridas para el mejor cumplimiento de los programas trazados. Los servicios de ingeniería agrícola y pecuaria.

11. El programa de promoción y desarrollo ganadero y las actividades de financiamiento al desarrollo agropecuario.

12. Los programas de mercadeo agrícola, incluyendo las actividades de almacenamiento y conservación (silos y frigoríficos) de los productos agropecuarios que lo requieran.

13. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de recursos naturales renovables comprenden el desarrollo y protección de los recursos naturales renovables, la elaboración y ejecución de los programas de regulación, aprovechamiento y uso de las aguas, los bosques y los suelos; el catastro; la protección y control de la pesca y la caza, los parques nacionales y, en particular, las siguientes actividades:

1. La construcción de obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

2. El aprovechamiento y administración de las aguas.

3. La regulación y control de los recursos hidráulicos. Aguas subterráneas.

4. El inventario de los recursos naturales renovables del país.

5. La prevención y extinción de incendios forestales y la regulación y control del aprovechamiento de los recursos forestales.

6. La protección y control de la fauna y flora. La caza y la pesca.

7. La protección y control de la pesca.

8. La formulación de la política para el fomento, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

9. El catastro de suelos. La regulación y control de los suelos, los estudios edafológicos de calidad de los suelos.

10. La regulación y control del uso de pesticidas y productos químicos de fumigación.

11. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima: Del Ministerio de Desarrollo Social

Artículo 46. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Social la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de promoción y protección social y desarrollo cultural.

Las actividades en el campo del sector de protección y promoción social comprenden la promoción, protección y el bienestar social, el desarrollo de la cultura popular, el fomento cooperativo y desarrollo de la comunidad y en particular las siguientes actividades:

1. Los programas de financiamiento del desarrollo social y las relaciones con los entes públicos que realicen actividades en la materia.
2. Los programas de asistencia y bienestar social.
3. La promoción social. La coordinación de todas las actividades que en el campo realicen otros organismos.
4. El programa de desarrollo de la comunidad.
5. La protección y asistencia a los ancianos e inválidos.
6. La protección y asistencia a los menores y las relaciones con los organismos creados o que se crearen para la protección de los mismos.
7. La promoción del deporte y la recreación popular.
8. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de desarrollo cultural comprenden los programas de fomento de la cultura nacional y, en particular, las siguientes actividades:

1. El estímulo, formación y fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, como las artes plásticas, el teatro, la música, la danza el cine.
2. La defensa, conservación y promoción del patrimonio cultural e histórico de la Nación. El folklore, el lenguaje, la literatura. Los Monumentos Públicos Nacionales.
3. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Primera: Del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

Artículo 47. Corresponde al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de asuntos laborales y de seguridad y previsión social.

Las actividades en el campo del sector de asuntos laborales comprenden la formulación de la política laboral del país, la regulación de las relaciones obrero-patronales, y los organismos sindicales y, en particular, las siguientes actividades:

1. Fomentar el mejoramiento de las condiciones económicas, morales e intelectuales de los trabajadores.
2. Favorecer el desarrollo de la contratación colectiva, como medio para lograr el pacífico entendimiento entre patronos y trabajadores.
3. Intervenir en la legalización, registro y clasificación de los organismos sindicales. Los programas de seguridad laboral y de higiene y seguridad industrial.

4. Controlar y coordinar las actividades de las inspectorías y comisionadurías del trabajo a fin de que se cumplan las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y, en general, velar por la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral.

5. Centralizar y coordinar las relaciones de Venezuela con la Organización Internacional del Trabajo y demás organismos internacionales en materia laboral.

6. Conciliación y arbitraje en materia laboral. El servicio nacional de empleo.

7. Las procuradurías de trabajadores.

8. El mercado del trabajo.

9. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de seguridad y previsión social comprenden la formulación y ejecución de los programas de previsión y seguridad social, las relaciones con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Segunda: Del Ministerio de Educación

Artículo 48. Corresponde al Ministerio de Educación la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector educación que comprende, la programación, promoción, desarrollo y aplicación de la educación en todos sus aspectos y niveles y, en particular, las siguientes actividades:

1. La elaboración y ejecución de los programas de educación básica y de educación media diversificada.

2. La elaboración y ejecución de los programas de educación permanente de adultos.

3. La elaboración y ejecución de los programas de control y evaluación educativa. Las relaciones con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.

4. La elaboración y ejecución de los programas de desarrollo científico y tecnológico. Las relaciones con las instituciones públicas de investigación científica.

5. La elaboración y ejecución de los programas de educación tecnológica superior. Las relaciones con los Institutos Politécnicos y Universitarios de Tecnología.

6. Los programas de educación superior. Las relaciones con las Universidades oficiales y privadas.

7. El sistema de crédito educativo.

8. La creación, dotación, organización y funcionamiento de escuelas, instituciones y servicios educativos y culturales de carácter oficial. Los planes y programas de estudio.

9. La supervisión general de la enseñanza. La inspección y vigilancia de cátedras y demás establecimientos educativos de carácter privado.

10. La orientación escolar. La investigación y la experimentación pedagógicas.

11. El conferimiento de diplomas, títulos y certificados oficiales y el referendo de los que expidan las Universidades privadas.

12. La equivalencia de estudios y la reválida de certificados y títulos extranjeros.

13. Los libros de textos y el material de lectura y de enseñanza en general. La orientación de los programas educativos y culturales de radiodifusión y televisión.
14. Las colonias escolares. Los roperos escolares.

15. La profesionalización y el mejoramiento del personal técnico-docente.
16. Las condecoraciones por servicios a la educación y a la cultura. Distinciones por antigüedad al personal administrativo.
17. La coordinación de la asistencia técnica en materia educativa.
18. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Tercera: Del Ministerio de Sanidad

Artículo 49. Corresponde al Ministerio de Sanidad la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de salud que comprende la prevención, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento ambiental y la atención médica y, en particular, las siguientes actividades:

1. La protección, fomento, conservación y restitución de la salud.
2. Los programas, proyectos, organización, dirección técnica, administración e inspección de todos los servicios nacionales destinados a la protección, fomento, conservación y restitución de la salud. El Servicio Nacional de Salud.
3. La coordinación, reglamentación, supervisión, inspección técnica y orientación de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados en materia de salud pública y asistencia social.
4. La aprobación de los programas y proyectos de construcción, remodelación o ampliación de edificios destinados a servicios de salud y de asistencia social, públicos o privados.
5. La formulación, evaluación y mantenimiento al día de los planes de salud y de asistencia social y la ejecución de los que le correspondan.
6. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento, en todo lo referente a los alimentos destinados al consumo humano.
7. El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento en todo lo referente al suministro de agua potable y a la producción y venta de productos farmacéuticos, cosméticos y substancias similares de uso humano.
8. El registro y control de títulos de profesiones médicas y para- médicas y la inspección y vigilancia del ejercicio de toda profesión o actividad que en alguna forma tenga relación con la atención a la salud, así como la aprobación de los estatutos o reglamentos internos de los respectivos Colegios y sus Federaciones, de acuerdo con las leyes respectivas.
9. El establecimiento de normas técnicas sanitarias sobre cualquier género de edificaciones e instalaciones para uso humano y, en general, sobre higiene pública y social.
10. La organización y dirección de los servicios de veterinaria que tengan relación con la salud pública y la inspección y asesoramiento técnico-sanitario de los

que funcionen adscritos a dependencias gubernamentales o dependencias de entidades privadas.

11. Colaborar en la planificación y dirección de la asistencia de las comunidades en situaciones de emergencia, tales como brotes epidémicos, terremotos, inundaciones, maremotos y en general, en catástrofes o calamidades en las cuales estén en peligro la salud o el bienestar público, así como en la coordinación de las actividades que a tales fines desarrollen entidades nacionales, estatales, municipales y privadas.

12. Las actividades de saneamiento del medio y la construcción de obras relacionadas con dichas actividades que no estén atribuidas a otras entidades gubernamentales.

13. El asesoramiento técnico-sanitario y la aprobación de todas las obras de saneamiento ambiental que sean ejecutadas por otros organismos públicos o privados.

14. El establecimiento de normas técnicas sanitarias en el campo de la higiene ocupacional y la vigilancia sanitaria en el desarrollo de las actividades en los ambientes laborales.

15. El establecimiento de normas técnicas sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que implique la realización de los procesos de industrialización, de desarrollo agrícola, de desarrollo urbanístico y otros.

16. La promoción y utilización de los servicios de ayuda técnica o material convenidos con organismos extranjeros o internacionales en el campo de la salud o de la asistencia social.

17. Las demás que le señalen las leyes.

Sección Décima Cuarta: Del Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano

Artículo 50. Corresponde al Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano, la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector vivienda y urbanismo que comprende los programas de desarrollo urbano, ordenación territorial, régimen y uso del suelo; financiamiento y construcción de viviendas, y regulación y control de alquileres y, en particular, las siguientes actividades:

1. La planificación urbanística. El establecimiento y la aplicación de las normas sobre régimen y uso del suelo con fines urbanísticos.

2. El programa de urbanización y renovación urbana.

3. El programa de desarrollo, construcción, regulación, mantenimiento y control de los servicios de acueductos y cloacas incluidos los rurales y la coordinación de las actividades relativas al desarrollo y prestación de los servicios urbanos.

4. La planificación de la vialidad urbana y los programas de vialidad general.

5. El financiamiento y construcción de la vivienda popular.

6. La orientación y regulación del sistema de financiamiento a la vivienda y de crédito inmobiliario, desarrollado por particulares.

7. La regulación y el control de los alquileres de viviendas y locales.

8. El establecimiento de normas técnicas relativas a urbanismo, arquitectura, construcción, mantenimiento y conservación de edificios y obras urbanas.

9. Las demás que señalen las leyes.

Sección Décima Quinta: Del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones

Artículo 51. Corresponde al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y las construcciones de edificios públicos y demás obras que determine el Ejecutivo Nacional.

Las actividades en el campo del sector de transporte comprenden la elaboración y ejecución de los programas de regulación y control del transporte terrestre, marítimo y aéreo y la vialidad y, en particular, las siguientes actividades:

1. La construcción y mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre.
2. La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre.
3. La prestación de los servicios de transporte terrestre.
4. La construcción y operación de aeródromos y aeropuertos.
5. La regulación y control de la navegación y transporte aéreo.
6. La prestación de los servicios de transporte aéreo.
7. La construcción y operación de puertos y canales de navegación.
8. La formulación de normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial y para el manejo y administración de los terminales de pasajeros para los diversos tipos de transporte.
9. La regulación y control de la navegación y transporte marítimo.
10. La prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial.
11. Las demás que le señalen las leyes.

Las actividades en el campo del sector de comunicaciones comprenden la regulación, control y prestación de los servicios de telecomunicaciones y correos y en particular las siguientes actividades:

1. La regulación y control de los medios de comunicación social, a cargo de particulares. La radiodifusión y la televisión.
2. La regulación, control y prestación de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos.
3. Las demás que le señalen las leyes.

Artículo 52. La creación y dotación de nuevos Ministerios, la supresión o cambio en la denominación de uno o varios de los existentes, así como la modificación en su competencia específica que implique ampliación de la misma, supresión parcial y atribución de parte de ella a otro Ministerio, se hará por Ley ordinaria.

**CAPITULO II
DE LOS MINISTROS**

Artículo 53. Los Ministros como órganos directos del Presidente de la República y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, son responsables de las actividades de éstos y actúan en las materias de sus competencias para promover y

formular la política general de los sectores a su cargo, de conformidad con el plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Artículo 54. Son atribuciones y deberes comunes de los Ministros:

1. Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio.
2. Representar administrativamente a su Despacho.
3. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que le comunique el Presidente de la República, a quien deberán dar cuenta de su actuación.
4. Asistir a las reuniones del Consejo de Ministros.
5. Remitir y sostener ante el Poder Legislativo los correspondientes proyectos de ley que, por su órgano, presentare el Poder Ejecutivo.
6. Cuidar de la ejecución de los actos que deba refrendar, así como de la promulgación y ejecución de las Resoluciones que corresponda dictar a su Despacho.
7. Preparar y redactar la Memoria y Cuenta de su Ministerio y elevarlas a la consideración del Congreso.
8. Elaborar y presentar, conforme a la ley, el anteproyecto de presupuesto de su Ministerio y remitirlo, para su estudio y tramitación al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
9. Ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del despacho a su cargo.
10. Ejercer sobre los Institutos Autónomos y demás empresas del Estado adscritos o dependientes del Despacho, las funciones de tutela administrativa que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales correspondientes.
11. Ordenar los gastos de su Ministerio, e intervenir en la tramitación de créditos adicionales y demás modificaciones al presupuesto del Despacho.
12. Otorgar, previo cumplimiento de las formalidades de ley, los contratos relacionados con asuntos propios de su Despacho.
13. Comunicar al Procurador General de la República, las instrucciones concernientes a los asuntos en que éste deba intervenir en las materias de la competencia del Despacho.
14. Dar cumplimiento a las obligaciones legales respecto de la Fiscalía General de la República y de la Contraloría General de la República.
15. Suscribir los actos y correspondencia del despacho a su cargo.
16. Resolver en último grado, dentro de la vía administrativa, los recursos administrativos promovidos contra los actos y decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio a su cargo, de acuerdo con la ley.
17. Llevar a conocimiento y resolución del Presidente de la República, todo asunto o solicitud que requiera la intervención del mismo.
18. Legalizar la firma de los funcionarios dependientes o adscritos a su Despacho.

19. Resolver los conflictos de competencia entre funcionarios de su Despacho y ejercer las potestades disciplinarias, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias.

20. Ejercer la superior fiscalización de todas las direcciones departamentos, oficinas, divisiones, secciones y personal de su ministerio.

21. Solicitar los servicios de profesionales o de técnicos extraños al despacho o contratarlos por tiempo determinado, o para una obra determinada.

22. Excusarse ante el Presidente de la República, de conocer en todo asunto de su competencia cuando tenga interés, aunque sea indirecto, en las resultas del mismo.

23. Permitir o negar actuaciones judiciales en los archivos del Ministerio.

24. Delegar atribuciones y la firma de documentos, conforme a lo establecido en la presente Ley.

25. Las demás que les señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 55. Los Ministros de Estado tendrán las siguientes atribuciones:

1. Participar en el Consejo de Ministros.

2. Asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe.

3. Someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o que les atribuya la ley.

4. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República.

5. Refrendar los decretos del Presidente de la República, en sus casos.

6. Estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

7. Las demás que les señalen las leyes y los reglamentos.

El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 56. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas las medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la Administración Pública Nacional.

CAPITULO III DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MINISTERIOS

Sección Primera: De la Estructura Orgánica de los Ministerios

Artículo 57. Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, por el Despacho del Director General del Ministerio, por las Direcciones Generales, por las Direcciones y por las otras dependencias de rango equivalente que sean necesarias para el cumplimiento de sus cometidos y que se determinen en los respectivos Reglamentos Orgánicos. En los Ministerios cuyas particularidades así lo justifiquen

se podrá prescindir de las direcciones generales y disponerse que determinadas direcciones dependan directamente del Ministro.

En los Ministerios funcionarán, además, las unidades de asesoramiento o coordinación que sean necesarias, que se llamarán: Oficinas, Consejos, Comités o Comisiones.

Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendiente así: direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios.

Artículo 58. Corresponde al Director General de cada Ministerio:

1. Asistir al Ministro, conforme a las instrucciones que éste le imparta, en la formulación de la política y planes de acción del sector y auxiliarlo en la dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio.

2. Representar al Ministro en las oportunidades que éste le señale.

3. Cumplir con los cometidos que le delegue el Ministro.

4. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 59. Los directores generales tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Responder ante el Ministro y darle cuenta del cumplimiento de las actividades asignadas a la dirección general.

2. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de la dirección general y las de las diversas direcciones que de ella dependan.

3. Asesorar y asistir al Ministro en la formulación de los planes de acción en las materias de su competencia.

4. Ejecutar y hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del Ministro, relativas a los servicios a su cargo.

5. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados.

6. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección general.

7. Excusarse ante el Ministro de conocer los asuntos de su competencia en que tengan interés personal, aunque sea indirecto.

8. Elaborar un informe anual sobre las actividades de la dirección, a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio.

9. Representar al Ministro en las oportunidades que éste señale.

10. En general, desempeñar todas aquellas funciones que el Ministro les encomiende.

11. Ejercer las demás atribuciones que les otorguen las leyes y los reglamentos.

Artículo 60. Los directores tienen las siguientes atribuciones y deberes comunes:

1. Dar cuenta al respectivo director general.

2. Ejecutar o hacer ejecutar las instrucciones escritas o verbales del director general de quien dependan, relativas a los servicios a su cargo.

3. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de gastos de la dirección y remitirlo a la dirección general correspondiente.

4. Distribuir, coordinar y supervisar el trabajo de los empleados.

5. Firmar la correspondencia y los demás documentos de la dirección.
6. Excusarse ante el respectivo director general de conocer los asuntos de su competencia en los que tenga interés personal, aunque sea indirecto.
7. Elaborar un informe anual sobre las actividades de su dirección a los fines de la preparación de la Memoria del Ministerio.
8. Representar al Ministro o al respectivo Director General en las oportunidades que éstos señalen.
9. Ejercer las demás atribuciones que les confieran las leyes y los reglamentos.

Sección Segunda: De las Oficinas Sectoriales de los Sistemas

Artículo 61. Las Oficinas Sectoriales de los Sistemas de Planificación y Presupuesto, de Estadística, de Informática, de Planificación Administrativa, de Administración de Personal y de Información, funcionarán en el Despacho del Ministro. Asimismo, funcionará en el Despacho del Ministro la Consultoría Jurídica.

Artículo 62. Corresponde al Consultor Jurídico:

1. Asesorar jurídicamente al Ministerio y emitir dictamen sobre todo asunto que le sea sometido a consideración por el Ministro, el director general del Ministerio, los directores generales y los directores.
2. Participar en la redacción de los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, circulares, instrucciones de servicio y en la de otros documentos relacionados con los diferentes servicios del despacho.
3. Preparar y revisar los documentos relativos a los contratos y demás actos jurídicos en que deba intervenir el Ministerio.
4. Coordinar las relaciones del Ministerio con la Procuraduría General de la República.
5. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 63. Corresponde a las Oficinas Sectoriales de Planificación y Presupuesto:

1. Asistir al Ministro en materia de planificación, presupuesto, estadística e informática y reforma administrativa.
2. Actuar como órgano de enlace entre el Ministerio y las Oficinas Centrales de Coordinación y Planificación y de Presupuesto del Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
3. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia, velar por su cumplimiento y asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en la ejecución de las mismas.
4. Coordinar los trabajos correspondientes a planificación y programación presupuestaria del Ministerio y proponer las asignaciones de recursos necesarios para cada programa en función de las metas previstas en el Plan de la Nación y en el Presupuesto Programa.
5. Evaluar la ejecución de los programas desarrollados en el Ministerio, así como los programas que sean desarrollados en forma conjunta con otros Ministerios o Institutos Autónomos.

6. Ejercer las demás atribuciones que les señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 64. Corresponde a las Oficinas de Personal:

1. Asistir al Ministro en materia de administración de personal.
2. Actuar como órgano de enlace entre el Ministerio y la Oficina Central de Personal del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.
3. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia, velar por su cumplimiento, y asesorar a las unidades administrativas del Ministerio en la ejecución de las mismas.
4. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Ley de Carrera Administrativa y los reglamentos.

Artículo 65. Corresponde a las Oficinas Sectoriales de Información:

1. Dirigir bajo la orientación del Ministro, las relaciones del Ministerio con los medios de comunicación social y con la colectividad en general.
2. Actuar como órgano de enlace entre el despacho y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de la República.
3. Informar al público acerca de las actividades que desarrolla el Ministerio y de los fines, sede, competencia y funcionamiento de sus dependencias.
4. Dictar normas e instrucciones en las materias de su competencia y velar por su cumplimiento.
5. Tramitar las iniciativas y sugerencias, quejas y reclamos que se formulen por los particulares o funcionarios respecto del funcionamiento del Ministerio.
6. Ejercer las demás atribuciones que les señalan las leyes y los reglamentos.

CAPITULO IV

DE LAS MEMORIAS Y CUENTAS

Artículo 66. Las Memorias que los Ministros deben presentar a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, conforme a lo dispuesto en la Constitución, contendrán la exposición razonada y documentada de la gestión de cada Despacho en el año civil inmediatamente anterior, pero si posteriormente a la terminación de dicho año civil ocurrieren actos o hechos que por su importancia merecieren ser llevados a conocimiento de las Cámaras Legislativas, así se hará. En la próxima Memoria se incorporarán los actos y hechos de los cuales se haya dado información en la parte suplementaria a que se refiere este artículo.

Las Memorias deberán contener además una exposición razonada y suficiente de lo que se crea conveniente hacer en el respectivo Despacho, así como de los planes de cada uno de ellos para el año siguiente.

Artículo 67. La aprobación impartida a las Memorias no comprende la de las convenciones y actos contenidos en ellas que requieran especial aprobación legislativa. Se insertarán en las Memorias los documentos que fueren necesarios para la mejor comprensión de lo expuesto en ellas y se señalarán a la atención de las Cámaras los actos que requieran aprobación especial.

Artículo 68. La Cuenta de cada Despacho se dividirá en dos secciones: Cuenta de Rentas y Cuentas de Gastos; deberá ser precedida de una exposición y expondrá

en estados mensuales el resultado de las contabilidades ordenadas por la Ley. La cuenta del Ministerio de Hacienda comprenderá además la Cuenta General de Rentas y Gastos Públicos, la cual centralizará el movimiento general de todos los ramos de rentas y gastos y la Cuenta de Bienes Nacionales adscritos a los diversos Despachos que deberá exponer el movimiento de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Nación.

CAPITULO V DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

Artículo 69. La administración consultiva tiene como función propia ilustrar a los órganos de la administración activa, mediante el estudio y formulación de pareceres, opiniones, planes y programas.

El requerimiento de opiniones, pareceres, planes y programas será facultativo, salvo que la ley haga su consulta obligatoria; y aquéllos tendrán carácter vinculante, cuando la ley lo establezca expresamente.

Artículo 70. Los órganos de la administración consultiva son generales y especiales o técnicos y podrán crearse con carácter permanente o temporal.

Se consideran órganos de la administración consultiva la Procuraduría General de la República y los demás organismos creados o que se crearen con tal carácter.

La estructura y funcionamiento de los órganos de la administración consultiva se establecerán en las respectivas leyes.

TITULO IV DEL RÉGIMEN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPITULO I DE LA COMPETENCIA

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 71. La competencia de los órganos de la Administración Pública Nacional está delimitada por las normas legales y reglamentarias aplicables.

La competencia es irrenunciable y no puede ser objeto de acuerdo o convenio.

Artículo 72. La competencia se ejercerá por el titular del órgano respectivo, salvo caso de avocación o delegación, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

Artículo 73. Todo el personal, sea o no funcionario público, que desempeñe funciones administrativas, deberá considerar de oficio la competencia territorial y material que pudiera corresponderle en todas y cada una de sus actuaciones.

Artículo 74. La incompetencia puede declararse de oficio o a solicitud de parte interesada.

El órgano administrativo que se considere incompetente para conocer de un determinado asunto remitirá directamente el expediente al órgano que considere competente para conocer, si depende del mismo Ministerio.

Artículo 75. Ningún órgano podrá requerir de incompetencia a otro de superior jerarquía. En todo caso, se limitará a exponer las razones que le asisten para conocer del asunto y el superior resolverá lo procedente.

Si un órgano superior se considera competente para conocer de un asunto que tramita un órgano inferior, solicitará de éste, en un plazo de diez días, información, indicándole además las razones que le asisten para conocer del asunto.

Con vista del informe, el órgano superior resolverá lo procedente.

Sección Segunda: De la jerarquía Administrativa

Artículo 76. La relación jerárquica existe entre superior e inferior, cuando ambos desempeñan funciones de igual naturaleza y la competencia del primero abarca la del segundo.

Artículo 77. Son atribuciones del superior jerárquico:

1. Dar órdenes y emitir instrucciones o circulares sobre el ejercicio de las funciones a cargo del inferior, así como vigilar y controlar la ejecución de aquéllas.
2. Ejercer la potestad disciplinaria.
3. Revocar, anular o reformar las decisiones de los órganos subordinados, de oficio o en virtud de decidir recursos administrativos; y
4. Dirimir los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se originen entre los órganos inferiores.

Artículo 78. La autoridad administrativa, cuando así lo estime conveniente a los intereses de la Administración Pública Nacional y mediante resolución motivada, podrá avocarse al conocimiento y resolución de las cuestiones cuyo conocimiento correspondería ordinariamente a órganos jerárquicamente inferiores o sometidos a su vigilancia y control.

Sección Tercera: De la creación de órganos administrativos

Artículo 79. El Ejecutivo Nacional podrá crear, modificar y suprimir los órganos necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública Nacional, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 80. Al crearse un órgano administrativo se determinará expresamente el Ministerio en el que se integra.

Previamente a la creación de cualquier órgano administrativo, deberá realizarse un estudio de los costos de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

No se podrán crear nuevos órganos que signifiquen duplicación de los existentes, salvo que éstos sean suprimidos o se les restrinja su competencia.

Artículo 81. Son órganos centrales aquellos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional.

Los órganos regionales ejercerán su competencia dentro de la jurisdicción de cada una de las regiones administrativas.

Sección Cuarta: De los Órganos Colegiados

Artículo 82. En los órganos colegiados, el Presidente tendrá como función propia la de asegurar el cumplimiento de las normas que regulen su actividad, y la conducción de las deliberaciones.

Artículo 83. La convocatoria de los miembros de los órganos colegiados corresponde al Presidente, la cual se notificará con cuarenta y ocho horas de antelación, salvo los casos de urgencia. En la convocatoria se indicará el orden del día.

Artículo 84. Para la constitución y deliberación de los órganos colegiados, se requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes, salvo lo que dispongan las leyes especiales.

En caso de urgencia, el órgano podrá constituirse dos horas después de la señalada en la convocatoria, con los miembros presentes.

Artículo 85. Los acuerdos de los órganos colegiados se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes. Los empates serán decididos por el voto del Presidente.

No podrán ser objeto de acuerdo los asuntos que no se hubieren incluido en el orden del día, salvo que presentes todos los miembros del órgano colegiado, se declare la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.

Artículo 86. Los órganos colegiados nombrarán de entre sus miembros un Secretario.

De cada sesión se levantará acta, que contendrá la indicación de las personas que hayan concurrido, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.

Las actas serán firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente y se aprobarán en la misma sesión o en la posterior.

Artículo 87. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, dentro de los siete días siguientes.

Quienes dejen constancia razonada de su oposición, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse del acuerdo del órgano colegiado. Cuando se trate de órganos colegiados que hayan de formular propuestas, los votos particulares de sus miembros se harán constar junto con aquella.

Sección Quinta: De la Delegación de Atribuciones

Artículo 88. Las autoridades de la Administración Pública Nacional, bajo su responsabilidad, podrán delegar las atribuciones que les son propias en sus inmediatos inferiores, cuando ambos ejerzan funciones de igual naturaleza.

Artículo 89. La delegación se publicará, señalando en forma precisa y con carácter taxativo, la extensión de la misma.

Los actos y documentos que se decidan y firmen por delegación se considerarán emanados de la autoridad delegante, a los efectos del ejercicio de recursos administrativos.

Artículo 90. La autoridad delegante, previa participación escrita al delegado, podrá conocer y resolver, cuando lo considere necesario, algún asunto de los comprendidos en la delegación, siempre que la decisión correspondiente no haya sido publicada o notificada, según el caso. El ejercicio de esta facultad no implica revocatoria de la delegación.

Artículo 91. La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

1. Podrá ser revocada, total o parcialmente, en cualquier momento;
2. No podrán subdelegarse las atribuciones delegadas;
3. No podrá hacerse una delegación total; y
4. No habrá delegación sino entre órganos vinculados jerárquicamente.

En caso de revocatoria ésta se publicará igualmente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 92. Los Ministros no podrán delegar los siguientes asuntos:

1. Los que deban someter a la decisión o conocimiento del Consejo de Ministros;
2. Aquellos sobre los cuales deban informar, dar cuenta o tramitar ante las Cámaras Legislativas o sus Comisiones.
3. Aquellos cuya resolución deban suscribir conjuntamente con el Presidente de la República y, en general, los atinentes a las relaciones del Despacho con aquel, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y con los Presidentes de las distintas Salas de la misma;
4. Los que deban tramitar directamente con otros Ministros o con el Fiscal General de la República, con el Contralor General de la República y con el Procurador General de la República.
5. El conocimiento y decisión de los recursos interpuestos contra decisiones emanadas del propio ministro;
6. El conocimiento y decisión del recurso jerárquico interpuesto contra las decisiones de los directores dictadas en virtud de sus propias atribuciones; y
7. Las atribuciones que otras leyes prohíban delegar.

Artículo 93. El funcionario delegado dará cuenta al delegante, y será responsable personalmente por las decisiones que tome.

Artículo 94. El funcionario delegante cuando lo estime conveniente podrá delegar solamente la firma de documentos, en cuyo caso será el único responsable y el delegado no podrá decidir, limitándose a firmar lo decidido por aquél. Esta delegación deberá ser publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, así como su revocatoria.

Artículo 95. En las decisiones que se tomen y en los documentos que se firmen por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia.

CAPITULO II

DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 96. La distribución de funciones administrativas se ajustará a un sistema combinado de descentralización y desconcentración que facilite el cumplimiento de los cometidos a cargo de la Administración Pública Nacional.

Artículo 97. Podrán ser objeto de administración descentralizada:

1. Las actividades de seguridad social, de beneficencia, de educación y similares;
2. La prestación de servicios públicos;
3. Las actividades de naturaleza financiera, industrial o comercial; y
4. Todos aquellos servicios que no comprendan el ejercicio de actividades reguladoras o normativas.

Artículo 98. Los establecimientos públicos y los institutos autónomos son órganos descentralizados de la Administración Pública Nacional y se rigen por la Ley Orgánica respectiva y sus leyes de creación.

Artículo 99. Para la administración de actividades financieras, industriales o comerciales, la descentralización podrá llevarse a cabo a través de la creación de sociedades de capital público o mixto, de conformidad con la Ley.

CAPITULO III

DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA REGIONAL

Artículo 100. A los fines de la desconcentración de las actividades que la Administración Pública Nacional tiene a su cargo, el territorio nacional se divide en regiones administrativas.

Las regiones constituyen áreas de jurisdicción de los organismos administrativos nacionales desconcentrados y centros de enlace con las administraciones estatales municipales y la colectividad.

Artículo 101. En cada una de las regiones administrativas, las dependencias ministeriales están bajo la autoridad de un Director Regional.

Artículo 102. Los límites de las regiones administrativas, así como la estructura, atribuciones y funcionamiento de los órganos que en ellas se constituyan, serán establecidos a través de Ley especial.

CAPITULO IV

DE LOS ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Artículo 103. Los archivos de la Administración Pública Nacional son por su naturaleza reservados para el servicio oficial.

Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización previa, especial y concreta del órgano superior respectivo.

El carácter reservado de los archivos de la Administración Pública Nacional no excluye el derecho de los particulares de tener acceso a los expedientes de conformidad con lo que establezca la Ley respectiva.

Artículo 104. En la Presidencia de la República, en cada Ministerio y demás órganos de la Administración Pública Nacional, habrá un archivo general donde se conservarán los expedientes que tengan más de tres años de terminados o paralizados en los archivos de cada una de sus dependencias y todas las gacetas y demás publicaciones que deban ser archivadas.

Artículo 105. El Reglamento de la presente Ley y los Reglamentos Orgánicos internos respectivos, determinarán la organización y funcionamiento de los archivos de la Administración Pública, así como los funcionarios que tienen acceso a los mismos.

Artículo 106. Se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin previa autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido, asimismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o hayan tramitado en sus respectivas oficinas, salvo cuando por cualquier circunstancia se hubieren hecho públicos.

Artículo 107. Las copias certificadas que solicitaren las personas que acrediten interés legítimo o cualquier autoridad, sólo se expedirán por orden expresa del órgano superior respectivo y serán firmadas por el funcionario correspondiente, salvo que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que los documentos cuya certificación se solicita son de carácter reservado o confidencial.

Artículo 108. Para expedir copias certificadas de planos y diseños por procedimientos que requieran conocimientos técnicos especiales, el órgano superior respectivo nombrará un experto para ejecutar la copia, quien deberá prestar juramento de cumplir fielmente su cometido, antes de realizar el trabajo.

Los honorarios del experto se fijarán previamente en acto verificado ante el funcionario correspondiente y serán por cuenta del solicitante, quien deberá consignarlos en la oficina respectiva de la expedición de la copia. La copia que se obtuviere la certificará el funcionario correspondiente con constancia del nombramiento del experto, de la aceptación del cargo, de la prestación de juramento y con declaración del experto que lo haya ejecutado de ser copia fiel del original y demás especificaciones tendientes a identificarlo. El experto deberá firmar la copia.

Artículo 109. Se prohíbe la expedición de certificaciones de mera relación, es decir, aquellas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dato de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones.

Sin embargo, podrán expedirse certificados sobre datos de carácter estadístico, no reservados, que consten en expedientes o registros oficiales, que no hayan sido publicados y siempre que no exista prohibición expresa al respecto.

Artículo 110. Los documentos originales emanados de los interesados y dirigidos a los órganos de la Administración Pública, para la tramitación de un asunto,

deben devolverse a sus presentantes si así lo solicitaren y se dejará, siempre, copia certificada de ellos en el expediente.

Artículo 111. Todo aquel que presentare petición o solicitud ante la Administración Pública, tendrá derecho a que se le expida copia certificada de dicha solicitud, de los documentos acompañados y de la providencia que hubiere recaído; pero no de los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios u organismos que hubieren intervenido en la tramitación del asunto, ni de los recaudos que la dependencia oficial hubiere agregado.

Artículo 112. No se podrá ordenar la exhibición o inspección general de los archivos de ninguna de las dependencias de la Administración Pública Nacional sino por los organismos a los cuales la Ley atribuya específicamente tal función.

Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial.

Artículo 113. Los gastos y derechos que ocasionen la expedición de copias certificadas conforme a lo establecido en los artículos anteriores serán por cuenta de los interesados.

Artículo 114. Los expedientes de las diversas dependencias de la Administración Pública Nacional podrán ser conservados mediante sistemas fotográficos de reproducción. En estos casos, podrá procederse a la desincorporación y destrucción de los documentos originales.

El reglamento determinará las formalidades que han de cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes mediante tales sistemas, así como aquellas relativas a la desincorporación y destrucción de los originales.

TITULO V DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Artículo 115. La Administración Pública Nacional es responsable por los daños y perjuicios que sufran las personas en sus bienes o derechos, cuando hayan sido causados por autoridades legítimas en ejercicio de la función administrativa.

El daño deberá ser, en todo caso, cierto, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

Artículo 116. La simple revocación de un acto en vía administrativa, o anulación por los órganos de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa no confiere derecho a indemnización.

Artículo 117. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 115 de esta Ley, el reclamante podrá optar por exigir de las autoridades, funcionarios, empleados y agentes de la Administración Pública Nacional, el resarcimiento de los daños y perjuicios que en ejercicio de sus funciones hayan causado en sus bienes y derechos, con intención o por culpa grave.

En caso de que el reclamante haya accionado contra el funcionario, la demanda contra la República sólo podrá ser admitida cuando la sentencia definitivamente firme que hubiere declarado con lugar la acción contra aquel no pudiere ser ejecutada y se haya agotado la vía administrativa.

Artículo 118. La Administración Pública Nacional podrá repetir de sus funcionarios, empleados y agentes el monto de la indemnización que hubiere pagado a los reclamantes, en los casos en que, por intención o culpa grave de aquellos, hubiere quedado comprometida su responsabilidad.

TITULO VI DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 119. Por medio de la presente ley se autoriza al Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a las previsiones del ordinal 8° del Artículo 190 de la Constitución, para que en el lapso de un año, contado a partir de su promulgación dicte mediante Decreto con valor de ley, las medidas a que haya lugar con motivo de la fusión, supresión o modificación de los Ministerios actualmente existentes. Hasta tanto dichos Decretos sean dictados continuarán en vigencia los Capítulos V al XVII del Estatuto Orgánico de Ministerios de 80 de diciembre de 1950.

Artículo 120. Salvo lo establecido en el artículo anterior, se deroga el Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, así como todas las disposiciones que colidan con la presente ley.

Sección Tercera: ALGUNAS IDEAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES DE DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1974)¹

Este documento lo elaboré en 1974 a requerimiento del Ministro Arnoldo Gabaldón, quien fue el primer Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y sirvió de orientación para la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, que sustituyó el viejo Estatuto Orgánico de Ministerios, y en particular, para la reestructuración de los Ministerios.²

1. Introducción

Dentro de los fines del Estado contemporáneo en Venezuela, además de aquellos de: 1) Seguridad, Orden Público y Defensa; 2) de Desarrollo Económico, y 3) de Desarrollo Social; pueden identificarse claramente los de: 4) de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial, que comprenden las acciones del Estado agrupadas en los siguientes sectores de actividad pública: 1) Desarrollo Urbano y Vivienda; 2) Transporte; 3) Comunicaciones, y 4) Recursos Naturales Renovables.³

Una de las características generales del tratamiento administrativo de estos cuatro sectores, es que las actividades públicas que a ellos conciernen, no se realizan y desarrollan en forma ordenada. El crecimiento de la administración pública no obedeció a un plan preconcebido, por lo que estos sectores se fueron asumiendo por distintas unidades administrativas, creadas o no especialmente para ello, pero en todo caso, organizadas aislada y progresivamente. El resultado de este proceso de agregación y desgajamiento ha sido el que no exista una adecuada ordenación administrativa de estos sectores. No quiere decir ello que el Estado no realiza actividades en relación a los mismos, sino que las cumple deficiente, incoordinada e insatisfactoriamente. En relación a los mismos, desde un punto de vista político-administrativo, puede decirse que los diversos sectores no son “gobernados” coherentemente, pues no existe un Ministro responsable del sector, ante el Consejo de Ministros y el Congreso, sino que en general, varios Ministros tienen competencia

1 Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Administración de Aguas y otros recursos naturales renovables*, Caracas.

2 Otros estudios que guiaron las reformas de 1976 fueron “Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública (1974-1979),” publicado en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 73, Año XV, Caracas 1974, pp. 6-21; y “Perspectivas del proceso de reforma administrativa en los inicios del período constitucional 1974-1979,” publicado en *Revista de Control Fiscal*, N° 76, Año XVI, Contraloría General de la República, Caracas 1975, pp. 11-52.

3 V. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo I, pp. 250 y ss.

en dichos campos, que ejercen aisladamente. La responsabilidad se encuentra diluida, y muchas veces con la consiguiente orfandad política del sector. Esto, por supuesto, se refleja también en la administración de los sectores, que es compartida entre organismos ministeriales, institutos autónomos y empresas del Estado, sin concierto. Hay, en consecuencia, en cada uno de esos cuatro sectores, una “desintegración administrativa” de los mismos, desde los niveles de definición de políticas y planificación hasta los de ejecución administrativa y control.

Esta situación, por tanto, en sectores que afectan toda la infraestructura del país, y que constituyen la pieza esencial para la ordenación territorial del mismo, no sólo significa una dispersión de los cuantiosos recursos financieros, materiales y humanos invertidos y que se invierten en su administración, sino un deterioro del medio ambiente con la progresiva insatisfacción de la colectividad. Una reforma institucional que ordene administrativamente estos sectores, de manera que la administración de los mismos, además de ser eficaz (productividad, racionalización administrativa) sea efectiva (adecuada satisfacción y consecución de los fines del Estado), se impone como una de las tareas prioritarias desde el punto de vista político. El reconocimiento en los programas de gobierno presentados al electorado durante la última década, y en particular, en el del actual gobierno,⁴ sobre el carácter estratégico de la reforma administrativa, impone por tanto su realización como condición para alcanzar los objetivos políticos del gobierno.

Pero una reforma institucional de cualquiera de los sectores de actividad pública conlleva, necesariamente, mayores o menores repercusiones en la ordenación administrativa de los otros. Por ello, una reforma administrativa aislada, en un sector, no debería adaptarse sin conocerse exactamente las repercusiones que la *misma* tendría en los otros.

De allí que el enfoque macro administrativo sea necesario; y por ello, resulta indispensable, ante la creación de un Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente, no sólo tener en cuenta sus repercusiones en sectores de desarrollo económico, como los de desarrollo industrial o desarrollo agropecuario, sino particularmente en los sectores de desarrollo físico y ordenación territorial. Por ello en las líneas que siguen, se parte de la premisa de que, para la implementación de la reforma administrativa en los sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, aquélla debe formularse, simultánea y concatenadamente, respecto de los cuatro sectores que integran esas finalidades del Estado: Desarrollo Urbano y Vivienda, Transporte, Comunicaciones, y Recursos Naturales Renovables.

4 V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973, pp. 29, 61, 68 y 77. Cfr. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma*. cit., Tomo I, pp. 93 y ss; Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 452 y ss.

2. La reforma administrativa en el sector desarrollo urbano y vivienda

A. *El Programa del Gobierno (1974-1979) y la situación jurídico-Administrativa del sector*

En el campo del sector Desarrollo Urbano y Vivienda, el Programa del Gobierno reconoce que “la dispersión administrativa, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y desperdicio de recursos, es uno de los factores que más ha contribuido en Venezuela al crecimiento desordenado de nuestras ciudades, a la proliferación de viviendas insalubres y a acentuar el déficit habitacional del país”,⁵ por lo que para el período 1974-1979 se ha prometido formular una nueva concepción del urbanismo y vivienda basada en el “planeamiento y acción ejecutiva para el desarrollo equilibrado de núcleos urbanos en el ámbito regional”; dotar “a la administración de capacidad gerencial para el logro de un desarrollo integral de la ciudad”; complementar “la gestión de las Municipalidades mediante la acción del gobierno central”; y en definitiva, transformar “las instituciones actuales a fin de lograr una política uniforme en materia de vivienda, adecuándose fórmulas para la adquisición de tierras con fines urbanos destinados a vivienda, servicios, áreas recreacionales y ubicación de trabajo”.⁶

En efecto, el sector de Desarrollo Urbano y Vivienda, indudablemente que constituye en la actualidad, uno de los sectores de actividad administrativa más dispersos y desintegrados del Estado venezolano. No sólo no hay, políticamente hablando, ningún Ministerio del Sector, sino que realizan actividades conexas con el mismo, aisladamente, innumerables organismos públicos. A título ilustrativo puede describirse el cuadro de dispersión administrativa del sector, en la forma siguiente, tal como lo describió la Comisión encargada del Estudio y Redacción de los Proyectos de “Ley de Planificación Territorial y Urbana” y “Ley de Creación del Ministerio de la Vivienda”:

“En materia de planeamiento urbano regional: CORDIPLAN, MOP, SAS, OMPU, CVG, Corporaciones Regionales, Municipalidades. En materia de vivienda: Banco Obrero, Fundacomún, SAS, Corporaciones Regionales, BNAP, CSB. En materia de servicios públicos urbanos: MOP, INOS, SAS, Ministerio de Comunicaciones, B. O. (INAVI), CADAFE, C.S.B., EDELCA, FUNDACOMÚN, Corporaciones Regionales, Municipalidades. En materia de Renovación Urbana: MOP, B. O., C. S. B.; y en materia de regulación y control: Ministerio de Fomento y Municipalidades”.

Esta situación ha traído como consecuencia que no exista una política nacional-regional de desarrollo urbano y ordenación territorial, ni el consecuente plan, con los consiguientes desequilibrios urbanos. Por otra parte, la pluralidad de organismos que intervienen en el sector y la ausencia de una jefatura política visible del mismo, han traído como consecuencia, la ausencia de coordinación de los programas, la pluralidad de las decisiones y fallas de carácter técnico y administrativo, con los consiguientes errores e innecesarios gastos.

5 V. C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, cit., p. 68.

6 *Ibidem*, p. 69.

Pero a la desintegración administrativa del sector, se agrega la ausencia de una normativa jurídica que regule adecuadamente las competencias nacionales y municipales en materia de ordenación territorial y urbana, y otorgue los necesarios poderes a las autoridades públicas para dirigir el desarrollo urbano. Por ello, una reforma administrativa del sector no tendría mayores resultados, si no se acompaña de una reforma legal que regule los poderes y facultades estatales (nacionales, regionales y municipales) hoy carentes de adecuado tratamiento jurídico, salvo en aislados niveles locales (por ejemplo, en el Área Metropolitana de Caracas).

B. *La precisión de los programas del sector*

Planteada la necesidad de una integración administrativa en el sector, resulta indispensable definir en términos generales, cuáles serían los programas que el mismo abarcaría. En este sentido básicamente deberían identificarse los siguientes:

En primer lugar, las actividades de planificación urbanística y regulación y control del uso del suelo urbano; en segundo lugar, las actividades de renovación urbana; en tercer lugar, las actividades de construcción de viviendas y de edificaciones; en cuarto lugar las actividades de financiamiento de viviendas; en quinto lugar, las actividades de dotación de acueductos y alcantarillado; en sexto lugar, las actividades de coordinación de los servicios públicos urbanos; y en séptimo lugar las actividades de regulación y control de alquileres.

C. *La estructuración de un ministerio para el sector: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*

La integración administrativa del sector desarrollo urbano y vivienda requeriría, fundamentalmente, la estructuración de un Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la promulgación de una Ley de Reforma Urbana o de Ordenación Urbanística.

En cuanto a los organismos de la Administración Pública Nacional que se integrarían o adscribirían a dicho Ministerio, particularmente se destacarían los siguientes: A nivel de la Administración Central, las Direcciones de Planeamiento Urbano y de Edificios de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del MOP; la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento; y la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y a nivel de la Administración descentralizada, reformados y reestructurados, el Banco Obrero, el INOS, el BNAP y los programas de vivienda de FUNDACOMUN.

En esta forma, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, tendría a su cargo la planificación del desarrollo urbano y la ordenación del territorio con fines urbanísticos, además de servir de Ministerio de adscripción de un Consejo Nacional de Ordenación Territorial de carácter intersectorial (en el cual participarían además los Ministerios de los sectores Transporte, Comunicaciones y Recursos Naturales Renovables); y se organizaría para la administración de tres subsectores: el de urbanismo, con los programas de regulación y uso del suelo urbano; de renovación urbana y control de urbanizaciones, de planificación de la vialidad urbana, de coordinación de los servicios públicos urbanos, y de prestación de los servicios de acueductos y alcantarillados; el de vivienda, con los programas de construcción y financiamiento a la vivienda, y de regulación y control de alquileres; y el de edificaciones públicas.

Para la ejecución de las actividades de estos tres subsectores, podría estructurarse en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, tres grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Urbanismo, la Dirección General de Edificaciones y la Dirección General de Vivienda. La Dirección General de Urbanismo se formaría en base a la Dirección de Planeamiento Urbano de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del MOP; a través de ella estarían adscritos al Ministerio, el CSB y el INOS; y tendría a su cargo, en el campo del desarrollo urbano, las relaciones con las Municipalidades y las agencias de renovación urbana como el CSB. La Dirección General de Edificaciones se formaría en base a la Dirección de Edificios de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del MOP; y la Dirección General de Vivienda, en base a la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y a través de ella, estarían adscritos al Ministerio, el INAVI y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo.

Para estructurar el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como se dijo, no sólo se requeriría de una ley que cree dicho Ministerio, sino fundamentalmente de la revisión del ordenamiento legislativo relativo al desarrollo urbano y la elaboración de la Ley de Ordenación Urbanística o Ley de Reforma Urbana. De allí que resulta indispensable proceder a la elaboración definitiva de ambas leyes.

3. La Reforma Administrativa en el Sector Transporte

A. *El Programa del Gobierno (1974-1979) y la situación jurídico-administrativa del Sector*

En relación al sector transporte, el Programa del Gobierno hace una referencia genérica al deterioro de los servicios de transporte colectivo,⁷ con la consiguiente promesa de lograr su mejoramiento. Sin embargo, es evidente que el deterioro existe y se extiende a todas las actividades del sector.

En efecto, al igual que lo que sucede en los otros sectores de Desarrollo Físico y Ordenación Territorial, las actividades del sector transporte se encuentran diseminadas entre varios ministerios y organismos descentralizados, no son objeto de un tratamiento uniforme y carecen de una definición de política general. Ello se evidencia del solo análisis de los diversos programas del sector y de sus subsectores: transporte terrestre, aéreo y marítimo. En efecto, en lo que se refiere a la creación de la infraestructura necesaria para el sector, es decir, a la planificación construcción y mantenimiento de la vialidad para los diferentes tipos de transporte, tienen competencia la Dirección General de Vialidad y la OMT del MOP, el Instituto Nacional de Canalizaciones, el Instituto Autónomo de Administración de los Ferrocarriles del Estado, el Instituto Autónomo de Diques y Astilleros Nacionales el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y las Municipalidades. Por su parte, en la operación del servicio público de transporte tienen competencia el Ministerio de Hacienda, y el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía; en la prestación de servicio público de transporte, tienen competencia diversas entidades

⁷ *Ibidem*, p. 15.

descentralizadas: IAAFE, LAV, VIASA, CAVN, Transportadora Marítima Venezolana S. A., IMTC, EMTSA; y en la regulación y control del transporte, tienen competencia el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Fomento y las Municipalidades.

Esta situación ha traído como consecuencia que en la actualidad no exista un Ministerio responsable del sector, y los diversos esfuerzos de coordinación intrasectorial (interministeriales) que se han realizado a través del Consejo Nacional de Vialidad (MOP), la Comisión Consultiva del Transporte Terrestre (Min. de Com.), el Consejo Nacional de la Marina Mercante (Min. de Com.), el Consejo Técnico Nacional de Aeronáutica Civil (Min. de Com.), el Consejo Nacional de Tránsito Terrestre (Min. de Com.) y otros, no han dado los resultados esperados. El sector no tiene, por tanto, un tratamiento político uniforme, y a pesar de los esfuerzos planificadores aislados (Diagnóstico del Sector Transporte de CONAVIAL), no ha sido objeto ni de una planificación integral, ni mucho menos de la ejecución coordinada de las diversas actividades públicas.

Pero a la desintegración administrativa del sector, se agrega también la ausencia de una normativa jurídica completa y coordinada de los diversos subsectores en el ámbito nacional y municipal. Por ello, la reforma administrativa del sector tendrá que estar acompañada de una reforma de la Ley de Tránsito Terrestre, de la Ley de Aviación Civil y de la Ley de Navegación y de la promulgación de una Ley de Carreteras y Autopistas.

B. *La precisión de los programas del sector*

Planteada la necesidad de una integración administrativa en el sector, resulta indispensable definir, en términos generales, cuáles serían los programas que el mismo abarcaría, en sus tres sub-Sectores. En este sentido básicamente deberían identificarse los siguientes: en primer lugar, las actividades de planificación del sector y ordenación territorial con fines del transporte y vialidad; en segundo lugar las actividades de la construcción de la infraestructura del sector; en tercer lugar, las actividades de operación de la infraestructura; en cuarto lugar, las actividades de prestación de los servicios públicos de transporte; y en quinto lugar, las actividades de regulación y control.

C. *La estructuración de un Ministerio para el sector: El Ministerio del Transporte y Comunicaciones*

La integración administrativa del sector transporte requeriría, fundamentalmente, la estructuración de un Ministerio del Transporte, además de la reforma y promulgación de las leyes requeridas para la adecuada conducción del sector.

En cuanto a los organismos de la Administración Pública Nacional que se integrarían o adscribirían a dicho Ministerio, particularmente se destacarían los siguientes: en el subsector de transporte terrestre, a nivel de la Administración Central, las Direcciones de Carreteras y de Vialidad Urbana de la Dirección General de Vialidad, la Oficina Ministerial de Transporte y CONAVIAL del MOP, y la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones; y a nivel de la Administración Descentralizada, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado. A este subsector debería adscribirse en el futuro, la proyectada Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas. En el subsector de transporte aéreo, a nivel de la Administración Central, parte de la Dirección de Puertos y Aeropuertos

de la Dirección General de Vialidad del MOP y la Oficina Ministerial del Aeropuerto de Maiquetía de la misma Dirección y la Dirección de Aeronáutica Civil del Ministerio de Comunicaciones; y a nivel de la Administración descentralizada, al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y las empresas públicas de prestación de servicios de transporte: LAV y VIASA.

En el subsector de Transporte Marítimo, a nivel de la Administración Central, parte de la Dirección de Puertos y Aeropuertos de la Dirección General de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas; la Dirección de los Servicios Portuarios de la Dirección General de Servicios del Ministerio de Hacienda, y la Dirección de Marina Mercante del Ministerio de Comunicaciones; y a nivel de la administración descentralizada, el Instituto Nacional de Canalizaciones, la CAVN, la Transportadora Marítima Venezolana y el Instituto Diques y Astilleros Nacionales (a los cuales se agregaría ahora, el Instituto Nacional de Puertos).

Además, se integraría a dicho Ministerio, las Direcciones de Construcciones y de Mantenimiento Vial de la Dirección General de Vialidad del MOP como unidad inter subsectorial, y con las reparticiones regionales (zonas).

En esta forma, el Ministerio del Transporte tendría a su cargo la planificación sectorial del sector, y se organizaría en tres subsectores: transporte terrestre, transporte aéreo y transporte marítimo y fluvial, y una unidad de servicios de construcciones y mantenimiento. El subsector de transporte terrestre, con los programas de planificación del transporte y tránsito terrestre; de operación de la infraestructura vial (autopista y carreteras); de regulación y control del transporte y tránsito terrestre (policía de tránsito); y de prestación de los servicios públicos del transporte terrestre. El subsector de transporte aéreo, con los programas de planificación del transporte y circulación aérea; de operación de la infraestructura (aeropuertos); de regulación y control del transporte y tránsito aéreo; y de prestación de los servicios públicos de transporte aéreo. El subsector de transporte marítimo y fluvial; con los programas de planificación del transporte marítimo y fluvial; de operación de la infraestructura (canales y puertos); de regulación y control del transporte y navegación marítima y fluvial (Marina Mercante, pilotaje); y de prestación de los servicios de transporte marítimo y fluvial.

Para la ejecución de las actividades de estos subsectores, podrían estructurarse en el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, tres grandes Direcciones Generales subsectoriales de Transporte, y una del sector comunicaciones: la Dirección General del Transporte y Tránsito Terrestre, la Dirección General de Transporte y Navegación Aérea, la Dirección General del Transporte y Navegación Marítima y Fluvial y la Dirección General de Comunicaciones. Además, se estructuraría, una Dirección General de Servicios de construcciones y mantenimiento, con su desconcentración regional. La Dirección General del Transporte y Tránsito Terrestre se formaría en base a parte de la Dirección General de Vialidad del MOP, y a la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones; a través de ella estarían adscritos al Ministerio, tanto la futura Autoridad Metropolitana del Transporte (Caracas), como el IAAFE y las empresas públicas de transporte; y tendría a su cargo las relaciones con las Municipalidades en el campo del transporte y tránsito urbano. La Dirección General de Transporte y Navegación Aérea se formaría en base a parte de la Dirección General de Vialidad del MOP y a la Dirección de Aero-

náutica Civil del Ministerio de Comunicaciones, y a través de ella, estarían adscritas al Ministerio, el Instituto Autónomo del Aeropuerto Internacional de Maiquetía y las empresas de transporte aéreo. La Dirección General de Transporte y Navegación Marítima y Fluvial, se formaría con parte de la Dirección General de Vialidad del MOP, con la Dirección de Marina Mercante del Min. de Com. y con la Dirección de los Servicios Portuarios del Min. de Hac. y a través de ella, estarían adscritos al Ministerio, las futuras Autoridades de Puertos que se creen, parte del INC, y del IADEN, y las empresas públicas de transporte marítimo y fluvial: CAVN y Transportadora Marítima Venezolana S. A. Además, se integraría el sector comunicaciones a la competencia del Ministerio del Transporte y Comunicaciones en una Dirección General de Comunicaciones.

Para estructurar el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, como se dijo, no sólo se requerirá de una reforma legislativa de las variadas regulaciones existentes en los tres subsectores, sino de la promulgación de nuevos dispositivos legales, como la Ley de Carreteras y Autopistas y la Ley Coordinadora del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas. De allí que resulta indispensable proceder a la elaboración definitiva de ambas leyes.

4. La Reforma Administrativa en el Sector Comunicaciones

A. *El Programa del Gobierno (1974-1979) y la situación jurídico-administrativa del sector*

Al igual que lo señalado respecto del Sector Transporte, en el Programa del Gobierno se hace una referencia genérica al deterioro de los servicios de comunicaciones (correos, teléfonos y telégrafos), prometiéndose que serían objeto de una “reorganización a fondo con el fin de que la prestación de esos servicios se corresponda con sus elevados costos”.⁸

Ahora bien, el sector comunicaciones, aun cuando básicamente ha correspondido al Ministerio de Comunicaciones, no ha escapado del fenómeno de la desintegración administrativa evidenciada por la creación de entidades descentralizadas completamente- autónomas, con poder real político-administrativo superior al Ministerio. A ello se ha unido la tradicional relegación de esos servicios dentro de una estructura ministerial, regularmente desatendida, política y administrativamente hablando, por la existencia de otras prioridades.

Esta situación de repartición de competencias entre el Ministerio de Comunicaciones y entidades descentralizadas, como la CANTV, ha provocado una ausencia de planificación integral del sector. La actividad planificadora básica en el mismo se ha realizado por la CANTV, a través de los Planes Quinquenales de Telecomunicaciones con casi ninguna participación del Ministerio; y los esfuerzos de coordinación sectorial, como el realizado con la creación del Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones, no han dado resultados. Los programas del sector, por otra parte, no están completamente integrados, y se desarrollan por diversas entidades independientes unas de otras. En efecto, en cuanto al programa

⁸ *Ibidem*, p. 15.

de regulación y control de las comunicaciones, particularmente de las telecomunicaciones, las atribuciones básicas están repartidas entre la Dirección de Telecomunicaciones y la Dirección de Correos del Ministerio de Comunicaciones y la CANTV; y en cuanto al programa de prestación de los servicios de comunicaciones la situación actual presenta el siguiente panorama: en relación al subsector correos, los servicios se prestan básicamente por la Dirección de Correos del Ministerio de Comunicaciones, contra los cuales conspira la competencia de empresas privadas de transporte de correspondencia, que operan a pesar de la exclusividad pública del servicio de acuerdo con lo expresado por la Ley de Correos; y en el campo del subsector de telecomunicaciones, el servicio está distribuido entre la Dirección de Telecomunicaciones (telégrafos), la CANTV (teléfonos, telex) y la Línea Aeropostal Venezolana (cables internacionales).

Por otra parte, en el sector comunicaciones también se evidencia una insuficiencia en la normativa jurídica del mismo. En efecto en el campo de los programas de regulación y control, aún no se han consolidado los necesarios poderes del Estado y las limitaciones a las actividades particulares en el campo de la utilización de los medios de comunicación: prensa, radio, cine y televisión. Las disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y del Reglamento de Radiodifusión son indudablemente insuficientes, siendo urgente la necesaria intervención reguladora del Estado en estos campos. Por otra parte, en cuanto al funcionamiento, administrativo de la prestación de los servicios de comunicaciones, la Ley que reorganiza los Servicios de Telecomunicaciones y la Ley de Correos requieren también de una revisión y actualización. Por ello, la reforma administrativa en el sector comunicaciones deberá acompañarse de una reforma legislativa de amplias proporciones.

B. *La precisión de los programas del sector*

La búsqueda de una adecuada ordenación administrativa del sector comunicaciones debe partir de la precisa delimitación de los programas del mismo, los cuales básicamente son dos: un programa de regulación y control de los medios y servicios de comunicaciones, de carácter técnico, administrativo y político-administrativo; y un programa de prestación de los servicios de comunicaciones, básicamente en los subsectores de telecomunicaciones (telégrafos, teléfonos) y correo. En el primero se incluirían las actividades públicas de control y regulación del uso del espectro radioeléctrico, la asignación y control de frecuencias y el control de las programaciones. Asimismo, se incluirían las actividades de regulación y control de la prensa y el cine. En el segundo, se incluirían todos los servicios públicos de correos y telecomunicaciones, organizados como monopolios estables.

C. *La estructuración de una Dirección General para el Sector: La Dirección General de Comunicaciones en el Ministerio del Transporte y Comunicaciones*

La reordenación administrativa del sector, dada su estrecha vinculación con el sector transporte, exige la integración de una Dirección General de Comunicaciones en el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, lo cual tendría a su cargo básicamente los programas de regulación y control de las comunicaciones y medios de comunicación, pues los programas de prestación de los servicios públicos de tele-

comunicaciones y correos se descentralizarían funcionalmente. En esta forma, a través de esa Dirección General se adscribirían al Ministerio las empresas de prestación de servicios existentes (CANTV) o que se creen en el futuro (empresa de correos y telégrafos).

En esta forma, en cuanto a los organismos que se integrarían a la Dirección General de Comunicaciones, estaría básicamente la Dirección de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones, la cual serviría de canal de adscripción para los entes descentralizados de servicios de teléfonos (CANTV), de telégrafos (estructurada con parte de la Dirección de Telecomunicaciones y los servicios de cables internacionales de la LAV) y de correos (estructurada con la Dirección de Correos). De acuerdo a este esquema, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones tendría a su cargo la planificación del sector, y la regulación y control de las comunicaciones; y la prestación de todos los servicios de comunicaciones se realizaría en forma descentralizada por una empresa organizada en forma de *holding*, estructurada en base a la CANTV, con otras empresas de correos y telégrafos. El signo característico de estas empresas es que deberían organizarse como monopolios públicos, lo cual si bien ha sido efectivo en el campo de los servicios de telégrafos y teléfonos, no se ha cumplido en el campo del correo. Necesariamente, una reorganización del correo para hacerlo eficiente y efectivo, debería implicar la eliminación de las empresas privadas que compiten con el correo en el transporte de correspondencia, una vez que el correo funcione adecuadamente.

Para estructurar la Dirección General de Comunicaciones del Ministerio del Transporte y Comunicaciones, como se dijo, no sólo se requerirá de una reforma administrativa que paralelamente centralice y haga efectiva la regulación y el control de las comunicaciones y descentralice funcionalmente los servicios públicos de telecomunicaciones y correos; sino que será indispensable proceder a realizar una reforma legislativa en el sector, mediante la formulación de nuevos dispositivos legales y la reformulación de los existentes.

5. La Reforma Administrativa en el Sector Recursos Naturales Renovables

A. *El Programa del Gobierno (1974-1979) y la situación Jurídico-administrativa del Sector*

El Sector de Recursos Naturales Renovables, como uno de los sectores de actividad pública que integran los fines de desarrollo físico y ordenación del territorio, abarca todas las actividades del Estado relativas a la planificación, administración, regulación y control del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, en función de los requerimientos que de ellos hagan los diferentes sectores de la actividad económica y social. Por constituir el agua, el suelo y los recursos forestales (bosques, parques nacionales, fauna, etc.), los recursos naturales renovables de mayor importancia, y cuyo aprovechamiento está más interrelacionado, deberían integrarse, administrativamente hablando, las actividades públicas de administración de las aguas, suelos, bosques y de los recursos del mar, y de mantenimiento del inventario permanente de dichos recursos. Al contrario, en la actualidad, el sector recursos naturales renovables no es objeto de un tratamiento administrativo coherente e integral. Basta para darse cuenta de ello constatar que en materia de la

planificación, la entidad fundamental actualmente en el sector es la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) adscrita al Ministerio de Obras Públicas; y en materia de administración, control y regulación del aprovechamiento tienen competencia además de COPLANARH, la Dirección de Recursos Naturales Renovables y la Oficina Nacional de Pesca del Ministerio de Agricultura y Cría; la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MAC; la Dirección de Geología del MMH, el IAN, el INOS, el INC, la Corporación Nacional de Turismo, y las Corporaciones de Desarrollo Regional.

Esta situación administrativa, de ausencia de una autoridad de administración y control del aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables, ha entrabado la necesaria conservación y protección de los mismos; y ello, a pesar de todos los esfuerzos realizados por organismo planificadores como COPLANARH. Se impone, por tanto, la realización de una reforma administrativa que le de coherencia administrativa al sector, sin que ello signifique la centralización de todos los aprovechamientos; y que en esa forma, se haga efectiva la planificación, coordinación y control de los aprovechamientos y la protección del medio ambiente.

Pero indudablemente, en este sector, también una reordenación administrativa que establezca una autoridad básica en el mismo sería insuficiente si no se acompaña de una Reforma Legislativa, de manera que dicha autoridad sea efectiva y particularmente, de una nueva legislación de las aguas y protección del medio ambiente.

B. *La precisión de los programas del sector*

En el Sector Recursos Naturales Renovables deben distinguirse las acciones del Estado tendientes a realizar directamente un aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables, de aquellas actividades de planificación, administración, regulación y control de todos los aprovechamientos de los mismos y de ordenación territorial con fines de preservación y conservación del ambiente. Administrativamente hablando las primeras deben realizarse en los sectores de actividad pública correspondientes (aprovechamientos hidráulicos para el desarrollo industrial, abastecimiento de poblaciones, para el desarrollo urbano, aprovechamientos para riego, para el desarrollo agropecuario, etc.); y las segundas serían las que constituirían básicamente el sector de actividad pública de recursos naturales renovables. Además, en este sector se integrarían las actividades de recopilación y actualización de las informaciones básicas relativas a los recursos naturales: Cartografía Nacional, Sismología, Hidrología, Meteorología.

Este sector, en todo caso, podría dividirse en tres subsectores interrelacionados: los suelos, las aguas y la flora y fauna.

C. *La estructuración de un Ministerio para el Sector: El Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente*

La integración administrativa del sector debe realizarse, estructurando en forma independiente un Ministerio de Recursos Naturales, es decir, estableciendo una estructura ministerial en la cual el sector recursos naturales renovables no esté vinculado a otro sector, como podría ser, por ejemplo, el sector de desarrollo agropecuario. En efecto, a pesar de que en el Programa del Gobierno se prometía transformar el Ministerio de Agricultura y Cría en un Ministerio de Recursos Natu-

rales,⁹ debe tenerse en cuenta que no sólo el sector de desarrollo agropecuario utiliza los recursos naturales renovables, sino que también requieren de dichos recursos los sectores de desarrollo industrial, salud, transporte, por ejemplo. Por ello, parecería más conveniente integrar el sector recursos naturales renovables separado de los otros sectores económicos, en una estructura ministerial propia: el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente. Pero no sólo esta integración es indispensable para garantizar instrumentalmente la adecuada planificación, regulación y control de los aprovechamientos, y la integridad del ambiente, sino que ella debería acompañarse, como se dijo, de la reforma legislativa del sector y la promulgación, en especial, de la Ley General de Aguas y de la Ley de Protección al Ambiente.

En cuanto a los organismos de la Administración Pública que se integrarían al sector o se adscribirían a dicho Ministerio, se destacarían los siguientes: en cuanto a la planificación de los aprovechamientos de los recursos hidráulicos, a nivel de administración central se le adscribirían a COPLANARH, que se transformaría en un Consejo Nacional de las Aguas con el carácter de Autoridad Única de las mismas; en cuanto a la información básica relativa al sector, se integrarían al Ministerio, la Dirección de Cartografía Nacional del Ministerio de Obras Públicas, y la Dirección de Información Básica de la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP; en cuanto a la ejecución de la infraestructura hidráulica, la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP; en cuanto a las actividades de administración y conservación de los suelos, parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC; en cuanto a las actividades de administración y conservación de los recursos forestales, y de la flora y fauna silvestre, parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC y el Instituto Nacional de Parques; y en cuanto a las actividades de administración y conservación de los recursos del mar, particularmente de la pesca, la Oficina Nacional de Pesca.

Además, se integraría a dicho Ministerio la Comisión para el desarrollo del Sur (CODESUR) que, con carácter general, tiene competencias básicamente en materia de administración y protección de los recursos naturales renovables en la Región Sur.

En esta forma, el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente tendría a su cargo, la planificación del aprovechamiento de los recursos, y en particular, la planificación y administración de los recursos hidráulicos mediante el ejercicio de la autoridad de las aguas. Por otra parte, tendría a su cargo todos los programas de obtención de la información básica relativa a los recursos naturales renovables. En el subsector de recursos hidráulicos el Ministerio de Recursos Naturales Renovables tendría a su cargo la construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica básica; en el subsector del recurso suelo, tendría a su cargo el ejercicio de la autoridad nacional de tierras y la ejecución de los programas de conservación y preservación del recurso suelo; y en el subsector de recursos forestales y de fauna tendría a su cargo los programas de parques nacionales y zonas protectoras de recursos naturales, incluyendo la fauna y flora silvestre; el ejercicio de la autoridad forestal (control y regulación); y el desarrollo y protección de los recursos pesque-

9 *Ibidem*, p. 33.

ros. Tendría, además, a su cargo, los programas de protección y conservación del ambiente.

Para la ejecución de estas actividades, el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente tendría adscrito al Consejo de las Aguas, formado en base a la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), y a la Comisión para el Desarrollo del Sur (CODESUR), y se organizaría en cuatro grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Recursos Hidráulicos, que se formaría en base a la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP; la Dirección General de Suelos, que se formaría en base a parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC; la Dirección General de Bosques, Fauna y Pesca, que se formaría en base a parte de la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MAC, a la Oficina Nacional de Pesca, y a través de la cual se adscribiría al Ministerio, el Instituto Nacional de Parques; y la Dirección General de Protección Ambiental. Las actividades de Información Básica que se formaría en base a la Cartografía Nacional y a parte de la Dirección General de Recursos Hidráulicos del MOP, podrían configurarse en una Dirección General del Ministerio o en un Instituto Autónomo separado. En todo caso, la organización interna del Ministerio podría estructurarse agrupando sus unidades por actividades administrativas de carácter inter-subsectorial.

Para estructurar el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente, como se dijo, no sólo se requerirá de una reforma legislativa de las variadas regulaciones existentes en los tres subsectores (aguas, *suelos y flora*, y fauna), sino la promulgación de nuevos dispositivos legales, como la proyectada Ley General de Aguas, cuyas bases ya han sido elaboradas por COPLANARH, y la Ley Orgánica de Protección del Ambiente.¹⁰

6. Oportunidad de la Reforma

Una reforma administrativa como la proyectada en el grupo de sectores de desarrollo físico y ordenación territorial, como toda reforma de carácter macro administrativa, implica y conlleva una considerable transformación de las estructuras administrativas existentes.

La experiencia enseña que este tipo de reformas administrativas *debería procurar hacerse dentro de la primera etapa de un nuevo gobierno*, cuando las propias estructuras administrativas y burocráticas no se han rigidizado; de lo contrario, la resistencia natural al cambio que acompaña a las instituciones administrativas se hará sentir con mayor fuerza a medida que se consolida el gobierno.

En base a ello, los esfuerzos por realizar la reforma administrativa como parte de un generalizado propósito de transformación institucional, deben realizarse de inmediato, cumpliéndose diversas etapas. Habiéndose realizado las tareas básicas de planificación de la reforma en los primeros años de esta década, corresponde ahora iniciar la implementación y ejecución de la misma. El gobierno en este sentido debería dedicar los meses de abril a diciembre del corriente año 1974, a implementar la reforma, es decir, a la elaboración de los proyectos legislativos y

10 V. lo indicado en pp. 175 y ss., y 195 y ss.

administrativos envueltos en la reforma. La realización de esta enorme, costosa y compleja tarea, sin embargo, no es imposible. La base para su éxito estaría no sólo en encargar de la dirección de los diversos grupos del trabajo a personas de reconocida competencia y que gozaran de la confianza del o de los ministros vinculados a la ejecución de la reforma, sino en la asignación de suficientes recursos, básicamente de personal, para la realización de las diversas tareas. Todo ello, presuponiendo, por supuesto, que la decisión política para ejecutar la reforma ha sido adoptada por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.¹¹

Con vistas a realizar dicha reforma que afectaría al Ministerio de Obras Públicas, al Ministerio de Agricultura y Cría y al Ministerio de Comunicaciones, esos Despachos deberían reflejar en su estructura interna los criterios de ordenación e integración sectorial señalados, de manera que la reforma ulterior constituya un segundo paso del mismo proceso. Los estudios para la reforma interna de los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Cría y Comunicaciones, se han realizado desde 1971, y en algunos casos, como el del MOP, se han ejecutado parcialmente, y están contenidos en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de la Comisión de Administración Pública.¹²

En esta forma, utilizando los mismos criterios de ordenación sectorial definidos, debería concluirse la reforma interna del Ministerio de Obras Públicas, que lo estructura básicamente en tres grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Desarrollo Urbanístico (sector de desarrollo urbano y vivienda); la Dirección General de Recursos Hidráulicos (sector de recursos naturales renovables); y la Dirección General de Vialidad (sector transporte). Esta reforma, inclusive, está consagrada en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Obras Públicas dictado por Decreto N° 540 del 10 de febrero de 1971.¹³

En el Ministerio de Comunicaciones, deberían estructurarse internamente, dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Transporte (sector transporte) y la Dirección General de Comunicaciones (sector comunicaciones);¹⁴ y el Ministerio de Agricultura y Cría debería estructurarse, a su vez, en dos grandes Direcciones Generales: la Dirección General de Desarrollo Agropecuario (sector de desarrollo agropecuario) y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (sector de recursos naturales renovables).¹⁵

11 Sobre las perspectivas de este proceso V. Allan R. Brewer-Carías, "Perspectivas del proceso de reforma administrativa en Venezuela en los inicios del período constitucional 1974-1979", en *International Review of Administrative Sciences*, Bruselas, Vol. XLI, N° 3, 1975, pp. 209 a 226.

12 Publicado en Caracas, 1972, *Vol. I*, pp. 506 a 512; 518 a 521 y 523 a 525.

13 Decreto reformado parcialmente mediante Decreto N° 661 del 30-12-74, en *Gaceta Oficial*, N° 30.586 del 30-12-74.

14 Mediante Decreto N° 839 del 8-4-75, publicado en *Gaceta Oficial*, N° 30.663 del 8-4-75, se estructuró el Ministerio de Comunicaciones en base a las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre; Dirección General de Transporte y Tránsito Aéreos; Dirección General de Transporte y Tránsito Marítimos; y Dirección General de Comunicaciones.

15 Mediante Decreto N° 769 del 11-3-75, publicado en *Gaceta Oficial*, N° 30.651 del 20-3-75, se estructuró el Ministerio de Agricultura y Cría en base a las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Desarrollo Ganadero; Dirección General de Desarrollo Agrícola; y Dirección General de Recursos Naturales Renovables.

CAPÍTULO XIII

SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA

*Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1971)**

Este trabajo es el texto de la exposición sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que se incluyó en el Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional elaborado bajo mi dirección en la Comisión de Administración Pública en 1971.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación de la estructuración y el funcionamiento de la Administración Pública Nacional no puede limitarse a la del conjunto de órganos agrupados en departamentos ministeriales, porque la extensión del ámbito de actividades de la Administración ha ido acompañada con la creación de entidades *ad-hoc* - generalmente órganos personificados- que tienen en común, en muchos casos, solamente la personalidad jurídica independiente de la del ente territorial del cual emanaron. Por ello suele hablarse de tales órganos como una “administración descentralizada”, “institucional” o “indirecta” para poner de relieve su integración dentro de un todo: la Administración. Dotados de personalidad jurídica o no, los órganos de la Administración no pueden desplegar las actividades que les están atribuidas de manera independiente pues, en lo relativo a la planificación y control de las mismas, al menos, la responsabilidad corresponde a las instancias superiores del Ejecutivo Nacional.

* Texto tomado del *Informe sobre la reforma de la Administración Pública nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo II.

Ahora bien, a once años de la entrada en vigencia de la Constitución, la norma de su artículo 230 sigue esperando instrumentación: “Sólo por ley y en conformidad con la Ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos”. De ahí el origen del Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas que se publicó en el Informe, el cual elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tuvo como antecedente más lejano el ‘Anteproyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas’, que acompañado de un magistral “Informe sobre las Organizaciones Autónomas” presentara el profesor Antonio Moles Caubet a la Comisión de Administración Pública, en 1961. Dicho Anteproyecto fue seguido de un “Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado”, redactado por un grupo de trabajo en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda en 1968, del cual fue ponente el Dr. Allan R. Brewer-Carías, actual [1972] Presidente de la Comisión de Administración Pública, y el cual, incorporadas muchas de las observaciones formuladas tanto por la Contraloría Jurídica del Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la República, fue presentado a la consideración del Congreso por el Ministro de Hacienda en 1968.”

Sin embargo, el proyecto no se limita a la figura tradicional en nuestro derecho de los institutos autónomos, sino que comprende además otras organizaciones, cuya existencia está postulada en el aparte del artículo constitucional citado: “Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en *corporaciones o entidades de cualquier naturaleza*, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca”.

La estructuración de un régimen general que abarque el funcionamiento y el control de las instituciones autónomas es tanto más urgente cuanto que con la creación de las existentes -hechas caso por caso, para atender a necesidades concretas- se ha llegado a una multiplicidad de regímenes, cuya especificidad no se justifica en muchos casos, lo que dificulta la coordinación y el control de las actividades de la competencia de las diversas entidades, con el corolario de duplicaciones, ineficiencia y aumento del gasto no reproductivo.

Es evidente la necesidad de una regulación general de las entidades descentralizadas, que respete las diferencias entre las diversas categorías de aquellas, y asimismo propenda a su armoniosa inserción en la Administración Pública, concebida como una totalidad dirigida a la realización de actividades concretas, respecto de la cual la atribución de personalidad jurídica a algunos de sus órganos no desvirtúa la colaboración de todos ellos en la realización de los fines y cometidos del Estado. Muestra patente de la necesidad de armonización en referencia la encontramos en el Reglamento sobre Administración, Coordinación y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, promulgado por Decreto Ejecutivo Nº 280, del 8 de abril de 1970, cuyos segundo y tercer considerandos expresan, textualmente: “Que las actividades de los Institutos Autónomos deben desarrollarse en un todo de acuerdo con las metas trazadas en el Plan de la Nación y conforme a las directrices señaladas por el Ejecutivo Nacional, de modo de contribuir eficazmente al desarrollo económico y social del país”; “Que la autonomía que le ha sido concedida a los Institutos Autónomos tiene por finalidad realizar, de una manera especializada, los servicios atribuidos a la Administración Pública Nacional y, en

consecuencia, son entes instrumentales de la misma, sujetos al control del Poder Ejecutivo...”

La estructura del Proyecto de Ley que se presenta refleja la opción de base de los redactores, concretada en el Título I -Disposiciones Fundamentales- y desarrollada a través de la regulación en forma separada de las tres figuras organizativas consideradas relevantes: Institutos Autónomos (Título II); Servicios autónomos sin personalidad jurídica (Título III) y Empresas del Estado (Título IV). Respecto de los mecanismos de control de todas las entidades reguladas se prefirió un tratamiento unitario, contenido en el Título V. El Título VI del Proyecto recoge, con algunas modificaciones, la materia actualmente regulada por la “Ley sobre representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado” y el Título VII contiene disposiciones destinadas a facilitar la transición del régimen actual al proyectado, mediante la aplicación progresiva de la Ley y el otorgamiento de facultades excepcionales al Ejecutivo Nacional para proceder, por vía de Decreto, a la armonización de las diversas leyes existentes con las disposiciones de la Ley Orgánica.

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

Ciertamente que desde el punto de vista teórico el primer aspecto a dilucidar es el relativo a la tipología de personas públicas no territoriales en nuestro ordenamiento y determinar cuáles deben ser objeto de regulación conjunta. Además del artículo 230 constitucional, diversas disposiciones legales, y la realidad jurídica de nuestro país, llevan a la conclusión de que los institutos autónomos no son sino una especie del género “personas públicas no territoriales”, el que, evidentemente, no agotan. En efecto, el artículo 19 del Código Civil agrupa, en su ordinal 2° a las personas públicas institucionales, en contraposición con las territoriales, enumeradas en el ordinal anterior: “Las iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público”. Concordante mente, el artículo 528 *ejusdem* dispone que “Los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades, a los *Establecimientos Públicos* y demás personas jurídicas y a los particulares”. Esta pluralidad de personas públicas está igualmente reconocida -si bien de manera indirecta- por el artículo 124 de la Constitución, cuando expresa que “nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás *personas jurídicas de derecho público*, podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí, ni por interpuesta persona, ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes”.

Aplicando a nuestra realidad jurídica las categorías elaboradas por la doctrina del derecho administrativo, puede afirmarse que las personas públicas no territoriales (establecimientos públicos) consagradas por nuestro derecho encajan en alguno de estos tipos: a) Establecimientos públicos fundacionales o institucionales (Institutos Autónomos); b) establecimientos públicos corporativos (universidades, colegios profesionales, academias) y c) establecimientos públicos asociativos (personas públicas con forma societaria de derecho privado).

La regulación de los establecimientos públicos corporativos no corresponde en nuestro criterio, a la materia de una ley dirigida a disciplinar la actividad de entes instrumentales de la Administración, pues los primeros tienen un sustrato sociológico -la existencia de un conjunto de personas vinculadas por intereses comunes- que

excluye la igualdad de régimen para unos y otros. Es por ello que los numerales 1, 2 y 3 del artículo 5° del Proyecto excluyen del ámbito de aplicación de la ley a los colegios profesionales, las universidades y las academias. Se establece además (numeral 4) que las disposiciones del Proyecto no son aplicables al Banco Central de Venezuela, no ya por el carácter no estatal, como en los supuestos anteriores, sino por la especialísima condición de tal ente, en virtud de la actividad y de los fines que le han sido conferidos.

Hecha esta primera determinación del ámbito de aplicación del Proyecto, deben dilucidarse cuáles son las formas organizativas que han de ser reguladas, así como el criterio de distinción entre las mismas, o en otros términos -para utilizar la terminología del artículo 230 constitucional- entre los institutos autónomos (establecimientos públicos fundacionales o institucionales) y las “corporaciones o entidades de cualquier naturaleza” en las que el Estado tenga intereses, a las que en el derecho comparado suele llamarse “Empresas del Estado”. En su ya citado informe, el profesor Moles Caubet llega a la conclusión de que “el criterio diferenciativo entre institutos autónomos y empresas nacionales ha de establecerse *'ratione materiae'*, por la índole de sus respectivas actividades”. Sin desconocer que tal es, en efecto, el único criterio que permite una comprensión y análisis exacto de la realidad organizativa de los estados modernos, los proyectistas estiman que el procedimiento casuístico que postula no permite su aplicación como principio ordenador u orientador de regímenes jurídicos en el texto de un cuerpo legal, pues conduciría a la superposición de éstos cuando la forma “instituto autónomo” recubra una actividad de orden empresarial. Por ello, se ha preferido construir los diversos regímenes que aparecen en el Proyecto a partir de calificaciones formales: la atribución de personalidad de carácter público a un servicio u órgano de la Administración (Institutos Autónomos, artículo 2° del Proyecto), o la sujeción a las formas organizativas de derecho mercantil, siempre que en la sociedad exista preponderancia del capital en manos públicas (empresas del Estado: artículo 4° del Proyecto). Correlativamente, en las disposiciones Transitorias se contemplan los mecanismos para proceder a las necesarias modificaciones de las diversas entidades descentralizadas que existen en la actualidad (artículos 105 y 106).

No se consideró útil distinguir entre empresas públicas y empresas de economía mixta, sino preferible un régimen unitario para todas las sociedades con forma mercantil en las que la República, directamente o a través de un Instituto autónomo u otra sociedad bajo el control de aquella o de éste, tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital. Se utiliza también la expresión “con forma mercantil” antes que la de “sociedad mercantil”, para tener en cuenta que, y conforme al derecho común, hay supuestos en los cuales la forma mercantil no atribuye naturaleza mercantil (sociedades anónimas agropecuarias o mineras, por ejemplo).

Merece destacarse que el Proyecto regula además el régimen de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, entendiéndose por tales aquellas organizaciones que, integradas en la Administración centralizada, disponen de cierta autonomía funcional. Antes que una innovación, el Proyecto se limita a disciplinar una realidad que existe hoy día con violación de preceptos de la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En efecto, funcionan diversos “Fondos” que son verdaderos servicios o patrimonios autónomos sin personalidad jurídica, entre ellos,

el “Fondo de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

A las tres formas organizativas consagradas -Institutos Autónomos; Servicios autónomos y Empresas del Estado- corresponden otros tantos regímenes, agrupados en sendos Títulos del Proyecto. El más detallado es el relativo a los Institutos Autónomos, por ser estas organizaciones de naturaleza eminentemente pública y, además, de las de mayor uso; de allí el propósito de los redactores de establecer un marco común para todos ellos, lo más completo posible, remitiendo a las respectivas leyes de creación tan sólo en lo atinente a los elementos diferenciales que deriven de la índole de la actividad que se les asigna. Por el contrario, se decidió limitar la regulación de las empresas públicas al mínimo indispensable, partiendo de la premisa de que la escogencia de una forma de derecho privado obedece al propósito del Estado de sujetarse al derecho común para el desarrollo de determinada actividad.

Para la creación de *servicios* autónomos sin personalidad jurídica, de la misma manera que para la de Institutos Autónomos, se requiere una ley especial, pero no respecto de la creación de empresas o de la participación en sociedades ya existentes, en cuyos casos se exige tan solo la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros y ello aun cuando el titular de las acciones o participaciones en la sociedad sea un Instituto Autónomo u otras empresas del Estado, en virtud del carácter relevante de tal decisión.

III. EL RÉGIMEN RELATIVO A LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS

Casi la mitad de las normas del Proyecto están destinadas a desarrollar la estructura y funcionamiento de los Institutos Autónomos, comenzando por la creación (Capítulo I: Disposiciones generales); el personal (Capítulo II); el régimen administrativo, presupuestario, financiero y contable (Capítulo III), hasta la intervención, disolución y liquidación (Capítulo IV). Las disposiciones que integran el Título II de la Ley han sido concebidas como un marco general para todos los Institutos Autónomos, dentro de cuyos lineamientos las leyes que organicen cada una de esas entidades establecerán el contenido específico para cada uno de ellos en función de la actividad que les sea atribuida.

Ha sido propósito de los redactores poner de manifiesto que la integral regulación de la estructura y del funcionamiento de cada Instituto Autónomo debe lograrse mediante la articulación de cuatro niveles normativos, debidamente jerarquizados: la ley orgánica, la ley de creación, los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional y los reglamentos internos, sancionados por los órganos competentes del Instituto; todas estas normas constituyen el “estatuto de autonomía”. De allí que el artículo 6° del Proyecto contenga un mandato dirigido al Legislador ordinario, en relación con los extremos que necesariamente han de ser materia de la Ley de creación de cada Instituto Autónomo: sus fines, funciones y cometidos; el sector y el Ministerio al que estarán adscritos; el ámbito de competencia territorial; la integración del patrimonio y la descripción de sus fuentes de ingresos; sus estructuras administrativas y la competencia acordada a sus diversos órganos, así como el procedimiento aplicable para la actuación de éstos; y en fin, los mecanismos especiales de control de tutela. El Proyecto prohíbe de manera expresa la creación de entes de esta naturaleza cuando ello acarree la duplicación de los servicios que presten otros ya existentes, a reserva de la precisa delimitación de los respectivos campos de actividades.

Para poner coto a la proliferación de sociedades creadas conforme al derecho privado por Institutos Autónomos, se exige que la Ley de creación contenga expresamente previsión al respecto, en ausencia de la cual dichos entes no podrán crear ni tomar participación en sociedades.

El Proyecto acoge la orientación tradicional de nuestro derecho, contenida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el sentido de dejar a la decisión del Congreso, al crear cada Instituto Autónomo, el otorgamiento de las prerrogativas del Fisco Nacional; en caso de silencio, se entienden como no conferidas.

Es de mencionar, además, que se consagra de manera expresa la potestad de los órganos directivos de los Institutos Autónomos para dictar reglamentos internos, con sujeción a los dictados por el Ejecutivo Nacional, es decir, se consagra la potestad reglamentaria de segundo grado, con indicación de sus límites.

El Capítulo II regula de manera sucinta los principales aspectos relativos al personal de los Institutos Autónomos, limitándose al directivo, en razón de la existencia de un régimen unitario para todos los empleados de la Administración -central y descentralizada- contenido en la reciente Ley de Carrera Administrativa. Así, luego de establecer el criterio de calificación del personal directivo -la titularidad de órganos del ente que tengan atribuciones normativas o de decisión- se repite el precepto tradicional en cuanto a las condiciones mínimas para el ejercicio de destinos públicos: la nacionalidad venezolana y el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, remitiendo a las leyes de creación de los entes para la determinación de las competencias específicas exigidas, en atención a la actividad y fines de cada uno, fórmula que se consideró preferible a cualquier cláusula general cuya concretización, de todas maneras, debería siempre realizarse en un momento posterior.

En lo que concierne a inhabilitaciones especiales y a supuestos de incompatibilidad, el proyecto contiene previsiones bastante detalladas. Respecto de las primeras, el artículo 12 extiende la inhabilitación a quienes hayan sido administradores de alguna sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta, durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de la sociedad, pues la experiencia revela que la formulación tradicional, referida a los comerciantes individuales, no cumple el fin perseguido porque en nuestro país el ejercicio del comercio se ha canalizado a través de la creación de sociedades mercantiles, hasta el punto que muchas de ellas no son otra cosa, en la práctica, que patrimonios separados, en virtud de la permisividad de que la totalidad de participaciones lleguen a estar en manos de una sola persona. Se contempla igualmente el caso de la condena penal como causa de inhabilitación para el ejercicio de cargos directivos, pero referida tan sólo a los delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad; y, en el mismo orden de ideas, la declaratoria de haber incurrido en enriquecimiento ilícito constituye otro de estos supuestos.

Los casos de incompatibilidad, por su parte, derivan del deber de dedicación al cargo, pero también de la intención de evitar situaciones incompatibles con el correcto desempeño de aquél, como es la de tener interés -directa o indirectamente- en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las del Instituto. Este principio es instrumentado al regularse la contratación de los Institutos Autónomos, en el Capítulo III.

El Proyecto mantiene la forma tradicional de designación de los miembros del personal directivo de los Institutos Autónomos, remitiendo a la ley de creación por lo que concierne a los mecanismos de nombramiento y remoción, atribuido en forma general al Presidente de la República; declara a dichos directivos funcionarios públicos y, por lo que toca al resto de los empleados, hace una remisión general a la Ley de Carrera Administrativa y a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, esta última por lo que toca a la responsabilidad agravada de aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia y manejo de bienes del Instituto.

El Capítulo III del Proyecto, bajo el título de “Del régimen administrativo” regula lo esencial de la actividad de estos entes: los acuerdos y decisiones de los órganos directivos, la contratación y el régimen presupuestario, financiero y contable, pero solamente en sus aspectos más generales, de manera de establecer un régimen de derecho común, aplicable a todos los Institutos Autónomos, sin perjuicio de la especialización funcional de cada uno de ellos.

En el tratamiento de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos se quiso hacer énfasis en la responsabilidad personal de los titulares de aquellos, arbitrando una fórmula para que, en los de carácter colegiado, los directivos minoritarios puedan hacer reserva expresa de su responsabilidad. La insistencia en la responsabilidad personal de los directivos es tanto más necesaria cuanto que el principio general acogido en el Proyecto es que los actos de dichas entidades solamente son susceptibles de impugnación jurisdiccional, salvo expresas excepciones. Igualmente, la adecuación de la actividad de la entidad a las directrices de la Administración Central -por órgano del Ministro de tutela- se instrumenta a través de la sujeción a los planes de actividad y al Presupuesto: toda decisión que lleve a erogaciones no presupuestadas acarrea la responsabilidad personal de quienes las hayan tomado.

Las normas sobre los contratos acogen la distinción tradicional entre contratos de derecho administrativo y contratos sujetos al derecho común, a partir de una enumeración no limitativa de los primeros, y la determinación de las facultades excepcionales del Instituto respecto de ellos, en especial, la de introducir alteraciones en su objeto, y el correspondiente derecho a indemnización del contratante, en caso de perjuicio directo. En este Capítulo se desarrolla la prohibición de contratar con el Instituto para quienes forman parte de su personal, en especial en lo relativo a la calificación de “personas interpuestas”. Se establecen límites temporales en cuanto a las sociedades civiles, mercantiles o de hecho y las comunidades de las que formen parte el empleado o las personas físicas calificadas como interpuestas, a cuyo efecto se prevé tanto la situación de tener o haber tenido participación en aquellas sociedades o comunidades, como la de adquirirla con posterioridad a la celebración del contrato, salvo el caso de sucesión a título universal.

Los contratos de los Institutos Autónomos tengan carácter administrativo o de derecho común, deben ser celebrados mediante licitación, la cual no podrá ser anunciada si no existe en el Presupuesto crédito suficiente para afrontar los gastos que aquellos originen. Como fórmula de transacción entre la rigidez del principio enunciado y la eventual urgencia o bien la imposibilidad práctica de ocurrir al procedimiento licitatorio, el Proyecto consagra el mecanismo de autorización por el Ministro de Tutela.

De la misma manera, se sujeta a permiso del Ministro la asunción de obligaciones que impliquen pagos por períodos que excedan el del ejercicio presupuestario, o cuyo importe sea superior del crédito consignado en dicho instrumento, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Crédito Público, en su caso.

Se prevé, por último, la posibilidad de celebrar contratos con Bancos comerciales para que éstos presten servicios de tesorería, norma destinada a agilizar la actividad de los Institutos Autónomos. Es de hacer notar que los proyectistas prefirieron no regular las operaciones de crédito público de dichos entes autónomos, remitiéndose al instrumento legal respectivo.

Al tratar, también de manera general, del régimen presupuestario, financiero y contable, el Proyecto reafirma una de las orientaciones a que se ha hecho referencia: que la actividad de los Institutos Autónomos no puede separarse de los programas y objetivos definidos en el Plan de la Nación, pues aquellos, de la misma manera que los otros organismos de la administración descentralizada, son entes instrumentales y su autonomía está referida a la ejecución de sus actividades y no puede constituir una finalidad. Por ello, la programación de sus actividades está sujeta, en última instancia, a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, de la misma manera que sus presupuestos anuales, cuya regulación forma parte del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, junto con las precisiones sobre el régimen contable. Finaliza el Capítulo III con la enunciación de principios y procedimientos generales para la rendición de cuentas, tanto para los directivos del Instituto, como para los empleados encargados de la custodia y manejo de fondos. Sobre la Cuenta anual debe recaer el dictamen de un Organismo de control, informe que el Ministro respectivo hará del conocimiento del Congreso de la República, en la oportunidad de presentar la Cuenta del Ministerio.

Un conjunto de normas que revisten gran importancia es el relativo a la intervención, disolución y liquidación de Institutos Autónomos (Capítulo IV), en el cual se prevé la autoridad competente para decretar la primera -el Presidente de la República en Consejo de Ministros- y los supuestos en que dicha decisión puede ser acordada. En virtud de la intervención, los órganos directivos del ente son sustituidos por una junta, cuya finalidad principal es lograr la recuperación del Instituto. No se indica un término para la intervención, la cual se mantendrá hasta que se haya rehabilitado la situación del organismo, o bien se determine que lo procedente es su disolución y liquidación.

La disolución debe hacerse mediante Ley, y la liquidación por órgano de una Comisión designada al efecto por el Ejecutivo Nacional, la cual establecerá el correspondiente plan, sujeto a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Ejecutivo Nacional podrá en todo caso celebrar convenios con los acreedores del Instituto, disposición que se justifica en razón de que, por una parte, la personalidad jurídica de estos entes no desvirtúa su pertenencia a la administración y por la otra, en virtud de que parte de los bienes del Instituto en liquidación pueden quedar fuera de ésta, en razón de su carácter indisponible, y revertir a la República o ser asignados a la institución autónoma que indique la ley que ordenó la disolución.

IV. EL RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

Como se indicó al comentar las disposiciones fundamentales del Proyecto, la consagración de la figura organizativa “servicios autónomos” no significa introducir ninguna novedad sino tan solo reconocer una realidad. En efecto, las causas que en la generalidad de los Estados modernos han llevado a la multiplicación de las actividades asumidas por la administración -y a la distinción entre administración directa e indirecta- se han manifestado igualmente en Venezuela, con la aparición, primero de los Institutos Autónomos (1928) y, luego, de sociedades de capital público y de economía mixta. En ambos casos, el dato común es la atribución de personalidad jurídica, única manera de eludir la aplicación del principio de la unidad del Tesoro (o unidad de Caja). La figura organizativa intermedia entre la administración general y la descentralizada, conocida en diversos países como Patrimonios, Haciendas o Servicios autónomos, que tiene como rasgos propios el disfrute de una cierta autonomía con la ausencia de personalidad jurídica propia, no ha encontrado consagración legislativa en nuestro país. En la carencia normativa indicada puede verse uno de los motivos de la proliferación de Institutos Autónomos, de fundaciones y de empresas del Estado, lo que ha llevado al desdibujamiento de dichas figuras, pero no ha impedido que al margen de la disciplina hacendaría la administración haya creado verdaderos patrimonios autónomos.

La autonomía que caracteriza a estos servicios se manifiesta en, al menos, cuatro aspectos, hablándose entonces de autonomía de gestión, financiera, presupuestaria y contable; y será mayor o menor en atención a la naturaleza de los fines perseguidos y a la capacidad de autofinanciamiento, entre otros factores. Estos grados de autonomía suponen derogaciones del régimen administrativo ordinario y de las reglas que lo rigen, constituyendo así una legalidad excepcional. Por este motivo, aunado al peligro de fraccionamiento de la organización administrativa que entraña el abuso de la indicada forma organizativa, el Proyecto exige que la creación de Servicios autónomos se realice mediante ley, la cual establecerá la medida de los diversos aspectos de la autonomía que tendrán.

Fundamentalmente, la existencia y funcionamiento de Patrimonios de la naturaleza indicada requiere consagrar excepciones a principios de orden financiero y presupuestario, en especial el de la unidad del Tesoro y los de la unidad y universalidad del Presupuesto, excepciones que deben ser consagradas, además, en la Ley Orgánica de Presupuesto.

El Título III del Proyecto recoge las orientaciones expuestas, con el cuidado de dejar a la Ley ordinaria margen suficiente para adecuar la estructura y funcionamiento de los servicios, patrimonios o haciendas -pues tales expresiones se consideran equivalentes- autónomos a los requerimientos de cada caso. Por ello, la precisión del grado de autonomía corresponde hacerla a la ley de creación, teniendo siempre como límite la integración de aquellos en la jerarquía de un departamento ministerial, con todas las consecuencias que ello implica, tanto en lo relativo a la dependencia directa del Ministro, como a la sumisión a iguales mecanismos de control -interno y externo- que los aplicables al resto de la administración centralizada.

En cuanto a la estructura de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, se indica tan sólo que estarán bajo la responsabilidad de un Director, designado por el Presidente de la República por órgano del respectivo Ministro y se enumeran las atribuciones comunes a todos aquellos. En lo relativo a los grados de autonomía y la forma en que la actividad de los servicios autónomos haya de ser ejercida, el Proyecto se limita a enunciar los principios aplicables y remitir a las respectivas leyes de creación, con el propósito de hacer posible la flexibilidad sin la que esta figura organizativa perdería gran parte de su utilidad e interés.

V. EL RÉGIMEN RELATIVO A LAS EMPRESAS DEL ESTADO

En el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas la expresión “Empresas del Estado” no señala una realidad material -la tan discutida noción de empresa- sino que recoge una locución que ha entrado en el uso corriente, para designar aquellas sociedades de forma privada pero de capital total o parcialmente público; en otros términos, se ha partido de un criterio de calificación eminentemente formal.

La regulación de las empresas del Estado es muy breve, y comprende tan sólo los aspectos en los que se consideró imprescindible introducir alguna derogación al derecho común, pues el propósito del Proyecto, en esta materia, está enunciado de manera precisa al establecer, en el artículo inicial del Título IV, que “Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del derecho mercantil, civil y laboral, salvo expresa determinación en contrario de esta Ley”. En forma coherente, se excluye a los funcionarios y empleados de estas empresas -salvo los integrantes de los órganos directivos- del régimen de los funcionarios y empleados públicos. La justificación de la opción del Proyecto se encuentra en el convencimiento de que, si la administración escoge una forma de derecho privado para el desarrollo de determinada actividad, es porque considera que la naturaleza de esta última requiere la aplicación de normas materiales de derecho privado, por una parte; y por la otra, que las potestades de dirección y de vigilancia -que deben quedar siempre a cargo del Ejecutivo Nacional- pueden y deben ser ejercidas a través de los mecanismos que derivan del control de las sociedades, por lo que no se justifica la existencia de figuras de control de tutela u otras similares. En caso de estimarlas necesarias, lo que debe revisarse es la adecuación de la forma privatista escogida con la naturaleza de la actividad.

Antes que derogaciones al derecho privado, se estimó preferible disciplinar la decisión de crear sociedades o de tomar participación en ellas. Así, se admiten sólo las formas anónimas -con acciones nominativas, no convertibles al portador- o de responsabilidad limitada, con exclusión de cualesquiera otras; y la decisión de crearlas o de participar en alguna ya existente requiere siempre la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el organismo de control de las entidades descentralizadas. Se exceptúan tan sólo los casos en que la adquisición de acciones o de participaciones sea consecuencia de alguna dación en pago o de una condena por enriquecimiento ilícito; mas entonces el ente que las hubiera recibido debe desprenderse de ellas, salvo autorización del Ejecutivo Nacional, con iguales formalidades.

La sujeción al derecho privado plantea, respecto de las empresas del Estado, el problema abundantemente debatido en doctrina acerca de la aplicación a las mismas

del procedimiento concursal. En esta materia, la consecuencia con la opción de base ya expuesta lleva a la posición afirmativa; mas la naturaleza de las personas titulares de las acciones o participaciones en que está representado el capital de aquellas, así como el interés público, abonan la conclusión contraria. En nuestro criterio, se trata de un problema eminentemente teórico, porque la experiencia -tanto en nuestro país como la que ofrecen otros Estados- revela que la Administración prefiere tomar todas las medidas necesarias para impedir que sus empresas sean sometidas al procedimiento de quiebra, inclusive las de reintegrar el capital: y absorber los déficit de operación si fuere el caso. Por tanto, cabe preguntarse si acordar una protección exorbitante a las empresas del Estado no lleva más bien a efectos contraproducentes, perjudiciales para los acreedores de aquellas y, a la larga, para las mismas empresas. Si la sujeción a la quiebra es en sí misma un elemento de disciplina de la actividad de los comerciantes, se justifica, en nuestro criterio, enfrentar a las empresas del Estado a tal eventualidad.

Pero, aceptado el principio de la plena aplicación del derecho mercantil a las empresas del Estado, el Proyecto introduce, a pesar de todo, dos excepciones: En primer lugar que, en caso de trabarse el procedimiento de quiebra, el Ejecutivo Nacional podrá hacer excluir de la masa de bienes de la fallida aquellos cuya liquidación considere inconveniente, siempre que al mismo tiempo reemplace su valor; y en segundo término, que en ningún caso podrá acordarse la continuación del giro de la empresa del Estado.

En la forma expuesta se busca armonizar el interés público en juego con la sujeción al derecho privado; el Ejecutivo Nacional, por otra parte, tendrá siempre la posibilidad de impedir la quiebra de alguna empresa del Estado, pero a través de medidas que no desmejoren la situación de los acreedores de la misma.

VI. EL RÉGIMEN RELATIVO AL CONTROL DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

El Título V del Proyecto procura conciliar la autonomía de las entidades descentralizadas con el necesario control sobre las actividades de éstas, destacando por otra parte el carácter unitario que aquél debe revestir. Los dos primeros capítulos recogen y sistematizan mecanismos de control regulados actualmente en forma dispersa -el control parlamentario, directo e indirecto, y el de tutela- en tanto que el tercer y último capítulo crea una institución de control y de coordinación para las entidades descentralizadas -el Consejo de Control-.

El control parlamentario sobre la actividad de las instituciones autónomas, de la misma manera que el que se realiza sobre la de la administración central, puede ser ejercido de manera directa, por las Cámaras o sus Comisiones especializadas, o en forma indirecta, a través del organismo auxiliar del Congreso: la Contraloría General de la República. En el primer caso, el control se realiza no sólo mediante el análisis de los presupuestos de los Institutos Autónomos y de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, los cuales deben acompañarse como anexos al Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, de conformidad con la Ley Orgánica respectiva, sino también por la evaluación de la documentación de las empresas del Estado y de la de aquellas en las cuales la participación estatal sea superior al treinta por ciento del capital y que debe igualmente acompañarse en la misma oportunidad. Se establecen además obligaciones para los

directivos de las entidades descentralizadas, tendientes a facilitar el control concomitante por el Congreso: la de suministrar información a éste o a sus comisiones y la de comparecer ante estas últimas, cuando sean requeridos.

Por lo que toca a la intervención de la Contraloría General de la República, el Proyecto contiene principios de carácter general, remitiendo, para la determinación de los mecanismos y los procedimientos de actuación de aquel organismo, a las previsiones de la Ley Orgánica respectiva. Entre dichos principios, merecen destacarse el de la sujeción de las entidades autónomas a la vigilancia de la Contraloría General de la República; la realización de auditorías de la contabilidad de aquellas, por lo menos una vez al año; y la aplicabilidad de los procedimientos de reparo.

En criterio de los proyectistas, la agilidad de la actuación de los Institutos Autónomos y de las empresas del Estado hace inconveniente someterlos al control previo. Por ello, el principio general acogido es la exclusión de dicha forma de control, de manera total cuando se trata de empresas del Estado, y con una importante excepción en lo que concierne a los Institutos Autónomos. En efecto, solamente estarían sujetos a control previo los contratos de los Institutos Autónomos que se indiquen en las respectivas leyes de creación y cuyo objeto versen sobre la construcción de obras o la adquisición o la enajenación de activos fijos.

El control administrativo o de tutela de las entidades descentralizadas ha sido objeto de detallada regulación en el Proyecto, cuyas orientaciones básicas pueden resumirse así: el ejercicio de dicho control corresponde al Ministro de adscripción, y se ejerce bien mediante actos generales, de instrucción y orientación; bien mediante actos individuales, de contenido autorizatorio o aprobatorio; o, por último, a través del ejercicio de la actividad de fiscalización. Se prevé en forma expresa que mediante Decreto en Consejo de Ministros respecto de ciertas categorías de actos de control de tutela, se acuerde injerencia al Ministro de Hacienda, caso en el cual aquellos habrán de ser dictados por Resoluciones conjuntas. La coordinación de las actividades de las entidades descentralizadas corresponde al Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, al que el Presidente de la República puede, además, atribuir por Decreto en Consejo de Ministros, el ejercicio de todos o algunos de los actos de control que normalmente corresponden al Ministro de tutela.

La primera manifestación de la potestad de tutela que se establece reviste la forma de directivas generales que corresponde al Ministro dictar, sea para ciertos institutos y empresas, o para determinados sectores de la economía. Se sigue así la orientación utilizada con éxito en los sistemas británicos e italianos de control de las empresas públicas.

Por otra parte, se concreta la regulación del control de tutela a través de la determinación por vía general de los actos que han de ser autorizados o aprobados por el Ministro de adscripción, dejando a la Ley de creación del ente la posibilidad de extender a otros actos tales requisitos; así como mediante el otorgamiento a dicho Ministro de las más amplias potestades de control concomitante y posterior. Para facilitar el ejercicio de dichos poderes, se o autoriza para designar Comisarios de Gobierno, con el derecho de asistir -con voz, pero sin voto- a las reuniones de los órganos directivos de los Institutos o empresas; y para nombrar auditores o revisores contables para practicar exámenes de la contabilidad y estado financiero de aquellos organismos.

El Capítulo III de este Título crea un organismo especial de control de la actividad de la administración descentralizada, con un carácter eminentemente técnico y consultivo, asesor del Ejecutivo Nacional, al que corresponde siempre la responsabilidad de las decisiones propuestas por aquél. Con este cuerpo se busca además establecer una instancia de coordinación entre los poderes públicos -pues la separación de poderes consagrada constitucionalmente no excluye la colaboración entre ellos para el logro de los fines del Estado- a través de la forma de integración de aquél: al lado de representantes de diversos Ministerios y otros organismos vinculados al Ejecutivo Nacional, forman parte del Consejo de Control un diputado miembro de la Comisión de Finanzas de dicha Cámara y un funcionario de la Contraloría General de la República. El Consejo de Control dispondrá de los servicios técnicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, bajo la dirección del Presidente y del Secretario del Consejo, cargos que exigen la dedicación exclusiva de sus titulares, los que serán designados por el Presidente de la República. Se prevé, para agilizar la actuación del Consejo, que algunas de sus facultades pueden ser atribuidas al Presidente, por decisión de una mayoría calificada -las dos terceras partes- de los miembros de aquél.

Las atribuciones y deberes del Consejo de Control lo califican como un organismo de carácter consultivo y no decisorio, cuya misión es la evaluación permanente de la actividad de la administración descentralizada, así como proponer las medidas pertinentes para el mejoramiento de aquella, e inclusive la intervención, disolución o liquidación de algún Instituto Autónomo o empresa del Estado. En diversos supuestos se exige, con carácter preceptivo, el dictamen u opinión del Consejo de Control.

Las facultades de información y revisión que corresponden al órgano en referencia serán ejercidas con la intervención de funcionarios especializados, a quienes les serán asignados uno o varios Institutos Autónomos o empresas. Estos Comisionados de Control guardan cierta similitud, en cuanto a sus funciones, con los comisarios de las compañías anónimas; serán designados por el Consejo de Control, y dispondrán de las amplias facultades de información y revisión. Deben asimismo ser convocados a todas las reuniones de los órganos directivos de la entidad descentralizada, y tendrán acceso a toda la documentación de ésta. Los Comisionados de Control no pueden, sin embargo, intervenir en la toma de decisiones de la entidad pues, en criterio, de los proyectistas, aquella debe quedar atribuida de modo principal a los órganos regulares del ente, con las menores excepciones posibles.

VII. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS Y DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Con el propósito de evitar la dispersión en diversos textos de las normas aplicables a las entidades descentralizadas, en el Título VI del Proyecto se recogen, con algunas modificaciones, las contenidas en la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado, de 11 de julio de 1966 y que prevé la inclusión de una representación laboral en los cuerpos administrativos y directivos de los Institutos Autónomos y sociedades mercantiles de capital público o mixto. Siguiendo la orientación de la vigente ley, se fija como límite a la representación laboral el que no podrá disponer de más

de un quinto de los votos del órgano directivo correspondiente, y se agrega que el Presidente de la República, por razones de conveniencia nacional, podrá excluir algunos Institutos Autónomos del régimen establecido en ese Título del Proyecto.

VIII. LA APLICACIÓN PROGRESIVA DE LA LEY

El Proyecto contempla en su Título VII algunas disposiciones transitorias de importancia, para facilitar la implantación del régimen propuesto.

Se determinan, en primer término, lapsos dentro de los cuales las diversas entidades descentralizadas deben adaptarse a las previsiones de la Ley Orgánica, cuyas normas son de preferente aplicación respecto de las contenidas en las correspondientes leyes que rigen cada Instituto.

En segundo lugar, se establecen oportunidades para la entrada en vigencia de ciertas normas, como las de orden presupuestario y contable, que no podrían aplicarse durante los ejercicios en curso para la fecha de promulgación de la Ley Orgánica.

En tercer lugar, se fijan cometidos específicos al Poder Ejecutivo, no sólo para la clasificación y evaluación de las entidades descentralizadas que existen en la actualidad, sino también para elaborar propuestas sobre la subsistencia, modificación, fusión o supresión de las mismas, en atención a las circunstancias de cada caso. Ahora bien, dado que la modificación de los Institutos Autónomos debe normalmente hacerse mediante ley, y que es esta categoría la de mayor importancia, desde el punto de vista económico y financiero; pero, por otra parte, en atención a que la reforma de aquellos debe verificarse con carácter urgente, el Proyecto prevé en forma expresa la habilitación legislativa necesaria para conciliar ambos imperativos, y permitir que la reforma de las entidades descentralizadas se realice mediante Decretos con valor de Ley, utilizando el mecanismo previsto en el ordinal 11° del artículo 190 de la Constitución.

En la forma expuesta es viable efectuar en un breve término la reorganización de la administración descentralizada, sobre cuya necesidad existe amplio consenso en el país.

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS (1971)*

Este Proyecto de ley Orgánica de Entidades descentralizadas lo elaboramos en la Comisión de Administración Pública en 1971, y tuvo como antecedentes, el anteproyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas elaborado por el Dr. Antonio Moles Caubet en 1961 para la propia Comisión y el Proyecto de Ley Orgánica de Institutos Autónomos y Empresas del Estado, elaborado en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda en 1968 y del cual fui ponente.

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º La presente Ley determina el régimen de creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las empresas del Estado.

Artículo 2º Son institutos autónomos los servicios u órganos de la Administración Pública Nacional dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, para realizar un cometido estatal, creados conforme a las previsiones de la presente Ley.

Artículo 3º Son servicios autónomos los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal.

Artículo 4º Son empresas del Estado las sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de algún instituto autónomo o de otra empresa bajo su control tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital.

Artículo 5º Las disposiciones de la presente ley no son aplicables a los siguientes establecimientos públicos:

1. Los colegios profesionales;
2. Las academias nacionales;
3. Las universidades nacionales autónomas;
4. El Banco Central de Venezuela.

* Texto publicado en *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo II.

TITULO II DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS

Capítulo I *Disposiciones Generales*

Artículo 6º Los institutos autónomos será creados y organizados por ley, en la cual se establecerá:

1. Los fines que les corresponda cumplir y el sector y el Ministerio al cual estarán adscritos.
2. La sede central y el área a la cual se extiendan sus actividades, la que servirá de ámbito de competencia territorial.
3. La descripción pormenorizada de la forma como se integrará su patrimonio y la de sus fuentes ordinarias de ingresos.
4. El señalamiento de las funciones administrativas o cometidos específicos que correspondan al instituto.
5. El señalamiento de las competencias atribuidas para dictar actos reglamentarios y de decisión, así como el procedimiento aplicable.
6. Su estructura administrativa y la determinación de sus órganos, con señalamiento de las atribuciones y deberes de sus titulares.
7. Los mecanismos de control de tutela.
8. Los demás extremos que hayan de figurar en el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con las prescripciones de esta ley.

No se crearán nuevos institutos autónomos que acarreen duplicación de los servicios que prestan otros ya existentes, si al propio tiempo no se suprimen éstos o se restringen o delimitan debidamente sus objetivos.

Artículo 7º Los institutos autónomos no podrán crear ni tener participación en sociedades de derecho privado, salvo que sus leyes de creación los autoricen expresamente.

Artículo 8º Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que el Título I de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acuerda al Fisco Nacional, salvo previsión en contrario de la ley que los cree.

Artículo 9º Los institutos autónomos se regirán por las normas de la presente ley, por las prescripciones de las leyes que los creen, por las normas reglamentarias dictadas por el Ejecutivo Nacional y por las disposiciones de los reglamentos internos de cada instituto.

Capítulo II *Del Personal*

Artículo 10. Pertenecen al personal directivo los titulares de los distintos órganos, deliberantes o ejecutivos, a los que corresponda dictar actos reglamentarios o de decisión.

Artículo 11. Para ser miembro del personal directivo de un instituto *autónomo* se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La ley de creación determinará las condiciones especiales exigibles en cada caso.

Artículo 12. No pueden pertenecer al personal directivo aquellas personas comprendidas dentro de algunos de los siguientes supuestos:

1. Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la propiedad o la fe pública.

2. Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.

3. Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta, durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de la sociedad.

Artículo 13. El ejercicio de cualquier cargo de elección popular o de cargos de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo nacional, estatal o municipal, es incompatible con el de miembro del personal directivo de un instituto autónomo.

Artículo 14. Los miembros del personal directivo de los institutos autónomos no podrán tener intervención, directa o indirecta, manifiesta o encubierta, en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias del instituto autónomo, o de sus empresas filiales, so pena de remoción del cargo.

Artículo 15. Los integrantes del personal directivo de los institutos autónomos tendrán el carácter de funcionarios públicos y serán designados y removidos por el Presidente de la República, conforme a la ley.

Artículo 16. Los empleados de los institutos autónomos son funcionarios públicos y estarán sometidos a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

Aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes del instituto se considerarán, además empleados de hacienda.

Capítulo III

Del Régimen Administrativo

Sección Primera: De los acuerdos y decisiones

Artículo 17. Los distintos acuerdos y decisiones de los institutos autónomos se adoptarán por los órganos competentes, con sujeción a las formalidades prescritas en la ley.

Las responsabilidades personales que pudieran derivar de tales acuerdos y decisiones alcanzarán a quienes haya correspondido adoptarlos.

Cuando se trate de un órgano colegiado no serán responsables los directivos que votaren en contra o aquellos que, no habiendo concurrido a la sesión, hicieran constar su disenso dentro de los ocho días siguientes.

Artículo 18. El ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en la presente ley quedará subordinada a la observancia y prelación de los reglamentos que, para la ejecución de las leyes o la coordinación de los servicios, dicte el Ejecutivo Nacional.

Artículo 19. Los acuerdos y decisiones adoptados por los institutos autónomos en materias de su exclusiva competencia sólo podrán impugnarse mediante el procedimiento contencioso-administrativo pertinente; sin perjuicio de las atribuciones que para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban al Ministro de tutela, en su caso.

Artículo 20. Los actos de los institutos autónomos en virtud de los cuales se contraigan obligaciones que ocasionen gastos, sin existir para satisfacerlos créditos suficientes a ello destinados en el presupuesto, acarrearán la responsabilidad individual de quienes los hubieran dispuesto.

Sección Segunda: De los contratos de los institutos autónomos

Artículo 21. Son contratos administrativos de los institutos autónomos:

1. Los contratos de obras públicas;
2. Los contratos que tuvieren por objeto el uso de bienes del dominio público.
3. Los contratos que tuvieren por objeto el aprovechamiento, la explotación o el uso preferencial o exclusivo de recursos naturales, renovables o no.
4. Los contratos en los cuales la obligación principal del contratante constituya la prestación de un servicio público, o esté directamente relacionado con el mismo.
5. Los contratos que tengan por objeto la realización de operaciones de crédito público.
6. Los que por su naturaleza revistan dicha característica.

Artículo 22. Estarán sometidos al régimen de derecho común, los contratos celebrados por los institutos autónomos que, conforme a esta ley, no sean contratos administrativos.

Artículo 23. Nadie que esté al servicio de los institutos autónomos podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí, ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones establecidas en esta o en otras leyes.

Se exceptúan de la prohibición establecida en este artículo, los contratos que tuvieren por objeto la compra, construcción, refacción o arrendamiento de vivienda para uso de las personas mencionadas o de su familia, o los convenios relativos a enajenación de bienes por causa de utilidad pública.

La prohibición establecida en este artículo alcanza a quienes hubieren estado al servicio de las entidades mencionadas hasta un año antes de la fecha en que se pretenda celebrar el contrato.

Artículo 24. A los fines de la prohibición contemplada en el artículo anterior se consideran personas interpuestas el padre, la madre, los descendientes y el cónyuge de la persona respecto de la cual obra la prohibición y las sociedades civiles o mercantiles, o de hecho y las comunidades, en las cuales dichas personas o las consideradas interpuestas, hayan tenido, hasta un año antes de la celebración del contrato o hayan adquirido, dentro del año siguiente a la misma, el treinta por ciento, por lo menos, de su capital social o del valor de la cosa común, según el caso, salvo que lo hubieren por herencia.

Artículo 25. Las enajenaciones realizadas en contravención a lo dispuesto en los artículos anteriores son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades en que los contraventores incurran conforme a ésta y otras leyes.

Artículo 26. Los órganos competentes de los institutos autónomos determinarán las condiciones especiales a que estarán sujetos los contratos administrativos que corresponda celebrar al instituto.

Artículo 27. Los institutos autónomos podrán introducir alteraciones en el objeto del contrato administrativo; pero si de tales alteraciones se deriva algún perjuicio directo para el contratante, éste tendrá derecho a una justa y razonable indemnización.

Artículo 28. Los contratos de los institutos autónomos deberán ser celebrados mediante licitación o concurso. En caso de no ser posible utilizar este procedimiento, el instituto deberá **obtener** autorización del Ministro de tutela, previo dictamen del Consejo de Control y participarlo a la Contraloría General de la República.

Artículo 29. Cuando el contrato haya de obligar al pago de alguna cantidad no podrá anunciarse la licitación si no existe en el presupuesto el crédito suficiente.

Artículo 30. Siempre que haya de contraerse una obligación en virtud de la cual deban efectuarse los pagos por períodos superiores a un año, o bien el importe de los mismos excediera del crédito consignado en el presupuesto vigente, será necesario obtener la autorización del Ministro de tutela para distribuir la cantidad complementaria en los presupuestos sucesivos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Crédito Público.

Artículo 31. Los institutos autónomos podrán contratar con bancos o institutos de crédito los servicios de tesorería de sus presupuestos, ordinarios o extraordinarios, comprendiendo:

1. Las operaciones de ingresos, pagos y custodia de fondos.
2. La apertura de un crédito que nunca deberá exceder de la sexta parte del presupuesto en curso y a saldar trimestralmente con los intereses y otros devengos, pagaderos dentro del ejercicio.

Artículo 32. Corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de las acciones sobre nulidad, interpretación, cumplimiento o resolución de contratos administrativos.

Sección Tercera: Del régimen presupuestario, financiero y contable

Artículo 33. Los institutos autónomos, como organismos de la administración descentralizada, participarán en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan.

Artículo 34. Los institutos autónomos, al iniciar su funcionamiento establecerán un índice de previsiones donde se consigne, en forma ordenada, el conjunto de actividades que, de acuerdo con el Plan de la Nación, hayan de desenvolverse progresivamente en los sucesivos programas anuales.

El índice de previsiones se someterá al dictamen del Consejo de Control y su aprobación corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 35. La gestión financiera de cada instituto autónomo durante el ejercicio presupuestario se regirá por su respectivo presupuesto ordinario, coincidente en el tiempo con el Presupuesto Nacional.

Artículo 36. La formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de los institutos autónomos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 37. Los institutos autónomos están obligados a llevar contabilidad en la que se refleje su gestión y su situación financiera, con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 38. Los directivos de los institutos autónomos rendirán cuenta formal y justificada de las operaciones efectuadas en cada ejercicio, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad.

La estructura de dicha cuenta general se ajustará al modelo que disponga la Contraloría General de la República.

Artículo 39. Los cajeros, depositarios o habilitados y cuantos custodien fondos de los institutos autónomos, aparte de rendir al órgano directivo las cuentas que reglamentariamente se le exijan, le someterán una recapitulación de las cuentas anuales, con los datos del arqueo, dentro de los treinta días siguientes a la expiración del ejercicio económico.

Artículo 40. La cuenta general deberá formalizarse dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del ejercicio económico, para ser entregada, al finalizar dicho plazo, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República.

Artículo 41. Corresponde al Consejo de Control efectuar el análisis de los resultados de la gestión anual de los institutos autónomos, estableciendo, con el examen de la cuenta general, la relación entre las inversiones o gastos y los beneficios logrados, en el más amplio sentido del término.

Los Ministros someterán al Congreso la cuenta de los institutos autónomos que les estén adscritos, acompañada del Informe del Consejo de Control.

Capítulo IV

De la intervención, disolución y liquidación de los institutos autónomos

Sección Primera: De la intervención

Artículo 42. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá acordar, por su propia iniciativa o a propuesta del Consejo de Control, la intervención de un instituto autónomo, en los siguientes casos:

1° Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con un déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos;

2° Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos;

3° Cuando, en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en un ochenta por ciento del monto de ingresos consignados en el presupuesto;

4° Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio.

Artículo 43. El decreto donde se acuerde la intervención dispondrá que durante el plazo de la misma, los órganos directivos del instituto autónomo sean sustituidos

por una Junta Interventora de tres o cinco funcionarios técnicos de la administración, cuyo nombramiento y revocación hará el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda.

Artículo 44. La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos de rehabilitación, tramitados por los demás, conforme lo preceptuado en la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Junta Interventora se circunscribirá a realizar los actos de administración estrictamente necesarios para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las medidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio.

Artículo 45. El Consejo de Control examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y en méritos a sus resultados decidirá si procede exigir alguna responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los componentes de los órganos directivos.

Artículo 46. La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la hacienda del instituto intervenido.

El decreto del Consejo de Ministros en el que se acuerde restituirlo a su régimen normal dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos.

Sección Segunda: De la disolución y liquidación

Artículo 47. Los institutos autónomos únicamente se disolverán mediante una ley, cuando no les sea posible continuar cumpliendo el objeto para el cual fueron creados o bien resultaren, de alguna manera, perjudiciales o carentes de utilidad.

Artículo 48. Al declararse la disolución de un instituto autónomo el Ejecutivo Nacional designará inmediatamente una comisión liquidadora compuesta por cinco funcionarios de la administración, a los que el Ministro o jefe de quien dependan debe autorizar, y en su caso obligar, al preferente desempeño de la misión asignada.

Artículo 49. La comisión liquidadora, además de realizar los actos de administración imprescindibles, establecerá el pasivo del instituto, redactando un informe que contenga la mejor manera de saldar las obligaciones pendientes.

El informe de la comisión liquidadora será considerado por el Consejo de Control el cual fijará las bases de la liquidación que deberá ser aprobada, con las modificaciones oportunas, por el Consejo de Ministros.

Artículo 50. Una vez establecidas las bases de la liquidación conforme al artículo anterior, el monto exacto de los saldos acreedores, los medios de pago y sus correspondientes plazos podrán estipularse en un convenio celebrado entre la República y los acreedores del instituto.

Respecto de los bienes pertenecientes al patrimonio del instituto autónomo disuelto, atendiendo a su naturaleza jurídica, se clasificarán en disponibles e indisponibles, según sean o no afectables a la liquidación.

Los bienes indisponibles se reintegrarán al patrimonio de la República o de la institución autónoma indicados en la propia ley que ordenó la disolución.

**TITULO III
DE LOS SERVICIOS
AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA**

Artículo 51. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen jerárquicamente de un Ministro y, deberán ser creados y organizados por ley, en la cual se establecerá el grado de autonomía administrativa, financiera y de gestión que se les acuerde, conforme a lo previsto en esta ley.

A los fines de esta ley, se consideran equivalentes las expresiones patrimonios autónomos, cajas autónomas, haciendas autónomas y servicios autónomos.

Artículo 52. La administración y gestión de los servicios autónomos, estará a cargo de un Director nombrado por el Presidente de la República por órgano del respectivo Ministro.

Artículo 53. Son atribuciones del Director:

1. Presentar a la aprobación del Ministro el programa de actividades del servicio, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación.
2. Elaborar el proyecto de presupuesto anual del servicio y someterlo a la aprobación del Ministro.
3. Gestionar la obtención de recursos financieros.
4. Presentar a la consideración del Ministro la Memoria y Cuenta anual del respectivo servicio.
5. La gestión diaria de las actividades del servicio, dentro de los límites señalados en la ley de creación.
6. Las demás que le señalen las leyes y su reglamento.

Artículo 54. Los servicios autónomos gozan de autonomía administrativa y el Ministro de quien dependan determinará el monto de los ingresos y egresos de aquellos.

Artículo 55. Los servicios autónomos gozan de autonomía financiera y sus ingresos no formarán parte de la masa del Tesoro, ni sus gastos se girarán contra ésta.

La ley respectiva determinará el destino que haya que darse a los beneficios obtenidos en la gestión anual del servicio, y podrá afectar al mismo determinados ramos de rentas.

Artículo 56. Los servicios autónomos gozan de autonomía de gestión de conformidad con la ley que los cree.

Artículo 57. La administración de los servicios autónomos estará sometida al control de la Contraloría General de la República, de conformidad con la ley.

**TITULO IV
DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO**

Artículo 58. Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del derecho mercantil, civil y laboral, salvo expresa determinación en contrario de esta ley.

Artículo 59. Los funcionarios o empleados de las empresas del Estado no tendrán el carácter de empleados públicos, salvo los integrantes de sus órganos

directivos, a quienes es aplicable lo previsto por los artículos 11, 12, 13 y 14 de esta ley.

Artículo 60. Las empresas del Estado sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas con acciones nominativas, no convertibles al portador o de sociedades de responsabilidad limitada, y deberán ser creadas conforme a lo previsto en el Código de Comercio.

Artículo 61. La creación de empresas o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades ya existentes, bien por la República, un instituto autónomo u otra empresa pública, requiere la decisión previa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el Consejo de Control.

Se exceptúa de lo previsto en este artículo las adquisiciones que deriven de una dación o pago o sean consecuencia de una condenatoria por enriquecimiento ilícito. En estos casos, el Ejecutivo Nacional o el ente que hubiere recibido las acciones o participaciones deberán desprenderse de las mismas, salvo que el Presidente de la República en Consejo de Ministros determine lo contrario, oído el Consejo de Control.

Artículo 62. Los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por el Ministro o Ministros que se indiquen en el decreto que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes.

Artículo 63. Se deberá notificar al Procurador General de la República de toda demanda contra una empresa del Estado.

Artículo 64. En caso de quiebra de una empresa del Estado, si el Ejecutivo Nacional considerase conveniente hacer excluir de la masa de la quiebra algunos bienes de la fallida, lo indicará al juez de la causa, expresando la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

Artículo 65. En ningún caso podrá el juez de la quiebra autorizar la continuación del giro de la empresa del Estado fallida.

Artículo 66. El Presidente de la República en Consejo de Ministros, oído el Consejo de Control, podrá acordar la liquidación de las empresas del Estado que se encuentren en alguno de los supuestos previstos por el artículo 42 de esta ley.

En estos casos, el Ministro o el ente que ejercite los derechos societarios tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado, a través de los órganos de la empresa.

Artículo 67. Las empresas del Estado deben remitir a la Contraloría General de la República y al Consejo de Control, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de terminación de su ejercicio anual, copias del Balance y del estado general de ganancias y pérdidas correspondiente a dicho ejercicio, adjuntos a un informe explicativo y ampliatorio de dichos documentos en el que se analice detalladamente la gestión y la situación de la entidad en dicho período.

TITULO V DEL RÉGIMEN DE CONTROL

Capítulo I *El Control Parlamentario*

Sección primera: Del control del Congreso

Artículo 68. El Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, los institutos autónomos o las empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social, con la indicación, para cada una de ellas, del monto de la misma y de su naturaleza jurídica, objeto y filiales. En dicha lista se indicarán, además, los nombres de los administradores de dichas empresas.

Respecto de las empresas del Estado se deberá adjuntar a dicha documentación el último balance y el estado de ganancias y pérdidas y en caso de que el proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación o subvención del Estado a dichas empresas, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Artículo 69. Los institutos autónomos y las empresas del Estado, deberán remitir a las Comisiones de los cuerpos legislativos nacionales, a su requerimiento, la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos, el índice de previsiones aprobado por el órgano respectivo, el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de las cuentas, así como copia autorizada de toda clase de documentos relacionados con el curso de sus actividades administrativas, económicas y financieras.

A su vez, el Consejo de Control comunicará a las mismas Comisiones los acuerdos y disposiciones que adopte de conformidad con lo previsto en el Capítulo III de este Título.

Artículo 70. Los miembros del Consejo de Control y de los órganos directivos de los institutos autónomos y empresas del Estado, están obligados a comparecer ante las Comisiones competentes de los cuerpos legislativos nacionales, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

Sección segunda: Del control de la Contraloría General de la República

Artículo 71. La Contraloría General de la República tendrá las más amplias facultades de control fiscal, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes de los institutos autónomos y de las empresas en las cuales el Estado tenga una participación superior al cincuenta por ciento del capital social, así como de las operaciones que realicen, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a las previsiones de este Capítulo.

Artículo 72. Sin perjuicio de las inspecciones y fiscalizaciones que en cualquier momento decida practicar, la Contraloría realizará anualmente auditorías en los institutos autónomos y en las empresas del Estado y ordenará los ajustes respectivos

y las modificaciones o enmiendas pertinentes en los registros, cuando se comprueben errores en los asientos correspondientes.

Artículo 73. Cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los institutos autónomos o a las empresas del Estado, la Contraloría formulará los reparos correspondientes y se seguirá con respecto a ellos el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto fuere aplicable.

Artículo 74. Sólo estarán sujetos al control previo de la Contraloría General de la República aquellos contratos de los institutos autónomos que se indiquen en las respectivas leyes de creación y cuyo objeto se refiera a la ejecución de obras o a la adquisición o enajenación de activos fijos. En estos casos, los proyectos respectivos deben ser sometidos a la aprobación previa de la Contraloría, sin cuyo requisito serán nulos.

Artículo 75. La Contraloría examinará los proyectos de contratos a los cuales se refiere el artículo anterior, a fin de determinar si se han cumplido las disposiciones legales pertinentes, si se han previsto las garantías necesarias y suficientes para amparar las obligaciones que ha de asumir el contratante y si los precios son justos y razonables.

Artículo 76. La Contraloría enviará copia de todas las actuaciones que cumpla en relación con los institutos autónomos y empresas del Estado, al Congreso, al Ministro de tutela y al Consejo de Control.

Capítulo II

Del Control Administrativo

Artículo 77. El control de tutela de los institutos autónomos se ejercerá por los Ministros, a quienes hayan sido adscritos o se adscriban, en los términos establecidos en la presente ley. Con tal carácter, los Ministros ejercerán permanentemente las funciones de supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos ministerios.

El Consejo de Ministros podrá disponer por decreto la intervención del Ministro de Hacienda en ciertos actos de control de tutela. En estos casos, el respectivo acto de control se tomará por resoluciones conjuntas.

Artículo 78. Los Ministros del Ejecutivo Nacional podrán dictar mediante resoluciones, directivas generales o normas que precisen la orientación de las actividades básicas de los institutos autónomos y de las empresas del Estado.

Artículo 79. Deberán ser autorizados por el Ministro de tutela respectivo, los siguientes actos de los institutos autónomos:

- a) Los compromisos financieros que excedan de un millón de bolívares.
- b) Las enajenaciones de bienes que constituyan parte del activo fijo.
- c) Los otros que determine esta ley y la respectiva ley de creación.

Artículo 80. Deberán ser aprobados por el Ministro de tutela respectivo, los siguientes actos y documentos de los institutos autónomos:

- a) El proyecto de presupuesto anual de gastos e ingresos.

- b) El balance y estado general de ganancias y pérdidas.
- c) Los reglamentos internos dictados por los órganos competentes de los institutos autónomos.
- d) Los nombramientos del personal que determine la respectiva ley de creación del instituto.
- e) Los otros que determine esta ley y la respectiva ley de creación del instituto autónomo.

Artículo 81. El Ministro de tutela respectivo tiene las más amplias facultades de fiscalización de los institutos autónomos y empresas del Estado.

En tal virtud, en cualquier momento puede designar Comisarios del Gobierno en quienes delegue dichas funciones, los cuales tendrán derecho a asistir, con voz, pero sin voto, a las deliberaciones de la respectiva Junta Administradora del instituto o empresa.

Asimismo, el Ministro de tutela puede designar al final de cada ejercicio del instituto o empresa del Estado, auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estado financiero del ente, con las más amplias facultades de revisión de documentos, correspondencia y todo tipo de escrituras. El resultado de dicha labor debe ser enviado por el Ministro de tutela respectivo al Consejo de Control y al Congreso como anexo del proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 82. El Ministro de tutela dará cuenta anual al Congreso, en la respectiva Memoria y Cuenta de su Despacho, del ejercicio de sus actividades de control administrativo sobre los institutos autónomos y empresas del Estado.

Artículo 83. La coordinación de las actividades de los institutos autónomos y empresas del Estado se realizará por el Ministerio de Coordinación y Planificación, quien velará porque las actividades de los mismos se ajusten a los programas previstos y en general al Plan de la Nación.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá disponer por decreto que todos o determinados actos de control de tutela ejercidos por los ministros respectivos, sean realizados por el Ministerio de Coordinación y Planificación.

Artículo 84. Los institutos autónomos y las empresas del Estado deberán ajustar su actividad económica y financiera a los planes que determine el Consejo de Ministros. En estos casos, dichos organismos no podrán realizar gastos, inversiones o asumir compromisos que no estén específicamente previstos, con carácter previo, en los planes a que se refiere este artículo.

Capítulo III **Del Consejo de Control**

Sección primera: Constitución, organización y atribuciones

Artículo 85. El funcionamiento de los institutos autónomos, de los servicios administrativos autónomos y de las empresas del Estado estará controlado de manera permanente por un Consejo de Control del cual formarán parte: un diputado, miembro de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, designado por el Presidente de la Cámara, y sendos representantes de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Coordinación y Planificación, del Ministerio de Ha-

cienda, de la Comisión de Administración Pública y del Banco Central de Venezuela, designados por el órgano directivo de cada uno de esos organismos. Formarán además parte del Consejo de Control su Presidente y su Secretario, nombrados por decreto del Presidente de la República.

El ejercicio de los cargos de Presidente y Secretario del Consejo de Control, es incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo, remunerado o no.

Artículo 86. El Consejo de Control dispondrá de los servicios técnicos y funcionarios que sean necesarios, bajo la dirección del Presidente y del Secretario y sus gastos se incluirán en el Presupuesto Nacional con cargo al Ministerio de Coordinación y Planificación.

El Consejo de Control se reunirá, por lo menos, una vez mensualmente y cuando lo exigiera el curso de los asuntos sometidos a su consideración y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos.

Artículo 87. Son atribuciones y deberes del Consejo de Control:

1° Investigar el funcionamiento de los institutos autónomos, servicios autónomos y de las empresas del Estado, ordenando las inspecciones, auditorías y experticias que considere oportunas.

2° Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por aquellos.

3° Exigir que se incluyan en el presupuesto las partidas destinadas a satisfacer las obligaciones pendientes.

4° Verificar las cuentas y redactar el informe previsto en el artículo 41 de esta ley.

5° Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de los institutos autónomos y empresas del Estado, censurándola en su caso, y comunicarlo al Congreso Nacional, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República, según los casos.

6° Solicitar del Ejecutivo Nacional que se proceda a la intervención de algún instituto autónomo.

7° Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de algún instituto autónomo o de una empresa del Estado.

8° Ejercer las demás funciones señaladas en esta ley y en el reglamento del Consejo de Control.

Artículo 88. Deberá solicitarse la opinión del Consejo de Control para la realización por un instituto autónomo de cualquier acto en virtud del cual se contraiga obligaciones que hayan de originar pagos por períodos superiores al año económico en curso o exigieran gravar presupuestos futuros, conforme a lo indicado en el artículo 30 de esta ley.

Artículo 89. El Consejo de Control, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, podrá delegar en su Presidente el ejercicio de las facultades que se le atribuyen en la presente ley, en cuyo caso sus actos deberán estar refrendados por el Secretario.

Artículo 90. El Consejo de Control apreciará la responsabilidad de orden penal, civil o administrativo que pueda alcanzar a los directores y administradores de los institutos autónomos, servicios administrativos autónomos y empresas del Estado como consecuencia de su gestión, incumbiéndole acordar que se promuevan contra ellos las acusaciones que procedan, pasando los antecedentes al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República o al Contralor General de la República, en sus casos.

Artículo 91. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, reglamentará la organización y funcionamiento del Consejo de Control.

Sección Segunda: De los comisionados de control

Artículo 92. Las facultades ordinarias de información y comprobación que correspondan al Consejo de Control serán ejercidas por intermedio de comisionados a quienes les serán asignados uno o más institutos autónomos o servicios autónomos, para su supervisión.

Las empresas del Estado tendrán asimismo asignados, individualmente o por sectores de la economía, un Comisionado de Control nombrado por el Consejo de Control.

Artículo 93. Podrán ser designados Comisionados de Control los funcionarios de los distintos organismos de la administración central, con suficiente capacidad comprobada en el campo del control administrativo, contable y financiero.

La designación de los Comisionados será hecha por acuerdo del Consejo de Control previa conformidad, en su caso, del Ministro o jefe del organismo de quien dependiera el propuesto. Su remoción es potestativa del Consejo de Control y deberán ser rotados cada dos años. De la misma manera se designarán, removerán y rotarán los respectivos suplentes.

Artículo 94. Los Comisionados de Control han de ser necesariamente convocados a todas las sesiones que celebren los órganos directivos de los institutos autónomos, servicios autónomos o empresas del Estado, a las cuales asistirán con derecho a voz pero sin voto y a su requerimiento se les remitirá copia autorizada de los acuerdos y decisiones que en cualquier circunstancia se adoptaren. Asimismo están autorizados para examinar los libros, archivos, contabilidad, comprobantes y demás documentos del instituto que se les haya asignado. Fuera de ello, los Comisionados de Control no tendrán injerencia en la gestión de los institutos autónomos o empresas del Estado en los cuales actúen.

Artículo 95. Los Comisionados de Control están obligados a informar mensualmente al Consejo de Control, sobre la actuación de los institutos autónomos, servicios autónomos y empresas del Estado. También pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Control todos los hechos que merezcan ser considerados por el mismo.

TITULO VI

**LA REPRESENTACIÓN LABORAL EN LOS
INSTITUTOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO**

Artículo 96. En los directorios, juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y empresas del Estado habrá una re-

presentación de los trabajadores organizados, en la forma y condiciones establecidas en los artículos siguientes:

En ningún caso la representación laboral tendrá más de un quinto de los votos del organismo directivo correspondiente.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá establecer excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertos institutos autónomos.

Artículo 97. La representación a que se refiere el Artículo anterior la ejercerá la confederación, federación o sindicatos más calificados o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial. Cuando haya dudas sobre el organismo que deba ejercerla, el Ministerio del Trabajo establecerá, por resolución especial, a cuál confederación, federación o sindicato debe corresponder la representación a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 98. A los efectos de la designación del representante de los trabajadores, el Ministro de tutela respectivo solicitará, por mediación del Ministerio del Trabajo, a la confederación, federación o sindicato a quien corresponda, una lista de cinco ciudadanos, de cuyo seno se designará un principal y un suplente. Los representantes de los trabajadores deberán ser venezolanos y mayores de edad.

La quinaria a que se refiere este artículo podrá estar formada por trabajadores u otras personas idóneas que gocen de la confianza de los respectivos organismos sindicales.

La designación del representante se hará en un lapso de treinta días a contar desde la fecha del recibo de la lista correspondiente.

Artículo 99. El Ejecutivo Nacional podrá exigir la presentación de una nueva lista, cuando a su juicio la presentada en primer lugar no reúna las condiciones requeridas por esta ley.

Artículo 100. El representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo.

Artículo 101. Al ser removido en totalidad o en parte, el directorio, junta directiva o administradora o consejo de administración de los institutos autónomos o empresas del Estado, se procederá a renovar la representación laboral.

TITULO VII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 102. Los institutos autónomos existentes en la actualidad continuarán ejerciendo sus funciones como hasta ahora, con arreglo a las normas específicas por las que se rijan, pero en el lapso de tres meses, contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, deberán ajustarse en su funcionamiento a las disposiciones de la presente Ley Orgánica.

El respectivo Ministro u órgano de tutela velará por el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Artículo 103. Las normas relativas a presupuestos y contabilidad se aplicarán a partir del ejercicio económico siguiente al que estuviera en curso en la fecha de publicación de la presente Ley.

Artículo 104. Los correspondientes Ministerios o institutos autónomos que sean titulares de acciones en las empresas a que se refiere el artículo 4° de esta Ley, deberán, en el lapso de tres meses contados a partir de la publicación de la presente Ley, proceder a reformar los respectivos estatutos.

Artículo 105. El Presidente de la República designará, dentro del término de treinta días contados a partir de la publicación de esta Ley, una Comisión que estará presidida por el Ministro de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, e integrada por los miembros que juzgue conveniente. Dicha Comisión estará dotada de los servicios técnicos que sean necesarios y dependerá del Ministerio de Coordinación y Planificación.

Esta Comisión tendrá a su cargo la elaboración de un informe dentro del lapso que fije el Presidente de la República, sobre la clasificación, régimen jurídico y situación económica y financiera de los institutos autónomos, servicios autónomos sin personalidad jurídica y empresas del Estado, el cual contendrá, además, las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, tendientes a la modificación, fusión, supresión o delimitación de competencias de los mismos.

Artículo 106. Con vista a las observaciones presentadas y a las propuestas formuladas por la Comisión a que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República propondrá al Consejo de Ministros la adopción de las medidas necesarias para la modificación, fusión o supresión de los institutos autónomos y servicios autónomos sin personalidad jurídica.

A tal efecto, por medio de la presente Ley se autoriza al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el artículo 190, ordinal 8° de la Constitución, para que dicte mediante Decretos con valor de Ley, las medidas a que haya lugar, con motivo de la fusión, supresión o modificación de los institutos autónomos de acuerdo a lo establecido en este artículo. Estas facultades deberán ser ejercidas dentro del lapso de un año contado a partir del momento de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 107. Se deroga la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado de 11 de julio de 1966, así como todas las otras disposiciones legales que colidan con las de la presente Ley Orgánica.

Sección Tercera: LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1975/1976)

Proyecto redactado a requerimiento del Ministro de Estado para las Industrias Básicas, Carmelo Lauría, Caracas, Diciembre 1975/ febrero 1976

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA**

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

ARTICULO 1. La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen de creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, de los servicios autónomos sin personalidad jurídica y de las empresas del Estado,

ARTICULO 2. Son institutos autónomos, las personas jurídicas de derecho público especialmente creadas por Ley, conforme a las previsiones de esta Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar regularmente un cometido estatal.

ARTICULO 3. Son servicios autónomos los órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar un cometido estatal

ARTICULO 4. Son empresas del Estado las sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de alguna Corporación Sectorial o de otra empresa bajo su control tenga una participación no menor al cincuenta por ciento del capital, y una participación decisiva en la dirección y administración de la misma.

ARTICULO 5. Las disposiciones de la presente Ley no son aplicables a los siguientes establecimientos públicos.

1. - Los colegios profesionales;
2. - Las academias nacionales;
3. - Las universidades nacionales, salvo lo dispuesto en el Artículo
4. - Banco Central de Venezuela

TITULO II
DE LAS FORMAS JURÍDICAS
DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA
CAPITULO I.
DE LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS

Sección Primera: Disposiciones Generales

ARTICULO 6. Los institutos autónomos tienen por objeto regir, organizar y ejecutar, por cuenta de la administración del Estado, alguna de las siguientes actividades:

1º) Los servicios públicos, considerándose por tales, a los efectos de la presente Ley, las prestaciones cuya generalidad y continuidad deba asumir o asegurar el Estado en virtud de una disposición constitucional o legal;

2º) Las actividades del Estado en el campo del desarrollo social, y en particular en los sectores de educación, salud, desarrollo cultural, promoción y protección social, y seguridad social; y

3º) Las actividades del Estado en el campo del desarrollo económico que no se realicen a través de otros entes de la administración descentralizada.

ARTICULO 7. Los institutos autónomos serán creados por ley, en la cual se establecerá:

1º) Los fines que les corresponda cumplir el sector a que pertenecen y el Ministerio al cual estarán adscritos.

2º) La sede central y el área a la cual se extiendan sus actividades, la cual será su ámbito de competencia territorial.

3º) La descripción pormenorizada de la forma como se integrará su patrimonio y la de sus fuentes ordinarias de ingreso.

4º) El señalamiento de las funciones administrativas o cometidos específicos que correspondan al instituto.

5º) El señalamiento de las competencias atribuidas para dictar actos administrativos generales o individuales, así como el procedimiento aplicable.

6º) Su estructura administrativa de nivel superior y la determinación de sus órganos, con señalamiento de las atribuciones y deberes de sus titulares.

7º) Los demás extremos que exija la presente Ley.

ÚNICO. El Ejecutivo Nacional podrá variar la adscripción de los Institutos Autónomos establecida en esta Ley Orgánica o en las Leyes de creación, siempre que la adscripción se mantenga en uno de los Ministerios del sector, que tenga atribuida competencia sobre la materia.

ARTICULO 8. No se crearán nuevos institutos autónomos que acarreen duplicación de los servicios que prestan otros organismos ya existentes en la administración pública, si al propio tiempo no se suprimen éstos o se restringen o delimitan debidamente sus objetivos.

ARTICULO 9. Los Institutos autónomos no podrán realizar funciones que no les estén expresamente asignadas en la ley, ni dedicar fondos a finalidades distintas a las que constituyen el objeto que les ha sido asignado por la misma.

ARTICULO 10. Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acuerda al Fisco Nacional, salvo previsión en contrario de esta Ley o de la Ley que los cree.

ARTICULO 11. Los institutos autónomos se regirán por las normas de la presente Ley, por las de las leyes que los creen, por los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional y por los reglamentos internos de cada instituto.

Sección Segunda: Del Personal

ARTICULO 12. Pertenecen al personal directivo los titulares de los distintos órganos, deliberantes o ejecutivos, o los que corresponda dictar actos administrativo generales o individuales.

ARTICULO 13. Para ser miembro del personal directivo de un instituto autónomo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos.

La Ley de creación determinará las condiciones especiales exigibles en cada caso.

ARTICULO 14. No pueden pertenecer al personal directivo aquellas personas comprendidas dentro de algunos de los siguientes supuestos:

1°) Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad.

2°) Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.

3°) Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta.

ARTICULO 15. El Ejercicio de cualquier cargo de elección popular o de cargos de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo nacional, estatal o municipal, es incompatible con el de miembro del personal directivo de un instituto autónomo.

ARTICULO 16. Los miembros del personal directivo de los institutos autónomos no podrán tener interés en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias del instituto autónomo, so pena de remoción de cargo.

ARTICULO 17. Los funcionarios de los institutos autónomos tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos que afecten a los negocios en los cuales tuvieren interés en cuya administración o asesoramiento hubieren participado.

ARTICULO 18. Los integrantes del personal directivo de los institutos autónomos son funcionarios públicos y serán designados y removidos por el Presidente de la República conforme a la ley.

ARTICULO 19. Los empleados de los institutos autónomos son funcionarios públicos y estarán sometidos a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

Aquellos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes del instituto se considerarán, además, empleados de Hacienda. Y estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre el particular.

ARTICULO 20. El Ejecutivo Nacional podrá establecer mediante Decreto, las normas especiales en materia de sistemas de administración del personal de los institutos autónomos y en particular, de los sistemas de clasificación y remuneración, que aquellos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Sección Tercera: Del Régimen Administrativo

1. De los Acuerdos y Decisiones

ARTICULO 21. Los distintos acuerdos y decisiones de los institutos autónomos se adoptarán por los órganos competentes, con sujeción a las formalidades prescritas en la ley.

Las responsabilidades personales que pudieran derivar de tales acuerdos y decisiones alcanzarán a quienes los hayan adoptado.

Cuando se trate de un órgano colegiado no serán responsables los directivos que votaren en contra o aquellos que, no habiendo concurrido a la sesión, hicieran constar su disenso dentro de los ocho días siguientes.

ARTICULO 22. El ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en la presente ley quedará subordinada a la observancia y prelación de los reglamentos que, para la ejecución de las leyes o la coordinación de los servicios, dicte el Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 23. Los acuerdos y decisiones adoptados por los institutos autónomos en materias de su exclusiva competencia, una vez agotada la vía administrativa, sólo podrán impugnarse mediante el recurso contencioso-administrativo pertinente, sin perjuicio de las atribuciones que, para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban, al Ministro de adscripción según la Ley de creación, la cual también establecerá los lapsos de caducidad para el ejercicio de tales poderes.

ARTICULO 24. Los actos de los institutos autónomos en virtud de los cuales se contraigan obligaciones que ocasionen gastos, sin existir para satisfacer los créditos suficientes a ello destinados en el presupuesto, acarrearán la responsabilidad de quienes los hubieran dispuesto.

2. De los Contratos

ARTICULO 25. Son contratos administrativos de los institutos autónomos:

- 1º) Los contratos de obras públicas, o de concesiones de obras públicas.
- 2º) Los contratos que tuvieren por objeto el uso de bienes del dominio público.
- 3º) Los contratos que tuvieren por objeto el aprovechamiento, la explotación o el uso preferencial o exclusivo de recursos naturales, renovables o no.
- 4º) Los contratos en los cuales la obligación principal del contratante constituye la prestación de un servicio público, o este directamente relacionado con el mismo.

5º) Los contratos que tengan por objeto la realización de operaciones de crédito público.

6º) Los que por su naturaleza revistan dicha característica.

ARTICULO 26. En los contratos administrativos celebrados por los Institutos Autónomos se considerarán incluidas las Cláusulas siguientes:

1º) El Instituto podrá introducir alteraciones en el objeto del contrato, pero si tales alteraciones se deriva algún perjuicio directo para el contratante, éste tendrá derecho a una justa y razonable indemnización;

2º) El Instituto podrá rescindir unilateralmente el contrato, pero deberá resarcir al contratante de los daños directos que deriven de la rescisión salvo aquellos que sean causados por el incumplimiento de éste; y

3º) En caso de incumplimiento del contratante el Instituto podrá ejecutar el contrato o hacerlo cumplir por un tercero, por cuenta del contratante en ambos supuestos.

ARTICULO 27. Nadie que esté al servicio de los institutos autónomos podrá negociar o celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí, ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones establecidas en esta o en otras leyes.

Se exceptúan de la prohibición establecida en este artículo, los contratos que tuvieren por objeto la compra, construcción, refacción o arrendamiento de vivienda para uso de las personas mencionadas o de su familia, y los convenios relativos a enajenación de bienes por causa de utilidad pública. Asimismo, quedan exceptuados los contratos para la utilización de servicios públicos, los contratos de adhesión y cualquier otro contrato en que la persona del contratante no pueda influir en las condiciones de la contratación.

La prohibición establecida en este artículo alcanza a quienes hubieren estado al servicio de las entidades mencionadas hasta un año antes de la fecha en que se pretenda celebrar el contrato.

ARTICULO 28. Sin perjuicio de que se demuestre la interposición de personas en otros casos, se considerarán personas interpuestas el padre, la madre, los descendientes y el cónyuge de la persona respecto de la cual obra la prohibición, y las sociedades civiles, mercantiles o de hecho y las comunidades, en las cuales dichas personas o las consideras interpuestas, hayan tenido hasta un año antes de la celebración del contrato, o hayan adquirido dentro del año siguiente a la misma, el treinta por ciento, por lo menos, de su capital social o del valor de la cosa común, según el caso, salvo que lo hubieren por herencia.

ARTICULO 29. Los contratos realizados en contravención a lo dispuesto en los artículos anteriores son de nulidad absoluta, sin perjuicio de las responsabilidades en que los contraventores incurran conforme a ésta y otras leyes.

ARTICULO 30. Los órganos competentes de los institutos autónomos determinarán las condiciones especiales a que estarán sujetos los contratos administrativos que corresponda celebrar al instituto.

ARTICULO 31. Los institutos autónomos podrán introducir alteraciones en el objeto del contrato administrativo; pero si de tales alteraciones se deriva algún per-

juicio directo para el contratante, éste tendrá derecho a una justa y razonable indemnización.

ARTICULO 32. Los contratos de los institutos autónomos deberán ser celebrados mediante licitación o concurso conforme a lo que determine el Reglamento, el cual preverá, asimismo, el procedimiento que será utilizado cuando la licitación o el concurso no fuere posible o resultare contrario a los intereses de la República.

ARTICULO 33. Cuando el contrato haya de obligar al pago de alguna cantidad no podrá anunciarse la licitación si no existe en el presupuesto el crédito suficiente.

ARTICULO 34. Siempre que haya de contraerse una obligación en virtud de la cual deban efectuarse los pagos por períodos superiores a un año, o bien el importe de los mismos excede del crédito consignado en el presupuesto vigente, será necesario obtener la autorización del Ministro de adscripción para distribuir la cantidad complementaria en los presupuestos sucesivos, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de Crédito Público.

ARTICULO 35. Los institutos autónomos podrán contratar con bancos o institutos de crédito los servicios de custodia, tesorería y cobranzas.

ARTICULO 36. Corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de las acciones sobre nulidad, interpretación, cumplimiento o resolución de los contratos administrativos.

3. *Del Régimen de Planificación Presupuestario y Financiero.*

ARTICULO 37. Los institutos autónomos, como organismos de la administración descentralizada planificarán sus actividades, participarán en la formulación de los planes sectoriales y del Plan de la Nación en el área de su competencia y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan.

El Consejo Sectorial correspondiente tendrá a su cargo la definición de la política que guiará la acción del instituto, la cual podrá ser establecida mediante directrices generales o específicas, dentro de la orientación del Plan de la Nación.

ARTICULO 38. Los institutos autónomos establecerán un índice de previsiones donde consignarán en forma ordenada, el conjunto de actividades que, de acuerdo con el Plan de la Nación, desarrollarán progresivamente en los sucesivos programas anuales.

El índice de previsiones se someterá al conocimiento del Consejo Sectorial correspondiente, el cual lo elevará al conocimiento del Presidente de la República, con las observaciones que le merezca.

ARTICULO 39. Las realizaciones que deban tener lugar en el transcurso de cada año estarán contenidas en el correspondiente programa anual, en el cual se describirán los programas propuestos detallando las inversiones, costos y recuperaciones que originen, conforme a la política definida por el Consejo Sectorial.

La gestión financiera de los institutos autónomos durante cada ejercicio presupuestario se regirá por su respectivo presupuesto ordinario, coincidente en el tiempo, con el Presupuesto Nacional.

ARTICULO 40. Los proyectos de presupuestos por programa de los institutos autónomos deberán ser enviados a la Oficina Central de Presupuesto y contendrán una estimación de los estados financieros y del presupuesto de caja, así como toda aquella información económica, financiera y administrativa que se requiera para

finés de programación, evaluación y control del gasto público, y serán elaborados conforme a las normas técnicas que dicte dicha Oficina.

ARTICULO 41. La Oficina Central de Presupuesto establecerá con la debida anticipación, el calendario que regirá la preparación, presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos y la solicitud de aportes presupuestarios.

ARTICULO 42. Los proyectos de presupuesto de los institutos autónomos deberán ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, en la oportunidad que fije el Reglamento, por órgano del Consejo Sectorial respectivo, el cual presentará los presupuestos de los institutos autónomos, individualmente y consolidados por sectores, con las observaciones que le merezcan.

En caso de que el Congreso modificare los aportes previstos en el proyecto de Ley de Presupuesto de algún instituto autónomo, los ajustes que deba realizar el instituto, deberán ser sometidos a la misma aprobación establecida en este Artículo.

ARTICULO 43. En todo lo no previsto en esta sub-sección, la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de los institutos autónomos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

4. *Del Régimen Contable*

ARTICULO 44. Los institutos autónomos están obligados a llevar contabilidad en la que se refleje su gestión y su situación financiera, con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

ARTICULO 45. Los directivos de los institutos autónomos rendirán cuenta formal y justificada de las operaciones efectuadas en cada ejercicio, con los documentos que acrediten su exactitud y legalidad.

La estructura de dicha cuenta general se ajustará al modelo que disponga la Contraloría General de la República.

ÚNICO. La cuenta será sometida al Ministro de adscripción y, por su intermedio al Consejo Sectorial correspondiente.

ARTICULO 46. Los cajeros, depositarios o habilitados y cuantos custodien fondos de los institutos autónomos, aparte de rendir al órgano directivo las cuentas que reglamentariamente se le exijan, le someterán una recapitulación de las cuentas anuales, con los datos del arqueo, dentro de los treinta días siguientes a la expiración del ejercicio económico.

ARTICULO 47. La cuenta general deberá formalizarse dentro de los sesenta días siguientes a la terminación del ejercicio económico, para ser entregada, al finalizar dicho plazo, al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República.

ARTICULO 48. Corresponde al respectivo Consejo Sectorial efectuar el análisis de los resultados de la gestión anual de los institutos autónomos, estableciendo, con el examen de la cuenta general, la relación entre las inversiones o gastos y los beneficios y objetivos logrados.

Los Ministros someterán al Congreso la cuenta de los institutos autónomos que les estén adscritos, acompañada del informe que elabore el Consejo Sectorial.

5. De los bienes

ARTICULO 49. Los bienes pertenecientes al patrimonio de los institutos autónomos serán del dominio público o del dominio privado conforme a las previsiones del Código Civil, y los del dominio público en ningún caso estarán sujetos a embargo o secuestro ni se expedirá contra ellos ejecución forzosa alguna.

ARTICULO 50. Los bienes que el Estado adscriba a los institutos autónomos para el cumplimiento de sus fines podrán conservar su calificación jurídica originaria. En la ley de creación se podrá establecer que los institutos autónomos que reciban determinados bienes no adquirirán su propiedad, y los utilizarán exclusivamente para el cumplimiento de sus fines.

6. Del Régimen de Archivos

ARTICULO 51. Los archivos de los Institutos y Servicios Autónomos son por naturaleza reservados para el servicio oficial.

Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización previa, especial y concreta del órgano superior respectivo.

El carácter reservado de dichos Archivos no excluye el derecho de los particulares de tener acceso a los expedientes de conformidad con lo que establezca la Ley respectiva.

ARTICULO 52. En cada Organismo habrá un archivo general donde se conservarán los expedientes que tengan más de tres años de terminados o paralizados en los archivos de cada una de sus dependencias y todas las gacetas y demás publicaciones que deban ser archivadas.

ARTICULO 53. El Reglamento de la Presente Ley y los Reglamentos Orgánicos internos respectivos, determinarán la organización y funcionamiento de los archivos, así como los funcionarios que tiene acceso a los mismos.

ARTICULO 54. Se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos a conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin previa autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido, asimismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o hayan tramitado en sus respectivas oficinas.

ARTICULO 55. Las copias certificadas que solicitaren las personas que acrediten interés legítimo o cualquier autoridad, sólo se expedirán por orden expresa del Ministro respectivo y serán firmadas por el funcionario correspondiente, salvo que por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que los documentos cuya certificación se solicita son de carácter reservado o confidencial.

ARTICULO 56. Para expedir copias certificadas de planos y diseños por procedimientos que requieran conocimientos técnicos especiales, el órgano superior respectivo nombrará un experto para ejecutar la copia, quien deberá prestar juramento de cumplir fielmente su cometido, antes de realizar el trabajo.

Los honorarios del experto se fijarán previamente en acto verificado ante el funcionario correspondiente y serán por cuenta del solicitante, quien deberá consignarlos en la oficina respectiva de la expedición de la copia. La copia que se obtuviere la certificará el funcionario correspondiente con constancia del nombramiento del experto, de la aceptación del cargo, de la prestación de juramento y con declaración del experto que lo haya ejecutado de ser copia fiel del original y demás especificaciones tendientes a identificarlo. El experto deberá firmar la copia.

ARTICULO 57. Se prohíbe la expedición de certificaciones de mera relación, es decir, aquellas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dato de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones.

Sin embargo, podrán expedirse certificados sobre datos de carácter estadístico, no reservados, que consten en expedientes o registros oficiales, que no hayan sido publicados y siempre que no exista prohibición expresa al respecto.

ARTICULO 58. Los documentos originales emanados de los intereses y dirigidos a los órganos de la Administración Pública, para la tramitación de un asunto, deben devolverse a sus presentantes si así lo solicitaren y se dejará, siempre, copia certificada de ellos en el expediente.

ARTICULO 59. Todo aquel que presentare petición o solicitud ante la Administración Pública, tendrá derecho a que se le expida copia certificada de dicha solicitud, de los documentos acompañados y de la providencia que hubiere recaído; pero no de los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios u organismos que hubieren intervenido en la tramitación del asunto, ni de los recaudos que la dependencia oficial hubiere agregado.

ARTICULO 60. No se podrá ordenar la exhibición o inspección general de los archivos de ninguna de las dependencias sino por los organismos a los cuales la Ley atribuya específicamente tal función.

Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial.

ARTICULO 61. Los gastos y derecho que ocasionen la expedición de copias certificadas conforme a lo establecido en los artículos anteriores serán por cuenta de los interesados.

ARTICULO 62. Los expedientes de las diversas dependencias podrán ser conservados mediante sistemas fotográficos de reproducción. En estos casos, podrá procederse a la desincorporación y destrucción de los documentos originales.

El reglamento determinará las formalidades que han de cumplirse para la reproducción de documentos y expedientes mediante tales sistemas, así como aquellas relativas a la desincorporación y destrucción de los originales.

ARTICULO 63. Nadie que esté al servicio de la República podrá negociar o celebrar contrato alguno con ella, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otra, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

La prohibición establecida en este Artículo alcanza a quienes hubieren estado al servicio de la República hasta un año antes de la fecha en que se pretenda negociar o celebrar el contrato.

Se exceptúan de la prohibición contemplada en este Artículo, los contratos que tuvieren por objeto la compra, construcción, refacción o arrendamiento de vivienda para uso de las personas mencionadas o de su familia; los convenios relativos a la enajenación de bienes por causa de utilidad pública; los contratos para la utilización de servicios públicos; los contratos de adhesión y cualquier otro contrato en que la persona del negociador o contratante no pueda influir en el otorgamiento y condiciones de la contratación.

ARTICULO 64. Sin perjuicio de que se demuestre la interposición de personas en otros casos, se considerarán personas interpuestas el padre, la madre, los descendientes y el cónyuge de la persona respecto de la cual obre la prohibición. Se considerarán igualmente personas interpuestas, las sociedades civiles, mercantiles o de hecho y las comunidades, en las cuales quien esté al servicio de la República, haya tenido hasta un año antes de la negociación o celebración del contrato, o haya adquirido dentro del año siguiente a las mismas, el treinta por ciento, por lo menos, de los intereses, acciones o cuotas de participación, según el caso, salvo que las hubieren por herencia.

ARTICULO 65. Los contratos celebrados en contravención de lo dispuesto en los Artículos anteriores serán nulos, de nulidad absoluta, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran los infractores y las indemnizaciones a que pudiere haber lugar conforme a la Ley.

Sección Cuarta: De la intervención, disolución y liquidación de los institutos autónomos

1. De la intervención

ARTICULO 66. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá acordar la intervención de un instituto autónomo, por su propia iniciativa o a propuesta del Ministro de adscripción o del respectivo Consejo Sectorial, en los siguientes casos:

1º) Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con un déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos;

2º) Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos;

3º) Cuando, en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en un ochenta por ciento del monto de ingresos consignados en el presupuesto;

4º) Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio.

5º) Cuando a juicio del Presidente de la República existan razones que la justifiquen.

ARTICULO 67. El decreto donde se acuerde la intervención dispondrá que, durante el plazo de la misma, los órganos directivos del instituto autónomo sean sustituidos por una Junta Interventora de tres o cinco funcionarios cuyo nombramiento y revocación hará el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Hacienda.

ARTICULO 69. La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos de rehabilitación conforme a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario.

La Junta Interventora se circunscribirá a realizar los actos de administración estrictamente necesarios para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las medidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio.

ARTICULO 70. El Consejo Sectorial correspondiente examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y de acuerdo a sus resultados recomendará si procede exigir alguna responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los componentes de los órganos directivos.

ARTICULO 71. La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la Hacienda del instituto intervenido.

El decreto del Consejo de Ministros en el que se decida restituirlo a su régimen normal dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos.

2. De la disolución y liquidación

ARTICULO 72. Los institutos autónomos podrán ser disueltos por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, oída la opinión de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada, cuando no les fuera posible continuar cumpliendo el objeto para el cual fueron creados o bien resultaren de alguna manera perjudiciales o carentes de utilidad.

ARTICULO 73. Al decretarse la disolución de un instituto autónomo el Ministro de adscripción designará inmediatamente una comisión liquidadora compuesta por cinco funcionarios quienes se dedicarán al desempeño de la misión asignada con preferencia a cualquier otra que tuvieran encomendada.

La comisión liquidadora, además de realizar los actos de administración imprescindibles, establecerá el activo y el pasivo del instituto y redactará un informe sobre la mejor manera de saldar las obligaciones pendientes.

El informe de la comisión liquidadora será considerado por el Consejo Sectorial correspondiente el cual establecerá las bases de la liquidación y las presentará a la consideración y aprobación del Consejo de Ministros.

ARTICULO 74. Una vez aprobadas las bases de la liquidación conforme al artículo anterior, el monto de los saldos acreedores, los medios de pagos y sus correspondientes plazos podrán ser estipulados en un convenio que será celebrado entre la República y los acreedores del instituto.

Los bienes en poder del instituto autónomo disuelto serán clasificados en disponibles e indisponibles, según sean o no afectables a la liquidación, de acuerdo a su naturaleza jurídica.

Los bienes indisponibles se reintegrarán al patrimonio de la República o del ente que indique el Decreto que ordenó la disolución.

CAPITULO II. DE LOS SERVICIOS AUTÓNOMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

ARTICULO 75. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica tienen por objeto la realización de los cometidos establecidos en el Artículo 6 siempre que el Ejecutivo Nacional estime que para ello no es necesario crear una persona jurídica distinta de la República.

ARTICULO 76. Los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica también podrán tener por objeto el desarrollo de áreas o programas específicos con el carácter de Autoridades Únicas. En este caso, los servicios de los Ministerios, los Institutos Autónomos, las Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado, estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Únicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro de un programa global previamente aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

En el Decreto de creación se establecerán las atribuciones, estructura y organización interna de las Autoridades Únicas, así como su relación con los órganos centrales de planificación y con los entes vinculados al proceso de regionalización.

ARTICULO 77. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica dependen jerárquicamente de un Ministro y deberán ser creados y organizados por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, previa opinión favorable de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada. En el Decreto de creación se establecerá el grado de autonomía administrativa financiera y de gestión que se les acuerde conforme a lo previsto en esta Ley.

Sin embargo, cuando dichos servicios requieran para su funcionamiento de una asignación en el presupuesto Nacional, no podrán operar válidamente hasta tanto el crédito correspondiente no haya sido incluido en la respectiva Ley de Presupuesto o en el acuerdo que autorice un crédito adicional.

ARTICULO 78. Los créditos acordados en el Presupuesto Nacional a los servicios autónomos deberán ser globales a la Partida correspondiente.

ARTICULO 79. La administración y gestión de los servicios autónomos, estará a cargo de un Director nombrado por el respectivo Ministro.

Son atribuciones del Director:

1º) Presentar a la aprobación del Ministro el programa de actividades del servicio, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación.

2º) Elaborar el proyecto de presupuesto anual del servicio y someterlo a la aprobación del Ministro.

3º) Gestionar la obtención de recursos financieros.

4º) Presentar a la consideración del Ministro la Memoria y Cuenta anual del respectivo servicio.

5º) Ejercer la gestión diaria de las actividades del servicio, dentro de los límites señalados en el Decreto de creación.

ARTICULO 80. Los servicios autónomos gozan de autonomía administrativa, y en tal virtud, tienen la facultad de administrar e invertir directamente a los fines para los cuales han sido instituidos, los ingresos provenientes de las asignaciones que reciban, conjuntamente a los que perciban por la realización de sus operaciones y actividades, y de otras dependencias públicas o de los particulares.

ARTICULO 81. Los servicios autónomos gozan de autonomía financiera y sus ingresos no formarán parte de la masa del Tesoro, ni sus gastos se girarán contra ésta.

El Decreto de creación determinará el destino que haya que darse a los beneficios obtenidos en la gestión anual del servicio, y se podrán afectar al mismo determinados ramos de rentas.

ARTICULO 82. Los servicios autónomos gozan de autonomía de gestión de conformidad con el Decreto que los cree.

ARTICULO 83. Los servicios autónomos no estarán sujetos al régimen ordinario de ejecución presupuestaria, pero sus Directores deberán obtener la autorización del Ministro respectivo en cuanto a la administración y distribución anual de sus recursos.

ARTICULO 84. La estructura de los presupuestos de las dependencias a las cuales se refiere este Capítulo se ajustará, en cuanto sea aplicable, a lo previsto en los Artículos 37 y siguientes.

ARTICULO 85. La modificación o supresión de los servicios autónomos sólo se podrá realizar por decisión del Consejo de Ministros, oída la opinión de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada.

En los casos de supresión y cuando se requiera la intervención de alguno de estos servicios, se observará, en cuanto sea aplicable, lo previsto en los Artículos 51 y siguientes de esta Ley.

CAPITULO III. DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

ARTICULO 86. Las empresas del Estado se regirán por las disposiciones del Código de Comercio y de la legislación civil y laboral, salvo lo establecido en la presente Ley.

ARTICULO 87. Las empresas del Estado sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas o de sociedades de responsabilidad limitada y deberán ser creadas conforme a lo previsto en el Código de Comercio.

Las Corporaciones Sectoriales tendrán siempre la forma de sociedad anónima.

La República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado de capital totalmente público podrán constituir empresas del Estado con un sólo accionista.

ÚNICO. En los casos de empresas del Estado de único accionista, los derechos societarios podrán ser ejercidos por el ente titular de las acciones, a través de actos

individuales que serán inscritos en los libros respectivos y en el Registro Mercantil en los casos en que la legislación comercial lo requiera.

ARTICULO 88. La República, las Corporaciones Sectoriales, y las demás empresas del Estado podrán tener participaciones en todo tipo de sociedades mercantiles. Cuando dichas participaciones sean en una proporción menor al cincuenta por ciento y mayor al veinticinco por ciento del capital o el patrimonio de cualquier empresa, las empresas recibirán el nombre de Empresas Mixtas.

Las participaciones en empresas mixtas se regirán por lo establecido en este Capítulo, en cuanto sea aplicable.

En los estatutos de estas empresas mixtas se establecerá que toda modificación de los mismos habrá de contar con el voto favorable de lo menos el 80[^] de las acciones.

ARTICULO 89. la creación de empresas o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades ya existentes por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, requerirá la decisión previa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin que sea necesario obtener ninguna otra autorización, salvo lo relativo al cumplimiento de sus mecanismos de decisión interna.

Se exceptúa de lo previsto en este Artículo las adquisiciones que deriven de una dación o pago o sean consecuencia de una condenatoria por enriquecimiento ilícito. En estos casos, el ente que hubiere recibido las acciones o participaciones deberá desprenderse de las mismas, salvo que el Presidente de la República en Consejo de Ministros determine lo contrario.

ARTICULO 90. Los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por la Corporación Sectorial que se indiquen en la decisión que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes. Con respecto a las Corporaciones Sectoriales, tales derechos serán ejercidos por el Ministro que designe el Presidente de la República.

ARTICULO 91. El aporte de la República, de las Corporaciones Sectoriales y de las demás empresas del Estado en otras empresas podrá consistir en cualquier clase de aportación valorable en dinero tales como: Concesión de privilegios de exclusividad; exoneración de impuestos, tasas y demás contribuciones; compensación de riesgos; garantías de interés al capital invertido por particulares; primas y subvenciones; aporte tecnológico; anticipos financieros; concesión de uso de bienes del dominio público o de bienes de usufructo; y aportes de dinero, en títulos públicos o en especie.

A los efectos de la limitación de la responsabilidad del Estado a su aporte societario, la parte de éste que no esté constituido por dinero deberá ser apreciada en su valor equivalente en la oportunidad en la cual se realice el respectivo aporte.

ARTICULO 92. El personal al servicio de las empresas del Estado no tendrá el carácter de funcionario público. Sin embargo, a los integrantes de sus órganos directivos les será aplicable lo previsto por los Artículos 13, 14, 15 y 16 de esta Ley Orgánica.

ARTICULO 93. Los proyectos de presupuesto de las empresas del Estado deberán ser sometidos por la Corporación Sectorial respectiva, individualmente y agregados por sectores, a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, en la oportunidad que fije el Reglamento. En el caso de que el Congreso modifique los aportes previstos en el Proyecto de Ley de Presupuesto para alguna empresa del Estado, los ajustes que deba realizar la empresa, deberán ser sometidos a idéntica aprobación.

ARTICULO 94. Se deberá notificar al Procurador General de la República de toda demanda contra una empresa del Estado.

Las medidas judiciales que se dicten contra bienes de las empresas del Estado cuando estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública nacional, se regirán por lo dispuesto en el Artículo A6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

ARTICULO 95. En caso de quiebra de una empresa del Estado, si el Ejecutivo Nacional considerase conveniente hacer excluir de la masa de la quiebra algunos bienes de la fallida, lo indicará al Juez de la causa, expresando la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

ARTICULO 96. En ningún caso podrá el Juez de la quiebra autorizar la continuación del giro de la empresa del Estado fallida.

ARTICULO 97. El Presidente de la República podrá acordar la liquidación de las empresas del Estado que se encuentren en alguno de los supuestos previstos por el Artículo 51 de esta Ley.

En estos casos, el Ministro que ejercite los derechos societarios en la Corporación Sectorial respectiva, tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado, a través de los órganos de la empresa.

ARTICULO 98. Las empresas del Estado deben remitir a las Corporaciones Sectoriales respectivas y a través de éstas, a la Contraloría General de la República dentro de tres meses siguientes a la fecha de terminación de su ejercicio anual, copias del Balance y del estado general de ganancias y pérdidas correspondiente a dicho ejercicio, adjuntos a un informe explicativo y ampliatorio de dichos documentos en el que se analice detalladamente la gestión y la situación de la entidad en dicho período. Las Corporaciones Sectoriales enviarán directamente a la Contraloría General de la República la misma información sobre su administración anual.

TITULO III
DE LA ORGANIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA
CAPITULO I.
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 99. Los institutos y servicios autónomos y las empresas del Estado se organizarán en los sectores de la actividad pública que establece la presente Ley.

A tales efectos, respecto de los institutos y servicios autónomos se establecen Consejos Sectoriales que centralizarán las relaciones de aquellos con la Administración Central.

Las empresas del Estado se integran en Corporaciones Sectoriales, que constituidas como sociedades anónimas, actuarán como empresas matrices tenedoras de las acciones de las demás empresas del Estado y de las empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas de cada sector.

ARTICULO 100. Los institutos y servicios autónomos coordinados por los Consejos Sectoriales y las empresas del Estado integradas en Corporaciones Sectoriales forman el sistema de la administración descentralizada, destinado a racionalizar la planificación, coordinación, supervisión y control de dichas entidades.

ARTICULO 101. Los Consejos Sectoriales de institutos y servicios autónomos y las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado tendrán en su respectivo sector, las siguientes funciones:

1. Colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividades propuestos por cada uno de los organismos de la administración descentralizada con el Plan de la Nación;

2. Examinar los proyectos de presupuesto de los organismos de la administración descentralizada, armonizar los programas del sector entre sí e informar lo pertinente a la Oficina Central de Presupuesto;

3. Recomendar al Presidente de la República las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento o coordinación del sector respectivo;

4. Racionalizar los sistemas y procedimientos de los organismos de la administración descentralizada;

5. Establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de los organismos del sector, atendiendo a su especificidad y en un todo conformes a las normas generales que sobre la materia establezca el Ejecutivo Nacional y la Contraloría General de la República.

6. Establecer la organización interna del Consejo o Corporación Sectorial, sin perjuicio de las normas generales que al efecto dicte el Ejecutivo Nacional.

7. Evaluar en forma continua los resultados de la gestión de los organismos de la administración descentralizada e informar de los mismos, por lo menos una vez por trimestre. Este informe deberá ser igualmente remitido al Ministro que ejerza los derechos accionarios en la Corporación Sectorial, a las Oficinas Centrales de Presupuesto y de Planificación del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y a la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda.

8. Las demás que les asigna esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 102. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá establecer los mecanismos que estime convenientes para la coordinación, supervisión y control de las actividades de los Consejos y Corporaciones Sectoriales a objeto de promover el mejor cumplimiento de sus finalidades específicas y de los objetivos generales definidos en el Plan de la Nación.

ARTICULO 103. Los Consejos y las Corporaciones Sectoriales presentarán cada año en la oportunidad que fije el Ejecutivo Nacional una memoria explicativa de la actividad en el ejercicio, con un análisis detallado acerca de la ejecución de los planes y programas aprobados a cada organismo de la administración descentralizada para el mismo período. A tal efecto, establecerán los sistemas de control de gestión sobre los organismos de la administración descentralizada que consideren convenientes, sin perjuicio de las normas de carácter general que sobre la materia establezca el Ejecutivo Nacional.

CAPITULO II

DE LOS CONSEJOS SECTORIALES DE INSTITUTOS Y SERVICIOS AUTÓNOMOS

SECCIÓN PRIMERA: DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 104. Los Consejos Sectoriales de los Institutos y Servicios Autónomos, además de las atribuciones determinadas en el Artículo 87 de esta Ley, tendrán las siguientes facultades:

1. Coordinar la actuación de los institutos y servicios autónomos del sector respectivo de manera que se asegure su participación en la elaboración del Plan de la Nación;
2. Vigilar porque los institutos y servicios autónomos del sector ejecuten coordinadamente la política definida por el Consejo Sectorial, conforme a lo previsto en el Plan de la Nación.
3. Consolidar y coordinar los presupuestos de los institutos y servicios autónomos del sector;
4. Proponer al Presidente de la República las reformas necesarias ten dientes a modificar, eliminar o crear los institutos y servicios autónomos que operen en el sector;
5. Las demás que se establezcan en esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 105. Se constituyen los siguientes Consejos Sectoriales de institutos y servicios autónomos; Consejo Sectorial de Promoción y Protección Social; Consejo Sectorial de Previsión y Seguridad Social; Consejo Sectorial de Salud; Consejo Sectorial de Infraestructura Física; Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario; Consejo Sectorial de Desarrollo Cultural; y Consejo Sectorial de Desarrollo Regional.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá disponer la fusión, división o transformación de los Consejos Sectoriales regulados en este Capítulo, o la creación de otros nuevos.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, el Consejo Nacional de la Cultura, el Consejo Venezolano de la Industria y el Consejo Nacional de Universidades, además de las atribuciones que les confieren sus leyes de creación, tendrán las que esta Ley asigna a los Consejos Sectoriales,

ARTICULO 106. Los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos tendrán una Secretaría permanente a cargo de la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto del Ministerio cuyo Ministro los presida, la cual tendrá a su cargo la

realización de todos los estudios de planificación y racionalización macro-administrativa del sector.

SECCIÓN SEGUNDA: DE LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL.

ARTICULO 107. La organización y funcionamiento de los Consejos Sectoriales, así como la indicación de los Ministros, Presidentes de institutos autónomos y Directores de servicios autónomos que los integren, serán determinados respecto de cada sector, mediante Decreto, por el Presidente de la República en Consejo de Ministro.

Además, podrán integrarse a dichos Consejos Sectoriales los directivos de otras personas jurídicas creadas por el Estado que realicen actividades en el respectivo sector, hasta tanto sean transformadas en institutos o servicios autónomos.

Los Consejos Sectoriales estarán presididos por el Ministro que designe el Presidente de la República, y los institutos autónomos quedarán adscritos a los Ministros que se determinen en el Decreto respectivo.

CAPITULO III

DE LAS CORPORACIONES SECTORIALES DE EMPRESAS DEL ESTADO

ARTICULO 108. Los derechos accionarios de la República de las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado se ejercerán por los Ministros que designe el Presidente de la República.

ARTICULO 109. Las Corporaciones Sectoriales, así como las empresas del Estado cuyas acciones les pertenezcan, se regirán por las disposiciones de sus Estatutos, los cuales contendrán una cláusula que incorpore como norma interna el texto de esta Ley y de sus Reglamentos.

En el caso de las empresas mixtas, el porcentaje de las acciones del Estado en cada Empresa, así como sus disposiciones estatutarias, determinarán el grado y modalidades de participación de la respectiva Corporación Sectorial.

ARTICULO 110. Las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones determinadas en el Artículo 101 de esta Ley, tendrán las siguientes facultades, las cuales serán ejercidas plenamente respecto de las empresas de propiedad total del Estado, y en la medida y modalidades en que las respectivas participaciones y disposiciones estatutarias lo permitan, respecto de las empresas mixtas:

1. Ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales;
2. Designar las directivas de las empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones y atribuciones que conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, por su calidad de accionistas, tengan en dichas empresas;
3. Centralizar las relaciones de las empresas cuyas acciones posean, con el Ejecutivo Nacional, tanto a nivel del Ministerio Sectorial respectivo, como con el Sistema de Planificación.
4. Centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean;

5. Planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean;
6. Controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean y, en consecuencia, aprobar sus presupuestos de inversión y de operación, y evaluar periódicamente los resultados de la gestión;
7. Ejercer la representación de las participaciones del Estado en empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para su constitución;
8. Desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean; y
9. Las demás que les asigne esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 111. Se constituirán las siguientes Corporaciones Sectoriales: La Corporación Sectorial de Petróleo y Petroquímica, la Corporación Sectorial de Minería y Metalurgia; la Corporación Sectorial de Electricidad, la Corporación Sectorial de Industria y Comercio, la Corporación Sectorial de Transporte y Comunicaciones y la Corporación Sectorial Financiera.

ARTICULO 112. El Ejecutivo Nacional podrá disponer la fusión, división y liquidación de las Corporaciones Sectoriales y de las demás empresas del Estado y el traslado de las empresas o parte de ellas de un sector a otro, mediante la transferencia de acciones entre una y otra Corporación. Asimismo, podrá disponer la creación de nuevas Corporaciones Sectoriales, previa aprobación de las Comisiones de Finanzas del Congreso o de la Comisión delegada.

ARTICULO 113. A los efectos de la reorganización de los entes descentralizados conforme se determina en este Capítulo, el Ejecutivo Nacional dispondrá lo necesario para su transformación en sociedades anónimas cuando ello fuere pertinente. Asimismo, se autoriza al Ejecutivo Nacional para disponer la fusión, división, liquidación y transferencia de activos de los organismos de la administración descentralizada a objeto de establecer una estructura más eficiente en cada sector.

ARTICULO 114. El Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto, determinará los entes descentralizados que integrarán las respectivas Corporaciones Sectoriales, y a tal efecto dispondrá la transferencia de las acciones de las empresas del Estado a las respectivas Corporaciones Sectoriales y la transformación en empresas del Estado de aquellos entes que no lo sean.

TITULO IV

DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

CAPITULO I

DEL CONTROL PARLAMENTARIO

ARTICULO 115. El Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, tengan una participación superior al veinticinco por ciento del capital social, con la indicación, para cada una de ellas, del monto de la misma y de su naturaleza jurídica, objeto y filiales. En dicha lista se indicarán, además, los nombres de los directores de dichas empresas.

Respecto de las empresas del estado se deberá adjuntar a dicha documentación el último balance y el estado de ganancias y pérdidas y en caso de que el Proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación o subvención del Estado a dichas empresas, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

ARTICULO 116. Los institutos autónomos y las empresas del Estado, deberán remitir a las Comisiones de los cuerpos legislativos nacionales, a su requerimiento, la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos, el índice de previsiones aprobado por el órgano respectivo, el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de las cuentas, así como copia autorizada de toda clase de documentos relacionados con el curso de sus actividades administrativas, económicas y financieras.

A su vez los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de empresas del Estado comunicarán a las mismas Comisiones las recomendaciones y disposiciones que adopte do conformidad con lo previsto en el Capítulo III de este Título.

ARTICULO 117. Los miembros de los Consejos Sectoriales de los institutos autónomos y los directivos de las Corporaciones Sectoriales de las empresas del Estado están obligados a comparecer ante las Comisiones competentes de los cuerpos legislativos nacionales, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

CAPÍTULO II

DEL CONTROL EXTERNO A CARGO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

ARTICULO 118. La Contraloría General de la República ejercerá sus facultades de control sobre la administración descentralizada en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

ARTICULO 119. En relación a las Corporaciones Sectoriales y a las demás Empresas del Estado la Contraloría General de la República no ejercerá funciones de control previo, sino exclusivamente las de auditoría externa y control posterior, independientemente de las demás auditorías que dichas empresas decidan contratar.

ARTICULO 120. La Contraloría General de la República enviará copia de todas las actuaciones que cumpla en relación con la administración descentralizada al Congreso y al Ministro de adscripción respectivo o al que corresponda ejercer los derechos accionarios de la República.

CAPITULO III

DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DEL CONTROL DE TUTELA

ARTICULO 121. El control de tutela de los institutos autónomos se ejercerá por los Ministros, a quienes hayan sido adscritos o se adscriban, en los términos establecidos en la presente Ley y los Reglamentos. Con tal carácter, los Ministros ejercerán permanentemente las funciones de supervisión y control sobre los institutos autónomos adscritos a sus respectivos ministerios.

El Consejo de Ministros podrá disponer por Decreto la intervención del Ministro de Hacienda en ciertos actos de control de tutela. En estos casos, el respectivo acto de control se tomará por resoluciones conjuntas.

ARTICULO 122. Los Ministros del Ejecutivo Nacional podrán dictar mediante resoluciones, directivas generales o normas que precisen la orientación de las actividades básicas de los institutos autónomos que les estén adscritos.

ARTICULO 123. Deberán ser autorizados por el Ministro de adscripción respectivo, los siguientes actos de los institutos autónomos:

- a) Los compromisos financieros que excedan del monto que establezca el Ejecutivo Nacional.
- b) Las enajenaciones de bienes que constituyan parte del activo fijo.
- c) Los otros que determine esta Ley y la respectiva Ley de creación.

ARTICULO 124. Deberán ser aprobados por el Ministro de adscripción respectivo, los siguientes actos y documentos de los institutos autónomos:

- a) El proyecto de presupuesto anual de gastos e ingresos.
- b) El balance y estado general de ganancias y pérdidas.
- c) Los reglamentos internos dictados por los órganos competentes de los institutos autónomos.
- d) Los nombramientos del personal que determine la Ley de creación del Instituto.
- e) Los otros que determinen las Leyes.

ARTICULO 125. El Ministro adscripción respectivo tiene la más amplias facultades de fiscalización de los institutos autónomos. En tal virtud, en cualquier momento puede designar Comisarios del Gobierno en quienes delegue dichas funciones, los cuales tendrán derecho a asistir, con voz, pero sin voto, a las deliberaciones de la Junta Administradora del Instituto.

Asimismo, el Ministro de adscripción puede designar el final de cada ejercicio del Instituto, auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estado financiero del ente, con las más amplias facultades de revisión de documentos, correspondencia y todo tipo de escrituras. El resultado de dicha labor debe ser enviado por el Ministro de adscripción al Consejo Sectorial respectivo y al Congreso.

ARTICULO 126. Los Ministros darán cuenta anual al Congreso, en la Memoria y Cuenta de los Despachos, del ejercicio de las actividades de control de tutela sobre los institutos autónomos que les estén adscritos.

CAPÍTULO IV

DEL CONTROL ADMINISTRATIVO ACCIONARIO

ARTICULO 127. Los Ministros que tengan la representación de las acciones de la República en las Corporaciones Sectoriales, ejercerán en tanto que representantes del único accionista o del accionista mayoritario, o como miembros de la asamblea, el control accionario previsto en los correspondientes estatutos.

ARTICULO 128. Los Ministros que tengan la representación de las acciones de la República en las Corporaciones Sectoriales podrán dictar, mediante resolucio-

nes, las directivas generales o normas a que se refiere el Artículo 122 de la presente Ley.

ARTICULO 129. Los Ministros que ejerzan la representación de la República en las asambleas de las Corporaciones Sectoriales darán cuenta anual al Congreso, en la respectiva Memoria y Cuenta, del ejercicio de los derechos accionarios y del control administrativo accionario sobre las Corporaciones Sectoriales.

CAPÍTULO V DEL CONTROL JERÁRQUICO

ARTICULO 130. El Ministro respectivo ejercerá sobre los servicios autónomos sin personalidad jurídica el control jerárquico ordinario en las relaciones de la Administración Central. Sin embargo, en cuanto sean aplicables, ejercerá las facultades de control previstas en el presente Capítulo.

CAPITULO VI DEL CONTROL DE GESTIÓN

ARTICULO 131. Los Consejos y las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones que se les confieren en el Título III de esta Ley, ejercerán, respecto de los institutos autónomos y las empresas del Estado correspondientes, un control permanente de la gestión de los entes descentralizados, para lo cual podrán:

1. Inspeccionar la ejecución de los programas a cargo de dichos entes; evaluar los resultados obtenidos; y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos;
2. Practicar auditorías periódicas en los distintos organismos descentralizados e indagar a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros;
3. Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por los entes controlados;
4. Realizar inspecciones en cualesquiera de los entes sujetos a control, a fin de informarse sobre los métodos y procedimientos de manejo, inversión y custodia de fondos, valores, materiales y bienes en general sobre la contabilidad, la comprobación de la misma y las operaciones en ella incluidas; y hacer sugerencias referentes al perfeccionamiento de tales métodos para la mejor fiscalización y control;
5. Supervisar las contrataciones que celebren los organismos de la administración descentralizada y verificar que en ellas se estipulen precios justos y razonables, intereses adecuados y garantías suficientes.
6. Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de los institutos y empresas del Estado, censurándola en su caso, y comunicarlo al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República según los casos;
7. Solicitar del Ejecutivo Nacional que se proceda a la intervención de algún instituto autónomo.
8. Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de algún instituto autónomo o de una empresa del Estado.
9. Las demás que les asignen la Ley o les atribuya el Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 132. Corresponde al Presidente de la República, a través de los Ministros, ejercer el control de gestión sobre las Corporaciones y Consejos Sectoriales de la Administración descentralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 102.

TÍTULO V

DE LA REPRESENTACIÓN LABORAL O DE LA POBLACIÓN CONSUMIDORA O USUARIA EN LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

ARTICULO 133. En los directorios, juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados, en la forma y condiciones establecidas en la Ley y su Reglamento.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, determinará las excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertos institutos autónomos y empresas del Estado, en los que la representación laboral será sustituida por una representación de la población consumidora o usuaria de servicios públicos.

El Ejecutivo Nacional determinará por vía reglamentaria la forma y modalidades de la representación de la población consumidora o usuaria de determinados servicios.

ARTICULO 134. La representación prevista en este Capítulo no procederá en los servicios autónomos sin personalidad jurídica, ni en los Consejos Sectoriales de institutos autónomos.

TÍTULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 135. El Presidente de la República en Consejo de Ministros, dictará, dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente Ley, todas las medidas tendientes a ejecutar lo dispuesto en el Título III de la misma, a cuyo efecto queda autorizado para disponer la fusión, división, supresión, liquidación y transformación de los institutos y servicios del Estado conforme a lo establecido en dicho Título III de esta Ley.

En caso de transformación de Institutos Autónomos en sociedades anónimas, las leyes que actualmente los regulan quedan derogadas, pero continuarán en vigencia hasta la fecha en que se inscriban los documentos constitutivos correspondientes en el Registro Mercantil y se publiquen en la Gaceta Oficial.

ARTICULO 136. El Ejecutivo Nacional establecerá el cronograma y los mecanismos para la ejecución de la presente Ley de manera que no interfiera con el normal desarrollo de las actividades de los organismos de la administración descentralizada.

Sección Cuarta: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL DESCENTRALIZADA (1982)*

Texto de la Exposición de Motivos del el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que elaboré junto con Jesús Caballero Ortiz en 1982, y que fue sometido a la consideración de la Cámara de Diputados.

Cuatro notas fundamentales, puede decirse, caracterizan al proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que hoy se presenta a la consideración de las Cámaras Legislativas:

I. Parte de la base de un cuidadoso estudio de todos los proyectos que se han elaborado sobre la Administración Descentralizada en nuestro país, concretamente:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Instituciones Autónomas de 1961, cuya elaboración fue encomendada por la Comisión de Administración Pública a un Comité del cual formaron parte los doctores Tomás Polanco, Rafael Pizani, Enrique Pérez Olivares y Maurice Valery, actuando como ponente el Dr. Antonio Moles Caubet y como secretario el entonces bachiller Allan R. Brewer-Carías.

2. Proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado de 1968, elaborado por el Dr. Allan R. Brewer-Carías a solicitud de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda.

3. Proyecto de Ley Orgánica de las Entidades Descentralizadas de 1972, preparado por la Comisión de Administración Pública.

4. Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado de 1974, elaborado por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP).

5. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado a la Cámara de Diputados en junio de 1976.

6. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1979. Este proyecto es el resultado de la reformulación del proyecto de 1976, acogidas algunas observaciones presentadas por diversos juristas consultados al efecto. Dicho proyecto fue elaborado por la Subcomisión Especial designada por la Comisión Permanente de Política Interior, integrada por los diputados Carlos Altimari, Gustavo Tarre y David Morales Bello. Los cuatro primeros Artículos fueron discutidos por la Cámara de Diputados en sus sesiones correspondientes a los días 18 de junio, 20 de junio, 25 de junio, 30 de julio y 1º de agosto de 1979, habiéndose aprobado en primera discusión los tres primeros Artículos, con la salvedad de que fuesen pasados a Comisión, en virtud de las divergentes opiniones que sobre los mismos se suscitaron.

* El texto se publicó en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Público. Labor en el Senado*, Tomo II, «La reforma del régimen de la Administración Descentralizada», pp. 397-430

7. Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Empresarial del Estado (papel de trabajo elaborado en CORDIPLAN en 1981).

8. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada de 1982 (Proyecto del Diputado Henry Ramos).

II. Para su preparación se analizaron y procesaron debidamente la mayor parte de los estudios y opiniones que se han emitido sobre los diversos proyectos, en particular:

1. Allan R. Brewer-Carías, “Algunos aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado”, artículo publicado en la Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación N° 4, Caracas, julio-diciembre 1974, pp. 83 a 119 (Comentarios sobre el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado de 1974), y los comentarios a todos los Proyectos de Ley de 1961 a 1976 en el libro Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela, Caracas 1981, pp. 169 y ss.

2. Contraloría General de la República, “El control del sector descentralizado de la Administración Pública Nacional”, documento sin fecha; y Oficio DG-30 del 16 de junio de 1976, dirigido al Dr. Carmelo Lauría, Ministro de Estado para la Producción Básica del País. Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

3. Pedro R. Tinoco, “Controlar las Empresas del Estado” en Revista Resumen N° 98, de fecha 21-9-75, p. 56; “La Reforma Administrativa: un proceso en marcha”, en Revista Resumen N° 102 de fecha 19-10-75, p. 31; “La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado”, en Revista Resumen N° 103, de fecha 26-10-75, p. 17; “La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado” (B), en Revista Resumen N° 104, de fecha 2-11-75, p. 21; “La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado” (C), en Revista Resumen N° 105, de fecha 9-11-75, p. 10; “La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado” (D), en Revista Resumen N° 106, de fecha 16-11-75, p. 16; “La Reforma Administrativa. El Sistema Nacional de Empresas del Estado” (E), artículo publicado en la Revista Resumen N° 107, de fecha 23-11-75.

4. Procuraduría General de la República, Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Documento sin fecha; y “Servicios Autónomos sin personalidad jurídica, Naturaleza Jurídica y caracteres” en Doctrina de la Procuraduría General de la República 1979, pp. 151 y ss.

5. Consultoría Jurídica de la Oficina Central de Personal, Memorandum N° 1.328 del 8 de marzo de 1976 dirigido al Secretario General de la Presidencia, contentivo de las observaciones de dicha Consultoría al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

6. Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Comentarios a las disposiciones referentes a institutos autónomos previstas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Documento sin fecha.

7. José Guillermo Andueza. Memorandum de fecha 8 de febrero de 1977 dirigido al Consultor Jurídico del Congreso. Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

8. Luis Enrique Farías Mata. Memorándum del 12 de mayo de 1978 dirigido al Consultor Jurídico del Congreso. Observaciones al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

9. Jesús Caballero Ortiz. Dictamen emitido a requerimiento del Consultor Jurídico de la Corporación Venezolana de Guayana el 30 de junio de 1979, “Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada”; Dictamen emitido a requerimiento del Consultor Jurídico del Banco Industrial de Venezuela el 2 de julio de 1979. “Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada actualmente en discusión en la Cámara de Diputados, con especial referencia al Banco Industrial de Venezuela”; “Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada remitido por la Comisión Permanente de Política Interior a la Presidencia de la Cámara de Diputados el 13 de junio de 1979”. Este documento entregado en marzo de 1982 forma parte del proyecto de investigación sobre el Régimen Legal de la Administración Descentralizada, elaborado a requerimiento de la Oficina Central de Presupuesto; y “Comentarios sobre el criterio de distinción de los organismos previstos en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada” en *Revista de Control Fiscal* N° 105, abril-junio 1982, pp. 161 y ss.

10. Héctor Hurtado y Luis H. Farías Mata. Memorándum del 10 de abril de 1981, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados. Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada surgido de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados.

11. Elita Graterol de Torres, Asesora de la Cámara de Diputados. Comunicación del 9 de marzo de 1981 dirigida al Presidente de la Cámara de Diputados. Observaciones al proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

12. Consejo de Economía Nacional. Examen Preliminar sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, documento de fecha julio 1981.

13. Sobre el Artículo 1° del Proyecto, intervenciones de los Diputados:

- Carlos Altimari, Cristóbal Hernández y Domingo Maza Zavala en la sesión de la Cámara de Diputados correspondiente al 18 de junio de 1979.
- Ramón Tenorio Sifontes y Ojeda Olaechea, el 20 de junio de 1979.
- Anselmo Natale, el 25 de junio de 1979.
- Estanislao González, el 2 de julio de 1979.
- Tomás Enrique Carrillo Batalla, Amado Cornielles y Anselmo Natale, el 30 de julio de 1979.

14. Sobre el Artículo 2° del Proyecto, intervención del Diputado Carlos Altimari, el 1° de agosto de 1979.

15. Sobre el Artículo 3° del Proyecto, intervención de los diputados Domingo Maza Zavala y Ramón Tenorio Sifontes, el 1° de agosto de 1979.

16. Sobre el Artículo 4° del Proyecto, intervención de los diputados Domingo Maza Zavala y Estanislao González, el 1° de agosto de 1979.

III. Parte de la premisa de que la legislación que ha de aplicarse al sector descentralizado debe adecuarse a una realidad dinámica, lo que se hace más evidente en el campo de las empresas del Estado. Imponer un esquema de organización rígido, en lugar de facilitar el funcionamiento adecuado de los entes descentralizados, puede constituir un factor de entorpecimiento, todo ello aunado a las erogaciones que implicaría la transformación de las estructuras organizativas actuales, cuando, como se sabe, no es allí donde radican los graves problemas que en la actualidad confronta el sector.

IV. En fin, el carácter orgánico de la Ley obliga a la uniformidad de las normas sólo allí donde es posible esa uniformidad. La variedad de entes descentralizados, de funciones y de fines, obliga a que las leyes ordinarias, en muchos casos, pueden prever reglas especiales que se apliquen con preferencia a las contenidas en una Ley de rango orgánico. La promulgación reciente de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde se uniformizaron las reglas relativas a los recursos administrativos, es un ejemplo típico de lo que debe evitarse a través de una Ley orgánica.

Bajo los supuestos anteriormente expuestos, el proyecto regula a los entes descentralizados en siete títulos.

El primer título, contentivo de las disposiciones generales, enuncia, en el Artículo 1º los organismos regulados por la Ley, a saber:

1. Los institutos autónomos.
2. Las empresas del Estado.
3. Las asociaciones civiles del Estado.
4. Las fundaciones del Estado.

Como puede observarse, se regulan, además de las dos formas jurídicas tradicionales a las cuales se refieren la mayor parte de los proyectos anteriores (institutos autónomos y empresas del Estado), las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado, y ello, por las siguientes razones:

A. Al igual como la Administración Pública Nacional ha procedido a crear empresas del Estado, de la misma forma crea asociaciones civiles (por ejemplo, Fondo de Desarrollo Frutícola, Fondo de Desarrollo Algodonero y Fondo de Desarrollo de Ajonjolí) y fundaciones (su número es ya considerable) a las cuales asigna los cometidos más diversos. No resulta lógico, en consecuencia, que un determinado tipo de organismos creados por la Administración Pública sean regulados y otros no.

B. Los aportes del Ejecutivo Nacional a las asociaciones civiles y fundaciones son considerables.

C. No existe en Venezuela una distinción entre los entes descentralizados *rationae materiae*. En consecuencia, a las fundaciones o asociaciones civiles creadas por el Estado se le encomiendan cometidos similares a los que son asignados a los institutos autónomos. No resulta conveniente, en consecuencia, que determinadas actividades, al ser realizadas por institutos autónomos, caigan bajo el control del Estado, mientras que si son llevadas a cabo por fundaciones o asociaciones civiles, no.

No obstante, lo anteriormente expuesto, y dada su naturaleza de personas jurídicas de derecho privado, las regulaciones de las asociaciones civiles y fundaciones deben necesariamente ser diferentes a las previstas para los institutos autónomos.

En el Artículo 2º se excluyen de campo de aplicación de la Ley a:

1. Las universidades nacionales.
2. Los Colegios profesionales.
3. Las Academias Nacionales.

Las universidades han sido excluidas porque su regulación se rige por la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Universidades, en ausencia de la proyectada Ley Orgánica de Educación Superior. Los colegios profesionales y las Academias, los cuales no forman parte de la estructura orgánica de la Administración, se rigen por sus respectivas leyes y decretos de creación.

En algunos proyectos anteriores se había excluido expresamente al Banco Central de Venezuela del campo de aplicación de la Ley. Como se sabe, el Banco Central de Venezuela pertenece a la categoría de sociedades anónimas creadas por Ley, lo que, entre otros índices, le confiere el carácter de persona de derecho público, constituyendo así una figura intermedia entre los institutos autónomos y las sociedades creadas conforme a los mecanismos de Derecho Privado. A nuestro juicio, no existen razones para que la categoría de sociedades anónimas creadas por Ley (Banco Central de Venezuela, Banco Industrial y Banco de Desarrollo Agropecuario) queden fuera del ámbito de aplicación del proyecto, lo que en nada atenta contra su cabal funcionamiento.

En el Título II se definen las formas jurídicas de las entidades descentralizadas abandonando todo intento de identificarlas según la naturaleza de las funciones que asumen.

Como se sabe, en los proyectos de 1976 y 1979 se buscaba distinguir entre institutos autónomos y empresas del Estado de acuerdo a los cometidos asignados: los institutos autónomos tendrían a su cargo cometidos administrativos, mientras que las empresas del Estado asumirían las actividades industriales y comerciales. Si bien hemos considerado que tal puede constituir, desde el punto de vista teórico, la situación ideal, y que tal situación es la que se presenta en un gran número de casos, sin embargo, la misma no debe generalizarse por diversas razones:

1) En el estado actual del Derecho Administrativo no es posible trazar una línea de demarcación precisa entre cometidos estatales y actividades industriales o comerciales. Una misma actividad puede a su vez calificarse como de fomento económico (cometido estatal) y como de financiamiento (actividad comercial). Tal es el caso de las actividades financieras a cargo de institutos autónomos como el Fondo de Desarrollo Industrial, el Fondo de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional de Cacao.

Podría sostenerse, para tratar de obtener una delimitación, que cuando la actividad comercial financiera está destinada al fomento económico, en ese caso quedaría reservada a los institutos autónomos. Pero ello supondría dejar de considerar como de fomento económico una serie de actividades crediticias realizadas por bancos estatales bajo forma de sociedades.

2) Existen en nuestro país institutos autónomos que indistintamente realizan cometidos estatales y actividades comerciales. A título de ejemplo, la Corporación de Mercadeo Agrícola ejerce funciones administrativas al dictar las normas para la clasificación y normalización de los productos agrícolas (Art. 13 de la Ley de Mercadeo Agrícola), al establecer las normas sobre calidad, sistema de envasado y presentación de dichos productos (Art. 14 ejusdem) y al realizar la política de mercadeo de los bienes e insumos agrícolas (Art. 19 ejusdem) (misión de policía económica) y, a la vez, ejerce actividades comerciales al comprar y vender bienes agrícolas y adquirir las cosechas (Art. 22 ejusdem). La Corporación de Turismo de Venezuela ejerce funciones de carácter administrativo al autorizar, inspeccionar y fiscalizar el funcionamiento de las actividades turísticas (misión de policía administrativa: Art. 8 de la Ley de Turismo) y funciones de financiamiento al otorgar créditos, fianzas y avales para la realización de proyectos turísticos (Art. 9 ejusdem).

¿Cómo podrían enmarcarse tales organismos dentro de una definición que excluya las actividades comerciales del campo de acción de los institutos autónomos?

3) El mantenimiento de la figura del instituto autónomo para la realización de actividades comerciales ha sido además la tendencia puesta de manifiesto por el Legislador en dos leyes recientemente promulgadas: la Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones del 30 de diciembre de 1979 y la Ley del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado del 27 de agosto de 1981. En ambos casos se trata de organismos que tienen a su cargo actividades comerciales: el primero, construir, financiar y administrar vías de navegación, por lo cual está facultado para cobrar directamente a los usuarios por la utilización de dichas vías. El segundo, construir y operar el sistema de transporte ferroviario, cobrando al efecto las tarifas preestablecidas (el Artículo 2º, Ord. 9º del Código de Comercio califica como actos de comercio el transporte de personas o cosas). En ambos casos, el Legislador prefirió mantener la forma pública del instituto autónomo y no recurrir a su transformación en sociedad mercantil, con lo cual demostró su interés en utilizar la citada forma institucional para la realización de actividades comerciales.

4) El Estado puede tener interés en realizar actividades industriales o comerciales a través de institutos autónomos, es decir, por intermedio de una persona jurídica de derecho público a la cual convenga acordarle prerrogativas de poder público, exenciones tributarias, etc. En este sentido, el Derecho Comparado nos demuestra cómo legislaciones muy próximas a la nuestra no hayan podido suprimir los establecimientos públicos con funciones industriales o comerciales, así, Italia, donde se denominan entes públicos como por ejemplo ENEL. España, donde se denominan organismos autónomos y a los cuales les son atribuidas funciones amplias, como la organización y administración de los servicios públicos o el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos (ver Artículo 2º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas); Francia, donde se denominan establecimientos públicos industriales o comerciales como “Charbonnages de France” y, por no nombrar sino un país latinoamericano, Argentina, donde las entidades autárquicas pueden desarrollar actividades económicas.

5) Transformar institutos autónomos en empresas del Estado, por el solo hecho de mantener incólume una definición, resulta una formalidad totalmente artificial. A ello debe añadirse los costos económicos que representarían tales transformaciones:

los empleados pasarían a estar regidos por el Derecho del Trabajo, y, en consecuencia, por contratos colectivos, pues tal es el régimen normal de las empresas del Estado.

De la misma manera hemos abandonado la tendencia a identificar a los institutos autónomos como organismos prestatarios de un servicio público, como lo hacía el proyecto de 1979, ya que con ello tampoco se logra un criterio que permite distinguir institutos autónomos de empresas del Estado. En efecto, éstas también pueden tener a su cargo servicios públicos, como por ejemplo la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela.

En fin, consideramos que las actividades que pueden tener a su cargo los entes descentralizados no pueden formar parte de su definición, pues ello chocaría contra una realidad de nuestro país, no siendo esta realidad donde radiquen las causas de las graves fallas que afectan al sector descentralizado.

Conforme a tales razonamientos, hemos definido a los institutos autónomos como “personas jurídicas de derecho público creadas por Ley, conforme a las prescripciones de esta Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ley especial que los cree”.

En el Artículo 4º se precisa el contenido fundamental de la Ley de creación de un instituto autónomo. Hemos dejado fuera algunos elementos que figuraban en otros proyectos y que no necesariamente deben estar señalados en la Ley de creación, los cuales podrían ser fijados por el Ejecutivo Nacional; por ejemplo, el señalamiento de la sede central de un instituto autónomo.

En el Artículo 5º se hace un señalamiento, ya contenido en otros proyectos, conforme al cual “los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerde al Fisco Nacional, salvo previsión legal en contrario”, con la variante de que se suprime la referencia exclusiva al Título preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, por existir privilegios y prerrogativas acordadas al Fisco en otras leyes como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, prerrogativas estas previstas en favor de la República que bien pudieran hacerse extensivas a los institutos autónomos.

Los Artículos 7 al 12 contienen las normas relativas a la intervención, disolución y liquidación de institutos autónomos. Se establece la exigencia de que el decreto que decida la intervención deba publicarse en la Gaceta Oficial, se fijan las atribuciones de la Junta Interventora y las del Ministro de adscripción y se consagra el principio de la reserva legal para la supresión, pudiendo el Ejecutivo ser facultado por la Ley para proceder a la liquidación, una vez que aquélla haya decidido la supresión.

El Capítulo II está consagrado a las empresas del Estado. Allí se definen éstas como las sociedades mercantiles en las cuales la República o los institutos autónomos, solos o conjuntamente, tengan una participación no menor al cincuenta por ciento del capital social.

Hasta el presente no existe en nuestro ordenamiento jurídico una definición general de la empresa del Estado. Algunos textos normativos someten a sus disposiciones a las sociedades en que el Estado (*latu sensu*) tiene una participación

mínima del 50% del capital social (Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1982, Ley que establece el régimen para la conciliación, compensación y pago de deudas entre organismos gubernamentales y entre éstos y los Estados o Municipios), mientras que otros dispositivos legales exigen una participación mayoritaria (Ley Orgánica de Crédito Público, Decreto del 25-11-75 que creó el Registro Nacional de Empresas y Participación del Estado y Reglamento de la Ley sobre Representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo del Estado) o decisiva (Constitución, Artículo 140, Ordinal 3º, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Ley Orgánica del Sufragio y Resolución del Ministerio de Hacienda N° 1.320 del 24 de agosto de 1982 en G. O. N° 32.545 del 25-8-82). Ante tal diversidad de criterios, el proyecto ha acogido el de la participación no menor al 50% del capital social.

En segundo lugar, la definición hace referencia a las sociedades mercantiles en general y no únicamente a las sociedades anónimas, aunque, en la práctica, ésta sea la fórmula comúnmente utilizada.

Por último, y siguiendo un esquema ya tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, se han considerado también empresas del Estado, y por tanto sometidas a las regulaciones de la Ley, lo que podríamos denominar “empresas de segundo grado”, es decir, empresas donde la titularidad de la participación la ostentan empresas del Estado de primer grado. En efecto, tal es la fórmula adoptada por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Ley Orgánica de Crédito Público, el Decreto que creó el Registro Nacional de empresas y participaciones del Estado y el Reglamento de la Ley sobre representación de los trabajadores en los institutos autónomos, empresas y organismos de desarrollo del Estado.

El resto del articulado referente a las empresas del Estado confirma tal carácter a las sociedades anónimas creadas por Ley (Art. 18), en virtud de ciertas dudas que hasta el presente se han planteado, y se prevé la posibilidad de que la República, los institutos autónomos y las empresas del Estado de capital exclusivamente público, puedan constituir empresas del Estado como accionistas únicos, lo que ya ha sido consagrado en la normativa correspondiente a las empresas surgidas del proceso de la nacionalización petrolera.

En los capítulos relativos a las empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, se ha incorporado una norma conforme a la cual la creación de tales organismos debe ser autorizada por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Ello, a fin de que pueda conocerse con precisión el número de tales organismos y disipar las dudas que se presentan en la actualidad con algunos de ellos.

El Título III se refiere a la administración de las entidades descentralizadas. Dicho Título lo encabeza el Artículo 32 conforme al cual “las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado, no estarán sometidas a las prescripciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”.

Con dicho Artículo se pretende despejar las dudas que plantea el Artículo Iº de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que hace extensivo su campo de aplicación a la “administración pública descentralizada”. En virtud de que en nuestro país, de acuerdo a la Jurisprudencia y a la doctrina mayoritaria, las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado forman

parte de la administración pública nacional descentralizada, era necesario aclarar que a dichos organismos no les es aplicable la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en razón de su naturaleza jurídica de personas de derecho privado, y por no emanar actos administrativos.

Los Artículos 33 al 37 consagran una serie de normas relativas al personal de las entidades descentralizadas, obligaciones y prohibiciones que en los proyectos anteriores estaban referidos únicamente al personal de los institutos autónomos, sin que existiesen razones suficientes para no hacerlas extensivas al personal de las demás entidades descentralizadas.

Los Artículos 39 al 41 se refieren a los bienes de las entidades descentralizadas, consagrándose especialmente que los institutos autónomos puedan ser titulares de bienes del dominio público (Artículo 40). Hasta el presente, una interpretación de los Artículos 538 y 539 del Código Civil conducía a la no posibilidad de que los institutos autónomos pudiesen ser propietarios de bienes del dominio público. En efecto, el Artículo 538 del Código Civil dispone que los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados, a las Municipalidades, a los establecimientos públicos y demás personas jurídicas y a los particulares. No obstante haber señalado a los establecimientos públicos como entes capaces de ser propietarios de bienes, en el Artículo siguiente, al mencionar a los sujetos titulares del dominio público, se refiere sólo a las personas públicas territoriales y omite a los establecimientos públicos. Por esa razón, se ha considerado que los institutos autónomos no podrían ser propietarios de bienes de dominio público.

Pues bien, el proyecto ha optado por acoger la fórmula mediante la cual los institutos autónomos, como personas jurídicas de Derecho Público, puedan ser titulares de bienes del dominio público.

De igual forma se ha acogido la fórmula -con cualquier tipo de bienes, de dominio público o de dominio privado- de que la República pueda incorporar bienes a un ente descentralizado, sin que éste adquiera su propiedad, hipótesis que pueda tener lugar en muchos casos en que la República no tiene interés en transmitir la propiedad, por diversas razones, entre otras, porque el bien será utilizado por el ente por un tiempo determinado.

El Título IV se refiere a la organización de las entidades descentralizadas. En el proyecto se ha abandonado la fórmula de reagrupar a los entes descentralizados de acuerdo a la forma jurídica. Como se sabe, en los últimos proyectos los institutos autónomos y los servicios autónomos sin personalidad jurídica quedaban centralizados en consejos sectoriales, mientras que las empresas del Estado se reagruparon en corporaciones sectoriales, todo lo cual suponía una serie de transformaciones de institutos autónomos en empresas del Estado, o viceversa, con el fin de unificar los sectores de actividad ya que, en tales proyectos, los institutos autónomos tenían a su cargo cometidos administrativos, mientras que las empresas del Estado actividades industriales o comerciales.

El proyecto actual conlleva una reagrupación de los entes descentralizados por sectores, de acuerdo a la actividad que realicen, pero respetando su forma jurídica de constitución. A tales fines, todos los entes descentralizados quedan adscritos al Ministerio del sector. Los institutos autónomos quedan adscritos directamente al Ministerio que señale su ley de creación, o el decreto, conforme al Artículo 4º, su-

primiéndose de esta forma la figura de los consejos sectoriales. En las empresas del Estado el Ministerio de adscripción sería aquél que ejerza la representación de por lo menos el 50% de las acciones de la República en la Asamblea de Accionistas, y en las asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, el Ministerio de adscripción sería aquél que señalase el Presidente de la República, mediante decreto adoptado en Consejo de Ministros.

Por lo que respecta a las empresas del Estado se ha abandonado igualmente la fórmula obligatoria de reagrupación en corporaciones sectoriales. El Ejecutivo Nacional queda facultado para crear empresas matrices tenedoras de las acciones de un determinado grupo de empresas, sólo en los casos en que ello se justifique, por existir diversas empresas en un mismo sector, o -lo que es muy importante- porque existan empresas que requieran una determinada vinculación, aunque operen en diversos sectores.

Con la fórmula enunciada se le confiere al Ejecutivo Nacional una amplia discrecionalidad para reagrupar las empresas del Estado sin que el Legislador le imponga una rígida fórmula de sectorización. Se trata, en efecto, de una materia en que la Administración debe disponer de un amplio margen de libertad de acción. Si la experiencia actual surgida del Fondo de Inversiones de Venezuela, por ejemplo, es, en opinión del Ejecutivo Nacional, positiva, no existen razones para destruirla; si, por el contrario, es la fórmula empleada el factor que opera en contra de una sana gestión de las empresas, podrá procederse a su sectorización de acuerdo a la actividad que tienen a su cargo.

En los casos de reagrupación de empresas se ha acogido expresamente que no sólo las empresas del Estado puedan actuar como entes matrices tenedores de acciones de un determinado número de empresas, sino que similar papel pueda ser ejercido por institutos autónomos, que es la fórmula comúnmente empleada en la actualidad y la cual, en sí misma, no puede considerarse como negativa.

Por el contrario, en los recientes proyectos de 1976 y 1979 no se le permitía a los institutos autónomos actuar como entes tenedores de acciones, pues las corporaciones sectoriales obligatoriamente adoptaban la forma de la sociedad mercantil.

Al preverse este nuevo sistema de ordenación, y no podría ser de otro modo, el proyecto necesariamente debió delimitar las atribuciones de los ministerios de adscripción (Arts. 47, 48 y 49) y el de los organismos matrices, en los casos en que fueren creados (Arts. 51 y 52), evitando en todo momento interferencias nocivas entre ellos. Por tal razón, el Artículo 45, en su primer aparte, previo que las relaciones entre el Ministerio de adscripción y la empresa filial se llevarían siempre a cabo a través de la empresa matriz titular de la mayoría de las acciones.

El Título V, consagrado al control, establece como obligación del Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todos los institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, así como de los organismos en que estas entidades tengan participación, con indicación, para cada organismo, del monto de la misma, objeto, filiales, e integrantes de sus directorios o juntas directivas, último balance y estado de ganancias o pérdidas.

Con ello, el Congreso de la República podrá obtener una información exacta sobre el manejo de las entidades descentralizadas y sus estados financieros, lo que le permitirá tomar las medidas de control que considere adecuadas.

Otras disposiciones permiten al Ministro de adscripción designar comisarios especiales en los institutos autónomos (quienes podrán asistir, con voz, pero sin voto, en las deliberaciones del directorio), así como auditores o revisores contables, para examinar la contabilidad y estados financieros de los institutos autónomos, con facultades para revisar toda la documentación del organismo.

En las disposiciones transitorias, y por tratarse de órganos que, aunque dotados de cierta autonomía, pertenecen en su gran mayoría a la Administración Central (salvo casos como el del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, el cual forma parte de un ente descentralizado) se han regulado los servicios autónomos sin personalidad jurídica, hasta tanto sea dictada su normativa correspondiente en la Ley Orgánica de la Administración Central.

También con los servicios autónomos sin personalidad jurídica se ha desistido de cualquier empeño por definirlos *rationae materiae*. Los proyectos anteriores, concretamente el de 1979, los definían como órganos administrativos que mantenían relaciones directas de prestación con los usuarios del servicio que aseguraban, pudiendo tener, además, como objeto, el desarrollo de áreas o programas específicos con el carácter de autoridades únicas. Ante objetivos tan limitados, cabía preguntarse si dentro de tales definiciones podían encuadrar algunos servicios autónomos sin personalidad jurídica existentes en la actualidad, como el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, el Fondo para la Capacitación Profesional del Personal de la Marina Mercante o la Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios de Salud.

Por tales razones, repetimos, hemos considerado que tampoco los servicios autónomos sin personalidad jurídica deben ser caracterizados atendiendo a las actividades que tienen a su cargo. La definición adoptada es por eso la siguiente: “Los servicios autónomos sin personalidad jurídica son órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, dotados de autonomía presupuestaria y de la autonomía administrativa, financiera y de gestión que le acuerde el decreto que los crea”.

En dicha definición puede observarse que los servicios autónomos sin personalidad jurídica deben estar integrados a la jerarquía de un Ministerio. Si bien, en algunos casos, hay servicios de este tipo integrados a una persona estatal de Derecho Público, como es el caso del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones con respecto al Banco Central de Venezuela, ello, regulado en una Ley especial, tiene carácter excepcional.

La autonomía presupuestaria es condición fundamental para la existencia de los servicios autónomos sin personalidad jurídica, ya que la misma le es reconocida por los Artículos 1º, 15, Ord. 5º, y 52 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Por ello se hace referencia en el Proyecto, además, a la autonomía administrativa (poder de decisión), financiera y de gestión, la cual puede ser variable de acuerdo al decreto de creación.

Se considera esencial la regulación transitoria de esta figura de los servicios autónomos sin personalidad jurídica -y con ello compartimos lo señalado en la Exposición de Motivos del Proyecto de 1976- pues puede servir eficazmente para canalizar muchos esfuerzos descentralizadores, sin necesidad de acudir a la creación de institutos autónomos.

Por último, el proyecto de Ley Orgánica de Administración Descentralizada extiende la aplicación de las prohibiciones establecidas en materia de personal respecto de las entidades descentralizadas, a los servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Se acompaña a la presente Exposición de Motivos:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Administración Descentralizada.
2. Lista de Institutos Autónomos.
3. Lista de Fundaciones del Estado.
4. Lista de Asociaciones Civiles del Estado.
5. Lista de Empresas del Estado.
6. Lista de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica.
7. Bibliografía venezolana en materia de administración descentralizada funcionalmente.

Sección quinta: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA (1982)*

Texto del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que elaboré junto con Jesús Caballero Ortiz en 1982, sometido a la consideración de la Cámara de Diputados.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto regular la creación, funcionamiento y control de los institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado.

Artículo 2º. La presente Ley no es aplicable a:

- 1º) Las universidades nacionales.
- 2º) Los colegios profesionales.
- 3º) Las academias nacionales.

* El texto se publicó en *Estudios de derecho Público, labor en el Senado*, Tomo II, «La reforma del régimen de la Administración Descentralizada», pp. 397-430

TITULO II
DE LAS FORMAS JURÍDICAS DE LAS
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

CAPITULO I

De los Institutos Autónomos

Sección I. Disposiciones Generales

Artículo 3o. Los institutos autónomos son personas jurídicas de derecho público creadas por Ley, conforme a las prescripciones de esta Ley Orgánica, dotadas de un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y cuyas competencias, atribuciones o actividades serán determinadas en la Ley especial que los cree.

Artículo 4o. La Ley por la cual se cree un instituto autónomo deberá contener, además de lo previsto en el Artículo anterior, lo siguiente:

- 1º) El señalamiento del Ministerio de adscripción.
- 2º) La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos.
- 3º) Su estructura organizativa interna de nivel superior, con indicación de sus órganos, señalamiento de atribuciones y deberes de sus titulares.
- 4º) Los mecanismos particulares de control.
- 5º) Los demás extremos que exija la presente Ley.

Parágrafo Único: El Ejecutivo Nacional, mediante decreto, podrá variar la adscripción de los institutos autónomos.

Artículo 5o. Los institutos autónomos no gozarán de los privilegios y prerrogativas que la Ley acuerde al Fisco Nacional, salvo previsión legal en contrario.

Artículo 6o. Los institutos autónomos quedarán sujetos a las prescripciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y a lo establecido en los Artículos 51 a 62 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

Sección II De la Intervención, disolución y liquidación de los Institutos Autónomos

Artículo 7o. El Presidente de la República, cuando existan razones que lo justifiquen, podrá decidir la intervención de un instituto autónomo.

Artículo 8o. La intervención deberá decidirse mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Dicho decreto contendrá el lapso de duración de la misma y los nombres de las personas que formarán parte de la Junta Interventora.

Artículo 9o. La Junta Interventora procederá a redactar y ejecutar uno o varios presupuestos sucesivos tendientes a solventar la situación del Instituto cumpliendo, al efecto, lo preceptuado en la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. Su actuación se circunscribirá estrictamente a realizar los actos de administración necesarios para mantener la continuidad del instituto intervenido, proveyendo al cumplimiento de sus obligaciones y adoptando las medidas conducentes a evitarle cualquier perjuicio.

Artículo 10. El Ministro de adscripción correspondiente examinará los antecedentes que hayan motivado la intervención del instituto autónomo y, de acuerdo a sus resultados, recomendará si procede exigir responsabilidad de orden penal, civil o administrativo a los integrantes de los órganos directivos.

Artículo 11. La gestión de la Junta Interventora cesará tan pronto haya logrado rehabilitar la hacienda del instituto intervenido.

El Decreto del Presidente de la República que restituya al instituto su régimen normal será adoptado en Consejo de Ministros y dispondrá lo procedente respecto a la integración de los órganos directivos.

Artículo 12. Los institutos autónomos podrán ser suprimidos por Ley especial, la cual establecerá las reglas básicas de la disolución, así como las facultades necesarias para que el Ejecutivo Nacional proceda a su liquidación.

CAPITULO II

De las Empresas del Estado

Artículo 13. Las empresas del Estado son las sociedades mercantiles en las cuales la República o los institutos autónomos, solos o conjuntamente, tengan una participación no menor al cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 14. También se considerarán empresas del Estado las sociedades mercantiles donde participen a su vez las sociedades a que se refiere el Artículo anterior, si en el capital de aquéllas, solas o conjuntamente con la República o un instituto autónomo, tienen una participación no menor al cincuenta por ciento del capital social.

Artículo 15. La creación de las empresas del Estado será autorizada por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Adquirirán la personalidad jurídica con la inscripción de su Acta Constitutiva en el Registro Mercantil de la Circunscripción en la cual tenga su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos y de la Gaceta Oficial donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación.

Artículo 16. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Código de Comercio, el Acta Constitutiva, los Estatutos y cualquier reforma de los mismos, serán publicados en la Gaceta Oficial, con indicación de los datos correspondientes al registro.

Artículo 17. Las empresas del Estado se registrarán por la legislación mercantil, civil y laboral, salvo lo establecido en la Ley.

Artículo 18. Las empresas del Estado creadas por Ley se registrarán igualmente por la legislación mercantil, civil y laboral, salvo lo establecido en su Ley de creación, en esta o en otras leyes.

Artículo 19. La República, los institutos autónomos y las empresas del Estado de capital exclusivamente público, podrán constituir empresas del Estado como accionistas únicos.

Artículo 20. En los casos de empresas del Estado con un único accionista, los derechos societarios podrán ser ejercidos por el ente titular de las acciones en forma unilateral, sin que ello implique el incumplimiento de las disposiciones pertinentes del Código de Comercio.

Artículo 21. La República, los institutos autónomos, y las empresas del Estado pueden tener participación en todo tipo de sociedades.

Artículo 22. Cuando la participación de los entes señalados en el Artículo anterior sea menor del 50% y mayor del 30% del capital de la sociedad, ésta recibirá el nombre de la empresa mixta.

Cualquier modificación de los estatutos de una empresa mixta deberá contar con el voto favorable de un número de accionistas que represente el 80% del capital social.

Artículo 23. Las entidades descentralizadas, deberán informar al Ministerio de adscripción acerca de toda participación accionaria que suscriban, y de los resultados económicos de la misma.

CAPITULO III

De las Asociaciones Civiles del Estado

Artículo 24. Las asociaciones civiles del Estado son aquellas en las que la República, un instituto autónomo o una empresa del Estado, solas o conjuntamente, tengan una participación no menor del 50% de su patrimonio.

Artículo 25. La creación de las asociaciones civiles del Estado será autorizada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decreto que se publicará en la Gaceta Oficial. Adquirirán la personalidad jurídica con la protocolización de su Acta Constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en el cual tenga su domicilio, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos y de la Gaceta Oficial donde aparezca publicado el Decreto que autorice su creación.

Artículo 26. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, el Acta Constitutiva, los Estatutos y cualquier reforma de los mismos, serán publicados en la Gaceta Oficial, con indicación de los datos correspondientes al registro.

Artículo 27. Las asociaciones civiles del Estado se regirán por el Código Civil, salvo lo dispuesto en la Ley.

CAPITULO IV

De las Fundaciones del Estado

Artículo 28. Las fundaciones del Estado son universalidades de bienes creadas por la República, un instituto autónomo, una empresa del Estado o una asociación civil del Estado, y en cuyo patrimonio dichas entidades, solas o conjuntamente, han incorporado bienes por un valor no menor al 50% del patrimonio de la fundación.

Artículo 29. Los fundadores, en la correspondiente Acta Constitutiva de la fundación, señalarán el valor de los bienes que han de integrar su patrimonio, indicando todo lo concerniente a su dirección y administración.

Artículo 30. Los Artículos 25 y 26 de la presente Ley son igualmente aplicables a las fundaciones del Estado.

Artículo 31. Las fundaciones del Estado se regirán por el Código Civil, salvo lo dispuesto en la Ley.

**TITULO III
DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**

CAPITULO I

Disposición General

Artículo 32. Las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y las fundaciones del Estado no estarán sometidas a las prescripciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

CAPITULO II

Del personal de las entidades descentralizadas

Artículo 33. Los empleados de los institutos autónomos se consideran funcionarios públicos sometidos a la Ley de Carrera Administrativa y a las otras leyes pertinentes, salvo disposición en contrario de la Ley. No tendrán el carácter de funcionarios públicos los empleados de las empresas del Estado, de las asociaciones civiles del Estado y de las fundaciones del Estado.

Artículo 34. No podrán pertenecer al personal directivo de las entidades descentralizadas aquellas personas comprendidas dentro de alguno de los siguientes supuestos:

- 1) Haber sido condenado por delitos contra la cosa pública, la fe pública o la propiedad.
- 2) Haber sido declarado responsable de enriquecimiento ilícito.
- 3) Haber sido declarado en quiebra sin estar rehabilitado o haber sido administrador durante el período en el que se haya fijado la cesación de pagos de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta.

Artículo 35. Los miembros del personal directivo de las entidades descentralizadas tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos que tuvieren relación con negocios en los cuales tengan interés o en cuya administración o asesoramiento hubieren participado.

Artículo 36. Las personas al servicio de las entidades descentralizadas quedan sujetas a lo previsto en los Artículos 63, 64 y 65 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

Artículo 37. Los empleados de los institutos autónomos que tengan a su cargo la adquisición, custodia, administración, entrega o inversión de fondos o bienes de un instituto autónomo se considerarán empleados de Hacienda y estarán sujetos a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

CAPITULO III

Del Régimen de Planificación de las entidades descentralizadas

Artículo 38. Las entidades descentralizadas planificarán sus actividades, participarán en la formulación de los planes sectoriales y del Plan de la Nación en sus correspondientes áreas, y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho plan.

CAPITULO IV

De los bienes de las entidades descentralizadas

Artículo 39. La República podrá incorporar determinados bienes a un ente descentralizado sin que éste adquiera su propiedad. En tales casos, las entidades descentralizadas quedan obligadas a utilizarlos exclusivamente para los fines que la República indique.

En los casos de incorporación de bienes a entidades descentralizadas, éstos podrán conservar su calificación jurídica originaria.

Artículo 40. Los institutos autónomos podrán ser titulares de bienes del dominio público.

Artículo 41. Los bienes de los institutos autónomos no estarán sujetos a embargo o secuestro, ni podrá expedirse contra ellos medidas de ejecución forzosa de ninguna índole, salvo previsión especial de la Ley.

TITULO IV

DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Artículo 42. Los institutos autónomos, las empresas del Estado, las asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado se organizarán por sectores, de acuerdo a la actividad que realicen.

A tales fines, dichas entidades quedarán adscritas al Ministerio del sector.

Artículo 43. Los institutos autónomos quedarán adscritos al Ministerio que señale su ley de Ley de creación, o el decreto correspondiente, conforme a lo previsto en el Artículo 4º de esta Ley.

Artículo 44. En las empresas del Estado, el Ministerio de adscripción será aquel que ejerza la representación de por lo menos el 50% de las acciones de la República en el seno de la Asamblea de Accionistas.

En el caso en el cual dicho porcentaje corresponda a varios Ministerios, y salvo previsión legal o reglamentaria en contrario, el Ministerio de adscripción será aquél que represente el mayor número de acciones.

A los fines previstos en el presente Artículo, el Ejecutivo Nacional deberá atribuir la representación de las acciones al Ministerio del sector correspondiente.

Artículo 45. En los casos en los cuales la República no sea titular de acciones, o lo sea en un porcentaje menor al 50% del capital, el Ministerio de adscripción de la empresa del Estado será aquel que lo sea de la entidad descentralizada titular de la mayoría de las acciones.

Artículo 46. En las asociaciones civiles del Estado y en las fundaciones del Estado, el Ministerio de adscripción será aquel que señale el Presidente de la República, mediante Decreto adoptado en Consejo de Ministros.

Artículo 47. Los Ministerios tienen las siguientes atribuciones con respecto de las entidades descentralizadas que les están adscritas:

1) Definir la política a desarrollar por las entidades descentralizadas que les están adscritas, a cuyo efecto formularán las directivas generales que sean necesarias.

2) Evaluar en forma continua los resultados de su gestión e informar de ello al Gabinete Sectorial respectivo.

3) Informar trimestralmente a la Oficina Central de Coordinación y Planificación acerca de la ejecución del plan de la Nación por parte de las entidades descentralizadas adscritas.

4) Coordinar la actuación de las entidades que les estén adscritas y vigilar porque ejecuten adecuadamente la política definida.

5) Coordinar los presupuestos de las entidades que les estén adscritas.

6) Adoptar las medidas necesarias para mejorar su funcionamiento y para racionalizar sus sistemas y procedimientos.

7) Proponer al Presidente de la República las reformas necesarias a los fines de crear, modificar o eliminar entidades descentralizadas o transformarlas en servicios autónomos sin personalidad jurídica.

8) Ejercer la representación de la República en los entes descentralizados adscritos.

9) Las demás que determinen las leyes o los reglamentos.

Artículo 48. Con respecto a los institutos autónomos, los Ministerios de adscripción podrán:

1) Inspeccionar la ejecución de los programas a su cargo; evaluar los resultados obtenidos y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos;

2) Hacer practicar auditorías periódicas e indagar, a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros;

3) Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados.

4) Realizar inspecciones a fin de informarse sobre los métodos y procedimientos de manejo, inversión y custodia de fondos, valores, materiales y bienes en general; sobre la contabilidad, comprobación de la misma y operaciones en ella incluidas.

5) Evaluar la gestión de los directivos de los institutos, censurándolos si hubiere lugar a ello y comunicarlo al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República, según los casos.

6) Solicitar del Ejecutivo Nacional la intervención de algún instituto autónomo.

Artículo 49. Las facultades previstas en el Artículo anterior podrán ser ejercidas por los Ministerios de adscripción en las empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, sólo a través de los órganos asociativos o fundacionales correspondientes.

Artículo 50. En los casos en los cuales operen varias empresas del Estado o mixtas en un mismo sector, o que requieran una vinculación aunque operen en diversos sectores, el Ejecutivo Nacional podrá crear empresas matrices tenedoras de las acciones de las empresas del Estado y de las empresas mixtas correspondientes, sin perjuicio de que los institutos autónomos puedan desempeñar igual papel.

Artículo 51. Los institutos autónomos y las empresas del Estado titulares de por lo menos el 50% de las acciones de otras empresas del Estado, tendrán las siguientes obligaciones:

- 1) Ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales.
- 2) Centralizar las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con su Ministerio de adscripción.
- 3) Centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean.
- 4) Planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean.
- 5) Controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean, y, en consecuencia, aprobar sus presupuestos de inversión y de operación y evaluar periódicamente los resultados de la gestión.
- 6) Desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean; y
- 7) Las demás que les asigne esta Ley o que les atribuya el Ejecutivo Nacional.

Artículo 52. Los institutos autónomos y las empresas matrices tenedores de las acciones de las empresas del Estado y mixtas correspondientes, están obligados a informar trimestralmente a su Ministerio de adscripción acerca del cumplimiento de las obligaciones previstas en el Artículo anterior.

Artículo 53. Con el objeto de lograr la debida sectorización de empresas del Estado, el Ejecutivo Nacional podrá variar la adscripción de las acciones propiedad de la República de uno a otro Ministerio o transferir sus acciones a un instituto autónomo o a una empresa del Estado.

Así mismo, el Ejecutivo Nacional, podrá fusionar y liquidar empresas del Estado y transformar en éstas o en servicios autónomos sin personalidad jurídica las asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado que estime conveniente.

TITULO V

DEL CONTROL DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Artículo 54. El Ejecutivo Nacional, en el momento de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá acompañar a dicho proyecto, como anexo, una lista detallada de todos los institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones civiles del Estado y fundaciones del Estado, así como de los organismos en que estas entidades tengan participación, con indicación, para cada organismo, del monto de la misma, objeto, filiales, e integrantes de sus directorios o juntas directivas, último balance y estado de ganancias o pérdidas.

Parágrafo Único: En el caso de que el Proyecto de Ley de Presupuesto prevea algún aporte, donación, subvención, o aumento de capital o patrimonio para dichos entes, deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Artículo 55. La Contraloría General de la República ejercerá sus facultades de control sobre los entes descentralizados en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y en las demás leyes.

Artículo 56. El Ministerio de adscripción respectivo ejercerá permanentemente funciones de coordinación, supervisión y control sobre las entidades descentralizadas que le estén adscritas en los términos establecidos en la presente Ley.

Artículo 57. Con respecto a los institutos autónomos, el Ministerio de adscripción podrá, previa autorización del Presidente de la República y cuando las circunstancias lo ameriten, designar Comisarios Especiales, con las facultades de control que se le acuerden, quienes podrán asistir, con voz pero sin voto, en las deliberaciones del Directorio.

Artículo 58. El Ministerio de adscripción podrá designar auditores o revisores contables para examinar la contabilidad y estados financieros de los institutos autónomos, con facultades para revisar toda la documentación del organismo.

Artículo 59. Los administradores de las fundaciones del Estado y de las asociaciones civiles del Estado remitirán anualmente a los Ministerios de adscripción el informe y cuenta que deben rendir de su gestión.

Los Ministros, en la Memoria y Cuenta de sus Despachos, informarán anualmente al Congreso acerca de las actividades de control que ejerzan en los términos previstos en la presente Ley, sobre las entidades descentralizadas que le están adscritas.

TITULO VI

DISPOSICIÓN FINAL

Artículo 60. Se derogan los Artículos 70 al 75 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

TITULO VII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 61. Dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, cada Ministerio deberá publicar en la Gaceta Oficial la lista de los entes descentralizados adscritos, con indicación del monto de la participación, si se tratare de una empresa del Estado, o de la conformación del patrimonio, si se tratare de un instituto autónomo, una asociación civil del Estado o una fundación del Estado.

Deberá indicarse igualmente la composición de los directorios o juntas directivas de dichas entidades con indicación de sus sociedades filiales, si fuere el caso.

Artículo 62. Hasta tanto se regulen en la Ley Orgánica de la Administración Central los servicios autónomos sin personalidad jurídica previstos en el Artículo 14, Ordinal 5° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, los mismos se regirán por las disposiciones transitorias que a continuación se prevén.

Artículo 63. Los servicios autónomos sin personalidad jurídica son órganos administrativos integrados en la jerarquía de un Ministerio, dotados de autonomía presupuestaria y de la autonomía administrativa, financiera y de gestión que le acuerde el decreto que los crea.

Artículo 64. En el decreto a que se refiere el Artículo anterior se establecerá:

- 1) El Ministerio del cual formará parte.
- 2) La competencia, atribuciones o actividades que tendrá a su cargo.
- 3) La integración de su patrimonio y sus fuentes ordinarias de ingresos.
- 4) El grado de autonomía administrativa, financiera y de gestión que se le acuerde.
- 5) Los mecanismos especiales de control a los cuales quedarán sometidos.
- 6) El destino que deba dársele a los beneficios obtenidos en el ejercicio.

Parágrafo Único: Los servicios autónomos sin personalidad jurídica podrán ser administrados por un director único o por un cuerpo colegiado designado en la forma que se señale en el decreto de creación.

Artículo 65. Los ingresos provenientes de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica no forman parte de la masa del Tesoro y, en tal virtud, podrán ser invertidos directamente de acuerdo a los fines para los cuales han sido creados.

Artículo 66. La representación jurídica de los servicios autónomos sin personalidad jurídica será ejercida por el organismo del cual forman parte, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por lo que respecta a la representación de la República.

Artículo 67. Se aplicará a los servicios autónomos sin personalidad jurídica lo dispuesto en los Artículos 34, 35 y 36 de esta Ley.

Allan R. Brewer-Carías / Jesús Caballero Ortíz
Caracas, 3 de noviembre de 1982

QUINTA PARTE
SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS

CAPÍTULO XIV
SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS

*Sección Primera: OBSERVACIONES CRÍTICAS FORMULADAS AL
PROYECTO DE LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA
(1970)**

A comienzos de 1970, la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados inició la discusión de un Proyecto de Ley de Carrera Administrativa con el objeto de someterlo a discusión de la Cámara de Diputados. En mi carácter de Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, formulé una serie de comentarios al contenido del Proyecto de Ley, para tratar de cambiar su sentido y orientación, y adaptarlo a los proyectos de reforma administrativa que adelantábamos en la Comisión de Administración Pública.

El texto de las “Observaciones Críticas formuladas al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa” que enviamos al Congreso en mayo de 1970, fue el siguiente:

* Estos textos se publicaron en Allan R. Brewer-Carías, “Algunos documentos que orientaron la conformación del Régimen Jurídico de la función pública en 1970: El Proyecto de “Ley sobre los funcionarios públicos” y algunos criterios generales,” en *Revista de Derecho Funcionarial*, Volumen 1 (Ene-Dic 2010) Edición Cuatrimestral, Funeda, Caracas 2011, pp. 53-118

I. INTRODUCCIÓN

En fecha 16 de abril de 1970, en mi carácter de Presidente de la Comisión Pública dirigí una comunicación a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados con el objeto de hacerle llegar las observaciones que la Comisión de Administración Pública había formulado en relación al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que en ese momento se discutía en las Cámaras Legislativas.

Básicamente, estimamos que dicho Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que estudiaba la mencionada Comisión parlamentaria no satisfacía adecuadamente las aspiraciones de los funcionarios y empleados públicos por cuya consecución habían luchado tantos años. El proyecto en referencia, en efecto, consideramos que no era un proyecto que se ajusta a las necesidades y garantías que requerían los funcionarios y empleados públicos en una Venezuela de 1970 y en una Administración Pública de 1970, la cual en los diez años precedentes había sufrido una de las hipertrofias y transformaciones más importantes del siglo XX. De aprobarse por el Congreso el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que se consideraba, estimamos que las Cámaras Legislativas lo que estarían haciendo era legislar en 1970 para la situación que existía en 1959 o en 1965, ignorando lo que había pasado en la Administración Pública en la década precedente.

Recordamos a la Comisión que la misma Comisión de Administración Pública había presentado al Congreso Nacional en el año 1959 un anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa basado fundamentalmente en una proposición que había sido formulada por la Empresa consultora J. L. Jacobs y por algunos asesores de las Naciones Unidas, en el marco del proyecto de cooperación que se tenía con el Departamento de Administración Pública de Naciones Unidas. Durante el transcurso de la década que había transcurrido (1959-1970), el referido proyecto había sufrido algunas modificaciones, la más importante de las cuales se habían producido en el año 1965, a raíz de una proposición presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela. En 1970, entonces, todavía cursaba en las Cámaras Legislativas el referido proyecto con algunas modificaciones introducidas por la Comisión de Asuntos Sociales en 1965 y, más recientemente, en 1969, después de aprobado en primera discusión, a los efectos de la segunda discusión en la Cámara de Diputados.

Consideramos que lamentablemente, en el transcurso de los cinco años anteriores, la Comisión de Administración Pública no había sido consultada en relación a las modificaciones y vicisitudes sufridas por el referido proyecto de Ley de Carrera Administrativa, siendo como era dicha Comisión el órgano asesor del Poder Ejecutivo y de los otros poderes públicos en las labores de programación y realización de la Reforma Administrativa, en la cual se encontraba la Reforma de la Función Pública. El proyecto que en 1970 se discutía en la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, por tanto, insistimos, básicamente respondía a la estructura del proyecto presentado por la Comisión de Administración Pública al Congreso en 1959 con las modificaciones introducidas en 1965. Es decir, en muchos aspectos por ello, consideramos que el proyecto que se discutía en 1969 en la Cámara de Diputados tenía, en algunos casos, diez años de atraso y en el mejor de los casos, cinco años de atraso.

En efecto, había sido quizás en la década 1959-1970, cuando mayores modificaciones había habido en el campo administrativo de la Administración Pública

Nacional. Entre esas modificaciones destacábamos en primer lugar, el hecho de haberse dictado la Constitución de 1961 con todo su contenido de constitucionalización del Derecho Administrativo y, en particular, de algunos aspectos importantes del derecho de los funcionarios públicos. En segundo lugar, en el campo de la Administración de Personal, la magnífica labor que en esa misma década había desarrollado la Comisión de Administración Pública. En cambio, cuando se formuló la propuesta original de anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa en 1959, no sólo no existía la Constitución de 1961, sino que la Comisión de Administración Pública no había desarrollado ninguna actividad en el campo de la Administración de Personal en el sector público. Por otra parte, las modificaciones introducidas en 1965 al proyecto original no lograron ajustar aquél totalmente a las disposiciones constitucionales que habían sido dictadas cuatro años antes y, en todo caso, no pudieron haberse recogido las experiencias que en materia de gestión de la Administración de Personal ya tenía la Comisión de Administración Pública.

Es por ello, por lo que básicamente formulamos respecto del proyecto que entonces se discutía en la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la observación de que en gran parte era un proyecto que no estaba ajustado a lo que entonces sucedía en la Administración de Personal en Venezuela en 1970, sino que respondía a las necesidades que había en 1959 y en 1965. El progreso evidente que había ocurrido en materia de Administración de Personal, con la gestión de la Comisión de Administración Pública, lamentablemente no se había tomado en cuenta en el proyecto, como tampoco se habían tomado en cuenta algunos otros progresos fundamentales como el realizado por la Escuela Nacional de Administración Pública, que funcionaba en la Comisión de Administración Pública desde 1962, y que en el proyecto que se discutía ni siquiera se mencionaba, desconociéndose la magnífica labor que esa institución realizaba en el campo de la capacitación y adiestramiento de los funcionarios y empleados públicos.

Pero aparte de esta observación de carácter general que podía formularse al proyecto de Ley de Carrera Administrativa, estimamos que el mismo adolecía de una serie de fallas, de carácter fundamentalmente jurídico, que era imprescindible hacer del conocimiento de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la cual consideramos que seguramente por inadvertencia debido al cúmulo de trabajo que tenía, no había captado.

II. ÁMBITO DE VIGENCIA DE LA LEY

La primera observación de fondo y de importancia que formulamos al proyecto de Ley de Carrera Administrativa que se discutía a comienzos de 1970 fue que, por haber sido elaborado en su estructura básica antes de la Constitución de 1961, no recogía todas las exigencias que el Constituyente formuló al legislador, para regular el estatuto de los funcionarios públicos, y dentro de éste, la Carrera Administrativa. En otras palabras, de acuerdo a la normativa de la Constitución entonces vigente de 1961, el proyecto de Ley de Carrera Administrativa que se discutía era un proyecto incompleto, ya que sólo se refería a uno de los aspectos del estatuto de los funcionarios públicos, ignorándose las otras exigencias de la Constitución de 1961.

En efecto, la Constitución de 23 de enero de 1961 dedicaba una serie de normas a sentar las bases del estatuto de los funcionarios públicos que debían ser desarrolladas por el legislador; por lo que estimamos que era una falla imperdonable de

técnica legislativa para el Congreso en 1970, el dictar una Ley que se refería sólo a un aspecto parcial en la materia, dentro de todo lo que la Constitución esperaba del legislador.

En efecto, en la Constitución de 1961 las siguientes normas, entre otras, establecían el basamento de un estatuto para los funcionarios y empleados públicos:

Artículo 46. Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen y ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

Artículo 47. En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.

Artículo 112. Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

Artículo 122. La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social.

Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la Ley para el ejercicio de su cargo.

Artículo 123. Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal.

Artículo 124. Nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

Artículo 125. Ningún funcionario o empleado público podrá aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.

Artículo 160. Los cuerpos legislativos o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a

comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece.

En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos.

Artículo 190. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 18. Nombrar y remover de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Artículo 220. Son atribuciones del Ministerio Público: 5. Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

De todas estas normas que establecían una serie de principios fundamentales que debían ser necesariamente desarrollados por el legislador, el proyecto de Ley de Carrera Administrativa sólo se limitaba a desarrollar fundamentalmente el contenido en los Artículos 122 y 190.18, e ignoraba aparentemente la existencia de los otros artículos y de las otras exigencias constitucionales.

El Artículo 122 de la Constitución no exigía expresamente que se dictase una Ley de Carrera Administrativa, sino sólo expresaba que la Ley (que se refiriera al régimen de los funcionarios públicos) debía establecer la carrera administrativa. Si se relacionaba la norma del Artículo 122 con las otras normas constitucionales que se referían a la materia, resultaba evidente que el Constituyente había querido que el legislador regulase por ley, el estatuto de los funcionarios públicos, el cual abarcaba mucho más que el establecimiento de la sola Carrera Administrativa, y evitar en esa forma, la entonces existente dispersión en el ordenamiento jurídico nacional respecto del régimen de los funcionarios y empleados públicos.

En efecto, en esa época, además del Decreto No 394 de 14 de noviembre de 1960, el régimen legal de los funcionarios y empleados públicos estaba determinado en la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos de 7 de julio de 1912; en la Ley de Juramento de Empleados Públicos de 30 de agosto de 1945; en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos de marzo 30 de 1964; y en la Ley de Pensiones de 13 de julio de 1928. Es decir, la situación del momento era de total dispersión y anacronismo en lo que se refería al régimen jurídico de los funcionarios y empleados públicos.

Por ello, estimamos que era lógico, y lo exigido por la mejor técnica legislativa, que si, con el basamento constitucional de la Constitución de 1961, lo que se buscaba era ordenar legislativamente el régimen sobre los funcionarios o empleados públicos, que ello se hiciese como un todo orgánico y dictándose un estatuto de los funcionarios públicos y no dictándose un cuerpo legislativo que se refiriera a un aspecto más de ese estatuto, como era la carrera administrativa, ignorándose los otros aspectos que debía regir y garantizar el estatuto de los funcionarios o empleados públicos en el país. Dictar una Ley de Carrera Administrativa aisladamente, tal como estimamos sucedería con el proyecto de Ley, estimamos que contribuiría a

dispersar aún más la atomización legislativa que entonces existía en el ordenamiento jurídico nacional.

Por lo tanto, con base en esa observación general sugerimos a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, la reforma del proyecto de Ley de Carrera Administrativa para ampliar su ámbito de vigencia y dictar un estatuto de la función pública, con el objeto de no dejar fuera de reglamentación muchos aspectos de gran importancia que la Constitución de 1961 consagraba y que en definitiva eran la garantía de un razonable status del funcionario público. Estimamos que no se satisfacían adecuadamente las aspiraciones de los funcionarios o empleados públicos si sólo se regulaba un aspecto parcial de su status, como podía ser la carrera administrativa, y se dejaban sin regulación legal otros aspectos de gran importancia que afectaban directamente la situación jurídica de los funcionarios o empleados públicos frente al Estado y frente a los particulares y ciudadanos.

III. LA GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA O DE LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

La segunda observación general de importancia que formulamos al proyecto de Ley de Carrera Administrativa en 1970 se refería a las disposiciones que contenía en relación con la gestión de la Administración de Personal, o de la función pública en la Administración Pública Nacional. En efecto, el proyecto preveía la creación de una Oficina Central de Personal dependiente del Presidente de la República, a cargo de un Directorio integrado por un Director Ejecutivo nombrado por el Presidente de la República y dos directores más uno nombrado por el Congreso Nacional, en sesión conjunta de las Cámaras, y el otro nombrado por el Presidente de la República a proposición de la organización que agrupe en su seno a la mayoría de los funcionarios al servicio de la rama ejecutiva del Poder Público. A esta Oficina Central de Personal, de dirección colegiada, se atribuían una serie de facultades en la gestión de la Administración de Personal.

Cuatro observaciones fundamentales formulamos en relación a la ubicación, integración, funcionamiento y denominación de esta Oficina.

En primer lugar, en cuanto a la ubicación de la Oficina. El Proyecto proponía la ubicación de la Oficina Central de Personal como dependiente del Presidente de la República, sin precisar su posición estructural dentro de la serie cada vez mayor de órganos asesores y auxiliares de la Presidencia de la República, y sin tomar en cuenta los proyectos que estaban en curso de reorientación estructural de los órganos asesores de la Presidencia de la República. En efecto, en los doce años anteriores, en 1970, a raíz de la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Comisión de Administración Pública, había habido una tendencia de proliferación de los órganos de asesoría de la Presidencia de la República, dificultándose enormemente las labores de coordinación, dirección y control que el Presidente debía tener sobre las mismas. En virtud de ello, la Comisión de Administración Pública, en el plan general de Reforma Administrativa que para ese momento estábamos preparando, vislumbramos la necesidad de reconcentrar los órganos de asesoría de la Presidencia en algunas oficinas centrales y secretarías presidenciales que abarcasen los aspectos de secretaría general; planificación y coordinación; información y divulgación; y reforma administrativa y gestión de la función pública o Administración de Personal. En este sentido estimábamos que no parecía adecuado

agregar una oficina más a nivel del Presidente de la República, paralela a las Oficinas que en ese momento existían y particularmente a la propia Comisión de Administración Pública, sino que lo más adecuado estimábamos que era -y en esto el papel del Congreso considerábamos que podía ser de gran importancia- ubicar la Oficina Central de Personal dentro del organismo que a nivel presidencial en el país debía asumir la ejecución de la reforma de la Administración Pública Nacional. En este sentido es de destacar que la experiencia que había desarrollado por la Comisión de Administración Pública en su organización interna, en los doce años precedentes, había sido acogida con gran satisfacción en el campo de la Administración Pública comparada, al concentrar en un solo organismo las labores de gestión de la función pública (Administración de Personal), de Organización y Métodos y de formación de los funcionarios públicos, ya que la Comisión de Administración Pública la habíamos integrado en ese momento, por las siguientes Direcciones: Oficina Asesora de la Función Pública (antigua Oficina Central de Personal); Oficina Nacional de Organización y Métodos, y Escuela Nacional de Administración Pública. En países que habían adelantado procesos de Reforma Administrativa y creado una Oficina de Personal, una Escuela de Administración Pública y una Oficina de Organización, todas a nivel más o menos presidencial, como había sucedido en Colombia y Perú para sólo citar dos ejemplos típicos en América Latina, se había visto en la fórmula venezolana la solución de los graves problemas de coordinación que se presentaban entre esos organismos cuando eran independientes entre sí. Tal era el caso, por ejemplo, en Colombia donde a nivel alto existía una Escuela Superior de Administración Pública, un Departamento Administrativo de Servicio Público (Administración de Personal) y una Secretaría Presidencial de Organización, todas paralelas, dificultándose entre esas entidades las labores de coordinación en actividades todas ligadas a la Reforma Administrativa. Por ello, estimamos que en 1970, crear una Oficina Central de Personal aislada de la Comisión de Administración Pública y de sus Direcciones de Organización y Métodos y Escuela Nacional de Administración Pública, lo que contribuiría era a aumentar la dispersión y la falta de coordinación en un campo tan íntimamente interconectado con la Reforma Administrativa, por lo que sugeríamos a la Comisión de Asuntos Sociales y a través de ella a la Cámara de Diputados, que decidiera la ubicación de la referida Oficina en el organismo en el cual en ese momento existía y que era la Comisión de Administración Pública, que tenía a su cargo elaborar el plan de Reforma Administrativa, cuya próxima ejecución debía provocar que se convierta necesariamente en una Oficina Ejecutiva de Reforma Administrativa o Secretaría Presidencial para la Reforma Administrativa. En todo caso consideramos que podría pensarse en una Oficina Central para la Reforma Administrativa y la Función Pública que eventualmente transformara a la Comisión de Administración Pública para hacerla un órgano ejecutivo en lugar de sólo de asesor, pero en todo, pensando que debían permanecer bajo una sola dirección dependiente del Presidente de la República, todas las funciones de Reforma Administrativa: organización (Oficina Nacional de Organización y Métodos), gestión de la Función Pública (Oficina Central de Personal) y formación de funcionarios y empleados públicos (Escuela Nacional de Administración Pública).

En segundo lugar, las observaciones que podían formularse a la Oficina Central de Personal que se preveía en el proyecto de Ley de Carrera Administrativa, también consideramos que podían incidir también sobre la integración de la misma, lo que ya

había sido discutido en diversas oportunidades en el seno de la Comisión de Asuntos Sociales.

Por razones de eficiencia, nos inclinábamos por la estructuración de la Dirección unipersonal y no colegiada para la Oficina Central de Personal, siguiéndose en este sentido la orientación del Proyecto de Ley original que había presentado la Comisión de Administración Pública en 1959, así como la orientación del proyecto de Ley que se había presentado en 1965 por la Confederación de Trabajadores de Venezuela. En efecto, la Dirección unipersonal en una materia de tanta importancia, estimábamos que era una garantía para la buena y rápida marcha de los asuntos relativos a la gestión de la función pública.

Pero, además, y aún cuando se pensara en la dirección colegial del organismo gestor de la función pública, los integrantes de la misma deberían ser funcionarios independientes y no ligados a cuerpos gremiales o de poderes distintos al Poder Ejecutivo. En efecto, consideramos que si se analizaban, para sólo citar dos fuentes, las publicaciones de las Naciones Unidas denominadas *Manuel des lois et des pratiques de la fonction publique* (Manual de Leyes y Prácticas relativas a la función pública), New York, 1967, 507 páginas, y *Les Services Centraux de la Fonction Publique dans les pays en voies de développement* (Los Servicios Centrales de la Función Pública en los países en vías de desarrollo), New York, 1969, 220 páginas, se podía constatar que no existía experiencia alguna en la Administración Pública comparada en la cual el órgano central de la función pública o la Administración de Personal, en país alguno, estuviese integrado en la forma como se proponía en el proyecto que estudiaba la Comisión de Asuntos Sociales.

Pero no sólo la forma como se proponía para la integración de la Oficina Central de Personal en el proyecto, considerábamos que no respondía a experiencia alguna conocida en la Administración comparada, sino que dicha integración estimábamos que era también inconveniente ya que era contraria a algunos principios constitucionales. En efecto, las Cámaras Legislativas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 139 de la Constitución de 1961, ejercían el control de la Administración Pública, pero en ningún caso podían sustituirse a ésta, entrando a ejercer directa o indirectamente, funciones ejecutivas. En este sentido consideramos que constituiría una extralimitación de atribuciones el que uno de los miembros del órgano administrativo y ejecutivo de la función pública fuera designado directamente por las Cámaras Legislativas como se pretendía en el Proyecto; y en este sentido recordábamos que la Corte Suprema de Justicia había declarado nulos algunos actos de cuerpos legislativos cuando se habían creado figuras similares buscando el nombramiento de uno de los directivos de un órgano administrativo por un órgano legislativo.

Por otra parte, la designación de uno de los directivos del órgano ejecutivo de la función pública, por las asociaciones de funcionarios o empleados, considerábamos que realmente a lo único que podía conducir era a entorpecer definitivamente las funciones de gestión de la Administración de Personal, en lugar de contribuir a dar una mayor garantía a los funcionarios o empleados públicos. Estimábamos que el estatuto de la función pública que se debía dictar evidentemente debía consagrar determinados mecanismos de control a ejercerse por parte del Congreso y de los propios empleados y funcionarios públicos sobre dicha actividad; pero en todo caso,

debía tratarse de un control a ejercerse intensamente sobre la función de gestión de la Administración de Personal y no que se pasase del control a la cogestión.

En este sentido, estimamos que la Oficina Central de Personal, debía estar a cargo de un Director General, que podía denominarse, utilizando la terminología latina, Director General de la Función Pública, y que ese Director General contara con un cuerpo consultivo o comisión asesora y de control en la cual podían estar representados el propio Congreso, si así lo estimaba conveniente, y los diversos gremios y asociaciones de funcionarios o empleados públicos. Con un organismo de este tipo, al cual se le debían fijar sus funciones, consideramos que podía ejercerse realmente una función de control y supervisión de lo que la Oficina Central de Personal hiciera, sin que dicha función de control entorpeciera la labor ejecutiva. Por otra parte un Consejo o Comisión de esa naturaleza considerábamos que podía darle una mayor representatividad a los diversos gremios y asociaciones que operaban en la Administración Pública Nacional. Por otra parte, ésa era la tendencia general en la Administración Pública comparada y fundamentalmente la influenciada por el sistema administrativo francés, en la cual se encontraban casi todos los países latinoamericanos, que al lado de la Dirección General de la función pública se previera la integración de un organismo consultivo y de control integrado por representantes de las asociaciones de funcionarios o empleados. En los casos de la Administración Pública comparada influenciados por los sistemas inglés y norteamericano, a lo sumo se prevenía en las denominadas “Civil Service Commission”, pero que en ningún caso estaban integradas directamente por funcionarios designados por los gremios o asociaciones de funcionarios.

En tercer lugar, otra observación que formulamos en relación a la Oficina Central de Personal, tal como se prevenía en el proyecto que entonces se discutía en la Comisión de Asuntos Sociales del Congreso, era en relación con su funcionamiento.

En efecto, de las normas que contenía el proyecto, modificadas en 1969 por la misma Comisión de Asuntos Sociales, relativas a las atribuciones de la Oficina Central de Personal, observábamos que las mismas reducían considerablemente las posibilidades de ejercer un efectivo control sobre la Administración de Personal por parte de dicha Oficina Central de Personal. Con la excusa de que la Oficina Central de Personal, tal como estaba prevista en el proyecto original de la Comisión de Administración Pública y en el proyecto de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, se podía convertir en un superministerio, se habían reducido sus funciones según el informe producido en 1969 por la Comisión de Asuntos Sociales, quitándole a la Oficina las posibilidades de ejercer un control eficaz y racional sobre la Administración de Personal en la Administración Pública Nacional. Consideramos entonces que era necesario tomar en cuenta que una oficina de esta naturaleza era una oficina de la Presidencia de la República y que, por tanto, era la autoridad del Presidente, funcionario que tenía a su cargo la suprema dirección de la administración de personal, tal como el mismo proyecto en su Artículo 2 lo consagraba, quien le daba fuerza a las acciones y actividades de la oficina.

Por ello, observábamos con alarma que inclusive las funciones que para ese momento tenía la propia Comisión y que ejercía a través de la Oficina Asesora de la Función Pública (antigua Oficina Central de Personal) se veían totalmente desmejoradas y disminuidas en el Proyecto. En este sentido, considerábamos que era la

Comisión de Administración Pública, la cual había venido ejerciendo durante la década precedente las funciones de gestión de la Administración de Personal en la Administración Pública, el organismo que era el más capacitado para poder emitir una opinión sobre qué funciones debían estar atribuidas a la Oficina Central de Personal y qué funciones debían ser descentralizadas al resto de los organismos de la Administración Pública Nacional, tal como más adelante se expresa.

En cuarto lugar, la última observación que formulamos respecto de la Oficina Central de Personal que se preveían en el Proyecto, se refería a su misma denominación. En efecto, estimamos por una influencia anglosajona había caído en desuso en algunos campos, en una forma incorrecta, la terminología adecuada para calificar todo el programa de Administración de Personal en la Administración Pública y que era la terminología castellana de “función pública” que, por otra parte, acogía la propia Constitución.

En efecto, la Constitución de 1961, en su Artículo 112, al hablar de las condiciones para ejercer funciones públicas en Venezuela, utilizaba la expresión “función pública” y no las terminologías derivadas de la influencia anglosajona de “personal civil” o “servicio civil” (*Civil Service*). En este sentido, estimábamos que bastaba citar a uno de los grandes clásicos administrativistas de América Latina como era Rafael Bielsa, quien en su libro sobre “La Función Pública” (Buenos Aires, 1960, 148 páginas), al comentar la terminología empleada por el Estatuto argentino relativo a los funcionarios públicos, expresó lo siguiente:

“En todo estatuto del funcionario público es esencial la definición del sujeto, del protagonista, diríamos. La denominación de personal civil empleada en el decreto de estatuto no es propia del derecho público. Y si acaso se la emplea para diferenciar al personal civil del llamado militar, advertimos que eso no es necesario porque el personal militar tiene y ha tenido siempre un régimen administrativo, disciplinario y penal diferente del personal no militar. Lo militar es la excepción en la administración del Estado. Estas denominaciones de “servicio civil”, “estatuto civil”, etc. -por imitación de las definiciones anglosajonas, por ejemplo-, están en oposición con el propio sentido de Administración Pública, que como tal es civil; en todo caso, se suele llamar “civil” al particular, y no al funcionario público; y técnicamente la expresión “servicio civil” también es impropia, porque en la relación de derecho público hay gobernantes, funcionarios, empleados “públicos” por un lado y, frente a ellos, en el otro extremo de la relación, administrados y contribuyentes; no hay relaciones de derecho civil”.

En este sentido estimamos que la expresión de “Administración de Personal” o simplemente personal o personal civil, eran terminologías derivadas de la influencia que la administración comercial había tenido en la doctrina norteamericana, partiendo de la base de que en el derecho anglosajón no había una clara distinción entre el derecho público y el derecho privado, por lo que la administración de personal era casi la misma cosa en la administración pública y en la administración privada. Sin embargo, en los sistemas jurídicos tan alejados de los sistemas anglosajones e influidos por la Europa Continental, como considerábamos eran los sistemas de América Latina, particularmente el de Venezuela, emplear la terminología anglosajona, generalmente mal traducida, no sólo era una incorrección en el lenguaje, sino

una manifestación de esas influencias poco nacionalistas que en los últimos tiempos se habían comenzado a observar. En este sentido la terminología corriente y adecuada en el castellano para calificar todo lo relativo a los funcionarios públicos señalábamos que era la de “función pública”, por lo que en lugar de una Oficina Central de Personal debería hablarse de una *Oficina Central de la Función Pública* o de una *Dirección de la Función Pública*.

IV. LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Otra observación de gran importancia que en su momento formulamos al proyecto de Ley de Carrera Administrativa que se discutía en el Congreso, era la relativa a los mecanismos de control o protección jurisdiccional que establecía para los casos de violaciones o de lesión de intereses por parte de la Administración Pública en relación a los funcionarios o empleados públicos. En efecto, el proyecto original preparado por la Comisión de Administración Pública en 1959 preveía la creación de un Tribunal de Carrera Administrativa con competencia, aún cuando sin decirlo, en materia contencioso administrativa funcionarial, ya que la Constitución de 1953, vigente para esa época, no definía ni establecía claramente en Venezuela la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, en la Constitución de 23 de enero de 1961, no sólo se establecía que la jurisdicción contencioso-administrativo correspondía a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determinase la Ley, sino que expresamente disponía el Artículo 206 de la Constitución,

“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”.

Por tanto, después de la Constitución de 1961, la competencia para anular actos administrativos de cualquier naturaleza, así como para restablecer situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa, sólo correspondía a los órganos judiciales que tuviesen atribuciones en materia contencioso-administrativa o que estuviesen integradas dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. De ahí que el esquema originalmente previsto en el proyecto de 1959 consideramos que debía modificarse después que se dictó la Constitución de 1961

En virtud de ello, observamos a la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados que el proyecto, inclusive con las modificaciones que se habían introducido en 1969, no solo seguía acogiendo el esquema anterior a la Constitución de 1961, sin ajustarse a las exigencias constitucionales, sino que empeoraba la situación, al establecer un “recurso de casación” (Artículo 23) contra las decisiones del denominado Tribunal de la Carrera Administrativa, ignorándose elementales principios de derecho administrativo y de la regulación de lo contencioso-administrativo que la propia Constitución consagra. En conflictos que son típicos de lo contencioso-administrativo y que son los que preveía el Capítulo V del Proyecto de Ley, sólo podía darse una apelación contra las decisiones de dicho Tribunal para ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, Sala que tenía el conoci-

miento de los asuntos contencioso-administrativa, y nunca un recurso de casación para ante la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de la misma Corte, que sólo conocía de los conflictos propios del derecho privado.

En vista de lo anterior, recomendamos a la Comisión de Asuntos Sociales, y a través de ella, a la propia Cámara de Diputados, la modificación total del Capítulo V del proyecto, atribuyendo la competencia para conocer de los conflictos allí especificados a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a las exigencias del Artículo 206 de la Constitución. En este sentido, transitoriamente estimamos que podían preverse determinadas normas de procedimiento, así como la creación de un Tribunal de Primera Instancia en materia contencioso-administrativa con competencia contencioso-funcionarial. En este sentido, estimamos que debía seguirse el mismo criterio que se había seguido para la estructuración de los tribunales de Primera Instancia en materia de Impuesto sobre la Renta, como tribunales competentes para conocer de lo contencioso-fiscal y respecto de cuyas decisiones, la Sala-Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocía por vía de apelación.

Lo que en todo caso debía evitar la Cámara de Diputados en nuestro criterio, era caer en las situaciones híbridas como las del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, que consideramos que en ese caso se podían haber comprendido pues la Ley de Regulación de Alquileres era también anterior a las normas de la Constitución de 1961. Por ello, considerábamos que era imperdonable que las Cámaras Legislativas, después de nueve años de vigencia de la Constitución de 1961, dictasen normas que ignorasen las precisas fórmulas de la misma en materia contencioso-administrativo, tal como pensamos que iba a suceder si se aprobaba el proyecto de Ley de Carrera Administrativa, tal como estaba en ese momento concebido.

V. EL DERECHO DE SINDICALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El proyecto de Ley de Carrera Administrativa, tal como estaba estructurado, después de las modificaciones introducidas por la Comisión de Asuntos Sociales en noviembre de 1969, establecía en su Artículo 53 que “los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse en sindicatos para la defensa y protección de sus derechos de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley”. Esta norma consideramos que ciertamente respondía a lo que podía ya considerarse como un hecho consumado y casi irreversible en la historia política, de la posibilidad del sindicalismo en la función pública. Los apasionantes conflictos políticos y administrativos que se sucedieron a comienzos del siglo XX a raíz de la paulatina aparición de sindicatos de funcionarios, consideramos que ciertamente habían quedado en la historia, pues en ese momento (1970) quizás nadie discutía la naturalidad del derecho de los funcionarios de organizarse en sindicatos, a pesar de que el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa presentado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela en 1963 lo prohibía expresamente (Artículo 44).

Sin embargo, la sindicalización funcionarial consideramos que tenía determinadas singularidades y limitaciones en todo el mundo que hacían que no bastase la consagración de ese derecho a sindicalizarse, sin que se expresasen o establecieran sus limitaciones, pues la sindicalización en el sector público nunca podía responder a los mismos principios y nunca podía tener el mismo régimen, que en el campo de

las relaciones de trabajo privadas. El sindicalismo en la función pública, por tanto, estimamos que había que considerarlo como un sindicalismo *sui generis*, sometido a una serie de singularidades y limitaciones, derivadas de las peculiaridades del régimen jurídico de la Administración Pública y de la relación de derecho público, y nunca de derecho privado, que une al funcionario o empleado público con el Estado patrón.

Dentro de las limitaciones a este sindicalismo funcional que debían ser consagradas también en la Ley, estimábamos que estaban las siguientes:

En primer lugar, una limitación dirigida del ámbito personal de aplicación del sindicalismo funcional, ya que éste no podía abarcar a todos los participantes en la función pública, pues sectores enteros de funcionarios, como consideramos que eran, por ejemplo, los miembros de la policía y de los cuerpos de seguridad, debían quedar excluidos del derecho a sindicalización. Ello estimamos que tenía su razón en elementales principios de seguridad y orden público.

La segunda limitación al sindicalismo funcional que se observaba en el derecho comparado incidía sobre uno de los medios más típicos de actuación sindical, y que era el de la contratación colectiva. En efecto, estimábamos que aun cuando se consagrara la sindicalización de los funcionarios, debía excluirse del ámbito de la Administración Pública, en forma expresa, la posibilidad del recurso a la contratación colectiva, ya que inclusive razones de índole constitucional lo impedirían. Entre ellas, señalábamos, por ejemplo, el hecho de que la soberanía presupuestaria en la autorización de gastos correspondía a las Cámaras Legislativas y no podía nunca limitarse esta soberanía presupuestaria en el campo de la Administración Central, mediante acuerdos que impidieran el ejercicio real de la misma en la autorización de gastos a través de la Ley de Presupuesto de Gastos.

Por último, otra de las limitaciones a la sindicalización en la función pública que estimamos debía consagrarse incidía en el derecho de huelga. Advertíamos que si bien este derecho a la huelga, que la propia Constitución reconocía en su Artículo 92, por haber sido casi consustancial al sindicalismo, históricamente, había sido el mayor obstáculo para el reconocimiento del derecho sindical en el ámbito de la función pública, por lo que precisamente, en los países en los cuales se había aceptado el sindicalismo funcional, ello había sido posible debido al reconocimiento de esta limitación, de que en ningún caso los sindicatos de funcionarios podían recurrir al expediente de la huelga la cual, por otra parte, estaba penada en el propio Código Penal. Es de advertir que el Proyecto presentado en 1965 por la Confederación de Trabajadores de Venezuela establecía expresamente esta prohibición.

En virtud de lo anteriormente expuesto, sugerimos a la Comisión de Asuntos Sociales, y a través de ella, a la Cámara de Diputados, que el Artículo 52 del Proyecto de Ley de Carrera Administrativa se modificase en el sentido de que no sólo se limitase a consagrar la posibilidad de la sindicalización funcional, sino que agregara expresamente las limitaciones a ese sindicalismo en relación a su aplicabilidad a cierta categoría de funcionarios públicos; a la admisibilidad de la contratación colectiva en la función pública; y a la utilización del derecho de huelga en la Administración Central.

Estimamos que particularmente el Congreso debía tener especial cuidado en prohibir en el ámbito de la Administración Central la utilización del expediente de la

contratación colectiva de funcionarios y empleados públicos, ya que ello considerábamos que no sólo iba en contra de la propia soberanía presupuestaria del Parlamento, sino que desquiciaría la relación económica existente con los funcionarios y empleados públicos. La experiencia de la contratación colectiva con los obreros al servicio del Estado para ese momento considerábamos que era aleccionadora.

VI. LAGUNAS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

Aparte de las anteriores observaciones de carácter general y vinculadas a las observaciones que formulamos en relación con el ámbito de vigencia de la Ley, advertimos la existencia en el proyecto, de algunas lagunas que dejaban sin regulación partes muy importantes del régimen del funcionario público:

La primera de estas lagunas se refería a la regulación orgánica y sistemática de los derechos y deberes de los funcionarios. En cuanto a los derechos, el proyecto regulaba, más o menos en forma dispersa, algunos derechos como el de la estabilidad, de jubilación y los de carácter económico. Sin embargo, en cuanto a los deberes, el proyecto de Ley de Carrera Administrativa guardaba total y absoluto silencio. En este sentido estimamos que ras imprescindibles en una ley que regulase el estatuto de los funcionarios y empleados públicos, establecer y regular sus deberes; tales como el deber de asegurar en forma personal el funcionamiento del servicio, los deberes de orden jerárquico y de moralidad administrativa que debían guardar, entre los que se destacaba, por ejemplo, el secreto profesional. Considerábamos que no bastaba con consagrar alguna que otra sanción disciplinaria para que se reglamentasen en forma correcta y sistemática los deberes del funcionario público.

La segunda laguna importante que se destacaba en el proyecto de Ley de Carrera Administrativa de 1970 se refería a las incompatibilidades en el ejercicio de los cargos públicos y en la obtención de remuneraciones. En efecto, el Artículo 123 de la Constitución de 1961 establecía los principios fundamentales relativos a las incompatibilidades y prohibiciones de acumulación de cargos y destinos públicos remunerados. Esta norma consideramos que era imprescindible que fuera aclarada y desarrollada legislativamente, por lo que una ley que regulase el estatuto de los funcionarios públicos debía necesariamente desarrollar sus principios.

En este sentido, estimamos que no sólo debían preverse las incompatibilidades en el desempeño de cargos públicos, sino en la obtención de remuneraciones públicas e, inclusive, en la percepción acumulada de pensiones que se tuviera por jubilaciones u otro motivo.

Asimismo, en las incompatibilidades de actividades a realizar por los funcionarios, debía también regularse la prohibición de ejercer determinados tipos de actividades que se relacionasen con la función que se desempeñase y aclararse además el alcance del Artículo 124 de la Constitución relativa a la prohibición, para los funcionarios y empleados públicos, de celebrar contratos con organismos de derecho público.

La tercera gran laguna que observábamos en el proyecto de Ley de Carrera Administrativa estaba en la ausencia total de normas sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. La Constitución de 1961 en sus Artículos 46, 47 y 220, ordi-

nal 5°, establecía los principios fundamentales en materia de responsabilidad civil, penal y administrativa o disciplinaria de los funcionarios públicos; y eran precisamente esas normas las que requerían de un desarrollo legal, precisamente en una Ley que regulase el estatuto de los funcionarios públicos y que sustituyera las viejas normas contenidas en la Ley de Responsabilidad de los empleados públicos de 7 de julio de 1912.

VII. OBSERVACIÓN FINAL

Las anteriores observaciones jurídicas generales formulamos desde la Comisión de Administración Pública al Proyecto de Ley de Carrera Administrativa, que entonces estudiaba la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en nuestro criterio demostraban patentemente que la aprobación por las Cámaras Legislativas del Proyecto, significan no sólo legislar en 1970 para el pasado, sino legislar desquiciando el sistema de administración de personal que en la década anterior (1959-1970) la Comisión de Administración Pública había venido estructurando y desarrollando con grandes esfuerzos en la Administración Pública Nacional.

En efecto, la actividad que había venido desarrollando la Comisión de Administración Pública en esta materia, a lo largo de doce años de fundada (1958-1970) consideramos que se hubiera visto bruscamente interrumpida con las consecuencias incalculables que un Proyecto como el que analizamos podría haber ocasionar en aspectos tan delicados y de los cuales dependían en ese momento la suerte de más de 100.000 empleados públicos y de gran parte de la colectividad venezolana.

En definitiva, estimábamos que el Proyecto de Ley de Carrera Administrativa que en 1970 estudiaba la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, no respondía a las exigencias, aspiraciones y necesidades de los funcionarios y empleados públicos, ya que había sido estructurado, básicamente, para una realidad distinta, cuando la Comisión de Administración Pública aún no había desarrollado la actividad que en materia de Administración de Personal había realizado en la década precedente.

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY SOBRE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (1970)¹

Con posterioridad a la presentación del documento con las observaciones antes reseñadas que formulamos ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, en la Comisión de Administración Pública y con la colaboración de los profesores Manuel Rachadell, Nelson Socorro y Juan Garrido Rovira, elaboramos un documento de trabajo titulado “Proyecto de Ley sobre los Funcionarios Públicos” que remitimos a la referida Comisión en fecha 22 de abril de 1970, y que, en definitiva, acogido por la misma, con varias modificaciones, dio origen a la Ley de Carrera Administrativa de 1970.²

El texto de aquel Proyecto es el siguiente:

**TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1°. La presente Ley regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, en base a un sistema de administración de personal que permite estructurar técnicamente y sobre la base de méritos, todas las normas y procedimientos relativos a las diversas situaciones jurídicas de aquéllos con la Administración, con exclusión de toda discriminación fundada en motivos de carácter político, social, religioso o de cualquier otra índole.

Parágrafo Primero. Se consideran funcionarios públicos a las personas incorporadas al servicio de los Ministerios y demás organismos de la administración central y de los Institutos Autónomos, por una relación de servicios remunerados, regulada por el Derecho Administrativo.

Parágrafo Segundo. A los efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público tendrán un mismo y único significado.

Artículo 2°. Los funcionarios públicos pueden ser de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Artículo 3°. Los funcionarios de carrera son aquéllos que, en virtud de nombramiento, han ingresado a la carrera administrativa conforme se determina en los Artículos 40 y siguientes, y desempeñan servicios de carácter permanente.

1 Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, “Algunos documentos que orientaron la conformación del Régimen Jurídico de la función pública en 1970: El Proyecto de “Ley sobre los funcionarios públicos” y algunos criterios generales,” en *Revista de Derecho Funcionario*, Volumen 1 (Ene-Dic 2010) Edición Cuatrimestral, Funeda, Caracas 2011, pp. 53-118.

2 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.428 Extraordinario de 04-09-1970. La Ley fue reformada en 1975. Véase en *Gaceta Oficial* No. Extraordinario 1.745 de 23-05-1975.

Artículo 4°. Se consideran funcionarios de libre nombramiento y remoción, los siguientes: 1) Los Ministros del Despacho; el Secretario General de la Presidencia de la República; los Comisionados Presidenciales y los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República; y los Gobernadores de los Territorios Federales. 2) Los Presidentes, Directores o Gerentes de los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos; los Directores Generales, los Directores, Consultores Jurídicos y demás funcionarios de similar jerarquía al servicio de la Presidencia de la República, de los Ministerios o de los Institutos Autónomos y de las Gobernaciones de los Territorios Federales; 3) Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de confianza o en los más altos niveles de la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la carrera administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros.

Parágrafo Único. La exclusión a que se refiere el ordinal 3 de este artículo, deberá hacerse en clases de cargo, conforme al Sistema Clasificación de Cargos a que se refiere el Artículo 48 de esta Ley.

Artículo 5o. Tendrán el mismo régimen que los funcionarios de libre nombramiento y remoción, aquellas personas que desempeñan cargos considerados como de confianza o asesoramiento especial, no reservados a los funcionarios de carrera, y las que, por razón de necesidad o urgencia, de conformidad con lo previsto en el Artículo 44 de esta Ley, han sido designados para ocupar interinamente determinados cargos públicos, hasta tanto sean previstos por funcionarios de carrera.

Artículo 6o. Las personas que presten sus servicios a la Administración Pública Nacional mediante contrato estarán sujetos al mismo régimen que rige para los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Artículo 7°. Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ley:

1. Los funcionarios del servicio exterior, de conformidad con lo establecido en la Ley del Personal del Servicio Exterior y la Ley Orgánica del Servicio Consular.
2. Los funcionarios sometidos a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
3. Los miembros activos de las Fuerzas Armadas Nacionales.
4. Los miembros del personal directivo, académico/ docente y de investigación de las Universidades Nacionales; y
5. Los obreros al servicio de la Administración Pública Nacional, contratados por ésta en tal carácter, de acuerdo a la Ley del Trabajo

Parágrafo Único. Sin embargo, la presente Ley se aplicará a los funcionarios que desempeñan funciones técnicas, administrativas y auxiliares en el Servicio Exterior, en los Tribunales de la República y en las Cámaras Legislativas.

TITULO II

DE LA GESTIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 8° La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la Administración de Personal en la Administración Pública Nacional, se ejercerá por:

1. El Presidente de la República;
2. El Secretario General de la Presidencia de la República y los Jefes de las Oficinas Presidenciales;
3. Los Ministros;
4. Los Presidentes, Directores o Gerentes de los Institutos Autónomos;
5. El Director General de la Función Pública; y por
6. El Consejo Superior de la Función Pública.

Artículo 9º Las decisiones emanadas por cualesquiera de los órganos a que se refiere el artículo anterior, en la esfera de sus respectivas competencias, agotan la vía jerárquica.

CAPÍTULO II

De la Dirección General de la Función Pública

Artículo 10. La Dirección General de la Función Pública dependerá de la Presidencia de la República, estará a cargo de un Director General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y podrá estar adscrita a la Oficina Presidencial que tenga a su cargo la programación y la ejecución de la reforma de la Administración Pública Nacional.

Artículo 11. Es competencia de la Dirección General de la Función Pública:

1. Elaborar y organizar el sistema de Administración de Personal y supervisar su aplicación y desarrollo. A tal fin elaborará las normas y procedimientos relativos a clasificaciones de cargos; remuneración, reclutamiento; selección y empleo; adiestramiento, becas; viáticos, calificación y evaluación de servicios; ascensos; traslados; licencias; permisos; régimen de sanciones; registros de personal y de elegibles; así como cualesquiera otros movimientos de personal inherentes al sistema.
2. Vigilar el cumplimiento de la presente Ley y de sus Reglamentos, así como de las normas y procedimientos indicados en el numeral anterior, y evaluar permanentemente los resultados de su aplicación.
3. Prestar asesoría y asistencia técnica a todos los organismos a cuyos funcionarios se aplica la presente Ley, en la organización del sistema de Administración de Personal, así como a los otros poderes públicos, cuando le sea solicitada.
4. Evacuar las consultas que le formulen los diversos organismos públicos, en relación con la Administración de Personal y la aplicación de la presente Ley y sus Reglamentos.
5. Llevar y mantener al día el Censo Nacional de Funcionarios Públicos, conforme a las normas que se determinen en los Reglamentos.
6. Coordinar con la Escuela Nacional de Administración Pública las actividades de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios públicos.
7. Solicitar de todos los organismos de la Administración Pública Nacional todas las informaciones que, en materia de Administración de Personal, pueda necesitar para el cabal desempeño de sus atribuciones.

8. Vigilar por que la creación de los cargos de carrera responda a necesidades reales de los servicios, a cuyo fin deberá establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las correspondientes oficinas de organización.

9. Participar, conjuntamente con los órganos a quienes completa, en la preparación de las normas destinadas a regir la Administración de Personal en los organismos nacionales cuyo personal no esté sujeto a la presente Ley.

10. Convocar y reunir, conforme a instrucciones del Presidente de la República, a los Jefes de las Oficinas de Personal, a fin de considerarlas cuestiones relacionadas con la Administración de Personal en sus respectivas dependencias, y formular las observaciones y recomendaciones que estime pertinentes.

11. Preparar los proyectos de Reglamentos de la presente Ley

12. Presentar al Presidente de la República a través del Jefe de la respectiva Oficina Presidencial, un Informe Anual conjuntivo de las actividades desarrolladas por la misma.

13. Velar por el cumplimiento de la presente Ley y de sus Reglamentos.

14. Las demás que le señalen las Leyes y sus Reglamentos, y las que atribuya, conforme a la presente Ley, el Presidente de la República.

CAPÍTULO III

Del Consejo Superior de la Función Pública

Artículo 12. Se crea el Consejo Superior de la Función Pública, el cual, en representación de los intereses de los funcionarios públicos y de la colectividad, asistirá al Director General de la Función Pública en el ejercicio de sus atribuciones, conforme se determine en el Reglamento respectivo.

Artículo 13. El Consejo Superior de la Función Pública estará integrado por el Director General de la Función Pública, quien lo presidirá y por seis (6) miembros designados de la siguiente manera: dos (2) miembros con sus suplentes elegidos por el Congreso Nacional, uno por cada una de las Cámaras Legislativas; dos (2) miembros con sus respectivos suplentes designados por el Presidente de la República; y los otros dos (2) miembros, con sus suplentes, escogidos por el Presidente de la República de sendas ternas que le presentará la organización que agrupe en su seno a la mayoría de los funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional.

Los miembros del Consejo Superior de la Función Pública con sus suplentes serán nombrados y juramentados por el Presidente de la República.

Artículo 14. Los miembros del Consejo Superior de la Función Pública y sus suplentes deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Poseer la capacidad técnica necesaria en Administración de Personal para el buen desempeño del cargo.

2. Tener experiencia en el desempeño de cargos de Dirección o supervisión.

3. No tener antecedentes delictivos.

4. No tener vínculos de parentesco con el Presidente de la República, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Artículo 15. Corresponde al Consejo Superior de la Función Pública:

1. Asesorar al Director General de la Función Pública en la elaboración de los Reglamentos de la presente Ley.

2. Asesorar y cooperar con el Director General para estimular el interés de las organizaciones públicas, profesionales y de funcionarios en el mejoramiento del sistema de Administración de Personal.

3. Solicitar del Director General la realización de las investigaciones que el Consejo considere necesarias, relativas a la Administración de Personal en las dependencias cuyos funcionarios están sujetos a la presente Ley.

4. Las demás que se establezcan en los Reglamentos de esta Ley.

CAPÍTULO IV

De las Oficinas de Personal

Artículo 16. En los organismos cuyos funcionarios están sujetos a la presente Ley, la Administración de Personal la ejercerá la máxima autoridad administrativa del mismo, con el asesoramiento de una Oficina de Personal, la cual estará a cargo de un funcionario de carrera.

Artículo 17. Las Oficinas de Personal de los organismos cuyos funcionarios están sometidos a la presente Ley, tendrán las siguientes atribuciones y deberes:

1. Actuar como órgano regular entre el organismo respectivo y la Dirección General de la Función Pública.

2. Dirigir en el seno del organismo respectivo la aplicación y desarrollo de los sistemas y procedimientos de Administración de Personal provistos en la presente Ley y en sus Reglamentos.

3. Realizar los cursos de adiestramiento a que se refiere el Artículo 55 de la presente Ley, en coordinación con la Escuela Nacional de Administración Pública.

4. Realizar en el organismo respectivo, los exámenes que se requieran para la incorporación a la carrera administrativa o para ascender dentro de la misma, en la forma que se determine en los Reglamentos.

5. Proponer ante la máxima autoridad administrativa del organismo respectivo, los nombramientos, ascensos, retiros y demás movimientos de personal.

6. Cuidar de que se elaboren debidamente los expedientes en caso de hechos que dieren lugar a la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley.

7. Enviar periódicamente a la Dirección General de la Función Pública una relación detallada de los movimientos de personal, así como todas las informaciones que ésta les solicite en materia de Administración de Personal en el organismo respectivo.

8. Los demás que se establezcan en la presente Ley y en sus Reglamentos.

CAPÍTULO V

De las Juntas de Avenimiento

Artículo 18. En cada organismo a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley existirá una Junta de Avenimiento Integrada por tres (3) miembros de reconocida capacidad en administración de personal, designados así: un representante de la

máxima autoridad administrativa del mismo; un representante de los empleados a su servicio, postulado por la organización gremial que agrupe en su seno a la mayoría de ellos; y el correspondiente Jefe de la Oficina de Personal.

El miembro de la Junta de Avenimiento designado en representación de los funcionarios durará dos (2) años en sus funciones.

Artículo 19. Las Juntas de Avenimiento serán instancias de conciliación ante las cuales podrá dirigirse, mediante escrito, cualquier funcionario cuando crea lesionado los derechos que le otorga esta Ley.

Los acuerdos de la Junta de Avenimiento serán tomados por unanimidad.

Parágrafo Único: Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento.

Artículo 20. La Junta de Avenimiento estará obligada a cumplir su cometido en cada caso dentro del lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación. El resultado será comunicado de inmediato al reclamante.

De las actuaciones de esta Junta se levantará Acta y se formará expediente. El solicitante tendrá derecho a obtener copia de las Actas o de todo e) expediente.

La Junta se reunirá por lo menos una vez a la semana, cuando haya materia sobre la cual conocer.

TITULO III

DE LOS DERECHOS, DEBERES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

CAPÍTULO I

De los Derechos

Artículo 21. Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por los motivos contemplados en la presente Ley.

Artículo 22. Los funcionarios públicos, sean o no de carrera, tienen el derecho, al incorporarse al cargo, a ser informados por sus jefes inmediatos acerca de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial, de su dependencia Jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

Artículo 23. Cumplidos los requisitos que la presente Ley establece, los funcionarios de carrera tendrán derecho al ascenso. Los ascensos se otorgarán por riguroso orden de méritos de acuerdo con la calificación obtenida en las pruebas correspondientes. En la selección para ascensos se considerarán como parte integrante del examen la evaluación de la eficiencia del funcionario, así como la realización de los cursos de capacitación o adiestramiento que establezcan los Reglamentos.

Artículo 24. Los funcionarios sujetos a la presente Ley tendrán derecho a disfrutar de una vacación anual de quince (15) días hábiles durante el primer quinquenio de servicios; de diez y ocho (18) días hábiles durante el segundo quin-

queno de servicios; de veintitrés (23) días hábiles durante el tercero; y de treinta (30) días hábiles a partir del 16° año de servicios.

Artículo 25. Los empleados que hayan prestado a la Administración Pública un mínimo de tres (3) meses de servicio dentro del ejercicio fiscal correspondiente, tendrán derecho a una bonificación de fin de año de conformidad con la siguiente escala:

Más de tres (3) y hasta seis (6) meses: cinco (5) días de sueldo;

Más de seis (6) y hasta nueve (9) meses: diez (10) días de sueldo;

Más de nueve (9) meses: quince (15) días de sueldo.

Parágrafo Único. Los funcionarios con quince (15) o más años de servicios continuos recibirán una bonificación anual de treinta (30) días de sueldo.

Artículo 26. Los funcionarios públicos tendrán derecho a obtener el beneficio de la jubilación por límite de edad y años de servicios, de conformidad con lo previsto en las leyes y en los Reglamentos de esta Ley.

Artículo 27. Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse en sindicatos para la defensa y protección de sus derechos pero con las limitaciones contenidas en esta Ley y de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento de la misma.

Parágrafo Único: No se permite ni es válida la sindicalización de los miembros de los cuerpos de policía o de cualesquiera otros cuerpos de seguridad.

Artículo 28. No se permite ni es válida la contratación colectiva de la Administración Pública Nacional con sus funcionarios.

Artículo 29. En ningún caso, los sindicatos de funcionarios, ni estos mismos, podrán recurrir a la huelga. Si así lo hicieren, los funcionarios serán despedidos de sus cargos y los responsables serán sancionados conforme al Código Penal.

Artículo 30. Los funcionarios públicos tendrán derecho a percibir las remuneraciones correspondientes al cargo que desempeñan, de conformidad con el Sistema de **Remuneraciones** a que se refiere el Artículo 50 y siguientes de esta Ley.

Artículo 31. - Los funcionarios públicos, tanto los de Carrera como los de libre *nombramiento* y remoción, quedan cubiertos por la Ley del Seguro Social Obligatorio en los casos de prestaciones en dinero por invalidez o incapacidad parcial, vejez, sobrevivientes y nupcias.

De conformidad con lo dispuesto en la mencionada Ley del Seguro Social Obligatorio, el Seguro de prestaciones de asistencia médica y prestaciones en dinero por incapacidad temporal se aplicará cuando el Ejecutivo lo considere conveniente.

Artículo 32. - En los Reglamentos de la presente Ley se definirá el régimen de los permisos, remunerados y no remunerados, y de las licencias, con o sin goce de sueldo, que puedan concederse a los funcionarios públicos, tanto a los de carrera como a los de libre nombramiento y remoción.

Artículo 33. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como Indemnización al ser retirados de la misma, conforme a lo previsto en los ordinales 2°, 3°, 4°, 5° y 7° del artículo 63, las prestaciones sociales que contempla la Ley del

Trabajo o las que le puedan corresponder según la Ley respectiva, si esta última fuere más favorable,

Parágrafo Único: La presente Ley deja a salvo los beneficios que en los Institutos Autónomos corresponden a sus funcionarios conforme a las leyes o Instrumentos de creación.

CAPÍTULO II

De los Deberes

Artículo 34. Sin perjuicio de los deberes que Impongan las leyes y reglamentos especiales, los funcionarios públicos están obligados a:

1. Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida para el cumplimiento de las tareas que tengan encomendadas en el lugar y tiempo requeridos y conforme a las modalidades que se señalen en los Reglamentos;

2. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos que dirijan o supervisen la actividad del servicio correspondiente;

3. Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus superiores, con sus subordinados y con el público, toda la consideración y cortesía debidas;

4. Guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos reñidos con su trabajo en razón de su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales, aún después de haber cesado en el desempeño de sus cargos;

5. Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos, bienes, e Intereses de la Administración confiados a su guarda, uso o administración;

6. Atender regularmente las actividades de Adiestramiento y perfeccionamiento destinados a mejorar su capacitación.

7. Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estimen útiles para la conservación del patrimonio nacional o el mejoramiento de los servicios;

8. En general, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos que deban ejecutar.

Artículo 35. Sin perjuicio de lo dispuesto en las Leyes y Reglamentos especiales, se prohíbe a los funcionarios públicos:

1. Celebrar contratos por sí, por persona interpuesta o en representación de otro, con la República, los Estados, los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público;

2. Realizar propagando o coacción política con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones, así como en dicha oportunidad ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político;

3. Auspiciar gestiones de personas públicas o jurídicas que pretendan celebrar contratos con la República o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas de la misma; y

4. Aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.

Artículo 36. Los funcionarios públicos deberán inhibirse del conocimiento de los asuntos en los cuales personalmente, o a través de terceros, tuvieren interés directo, o bien existiere éste por parte de su cónyuge o de sus familiares, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

CAPÍTULO III

De las Incompatibilidades

Artículo 37. El ejercicio de un cargo público es incompatible con el desempeño de cualquier cargo, profesión o actividad que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario.

TITULO IV

DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

CAPÍTULO I

Del Ingreso a la Función Pública

Sección Primera: Disposiciones Generales

Artículo 40. Para ingresar a la Función Pública, es necesario reunir los siguientes requisitos:

1. Ser venezolano
 2. Tener más de dieciocho (18) años.
 3. Tener buena conducta.
 4. Saber leer y escribir y llenar los requisitos mínimos de aptitud correspondiente al cargo respectivo.
 5. No estar sujeto a inhabilitación política ni a interdicción civil; y
- Los demás que fuesen necesarios conforme a la Constitución y a las Leyes.

Sección Segunda: Del Ingreso a la Carrera Administrativa

Artículo 41. La selección para el ingreso a la carrera administrativa se efectuará mediante concursos a los cuales se dará la mayor publicidad posible, los cuales estarán abiertos a toda persona que reúna los requisitos mínimos determinados para el cargo, sin discriminaciones de ninguna índole.

La referida selección se efectuará mediante la evaluación de los aspectos que se relacionen directamente con el correcto desempeño de los cargos.

Los resultados de la evaluación se notificarán a los aspirantes dentro del período que se determine en los reglamentos de la presente Ley.

Artículo 42. En el reglamento de la presente Ley se establecerá lo relativo a la forma, vigencia y demás modalidades requeridas para el reclutamiento y selección de personal y para la formación del Registro de candidatos elegibles, así como lo relativo al ingreso de c, funcionarios de carrera a la Carrera Administrativa.

Sección Tercera: Del Nombramiento

Artículo 43. Para ingresar a la Carrera Administrativa en ciertos cargos, podrá exigirse la realización previa de cursos de formación en la Escuela Nacional de Administración Pública o en otras Instituciones de formación y capacitación de funcionarios: públicos.

Sección Cuarta: Del nombramiento

Artículo 44. Los nombramientos de los funcionarios públicos de carrera o de libre nombramiento y remoción, se efectuarán por el Presidente de la República y los demás funcionarios a que se refieren los ordinales 1 al 4 del Artículo 8° de la presente Ley.

Los funcionarios de carrera serán nombrados de entre los candidatos cuyos nombres figuren en el Registro de Elegibles. A este efecto, la *Dirección General de la Función Pública*, a petición de la dependencia interesada, hará la correspondiente certificación de candidatos elegibles.

Parágrafo Primero: La Dirección General de la Función Pública expedirá a los funcionarios de carrera nombrados para el ejercicio *de* funciones públicas, un certificado que acredite tal carácter.

Parágrafo Segundo: Cuando haya necesidad de efectuar un nombramiento o de suplir una vacante y la Dirección General de la Función Pública, en los plazos previstos en el Reglamento, no haya certificado la existencia de candidatos elegibles, la dependencia interesada hará el nombramiento, cumplidos los requisitos establecidos en la Ley, y comunicará esta circunstancia a la Dirección General de la Función Pública.

Parágrafo Tercero: Cuando exista la necesidad urgente de realizar un nombramiento o de proveer una vacante, para evitar interrupciones o deficiencias en la marcha de los servicios públicos, se podrá realizar el nombramiento interinamente prescindiendo de la petición de la Certificación prevista en este Artículo.

Esta circunstancia se hará del conocimiento inmediato de la Dirección General de la Función Pública a fin de que ésta emita la correspondiente certificación de Candidatos Elegibles, de serle posible.

Artículo 45. Las personas que ingresen a la carrera quedan sujetas a un periodo de prueba que fijara el Reglamento, teniendo en cuenta las características del cargo.

Sección Quinta: Del Juramento

Artículo 46. Ningún funcionario público podrá tomar posesión de su cargo ni entrar en ejercicio de sus funciones, sin antes prestar juramento de sostener y defender la Constitución y las Leyes de la República, y de cumplir exactamente los deberes Inherentes a su cargo.

Artículo 47. Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley prestarán juramento ante el funcionario que haya hecho el nombramiento o ante el que éste delegue. La delegación a que se refiere este Artículo podrá ser general para cierto tipo de nombramientos o particular para otros.

CAPÍTULO II

Del Sistema de Clasificación de Cargos

Artículo 48. El sistema de clasificación de cargos comprende el agrupamiento de éstos en clases definidas. Cada clase deberá ser descrita mediante una especificación oficial que incluirá lo siguiente:

1. Denominación de la clase a la que se le asignará también un código para su mejor identificación.

2. Descripción de las atribuciones y deberes inherentes a la clase de cargo.
3. Los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo.
4. Cualesquiera otros que determine el reglamento respectivo.

Parágrafo Primero: Las denominaciones de clases de cargo, así como su ordenación, e indicación de aquéllos que sean de carrera, serán aprobadas por el Presidente de la República mediante Decreto. Las denominaciones aprobadas serán de uso obligatorio en la Ley de Presupuesto General de ingresos y Gastos Públicos y en los demás actos y documentos oficiales.

Artículo 49. Los organismos de la Administración Pública Nacional cuyos funcionarios públicos estén sujetos a la presente Ley, pueden proponer a la Dirección General de la Función Pública los cambios o modificaciones que estimen conveniente introducir en el sistema de clasificación de cargos, quien deberá comunicar su decisión, en el plazo que se fije en los reglamentos de la presente Ley.

CAPÍTULO III

Del sistema de Remuneraciones

Artículo 50. El sistema de remuneraciones comprende los sueldos, viáticos, asignaciones y cualesquiera otras prestaciones pecuniarias o de otra índole que reciban los funcionarios públicos por sus servicios.

En dicho sistema se establecerán escalas generales de sueldo, divididas en grados, con montos mínimos, intermedios y máximos. Cada cargo deberá ser asignado al grado correspondiente, según el sistema de clasificación y remunerado con una de las tarifas previstas en la escala.

Artículo 51. El sistema de remuneraciones que deberá aprobar mediante Decreto el Presidente de la República, establecerá además las normas para la fijación, administración y pago de sueldos iniciales; aumentos por servicio eficiente y antigüedad dentro de la escala; y normas para ascenso, trabajo a tiempo parcial, eventual, sobretiempo, viáticos, otros beneficios y asignaciones que por razones del servicio deben otorgarse a los empleados. El sistema, comprenderá, además normas relativas al pago de acuerdo con horarios de trabajo, días feriados, vacaciones, licencias con o sin sueldo, en casos de enfermedad, estudios y otras actividades necesarias para el servicio.

Artículo 52. El Sistema de Remuneración podrá ser modificado de acuerdo con las circunstancias económicas y financieras que rijan. Estos cambios en la remuneración, se realizarán de manera que permitan mantener una adecuada relación entre las diferentes clases de cargos.

CAPÍTULO IV

De la Calificación de los Servicios

Artículo 53. El sistema de calificación de los Servicios comprende el conjunto de normas y procedimientos tendientes a evaluar y calificar los conocimientos, idoneidad, capacidad, eficiencia y conducta de los funcionarios públicos, y se regirá por lo establecido en los Reglamentos de la presente Ley.

Artículo 54. Con miras al logro de mayor eficiencia en la Administración Pública Nacional. El Presidente de la República a proposición del Director General de

la Función Pública, establecerá el sistema y las normas para evaluar y calificar la conducta, competencia y rendimiento de los funcionarios sujetos a esta Ley.

Una vez al año, por lo menos, se hará la evaluación de los servicios de los empleados, inclusive los sometidos al período de prueba, y se les notificará el resultado de la evaluación. Los efectos de dicha evaluación se determinarán en el reglamento

CAPÍTULO V

Del Sistema de Formación, Capacitación y Adiestramiento

Artículo 55. El sistema de formación, capacitación y adiestramiento dirigido al mejoramiento técnico profesional, moral y cultural de los funcionarios públicos, se realizará a través de la Escuela Nacional de Administración Pública en estrecha coordinación con la Dirección General de la Función Pública y las Oficinas de Personal, conforme a lo establecido en el Artículo 11, ordinal 6° y en el Artículo 17, ordinal 3° de la presente Ley.

Para el cumplimiento de lo anteriormente establecido en relación a la formación de los funcionarios públicos, la Escuela Nacional de Administración Pública programará y dictará cursos permanentes u ocasionales, teniendo en cuenta los adelantos de la ciencia administrativa y su procedencia y necesidad de aplicación a la Administración del Estado.

La Escuela Nacional de Administración Pública procederá igualmente a promover, coordinar y supervisar los programas de adiestramiento de personal que los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado requieran, en las áreas específicas de su competencia.

Artículo 56. Los organismos de la Administración Pública cuyos empleados o funcionarios estén sujetos a la presente Ley organizarán y realizarán en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública, cursos de adiestramiento de personal. La Oficina Central de Personal cuidará de que haya la debida coordinación entre los cursos especiales y generales que se realicen.

Artículo 57. Las Oficinas de Personal pueden proponer a la Escuela Nacional de Administración Pública, a través de la Dirección General de la Función Pública, determinados programas de adiestramiento que consideren conveniente realizar en la respectiva dependencia con vista a los servicios y funciones que le son propios. La Dirección General de la Función Pública cuidará de que exista la debida coordinación entre estos programas o cursos especiales y las generales que se realicen.

Artículo 58. La Escuela Nacional de Administración Pública, de conformidad con las disposiciones de los Reglamentos, tendrá a su cargo la expedición de los Certificados obtenidos por los funcionarios que hayan concluido satisfactoriamente los estudios cursados en la misma, o organizados por ella. Tales certificados surtirán los efectos que se determinen en los reglamentos a los fines de Ingreso, ascenso o cualquiera otro aspecto en que se considere necesario.

CAPÍTULO VI

De las situaciones Administrativas

Artículo 59. Se considera en servicio activo a los funcionarios de carrera que desempeñan el cargo correspondiente en el organismo a que pertenezcan o bien que

se les haya conferido una comisión de servicio de carácter temporal en otro cargo de su propio organismo o en otro organismo de la Administración Pública Nacional.

El disfrute de permisos o licencias, otorgadas de conformidad con el Reglamento respectivo, no altera la situación de servicio activo.

Parágrafo Único: Los funcionarios que estén en situación de servicio activo tienen todos los derechos, prerrogativas, deberes y responsabilidades inherentes a su condición.

Artículo 60. Gozaran de permiso especial los funcionarios de carrera que hayan sido elegidos para cargos de representación popular o designados para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción. El tiempo transcurrido en este cargo se computará a efectos de la antigüedad en el servicio.

Artículo 61. La supresión de un cargo por reajuste presupuestario o modificación del servicio o cambios de la organización administrativa produce la situación de disponibilidad. Mientras regresan al servicio activo, los funcionarios de carrera que estén en la situación indicada tendrán derecho a recibir su sueldo personal y el complemento que les corresponda.

Transcurridos treinta (30) días a contar de la fecha de la notificación de la disponibilidad sin que el funcionario haya sido designado para el servicio activo, se aplicará el ordinal 2° del artículo 63 y el funcionario será retirado del servicio.

Artículo 62. Por razones del servicio, los funcionarios de carrera podrán ser trasladados de un cargo a otro dentro de la misma clase de cargo, y siempre que ambos cargos tengan igual sueldo. Todo traslado deberá ser participado a la Dirección General de la Función Pública.

Los Reglamentos de la presente Ley determinarán todo lo relativo a los traslados.

CAPÍTULO VII

Del Retiro de la Función Pública

Artículo 63. EL retiro de la función pública procederá en los siguientes casos:

1. Por renuncia del funcionario debidamente aceptada.
2. Por reducción de personal debido a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambio en la organización administrativa.
3. Por jubilación de acuerdo a las le/es y reglamentos.
4. Por alcanzar el límite de edad que se determine en el respectivo Reglamento, de acuerdo a la naturaleza del cargo desempeñado.
5. Por impedimento físico o mental que lo incapacite para el desempeño del cargo.
6. Por estar incurso en alguna causal de destitución.
7. Por cualquier otra causa legal o reglamentaria.

Parágrafo Primero. Los casos previstos en el ordinal 2, de este artículo, darán lugar a la disponibilidad a que se refiere el Artículo 61 de esta Ley. Antes de retirarse al funcionario afectado se harán todas las gestiones necesarias para obtener el

traslado del mismo. Si dichas gestiones fueren infructuosas, el funcionario será retirado del servicio, y pasará a encabezar el respectivo Registro de Elegibles.

Parágrafo Segundo. Los funcionarios públicos retirados de la función pública conforme a lo establecido en los ordinales 2, 3, 4, 5, y 7, de este artículo, tendrán derecho a las indemnizaciones previstas en el Artículo 33 de esta Ley.

Artículo 64. La muerte del funcionario acarrea también el retiro del servicio y los legítimos herederos tendrán derecho a percibir las pensiones e indemnizaciones correspondientes, todo de conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia.

TITULO V

DE LAS RESPONSABILIDADES Y DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Artículo 65. Los funcionarios públicos responden penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidos en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluye la que pudiere correspondería por efecto de leyes especiales o de su condición de ciudadanos.

Artículo 66. Corresponde al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, ello no menoscaba el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios, de conformidad con las leyes.

Artículo 67. Para el mejor cumplimiento de la función constitucional del Ministerio Público, las máximas autoridades de los diversos organismos administrativos están en la obligación de suministrarle toda la información y documentación que el Fiscal General de la República les solicitare.

Artículo 68. Independientemente de las sanciones previstas en otras leyes, aplicables a los funcionarios públicos en razón del Desempeño de sus cargos o por el ejercicio de sus funciones, éstos quedan sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias:

1. Amonestación verbal,
2. Amonestación escrita.
3. Suspensión del cargo, sin goce de sueldo.
4. Destitución.

Artículo 69. Son causales de amonestación verbal las siguientes:

1. Negligencia en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo.
2. Falta de atención debidas al público.
3. Incumplimiento del horario del trabajo.
4. Conducta descuidada en el manejo de los expedientes y documentos, así como del material y útiles de oficina.
5. Cualesquiera otra falta que no amerite, conforme a esta Ley, una sanción mayor.

Parágrafo Único. La amonestación verbal la hará el funcionario del cual dependa directamente el funcionario.

Artículo 70. Son causales de amonestación por escrito las siguientes:

1. Haber sido objeto de tres amonestaciones verbales en un año.
2. Falta de consideración y respeto debidas a los superiores, subalternos o compañeros, debidamente comprobados.
3. Perjuicio material causados por negligencia manifiesta a los bienes de la República, siempre que la gravedad del perjuicio no amerite su destitución.
4. Inasistencia injustificada al trabajo durante dos días hábiles en el término de seis (ó) meses o de tres (3) en el término de un año.
5. Realizar campaña o propaganda de tipo político o proselitista en los lugares de trabajo, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para fines políticos en los mismos lugares de trabajo.
6. Recomendar a personas determinadas para ser nombradas o atendidas o para que obtengan ventajas o beneficios en la carrera administrativa.
7. Cualesquiera otras faltas o circunstancias que no estuvieren sancionadas con amonestación verbal o con la suspensión sin goce de sueldo o la destitución.

Parágrafo Único. La amonestación escrita la hará el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento al cual pertenezca el empleado. Dicho funcionario hará conocer la medida a la Oficina de Personal de la respectiva dependencia por conducto de los órganos regulares. La Oficina de Personal, a su vez, la hará del conocimiento de la Dirección General de la Función Pública.

Artículo 71. Cuando para realizar una investigación judicial o administrativa fuere conveniente, a los fines de la misma, suspender algún funcionario del ejercicio de sus funciones; la suspensión será sin goce de sueldo y durará el tiempo estrictamente necesario para practicarla.

Si contra el funcionario se dictare auto de detención, se le suspenderá del cargo conforme al Código de Enjuiciamiento Criminal, pero sin goce de sueldo. Si la causa fuere sobreseída o la sentencia fuere absolutoria se le reintegrará en el cargo.

En los casos de investigaciones administrativas, la suspensión con goce de sueldo no podrá ser superior a cuatro (4) meses; vencido dicho término y previa la opinión de la Contraloría General de la República, la medida se convertirá en suspensión sin goce de sueldo.

Artículo 72. Son causales de destitución:

1. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en un año.
2. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses de la dependencia o de la República.
3. Perjuicio material grave causado Intencionalmente por negligencia manifiesta a los bienes de la República.
4. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles en el curso de un mes.

5. Condena penal que implique privación de libertad, o auto de culpabilidad administrativa de la Contraloría General de la República.

6. Solicitar y recibir dinero, o cualquier otro beneficio material valiéndose de su condición de funcionario público.

7. Revelación de asuntos reservados o confidenciales, de los cuales el empleado tenga conocimiento por su condición de funcionario.

8. Tener participación por sí o por interpuestas personas en firmas o sociedades que tengan relaciones con la respectiva dependencia, cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña, salvo que el funcionario haya hecho conocer por escrito esta circunstancia para que se le revele del conocimiento o tramitación del asunto en cuestión.

9. El incumplimiento de las prohibiciones a que se refieren los ordinales 1, 3, y 4 del Artículo 35 de esta Ley.

10. Cualesquiera otras causales de destitución previstos en la Ley.

Parágrafo Único. La destitución la hará el funcionario a quien corresponda hacer el nombramiento o por órgano del cual se hizo éste y se le comunicará por oficio al Interesado con indicación expresa de la causal o de las causales en que se apoya la medida.

Toda destitución se hará del conocimiento inmediato de la Dirección General de la Función Pública y de la Contraloría General de la República.

TITULO VI

DE LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Artículo 73. Todos los actos administrativos dictados en ejecución de la presente Ley son recurribles por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el Artículo 206 de la Constitución.

Artículo 74. También podrá interponerse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso de interpretación acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente Ley y sus Reglamentos, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar o ejecutar en uso de sus atribuciones legales.

Artículo 75. Corresponderá a la Procuraduría General de la República representar y defender judicialmente los intereses y derechos de la República, en las controversias que susciten entre éstas y los funcionarios públicos y particulares, conforme a las disposiciones de la presente Ley.

TITULO VII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 76. Todos los funcionarios, bienes y servicios de la Oficina Asesora de la Función Pública de la Comisión de Administración Pública pasarán a formar parte de la Dirección General de la Función Pública.

Artículo 77. Con el objeto de determinar si los funcionarios públicos que actualmente prestan sus servicios en la Administración Pública Nacional, lo hacen en forma satisfactoria y si reúnen los requisitos mínimos previstos en el Sistema de

Clasificación de Cargos actualmente en vigencia, se practicarán a éstos, los exámenes correspondientes.

A los funcionarios públicos que conforme a los exámenes realizados estén prestando servicios satisfactoriamente y reúnan los demás requisitos previstos en el Artículo 40 de la presente Ley, la Dirección General de la Función Pública les expedirá un certificado en el cual se les declarará funcionarios de carrera.

Parágrafo Único. El Reglamento podrá exigir que los funcionarios públicos a que se refiere este artículo, previamente el examen aludido, participen en cursos de capacitación o adiestramiento relacionados con el cargo que desempeñan.

Artículo 78. Si practicado el examen a que se refiere el artículo anterior, el empleado resulta reprobado, tendrá derecho a que se le practique un nuevo examen, el cual deberá realizarse en un plazo no mayor de seis (6) meses, ni menor de tres (3). El funcionario podrá optar además o que se lo traslade a otro cargo para el cual se reúna los requisitos exigidos, en cuyo caso y previa aprobación de los exámenes correspondientes, se le declarará funcionario de carrera.

Artículo 79. Si practicado el examen a que se refiere el artículo anterior el empleado resulta aplazado, éste será retirado de la función pública.

Artículo 80. Hasta tanto se dicte la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y se organicen los Tribunales competentes, se crea un Tribunal de la Carrera Administrativa, con sede en Caracas, con competencia para conocer en primera instancia, de los recursos contencioso-administrativos a que se refieren los Artículos 73 y 74 de la presente Ley.

El Tribunal de la Carrera Administrativa estará Integrado por tres (3) miembros principales y tres (3) suplentes, designados conforme a los requisitos y exigencias establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y su funcionamiento como Tribunal colegiado se regirá por las normas de dicha Ley.

Artículo 81 Sin perjuicio de las normas de la Ley Orgánica de la Corte Federal en materia contencioso-administrativa, y hasta tanto se dicte la Ley respectiva, regirán las siguientes normas de procedimiento en las actuaciones del Tribunal de la Carrera Administrativa:

1. El recurso dirigido al Tribunal, deberá exponer las razones legales y de otra índole en que se fundamente, y podrá interponerse por intermedio de un juez; o Notario para su inmediata remisión al Tribunal.

2. Contra las decisiones del Tribunal de la Carrera Administrativa podrá intentarse apelación para ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa dentro del término de quince (15) días.

Parágrafo Único. Supletoriamente, y hasta tanto se dicte la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 82. Mientras se aplica a los funcionarios públicos la prestación de vejez prevista en la Ley del Seguro Social Obligatorio, las jubilaciones de los funcionarios públicos continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes.

TITULO VIII
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 83. Las normas consagradas en la presente Ley tendrán carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a todo el personal al servicio de los órganos del Poder Nacional.

Artículo 84 Las disposiciones de la presente Ley podrán ser aplicadas en forma progresiva. El Presidente de la República mediante Decreto, podrá determinar el orden en que ha de ocurrir su aplicación.

Artículo 85. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias contrarias a la presente Ley.

CAPÍTULO XV
SOBRE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO
PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS

*Sección Primera: OBSERVACIONES AL PROYECTO
DE LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO
PÚBLICO (1983)*

*Informe que presenté a la Comisión Bicameral Especial para el Estudio
de la solicitud de reconsideración de la Ley Orgánica de Salvaguarda del
Patrimonio Público.*

1 de noviembre de 1983

*Asunto: Propuestas de modificación de la Ley Orgánica de Salvaguarda del
Patrimonio Público derivadas de la necesidad de regular coherentemente la res-
ponsabilidad administrativa de los funcionarios públicos*

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a lo establecido en el artículo 121 de la Constitución “el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley”. Esa responsabilidad en cuanto concierne a los funcionarios públicos puede ser penal, civil, administrativa o disciplinaria (arts. 46 y 220, ord. 5°).

Ahora bien, la característica general de todas esas responsabilidades es que en cada caso se trata de una situación jurídica establecida por el ordenamiento jurídico, en la cual se encuentra aquel sujeto de derecho que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable y que, en general, causa un daño. En otros términos, la responsabilidad es la obligación de aquél a quien, por cualquier título, incumbe sufrir las consecuencias de un hecho dañoso.

Por tanto, no puede haber una regulación completa de la responsabilidad en el ordenamiento jurídico, si no se prevén las consecuencias de la misma.

En tal sentido puede decirse que la responsabilidad civil, penal y disciplinaria de los funcionarios públicos ha estado tradicionalmente regulada en el ordenamiento jurídico, pero ello no ha sucedido respecto de la responsabilidad administrativa.

En efecto, la responsabilidad civil, impone al obligado la consecuencia fundamental de resarcir o reparar los daños causados. El responsable civilmente debe restablecer las cosas a la situación que tenían antes de producirse el daño, y cuando ello no es posible, debe indemnizar los daños y perjuicios causados. Esta responsabilidad civil de los funcionarios públicos, frente al Estado o a los particulares, ha estado regulada básicamente en el Código Civil.

En cuanto a la responsabilidad penal, consiste en la situación jurídica en la cual se encuentra una persona, razón por la cual debe sufrir las consecuencias de un hecho calificado por la ley como delito, que le es imputable en concreto, por su dolo o culpa, y que consiste en una pena y en la reparación del daño causado por aquél. Esta responsabilidad penal de los funcionarios públicos ha estado tradicionalmente regulada en el Código Penal, particularmente, en los delitos contra la cosa pública.

Por su parte, la responsabilidad disciplinaria es la derivada del incumplimiento, por los funcionarios públicos, de los deberes específicos que se derivan de una relación especial de sujeción establecida por la función pública. Esta responsabilidad produce como consecuencias la imposición, por los superiores jerárquicos, de sanciones disciplinarias reguladas, en general, en la ley de Carrera Administrativa y otras leyes especiales.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, esta surge en los casos de inobservancia o violación por parte de funcionarios públicos y de particulares, de normas legales y reglamentarias que regulan sus relaciones con la Administración Pública.

La causa de la responsabilidad administrativa es la violación de norma legal o reglamentaria, lo que provoca un ilícito administrativo, que coloca al sujeto de derecho que incurre en el mismo, en la situación de sufrir determinadas consecuencias sancionatorias previstas en la ley.

Esta responsabilidad administrativa surge, por tanto, por actuaciones contrarias a derecho, aunque las mismas no hayan producido daño concreto. Por supuesto, si se ha producido un daño, surge también la obligación de repararlo.

Como se dijo, la responsabilidad administrativa no solo incumbe a los funcionarios públicos sino también a los particulares, por violación de las normas que regulan sus relaciones con la Administración. Así, en multitud de leyes especiales reguladoras de esas relaciones, se establecen muchos casos de responsabilidad administrativa y sus consecuencias sancionadoras, muchas de ellas, de carácter pecuniario (multas).

En relación a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y sus consecuencias sancionadoras, esta no ha tenido en el ordenamiento jurídico venezolano una regulación global. Algunas leyes especiales han previsto sanciones por violación de sus normas por los funcionarios, pero ello no ha sido de carácter general. Debe destacarse aquí, sin embargo, la reciente regulación general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece una sanción administrativa pecuniaria por los casos de omisión, retardo o violación de normas de procedimiento administrativo por los funcionarios públicos (Art. 100).

Sin embargo, hasta ahora y salvo disposiciones sancionatorias de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no ha habido una regulación completa de la responsabilidad administrativa y sus consecuencias sancionadoras, en relación al

manejo de los fondos públicos, es decir, a la administración de los fondos del Estado. Precisamente, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público es el cuerpo normativo llamado a regular coherente e integralmente la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y sus consecuencias. He allí la falla fundamental de la Ley Orgánica sancionada y devuelta por el Presidente de la República al Congreso, para su revisión: la previsión del principio de la responsabilidad administrativa, pero sin consecuencias sancionatorias generales, salvo algunas excepciones específicas.

Responsabilidad sin consecuencias, no es auténtica responsabilidad, por lo que en materia de responsabilidad administrativa, deben preverse siempre sus consecuencias, particularmente, las sanciones pecuniarias (el pago de una suma de dinero) y otras consecuencias como la privación de facultades o de derechos (retención de sueldo, por ejemplo).

Por ello, la propuesta central que quiero formular consiste en realizar una reforma de la Ley Orgánica, en varias partes, para darle coherencia a la regulación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

Insistamos en la noción de responsabilidad administrativa. Esta se origina en la inobservancia de cualquier deber previsto en las leyes o reglamentos. Ese incumplimiento origina lo que se denomina el ilícito administrativo. Respecto a los funcionarios es la causa de la responsabilidad del trasgresor hacia el ente titular del interés que se tutela, que es la propia Administración. Una característica general de esta responsabilidad es que sólo surge cuando hay violación de ley o reglamento, o sea, una consecuencia de la ilegalidad, de la trasgresión de una norma. Surge, por tanto, de hechos o actos contrarios a derecho, expresión que es de rango Constitucional (art. 206), aún cuando el acto o hecho no haya producido daños al ente público, o a un particular.

Por tanto, basta la trasgresión de la norma para que se origine la responsabilidad administrativa. Por supuesto, si del acto o hecho surgieron daños, se origina también la obligación de repararlos, pero por la vía de responsabilidad civil, no por la de la propia responsabilidad administrativa.

No creo que sea necesario en esta exposición, insistir en las diferencias entre la responsabilidad penal y administrativa. Basta solo dar algunas notas referenciales. Por ejemplo, la responsabilidad administrativa puede comprometer a las personas morales, en cambio, en principio, la responsabilidad penal solo incumbe a las personas naturales. Por otra parte, normalmente, en materia de responsabilidades administrativas no hay legalmente previstos, atenuantes o agravantes, como sucede en la responsabilidad penal, donde deben estar previstos expresamente en la ley.

En materia administrativa lo normal es que las circunstancias agravantes se dejen a la libre apreciación de la Administración que va a tutelar la violación de la norma. Por eso siempre se habla en la aplicación de sanciones administrativas, que ellas se adoptan “según la gravedad de la falta”. Esta queda a la libre apreciación de la Administración, en ejercicio de un poder discrecional el cual por supuesto, tiene límites.

Por otra parte, en materia administrativa, la responsabilidad casi siempre origina una consecuencia, que es la sanción pecuniaria la cual, a su vez, origina una

deuda patrimonial. Ha habido duda en la doctrina en cuanto a si las multas administrativas pueden o no convertirse en arresto. Algunos autores señalan que, precisamente esta es una de las diferencias entre la responsabilidad penal y la administrativa: esta última, si produce como consecuencias sanciones pecuniarias, estas no deben convertirse en arresto; en cambio, en la responsabilidad penal, el principio es el de la conversión en arresto de las multas que se impongan como penas. El problema en todo caso parece ser de conveniencia legislativa. El sistema de sanciones pecuniarias que se establezca en los casos de responsabilidad administrativa podría prever que sólo se conviertan en arresto excepcionalmente, es decir, solo cuando haya insolvencia, o sea imposible cobrar la multa.

Ahora bien, la regulación de la responsabilidad administrativa, en la Ley Orgánica no está bien estructurada, y mi propuesta general tiende a que regulemos esa responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Para formularla quiero dividir mi exposición en cuatro partes; por una parte, analizar rápidamente cómo está regulada la responsabilidad administrativa en la Ley sancionada; en segundo lugar, determinar como regula la ley la determinación de la responsabilidad administrativa; en tercer lugar, exponer las propuestas para reformar algunas normas, agregar otras y regular esa responsabilidad administrativa en forma adecuada y en cuarto lugar, transcribir los proyectos de artículos nuevos y reformados.

II. LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY SANCIONADA

La ley sancionada regula la responsabilidad administrativa en tres formas, distintas: en algunos casos, establece supuestos de responsabilidad sin consecuencias, es decir, sin sanciones; y en otros casos aislados, regula la responsabilidad administrativa con sanciones específicas, sea por violaciones de determinados deberes administrativos genéricos o de algunos que la propia ley establece.

1. Los casos de responsabilidad administrativa sin sanción

A. En primer lugar, debe señalarse que en el artículo 31 de la Ley sancionada se establece el principio correcto de la previsión de la responsabilidad administrativa, pero, incorrectamente, sin consecuencias. Esa norma, en efecto, señala que los funcionarios responden administrativamente por sus actos, hechos y omisiones contrarios a disposiciones legales o reglamentarias.” Es la definición precisa, agregando que la responsabilidad administrativa es independiente de la penal y civil. Sin embargo, la regulación legal queda allí, al no prever consecuencias. Se trata aquí, de una regulación sin consecuencias al no preverse la sanción administrativa.

B. El segundo caso de responsabilidad administrativa es el supuesto regulado en el artículo 33, que es de carácter específico: “Incurrir en responsabilidad administrativa -dice- los funcionarios que sin estar previa y legalmente autorizados para ello y sin disponer presupuestariamente de recursos necesarios, efectúen gastos o contraigan deudas que puedan comprometer o afectar la responsabilidad de la República”. Se trata de una responsabilidad administrativa concreta, por una violación legal específica, pero regulada también en forma incompleta porque no hay sanción prevista para ese supuesto de responsabilidad.

C. El tercer caso de responsabilidad administrativa está regulado en el artículo 34. También aquí se trata una conducta y una situación específica que origina responsabilidad administrativa para el funcionario o empleado que con fondos públicos abra cuentas bancarias a su propio nombre o al de un tercero, o deposite dichos fondos en cuenta personal ya abierta o que se sobregire en las cuentas de una u otras entidades bancarias que tenga el Instituto o el ente confiado a su manejo o administración. Se trata de un tercer supuesto de responsabilidad administrativa, pero también donde no se prevé la consecuencia de la misma, pues no hay sanción administrativa resultante.

D. Un cuarto caso de responsabilidad administrativa es el regulado en el artículo 35 de la ley: incumbe al funcionario público por haber ordenado un pago ilegal, sin perjuicio de la civil o penal. En esta norma, también se regula una responsabilidad administrativa, pero también sin sanción administrativa, es decir, sin consecuencias.

En esta forma, en la ley sancionada hay cuatro supuestos de responsabilidad administrativa, donde no se prevén consecuencias, es decir, donde no hay sanción.

2. Los casos de responsabilidad administrativa con sanción

La Ley regula, además, otros supuestos, de responsabilidad administrativa, pero en los cuales si se prevén sanciones concretas.

A. El primer caso, es el supuesto del artículo 38, que concierne a los que expidan certificados y constancias que justifiquen indebidamente la inasistencia de cualquier persona a su trabajo. En estos casos, se señala que “serán castigados con multa”. Sin embargo, aquí la Ley sancionada incurre en una confusión, pues en realidad el artículo 38 dice que “serán castigados por su superior jerárquico con multa”, y en realidad, este caso no debe ser un supuesto de responsabilidad disciplinaria exigible por el superior, sino de típica responsabilidad administrativa. En esta norma deberíamos eliminar la mención al superior jerárquico y establecer la potestad sancionatoria de la Contraloría como señalaré más adelante. En todo caso, este es un supuesto de responsabilidad administrativa, en el cual sí hay una consecuencia: una multa, aun cuando incorrectamente regulada como de carácter disciplinario, cuando en realidad es de orden administrativa.

B. El otro supuesto de responsabilidad en el cual también hay consecuencia es en el caso del artículo 39, que concierne a los funcionarios que oculten o nieguen a los usuarios las planillas y formularios y suministros que corresponden a la Administración. En estos casos se prevé la imposición de una multa, como consecuencia de la responsabilidad.

Ahora bien, en los seis supuestos mencionados (artículos 31, 33, 34, 35, 38 y 39) todos dentro del título de “Responsabilidad Administrativa”, solo estos dos últimos consagran sus consecuencias o sanciones, y los otros cuatro no la consagran.

3. Los casos de responsabilidad administrativa, con sanciones, por ilícitos administrativos derivados de la propia ley.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, además, en toda su normativa dispersa, prevé otros siete supuestos de responsabilidad administrativa, pero por violaciones de los requisitos formales nuevos que la ley regula, en los cuales, en general, se prevén consecuencias sancionatorias.

A. Eh primer lugar, podría considerarse como un caso de responsabilidad administrativa y, por tanto, una sanción administrativa, la prevista en el artículo 10, respecto de los casos en los cuales no se hubiere presentado la declaración jurada en el término señalado en la ley. En este caso se prevé que se le retendrá al funcionario el pago de sus remuneraciones. Se trata de una consecuencia por incumplimiento legal. Aquí habría un supuesto específico de responsabilidad administrativa por violación de las obligaciones de esta ley, con su consecuencia.

B. El segundo supuesto sería el previsto en el artículo 14, que origina responsabilidad administrativa cuando no se acataren las exigencias adicionales que requiera la Contraloría General de la República en relación a las declaraciones juradas.

Aquí se prevé por incumplimiento a esta norma y a la exigencia de la Contraloría, la retención del sueldo, como consecuencia del ilícito administrativo.

C. El tercer caso y cuarto supuesto de responsabilidad administrativa se deriva de la competencia atribuida al Contralor General de la República para sancionar a las personas que omitan hacer la declaración jurada en el término legal o que no presenten en el término que se les fije los documentos pedidos para comprobar la sinceridad de los mismos, regulado en el artículo 18. En ambos casos se prevé la aplicación de una multa.

D. Otro supuesto de responsabilidad administrativa está previsto en el artículo 19; al regular la aplicación de multas a los ordenadores de pago que infrinjan determinadas disposiciones de la ley, que imponen retención de pago de remuneraciones, como lo ya señalado, regulado en el artículo 10. En este caso, si a pesar de la retención ordenada, el pagador paga, el ordenador de ese pago es sujeto de una sanción pecuniaria.

E. El sexto supuesto de responsabilidad administrativa está regulado en el artículo 20 de la Ley sancionada, que atribuye a la Contraloría la aplicación de multas “a las personas que infrinjan o desacaten la resolución que exija la declaración jurada o a los que impidan u obstaculicen la práctica de una diligencia que deba evacuarse en el procedimiento”. Allí tenemos otros supuestos de responsabilidad con consecuencias: multa administrativa.

F. Por último, también podría identificarse en el parágrafo único del artículo 20, un caso de responsabilidad administrativa respecto de contratistas o extraños a la Administración a quienes se les requiera que presenten declaración jurada y no lo cumplan, pudiéndoseles imponer multas.

En este caso, habría responsabilidad administrativa aun cuando no respecto de funcionarios públicos, sino de particulares lo cual es perfectamente posible.

III. LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY SANCIONADA Y SUS CONSECUENCIAS

Hemos visto los supuestos de responsabilidad administrativa y sus consecuencias en el texto de la Ley sancionada. Corresponde ahora estudiar quién y en qué forma determina esa responsabilidad.

De acuerdo a la Ley, tal como está regulada la responsabilidad administrativa, se prevé la competencia de la Contraloría General de la República para su determinación, lo cual, en mi criterio, es correcto. Por tanto, corresponde a la Contraloría la

determinación de la Responsabilidad Administrativa. Esta atribución se prevé indirectamente en el ordinal 5° del artículo 21 que determina las competencias de la Contraloría, al señalar la de la apertura y sustanciación de las averiguaciones cuando tuviere conocimiento de que los sujetos sometidos a la ley estén presumiblemente incurso en algunos de los hechos que acarrear responsabilidad administrativa. Además, también en forma indirecta, el artículo 5 precisa que la determinación de la responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley, es competencia de la Contraloría.

Luego, del artículo 37, también indirectamente, se deriva la competencia de la Contraloría para la declaración y determinación de la responsabilidad administrativa, al señalar que también le corresponde respecto de las autoridades y empleados de los Estados y Municipios en materia de inversión ilegal de los fondos.

Por tanto, en la Ley hay normas que permiten identificar claramente que es la Contraloría General de la República la competente para declarar la responsabilidad administrativa, en una decisión que debe ser pública (art. 26).

Sin embargo, la falla global en la Ley en el caso de la responsabilidad administrativa y de la competencia de la Contraloría General de la República, está en que no prevé consecuencias de la responsabilidad administrativa para todos los supuestos, salvo los casos muy específicos, antes indicados. Por tanto, la violación de una norma en general, no acarrea consecuencias, no estando prevista tampoco la competencia general de la Contraloría en materia sancionatoria. En mi criterio, la decisión de Contraloría tendría sentido si con la declaratoria de la responsabilidad se impone la consecuencia; la sanción. Debe entonces corregirse la gran falla de la Ley, y establecer normas que conlleven sanciones administrativas, particularmente de carácter pecuniario.

Por tanto, es indispensable que además de establecerse la responsabilidad administrativa y la competencia de la Contraloría General de la República para declararla, se prevea la consecuencia de ella: la multa administrativa o la sanción pecuniaria, además de la sanción disciplinaria.

Ahora bien, en ausencia de esto, la consecuencia básica de la responsabilidad administrativa, es la sola declaratoria de responsabilidad por la Contraloría, lo cual en mi criterio, no sólo no es conveniente, sino que hasta podría ser inconstitucional por configurarse como una sanción infamante.

Hoy por hoy, en efecto, la consecuencia de la responsabilidad administrativa del funcionario es la sola declaratoria de la Contraloría de que es responsable. Debo señalar que yo fui Contralor Delegado en la Contraloría General de la República, en el año 1964, Jefe del Departamento de Averiguaciones Administrativas. O sea, tuve a mi cargo la Contraloría Delegada para realizar estas declaraciones de responsabilidad administrativa. Esa experiencia fue muy intensa y viva, pero también muy frustrante, básicamente porque la Ley Orgánica de la Hacienda Pública regulaba muy mal la responsabilidad administrativa a través de un procedimiento inicuo, violatorio de las garantías mínimas a la defensa.

La promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en 1975 vino luego a garantizar el derecho a la defensa, y en particular, el derecho a ser citado, y a que se le formulen cargos al indiciado. Antes esto no existía. Uno

iniciaba una investigación, citaba a varias personas a declarar, inclusive al que se veía como indiciado, sin decírselo, como simple testigo, y luego, a esa persona le aparecía un auto que lo declaraba responsable administrativo por una serie de hechos o actos, y más nada. Esa era la decisión y esa era la consecuencia, por demás gravísima. La Ley teníamos que cumplirla, por supuesto, pero estábamos conscientes de que no preveía consecuencias sancionatorias, con lo que la sola declaratoria de responsabilidad se convertía en una sanción y en un estigma del funcionario, que le quedaba para siempre. Por eso, sucedió recientemente, que la Contraloría General de la República publicó hace unos meses, una lista de cerca de 2.000 personas que habían sido sujetos de un auto de culpabilidad administrativa, como se denominaba antes de 1975, pero muchos por simple violaciones de reglamentos, que no implicaban ni ligeramente que hubiera habido algún manejo doloso.

Antes de 1970, además, la declaratoria de culpabilidad administrativa ni siquiera tenía consecuencias disciplinarias, por lo que cuando se declaraba la culpabilidad de un funcionario, el superior jerárquico del mismo no tomaba ninguna medida: ni lo destituía, ni lo amonestaba. Eso provocaba que la decisión de la Contraloría fuera inocua, sin consecuencias disciplinarias y con una sola consecuencia que era la decisión en sí misma, que declaraba la responsabilidad. Además, esta era igual para todos los que transgredieran una norma legal o reglamentaria, hubiera o no dolo en la conducta, con lo cual en muchos casos la consecuencia, era en mi criterio, infamante.

Esta situación se ha venido corrigiendo. En primer lugar, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 previó consecuencias disciplinarias para la declaratoria de culpabilidad administrativa al establecer, su artículo 62, como causal de destitución, “el auto de culpabilidad administrativa”.

Luego, la sanción de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en 1975, mejoró el procedimiento administrativo para la determinación de las responsabilidades, estableciéndose las garantías para el funcionario, de manera que pudiera defenderse.

Sin embargo, no podía la Ley de la Contraloría establecer las consecuencias sancionatorias de la declaración de responsabilidad administrativa porque no es ese el lugar para dicha regulación. Esta debe estar en leyes especiales que prescriban las conductas de los funcionarios y particulares. Por ello, precisamente la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público debe establecer las consecuencias sancionatorias, de las ilegalidades que originen responsabilidad administrativa conforme a sus prescripciones.

Sin embargo, como vimos, ello no lo hace adecuadamente, pues como se dijo, básicamente, la consecuencia de la declaración de Responsabilidad Administrativa es la sola decisión de Contraloría.

La falla de la Ley Orgánica en este campo se confirma en algunas normas que establecen posibles consecuencias de la responsabilidad vinculadas con las atribuciones del Fiscal General de la República.

En efecto el artículo 27 de la Ley señala que, si la averiguación administrativa “culmina con una declaratoria de responsabilidad”, que tiene que ser administrativa, porque la Contraloría no podría declarar la responsabilidad civil o penal, y transcu-

rrieren 30 días sin que se hubiere aplicado “la sanción administrativa” correspondiente, el Contralor General solicitara al Fiscal General para que interponga “la acción disciplinaria”. En este artículo, la segunda expresión (acción disciplinaria) es la correcta, no así la primera (sanción administrativa). En realidad, debió decir que, si no se hubiera aplicado la sanción disciplinaria debe solicitarse al Fiscal para que intente la acción disciplinaria, es decir, para que requiera la aplicación de esa sanción disciplinaria.

En realidad, en este artículo se confunde la sanción disciplinaria con la administrativa, por lo que requiere de un ajuste.

Lo que interesa destacar, en todo caso, es que la sanción disciplinaria se impone por la Administración activa, es decir, por el superior jerárquico del funcionario como consecuencia de la declaratoria de la Contraloría; y si no se impone dicha sanción corresponde al Fiscal General intentar la acción para que se imponga, mediante el requerimiento ante la Administración activa.

Además, debe señalarse que el artículo 29 atribuye al Ministerio Público el ejercicio de las acciones penales, civiles y administrativas contra los funcionarios, pero no menciona las acciones disciplinarias, lo cual debería agregarse.

Otra norma que debe destacarse es la que prevé la posibilidad de que las sanciones disciplinarias que se impongan sean recurridas por ante el Tribunal de Carrera Administrativa, lo que confirma que en el caso del artículo 27, la intención es regular el seguimiento de la responsabilidad disciplinaria y no de la responsabilidad administrativa.

Por ello, aún en estos casos de competencia del Fiscal General de la República, nos encontramos con un vacío. Tiene atribución “puede intentar las acciones para hacer efectiva la responsabilidad administrativa”, pero ¿cómo?, si no hemos previsto las consecuencias. Sí está regulada la consecuencia de la responsabilidad disciplinaria, de la penal y de la civil, pero nos encontramos el vacío en materia administrativa.

Ese vacío se nos confirma en el artículo 40, que establece que “para la imposición de sanciones disciplinarias se tomará en cuenta la gravedad de la infracción”. En realidad esta norma se refiere a sanciones administrativas y no a las disciplinarias pues estas están reguladas en la Ley de Carrera Administrativa, donde se regula cómo y cuál es la apreciación de la gravedad para imponer, por ejemplo, una amonestación o una destitución. Pero aun cuando el artículo se refiera a las sanciones disciplinarias, seguiría habiendo un vacío porque no se sabe cuál es la sanción administrativa.

Esta es, por tanto, en líneas generales, la situación que podemos constatar en cuanto a la forma cómo se regula en la Ley Orgánica sancionada la responsabilidad administrativa y sus consecuencias.

IV. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LA LEY

Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo mencionado anteriormente, estimo que la Ley sancionada debe ser modificada, a los efectos de que se le de una regulación coherente a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Estas reformas deben incidir en clarificar la competencia de la Contraloría, en regular adecuadamente el procedimiento y en precisar las consecuencias sancionatorias de la responsabilidad.

1. Reformas en relación a las competencias de la Contraloría

En primer lugar, debe establecerse una regulación más completa y precisa de las competencias de la Contraloría General de la República.

A. En esta forma proponemos que haya una modificación del artículo 21, cuya modificación también la ha propuesto el Presidente de la República. En esa norma, proponemos sustituir el ordinal 3 por dos ordinales; uno que asigne a la Contraloría competencia para “realizar las investigaciones que considere procedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la presente Ley o de los cuales pueda derivarse responsabilidad civil, penal o administrativa” de los sujetos a su normativa. Con ello, se establecería expresamente, una atribución genérica de competencias a la Contraloría, para que realice las investigaciones necesarias de carácter administrativo.

Además, se agregaría otro ordinal al artículo 21, con el objeto de precisar claramente la competencia en la materia que estamos considerando. Atribuiría competencia a la Contraloría para “declarar la responsabilidad administrativa de las personas a que se refiere el artículo 2° e imponerles las sanciones pecuniarias previstas en esta Ley”. En esta forma, quedarían completas las competencias de la Contraloría en esta materia.

B. Esta declaratoria de competencia habría que concatenarla con el artículo 37, que es uno de los que debemos discutir luego, que atribuye competencia a la Contraloría para declarar la responsabilidad administrativa de las autoridades estatales y municipios. En relación a este artículo habría que precisar su intención. Podría interpretarse, como lo hace el Presidente de la República, que se refiere a una competencia solo en los casos de la inversión del Situado Constitucional. En realidad, creemos que se trata de una competencia general de la Contraloría General de la República sin perjuicio de las competencias de las Contralorías de los Estados y Municipios. No creemos que la intención sea centralizar en el órgano contralor nacional la competencia en la declaración de responsabilidad administrativa. Por ello, pensamos que debe aclararse la intención en el artículo 37.

2. Reformas en relación a los procedimientos

Ahora bien, si se acogen estas reformas que clarifican las competencias de Contraloría en materia de declaración de responsabilidad administrativa, ello incidiría sobre el procedimiento que se sigue ante la Contraloría en las investigaciones, a los efectos de determinar la responsabilidad.

A. En base a ello, proponemos en primer lugar, agregar un artículo después del artículo 24, que diga lo siguiente:

“Si de las investigaciones y fiscalizaciones surgen indicios de que se han cometido actos violatorios de esta Ley o los reglamentos, la Contraloría General de la República por auto motivado, acordará iniciar la investigación correspondiente y ordenará practicar las diligencias que sean procedentes”. Se trata, simplemente, de clarificar las competencias de Contraloría, en cuanto a la necesidad de un auto de apertura de la averiguación, en forma motivada.

B. En relación a este procedimiento, otro artículo que proponemos agregar, estaría después del artículo 50, en el cual se establecería la posibilidad que tiene la Contraloría de ordenar que se retengan preventivamente las remuneraciones, presta-

ciones o pensiones de funcionarios, cuando la investigación demuestre que aparecen fundados indicios de que la persona puede tener comprometida su responsabilidad.

C. Otra norma que requiere de ajustes es el artículo 48 que dice “terminada la investigación, si no resultaren probados los hechos averiguados, la Contraloría así lo declarará”. En caso contrario, es decir, de que haya hechos probados, nosotros agregaríamos “e independientemente de la declaración de la responsabilidad administrativa e imposición de las sanciones que sean pertinentes”, se procedería, en resumen, así:

1. Si aparecen indicios de que hay delitos se envía al Fiscal General de la República.

2. Si aparecen infracciones a la Ley Orgánica de Hacienda Pública, se aplican normas como, por ejemplo, las que originan reparo que formular, etc.

3. Si resultaren comprobados daños y perjuicios causados a la Administración, también se envía al Fiscal para la acción civil.

Se trata, en realidad, de completar las consecuencias jurídicas de la decisión de Contraloría, esto es, donde debe ir en su secuencia.

D. Otro artículo que puede requerir ajustes en este procedimiento y su decisión, es el que se refiere a la publicidad de la decisión de Contraloría. Hemos pensado lo siguiente: como hasta ahora el auto en sí, era la sanción, entonces había que publicarlo. Pensamos que, sin eliminar la publicación, ello debe ocurrir en la Gaceta Oficial, pero no dejar a que el funcionario contralor decida el nivel de publicidad de un asunto discrecionalmente.

E. Asimismo, el artículo 27 al que ya nos referimos anteriormente, debería modificarse en relación a la sanción disciplinaria que resulte como consecuencia de la decisión que declare la responsabilidad administrativa.

Hemos pensado que su contenido debe ser sustituido por un texto que establezca que “una vez firme la decisión que determine la responsabilidad administrativa, el auto respectivo y los demás documentos se pasarán al funcionario competente para que en el lapso de 30 días aplique razonadamente la sanción disciplinaria que corresponda, de lo cual informará a la Contraloría por escrito. Si transcurrido el lapso establecido no se hubiere impuesto la sanción, el Fiscal General de la República intentará las acciones a que hubiere lugar”. Se trata, simplemente de aclarar la secuela del procedimiento.

F. Igual sucede con el artículo 28, que debe también ajustarse. Debería, en realidad establecer, que “si de las investigaciones y fiscalizaciones realizadas por la Contraloría, surgen fundados indicios de que puede estar comprometida la responsabilidad civil o penal del investigado, se remitirá al Fiscal General para que realice las actuaciones que considere pertinentes”.

3. Reformas en relación a las sanciones administrativas.

Además de este segundo cuerpo de reformas que requeriría la regulación de la responsabilidad administrativa, habría un tercer cuerpo que se refiere a la consecuencia de la responsabilidad administrativa; las sanciones. Entonces, propondríamos las siguientes normas.

A. En primer lugar habría que completar el artículo 31 para establecer el principio general. Esta norma establece correctamente la idea de que los funcionarios

responden administrativamente por las violaciones legales y reglamentarias, siendo la responsabilidad administrativa independiente de la penal y civil.

Proponemos agregar un segundo párrafo a esta norma que diría lo siguiente: “La Contraloría General de la República, en la decisión que declare la responsabilidad administrativa de las personas a que se refiere el artículo 2º, aplicará las sanciones pecuniarias que sean procedentes de acuerdo a las previsiones de la presente Ley”.

B. En el artículo 33 que es el que establece una responsabilidad sin sanción a la cual nos referíamos inicialmente, respecto de gastos no autorizados, propondría agregar un párrafo con el siguiente texto: “En estos casos los responsables serán sancionados con multa de 10 mil bolívares a 50 mil bolívares”.

En esta forma, el principio sería que previsto el ilícito administrativo, debe regularse la sanción.

C. Igual ocurre en el artículo 34 que prevé la responsabilidad administrativa por la utilización de cuentas bancarias personales para fondos públicos. Debe agregarse la expresión de que:

“En estos casos los responsables serán sancionados con multa de diez mil a cien mil bolívares”.

D. En el mismo sentido, el artículo 38 tendría que ser ajustado. Allí hay un supuesto de responsabilidad administrativa en el cual sí se prevé sanción; es el caso de los certificados de los “reposeros”. Lo que habría es que atribuir la competencia para imponer la sanción administrativa a la Contraloría y no al superior jerárquico del funcionario.

E. Luego, vendrían 2 nuevos artículos. Uno que incidiría sobre el artículo 74, pues casi todos los ilícitos del artículo 74 son ilícitos administrativos, que como no se había regulado bien la responsabilidad administrativa, se previó su carácter penal. Sin embargo, estimamos que si le damos coherencia a la responsabilidad administrativa, casi todos estos casos del artículo 74 serían ilícitos administrativos menos dos.

En esta forma, habría que agregar un nuevo artículo después del 39 que tenga una buena cantidad de los supuestos del artículo 74; encabezado así: “Serán sancionados con multa de mil a quinientos mil bolívares o a un millón de bolívares los funcionarios que ...”.

De todos los ordinales del artículo 74 los 2 que definitivamente son y deberían quedar como ilícitos penales son el ordinal 8 y el 9 que constituyen acciones fraudulentas.

Además, debería agregarse a la lista del artículo 74, que ahora sería un nuevo artículo después del 39 algún otro supuesto. Se me ocurre, por ejemplo, el ordinal 5º del artículo 67 que no es un artículo donde haya habido observaciones, pero por la misma razón, me da la impresión de que es uno de estos típicos ilícitos administrativos que, si vamos a regular la responsabilidad administrativa, podría estar ahí. Ese ordinal se refiere al supuesto de que el funcionario utilice en obras o servicios de índole particular, para fines distintos de los previstos, trabajadores, vehículos, maquinarias del Estado.

F. Además de ese artículo sancionatorio para esas conductas, habría otro artículo nuevo de carácter general, que prevea que toda otra violación de una disposición legal o reglamentaria no prevista expresamente en esta Ley, será sancionada con multa de un mil a 50 mil bolívares o con cualquier otra cifra.

G. En este cuerpo sancionatorio además, está el artículo 40 que habría que ajustarse porque es, precisamente, la consecuencia de la previsión de la responsabilidad y de la sanción. Este artículo no tiene observaciones del Presidente, pero es la consecuencia de todo lo expuesto.

El artículo 40 establece básicamente que para la imposición de las sanciones “disciplinarias” se tomará en cuenta la gravedad de la infracción. Este es un artículo importante porque es el que va a darle su naturaleza propia a las sanciones administrativas, que son a las que se refiere (no a las disciplinarias, como erradamente se establece).

Ahora bien, como se ha propuesto la regulación más precisa de los ilícitos administrativos con sanciones muy graves, es necesario que se le de a la Contraloría no solo apreciación de la gravedad de la falta, sino criterio para ello.

A tal fin, proponemos una redacción así: “Para la imposición de las sanciones administrativas establecidas en esta ley se tomará en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad en la cual presta sus servicios el sancionado”.

H. Por último debe insistirse en otro punto que planteé inicialmente y que debe discutirse, y es el punto referente a la posibilidad o no de convertir las sanciones administrativas en arresto.

En estos supuestos, el problema es uno de criterio sancionatorio. Puede considerarse que lo mejor es obligar al funcionario a pagar porque más le duele a un funcionario, en un momento determinado, que se le obligue a cancelar una sanción a que la pueda convertir en arresto en una jefatura civil y salir, en breve tiempo, sin responsabilidad pecuniaria.

Ahora bien, sobre esto la secuela deberla ser así; declarada la responsabilidad administrativa e impuesta la sanción, por la Contraloría y no la administración activa, surgiría una responsabilidad civil patrimonial.

Ahora bien ¿en qué consiste que el Fiscal frenerai sea competente para intentar acciones administrativas, para exigir la responsabilidad administrativa? Precisamente para ejercer la acción de cobro. Por tanto, si el funcionario no cancela la multa, el Fiscal General de la República debe intentar la acción civil a que haya lugar por el cobro de la multa. Por eso proponemos que en el artículo que se refiere a las atribuciones del Ministerio Público, se agreguen dos ordinales que establecieran dentro de sus competencias, las siguientes;

1. Velar por que se cumplan las sanciones administrativas y disciplinarias que sean procedentes. O sea, que el Fiscal, para la disciplinaria, debe dirigirse a la Administración Central activa para que imponga la sanción; y para la administrativa, a la Contraloría, para que cobre.

2. Intentar la acción civil de cobro de las multas administrativas impuestas por la Contraloría como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad y que no sean satisfechas legalmente; o sea que él pueda demandar el cobro ante la jurisdic-

ción civil. Sin embargo, si el funcionario es un insolvente debe preverse, como está originalmente, la conversión en arresto.

V. NUEVO ARTICULADO PROPUESTO

A continuación, se indica el articulado que se propone única y exclusivamente en relación al tema de la responsabilidad administrativa de los funcionarios y sus consecuencias.

1. Sustituir el ordinal 3o. del Artículo 21, por los siguientes dos Ordinales:

2. Realizar las investigaciones que considere procedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la presente Ley o de los cuales pueda derivarse responsabilidad civil, penal o administrativa de las personas a las cuales se refiere el Artículo 2° de la Ley.

3. Declarar la responsabilidad administrativa de las personas a las cuales se refiere el Artículo 2° de esta Ley e imponerle las sanciones pecuniarias previstas en esta Ley.

4. Agregar, después del Artículo 24, el siguiente Artículo nuevo:

Artículo ____ Si la de las inspección y fiscalizaciones surgen indicios de que se han cometidos actos violatorios de esta Ley, la Contraloría General de la República por auto motivado, acordará iniciar la investigación correspondiente y ordenará practicar las diligencias que sean procedentes.

5. Modificar el Artículo 26, el cual tendría la siguiente redacción:

Concluida la investigación, la Contraloría General de la República debería publicar en la Gaceta oficial de la República la decisión que en ella recaiga y el auto por el cual remita al Fiscal General de la República el expediente respectivo cuando ello sea pertinente.

6. Modificar el Artículo 27, el cual tendría la siguiente redacción:

Artículo 27. Una vez firme la decisión que determine la responsabilidad administrativa, el auto respectivo y demás documentos se pasarán al funcionario competente para que, en el lapso de treinta (30) días, aplique razonadamente la sanción disciplinaria que corresponda, de lo cual informará por escrito a la Contraloría General de la República.

Si transcurrido el lapso establecido en este Artículo, no se hubiere impuesto sanción alguna, el Fiscal General de la República intentará las acciones a que hubiere lugar.

7. Modificar el Artículo 28, el cual tendría la siguiente redacción:

Artículo 28. Si de las investigaciones y fiscalizaciones realizadas por la Contraloría General de la República surgen fundados indicios de que pueda estar comprendido la responsabilidad civil o penal del investigado, se remitirá el expediente a la Fiscalía General de la República para que realice las actuaciones que considere pertinentes

8. Modificar el Artículo 29, el cual tendría la siguiente redacción:

El Ministerio Público, de conformidad con las atribuciones que le confieren la Constitución y las Le yes, ejercerá las acciones a que hubiere lugar, para hacer efec-

tiva la responsabilidad penal, civil y disciplinaria en que hubieren incurrido las personas indicadas en el Artículo 2° de esta Ley.

9. Sustituir el Ordinal 4° del Artículo 30, por los siguientes dos Ordinales:

1° Velar por la aplicación de las sanciones administrativas y disciplinarias que sean procedentes.

2° Intentar la acción civil de cobro de las multas administrativas impuestas por la Contraloría General de la República como consecuencia de la declaración de responsabilidad administrativa, y no satisfecha legalmente.

10. Agregar después del Artículo 31, un artículo nuevo con el siguiente texto:

La Contraloría General de la República, en la decisión que declare la responsabilidad administrativa de las personas a las cuales se refiere el Artículo 2 de esta Ley, aplicará las sanciones pecuniarias que sean procedentes, de acuerdo a las previsiones de la presente Ley.

11. Agregar al Artículo 33, un aparte con el siguiente texto:

En estos casos los responsables serán sancionados con multa de DIEZ MIL a CINCUENTA MIL BOLÍVARES.

12. Agregar al Artículo 34, un aparte con el siguiente texto:

En estos casos los responsables serán sancionados con multa de DIEZ MIL a CINCUENTA MIL BOLÍVARES.

13. Modificar el Artículo 37, el cual tendría el siguiente texto:

Artículo 37. La Contraloría General de la República, sin perjuicio de la competencia que tengan las Contralorías de los Estados y Municipios, podrá declarar la responsabilidad administrativa que corresponda a las autoridades o empleados respectivos por la inversión ilegal de los Fondos Estadales o Municipales.

14. Modificar la redacción del Artículo 38, el cual tendría el siguiente texto;

Artículo 38. Cualquiera de las personas indicadas en el numeral 1° del Artículo 2° de esta Ley, que, sin atenerse a la verdad, expidan certificados o constancias que justifiquen indebidamente la inasistencia de cualquier persona a su trabajo, sean particulares o funcionarios o empleados públicos u obreros al servicio del Estado, además de las otras sanciones previstas en la Ley, serán castigadas por la Contraloría General de la República con multa de QUINIENTOS A CINCO MIL BOLÍVARES.

15. Agregar después del Artículo 39, un nuevo Artículo con el siguiente texto:

Artículo _____. Serán sancionados con multa de DIEZ MIL A QUINIENTOS MIL BOLÍVARES los funcionarios públicos que:

1) Adquieran, arrienden o utilicen maquinarias, vehículos o materiales que excedan a las necesidades del organismo.

2) Adquieran, arrienden o utilicen maquinarias, vehículos o materiales a precios superiores a los del mercado.

3) Contraten servicios que no sean estrictamente necesarios a los fines del organismo, o a precios superiores a los del mercado.

4) Contraten personal supernumerario innecesario para el funcionamiento del organismo.

5) Autoricen gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo.

6) Ordene erogaciones excesivas de escritorio y papelería.

7) Ordenen obras de calidades o precios superiores a las necesidades requeridas por el organismo.

8) Dejen prescribir o permitan que desmejoren acciones o derechos de los organismos públicos, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.

9) Dejen que se pierdan, deterioren o menoscaben, salvo el desgaste debido al uso normal al cual están sometidos, las maquinarias, equipos, implementos, repuestos, materiales y cualesquiera otros bienes del Patrimonio Público.

10) Utilicen obras o servicios de índole particular, para fines distintos a los previstos en las leyes, reglamentos, resoluciones u órdenes de servicio, a trabajadores, vehículos, maquinarias o materiales que por cualquier título estén afectados o destinados a un organismo público.

16. Agregar, a continuación del Artículo 39, otro Artículo nuevo con el siguiente texto:

Artículo _____. Toda otra violación de una disposición legal o reglamentaria no prevista expresamente en esta Ley, y que de origen a una declaratoria de responsabilidad administrativa, será sancionada con multa de UN MIL A CINCUENTA MIL BOLÍVARES.

17. Modificar la redacción del Artículo 40, el cual tendría el siguiente texto:

Artículo 40. Para la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad en la cual preste sus servicios el sancionado. Cuando el término para cancelar la multa se hubiere vencido y el funcionario no la hubiere pagado se pasarán los recaudos al Fiscal General de la República a los efectos de que intente la acción civil de cobro a cuyo efecto se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Las cantidades adeudadas devengarán intereses calculados a la rata del doce por ciento (12%) anual. Solo en los casos de imposibilidad del cobro a juicio del Fiscal General de la República la Contraloría General de la República podrá acordar su conversión en arresto de conformidad con la regla prevista en el artículo 103 de esta Ley. En este caso, mientras dure la medida, el funcionario no percibirá emolumento alguno.

18. Modificar la redacción del Artículo 48, el cual tendría el siguiente texto:

Artículo 48. Terminada la investigación, si no resultaren probados los hechos averiguados, la Contraloría General de la República hará declaración expresa de ello. En caso contrario e independientemente de la declaración de responsabilidad administrativa e imposición de las sanciones que sean pertinentes, procederá de la forma siguiente:

1) Si aparecieren fundados indicios de que el investigado ha cometido alguno de los delitos contemplados en esta Ley, se solicitará del Fiscal General de la República que intente la acción penal correspondiente.

2) Si resultare que el investigado está incurso en la comisión de hechos constitutivos de infracción de alguna de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública u otras de índole fiscal, la Contraloría General de la República decidirá lo conducente, de conformidad con la Ley Orgánica que rige sus funciones y con la presente Ley.

3) Si resultaren comprobados daños y perjuicios causados a la administración, se solicitará del Fiscal General de la República que intente la acción civil respectiva.

19. Modificar la redacción del Artículo 49, el cual tendría el siguiente texto:

Artículo 49. Dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que el Fiscal General de la República reciba de la Contraloría General de la República el expediente relativo a violaciones de la presente Ley, de las cuales presumiblemente se deriven responsabilidades civiles o penales, hará practicar las diligencias o actuaciones complementarias que considere necesarias y las pertinentes que promueva el investigado. Concluido ese término si fuere procedente, ordenará al respectivo Fiscal del Ministerio Público, o a quién comisione suficientemente al efecto, ejerza las acciones para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria en que aparezca incurso la persona sometida a la averiguación.

20. Agregar, a continuación del Artículo 50, un nuevo Artículo con el siguiente texto:

Artículo __ Si existen fundados indicios de responsabilidad del investigado, la Contraloría General de la República podrá ordenar que se retengan preventivamente las remuneraciones, prestaciones o pensiones del funcionario cuando la investigación se refiera a fondos de los cuales este aparezca directamente responsable en la averiguación.

Esta retención podrá ordenarse también a requerimiento del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional competente, y podrá hacerse extensiva, en los mismos términos, a los pagos que los institutos y entidades mencionadas en el Artículo 2° adeuden a Contratistas, cuando éstos aparezcan directamente implicados en las investigaciones que se practiquen.

21. Eliminar el Ordinal 5° del Artículo 67, el cual pasaría a integrar el Ordinal 10° del nuevo Artículo mencionado en el N° 13 de estas proposiciones.

22. Modificar la redacción del Artículo 74, cuyos Ordinales 1° a 7° y 10 pasarán a integrar el Artículo nuevo mencionado en el N° 13 de estas proposiciones.

El Artículo 74, quedaría redactado así:

Artículo 74. Serán penados con Prisión de tres meses a un año, los funcionarios públicos que:

1) Ordenen pagos por obras o servicios no realizados o defectuosamente ejecutados; y

2) Certifiquen terminaciones de obras o prestación de servicios inexistente o de calidades o cantidades inferiores a las contratadas, sin dejar constancia de estos hechos.

***Sección Segunda: INFORME PARA LA REFORMA DE LA LEY
ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO
PÚBLICO (1982)***

Informe que presentó la Comisión Bicameral Especial para el Estudio de la materia relacionada con la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público presidida por el senador Simón Antoni Paván, dirigido a Godofredo González y Armando Sánchez Bueno, Presidente y Vicepresidente del Congreso de la República. 23 de noviembre de 1982

I

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público fue sancionada por las Cámaras Legislativas con fecha 28 de julio de 1982 y recibida por el Presidente de la República, para su promulgación, con fecha 31 de agosto de 1982.

El Ciudadano Presidente de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 173 de la Constitución, solicitó al Congreso la reconsideración de dicha ley Orgánica, mediante exposición razonada que fue recibida por la Presidencia del Congreso, el día 10 de septiembre de 1982.

El Congreso de la República, en su sesión del día 6 de octubre de 1982, designó la Comisión Bicameral Especial para el estudio de la materia relacionada con la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, a la cual se le fijó un plazo de veinte días para rendir el Informe correspondiente, lapso que fue prorrogado por quince días más según Oficio N° C-24 de fecha 1° de noviembre de 1982 del Presidente del Congreso, de conformidad con sus facultades reglamentarias.

La Comisión realizó once sesiones que se efectuaron los días 7, 11, 19, 25 y 28 de octubre, y los días 1, 4, 10, 16, 17 y 18 de noviembre, en esas sesiones, la comisión recibió al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y al Procurador General de la República quienes hicieron una exposición verbal sobre el documento del Presidente de la República en el cual solicitó la reconsideración de la Ley Orgánica, la comisión oyó también una exposición verbal del senador Allan R. Brewer-Carías, miembro de la misma, sobre la problemática de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

La comisión realizó un estudio minucioso del texto de la Ley Orgánica, teniendo en cuenta todas las observaciones formuladas por el Presidente de la República en la exposición razonada mediante la cual solicitó al Congreso reconsideración de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de fecha 8 de septiembre de 1982; y estudió además, diversas observaciones formuladas a la exposición del Presidente de la República contenidas en los siguientes documentos:

1. Exposición del Contralor General de la República, contenida en el Oficio N° 168 de 19 de octubre de 1982.

2. Notas formuladas por el Fiscal General de la República sobre las observaciones a la Ley Orgánica con fecha 19 de octubre de 1982.

3. Exposición del Contralor General de la República contenida en Oficio N°175 (Dirección General de los Servicios Jurídicos) de 20 de octubre de 1982.

4. Nuevas Observaciones sobre la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público formuladas por el Procurador General de la República, con fecha 23 de octubre de 1982.

5. Exposición del Fiscal General de la República contenida en Oficio N°CRFE-2-115 de 2 de noviembre de 1982.

6. Observaciones formuladas por el Senador Allan R. Brewer-Carías, contenidas en documentos de 26 de octubre de 1982 y de 1° de noviembre de 1982,

II

La exposición razonada del Presidente de la República mediante la cual solicitó del Congreso la reconsideración de la Ley Orgánica de Salvaguarda de Patrimonio Público, contiene observaciones sobre 52 artículos de los 114 que tiene la ley sancionada. Es decir, las observaciones del Presidente inciden materialmente sobre la mitad del articulado de la ley, por lo que afectan la ley en su conjunto. La comisión acogió, en este sentido, el criterio expuesto por el Fiscal General de la República en las “Notas” presentadas, conforme al cual “tales observaciones de ser aceptadas, rechazadas o incluso modificadas, afectarían seguramente la ley sancionada en su conjunto, por lo que indudablemente habrá que prescindir en la labor de estudio y compatibilización legislativa a realizarse, de un criterio de conexidad concreta y estricta, para en cambio adoptar un criterio de conexidad general y amplio, que permita, coordinando adecuadamente las diversas normas entre sí, así como sus relaciones con el resto del ordenamiento jurídico del Estado, que la ley comentada constituya un verdadero sistema organizado del cual se puedan extraer de manera clara y precisa los principios fundamentales de la misma”.

En esta forma, la Comisión realizó un minucioso estudio de toda la ley sancionada a la luz de las observaciones que le fueron formuladas teniendo en cuenta la conexidad que existe entre todo el articulado de este cuerpo normativo reestructurando la ley en los términos que quedan expuestos en el texto que se transcribe al final del presente informe.

Las modificaciones fundamentales que se introdujeron al articulado pasamos de seguidas a motivarlas exponiéndolas por Títulos.

III

En cuanto al título I de la ley relativo al objeto de la misma y a las personas sometidas a ella, la Comisión modificó el contenido del artículo 2° de la Ley sancionada relativo a los sujetos de su normativa acogiendo el criterio expuesto por todos los que formularon observaciones.

La modificación consistió en la eliminación del ordinal 2° y para su mayor claridad en una nueva redacción del ordinal 3° que subsume al anterior en el sentido de elevar el porcentaje del capital de las empresas con participación pública cuyos directores y administradores quedan sometidos a las disposiciones de la misma al 50% siguiendo así la orientación general del ordenamiento jurídico vigente, asimismo, la comisión acogió el criterio de someter a las disposiciones de la ley orgánica a los

directores nombrados en representación de las entidades estatales en empresas en las cuales tengan participación, cualquiera que esta fuera, en su capital o patrimonio.

En cuanto a la definición de que ha de entenderse por patrimonio público, la Comisión acogió la sugerencia del Presidente de la República, en el sentido de definirlo directamente mediante la enumeración de todas las personas jurídicas cuyo patrimonio forma el patrimonio público (Art. 4º).

IV

El título II de la ley, relativo a la declaración jurada del patrimonio, fue íntegramente revisado y sus normas perfeccionadas, siguiéndose algunas de las observaciones formuladas por el Presidente de la República, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Procurador General de la República, en particular, en cuanto al universo de los sujetos obligados a rendir declaración jurada de patrimonio, se permite a la Contraloría establecer excepciones, a los efectos de hacer mas efectiva esta exigencia, además, se acogió la sugerencia de modificar el Parágrafo Único del artículo 20 y redactarlo como un nuevo artículo que pasó a ser el número 14; y se hicieron modificaciones a los artículos 6, 7, 8, 10, 11, 12 14, 19 y 20 de la ley sancionada.

V

Los títulos III y IV de la ley sancionada, relativos a las atribuciones de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público en la materia regulada en la ley, han sido fusionados en un solo título, y en las normas que lo componen se formularon varias modificaciones, con el objeto de precisar las respectivas competencias de esos dos organismos constitucionales, y establecer los poderes investigativos en la materia regulada en la ley, básicamente a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de las actividades complementarias que pueda realizar el Ministerio Público a los efectos de intentar las acciones a que hubiese lugar, contra los funcionarios públicos.

En particular, a los efectos de precisar las atribuciones del Contralor General de la República en materia de investigaciones, se incluyó un nuevo artículo con el número 261 que precisa la forma del inicio de las mismas, por auto motivado.

En el texto modificado, por otra parte, se precisan las diversas acciones que puede intentar el Fiscal General de la República de acuerdo a lo previsto en el artículo 220 de la Constitución, y los diversos supuestos de responsabilidad que pueden provocar esas acciones.

En definitiva, en los títulos III y IV sufrieron modificaciones los artículos 21, 25, 26, 27, 28, 30 y 31, estos dos últimos, fueron fusionados en un nuevo artículo con el número 31.

VI

El Título V de la ley sancionada relativo a la responsabilidad administrativa y civil, fue objeto de un cuidadoso estudio y análisis, habiendo llegado la comisión a la conclusión de que debía ser complementado, a los efectos de darle una regulación coherente a la responsabilidad administrativa, la cual carecía de tal normación, ese hecho había dado origen a múltiples observaciones del Presidente de la República y de los altos funcionarios que manifestaron su opinión por escrito, a otras normas

contenidas en otros títulos, esas observaciones, sin embargo, no resolvían el problema general derivado de la falta de regulación de los ilícitos administrativos y sus consecuencias sancionatorias, y la ubicación de muchos de ellos como ilícitos penales, por la falta de esa regulación coherente de la responsabilidad administrativa.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 121 de la Constitución “el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley”; y esa responsabilidad, en cuanto concierne a los funcionarios públicos) puede ser penal, civil, administrativa o disciplinaria según lo establecen los artículos 46 y 220, ordinal 5º) del propio texto constitucional.

Ahora bien, la característica general de todas esas responsabilidades, es que en cada caso, se trata de una situación jurídica establecida por el ordenamiento jurídico, en la cual se encuentra aquel sujeto de derecho que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable y que, en general, causa un daño, en otros términos, la responsabilidad es la obligación de aquel a quien por cualquier título, incumbe sufrir las consecuencias de un hecho dañoso, por tanto, no puede haber una regulación completa de la responsabilidad en el ordenamiento jurídico si no se prevén las consecuencias de la misma.

En tal sentido puede decirse que la responsabilidad civil penal y disciplinaria de los funcionarios públicos había estado tradicionalmente regulada en el ordenamiento jurídico pero ello no había sucedido respecto de la responsabilidad administrativa.

En efecto, la responsabilidad civil impone al obligado la consecuencia fundamental de resarcir o reparar los daños causados. El responsable civilmente debe restablecer las cosas a la situación que tenían antes de producirse el daño, y cuando ello no es posible, debe indemnizar los daños y perjuicios causados. Esta responsabilidad civil de los funcionarios públicos, frente al Estado o a los particulares, ha estado regulada básicamente en el Código Civil.

En cuanto a la responsabilidad penal, consiste en la situación jurídica en la cual se encuentra una persona, razón por la cual debe sufrir las consecuencias de un hecho calificado por la Ley como delito que le es imputable, en concreto, por su dolo o culpa, y que consiste en una pena y en la reparación del daño causado por aquel. Esta responsabilidad penal de los funcionarios públicos había estado tradicionalmente regulada en el Código Penal, particularmente, en los delitos contra la cosa pública.

Por su parte, la responsabilidad disciplinaria es la derivada del incumplimiento, por los funcionarios públicos, de los deberes específicos que se derivan de una relación especial de sujeción establecida por la función pública. Esta responsabilidad produce como consecuencia, la imposición, por los superiores jerárquicos, de sanciones disciplinarias reguladas, en general, en la Ley de Carrera Administrativa y otras leyes especiales.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, esta surge en los casos de inobservancia o violación por parte de funcionarios públicos y de particulares, de normas legales y reglamentarias que regulan sus relaciones con la Administración Pública. La causa de la responsabilidad administrativa es la violación de una norma legal o reglamentaria, lo que provoca un ilícito administrativo, que coloca al sujeto de derecho que incurre en el mismo, en la situación de sufrir determinadas consecuencias sancionatorias previstas en la ley. Esta responsabilidad administrativa surge, por tanto, por actuaciones contrarias a derecho, aunque las mismas no hayan producido

daño concreto. Por supuesto, si se ha producido un daño, surge también la obligación de repararlo.

En relación a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y sus consecuencias sancionadoras, esta no había tenido en el ordenamiento jurídico venezolano una regulación global, algunas leyes especiales habían previsto sanciones por violación de sus normas por los funcionarios, pero ello no había sido de carácter general.

Hasta ahora y salvo disposiciones sancionatorias de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no había habido una regulación completa de la responsabilidad administrativa y sus consecuencias sancionadoras, en relación al manejo de los fondos públicos, es decir, a la administración de los fondos del Estado. Precisamente, por ello, la Comisión estimó que la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público debía ser el cuerpo normativo llamado a regular coherente e integralmente, la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y sus consecuencias, por lo que estimo que debían preverse consecuencias, particularmente, de carácter pecuniarios (multas) y otras, como la privación de ciertos derechos (retención de sueldos, por ejemplo) en todos los casos de responsabilidad administrativa.

En base a lo anterior, la Comisión ha introducido diversas modificaciones en el articulado de la Ley Orgánica, tendientes a darle coherencia a la regulación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, y en particular, a prever las consecuencias sancionatorias de la misma. Ello permitió, además, deslindar adecuadamente la responsabilidad administrativa de la responsabilidad disciplinaria, y precisar muchos supuestos nuevos de ilícitos administrativos que en la ley sancionada estaban regulados como ilícitos penales.

En esta forma sufrieron modificaciones los artículos 31, 32, 33, 34, 35 y 38; se eliminó el artículo 37 y se agregaron artículos nuevos que tienen ahora los números 33, 41 y 42. Con motivo de la fusión de los Títulos III y IV este Título V pasó a ser el número IV.

VII

El Título VI de la ley sancionada, que pasó a ser el número V relativo al enriquecimiento ilícito y al procedimiento para su restitución al patrimonio público, ha sido revisado dentro del criterio de conexidad amplio señalado. En particular, y en virtud del contenido del artículo 8, numeral 2º de la Declaración Americana de los Derechos Humanos, la Comisión modificó la redacción del artículo 44 relativo al tipo de enriquecimiento ilícito, lo cual incidió también en el artículo 62, cuya modificación había sido solicitada por el Presidente de la República.

En cuanto al procedimiento regulado en este Título las modificaciones propuestas por la Comisión derivan de la necesidad de deslindar, con precisión, el campo de las competencias de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público.

En esa forma se modificaron los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51 y 53; se agregó un nuevo artículo que tiene ahora el número 54 y que sustituye el Segundo Párrafo del Artículo 34, y se agregó un nuevo ordinal al artículo 48.

VIII

El Título VII, ahora Título VI, de la ley sancionada, relativo a los delitos contra la cosa pública, fue de nuevo cuidadosamente revisado, y modificado en aquellos supuestos en los cuales diversos ilícitos penales se convirtieron en ilícitos administrativos, particularmente regulados en el artículo 74 de la ley sancionada; y que ahora se prevén en el artículo nuevo que tiene el número 44. Se dejó la previsión, sin embargo, de que en esos casos de ilícitos administrativos, si el funcionario se procura alguna utilidad, ventaja o beneficio con ocasión de ellos, dan origen a un ilícito penal tal como se indica en el nuevo artículo 78 del texto.

Además, sufrieron modificaciones los artículos 54, 56, 57, 62, 65, 67, 70, 71, 72 Y 73 de la Ley sancionada.

IX

En relación al Título VIII, ahora Título VII relativo al Enjuiciamiento, la Comisión estimó necesario acoger el principio de la doble instancia en todo el procedimiento, y eliminar la discriminación que en la ley sancionada se habían previsto respecto al enjuiciamiento de altos funcionarios públicos. Por ello, ahora se ha respetado el principio de igualdad, previéndose la doble instancia y, por tanto, la apelación para ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en aquellos juicios en los cuales conozcan en primera instancia los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público. En todo caso, se excluye recurso de casación contra las decisiones de estos tribunales.

Por otra parte, y para simplificar la competencia respectiva de los juzgados de primera instancia, se prevé que el Ejecutivo Nacional determinará aquellos juzgados que tendrán competencia especializada en materia de salvaguarda del patrimonio público.

La Comisión no compartió el criterio expuesto por el Presidente de la República, respecto de la supuesta inconstitucionalidad de la previsión de la jurisdicción especial de salvaguarda del patrimonio público, como tampoco compartieron ese criterio, ni el Fiscal General de la República ni el Contralor General de la República. La ley orgánica, en realidad, lo que ha establecido es una competencia especializada en los juzgados de primera instancia en lo penal, para juzgar los delitos contra la cosa pública, y ha previsto la creación de los tribunales superiores especiales para conocer, sea en apelación sea en primera instancia, de determinados procedimientos.

Estos tribunales superiores se inscriben dentro del mismo marco de otros regulados en el ordenamiento jurídico, como la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato o el Tribunal de la Carrera Administrativa.

En todo caso, y por cuanto se ha previsto un recurso de apelación contra las decisiones de estos Tribunales Superiores, cuando conozcan en primera instancia, para ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la comisión ha estimado que debe atribuirse a este supremo tribunal la facultad de designar los miembros de esos tribunales superiores, siguiéndose, hasta cierto punto, el mismo criterio adoptado respecto al nombramiento de los magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Como consecuencia de lo anterior se hicieron modificaciones a los artículos 78, 79, 80, 81, 85, 86, 95 y 97 y se eliminaron los artículos 98 y 99 de la Ley sancionada.

X

En relación al Título IX, ahora con el número VIII, relativo a las Disposiciones Finales de la ley sancionada, se agregó un nuevo artículo con el N° 103 relativo a la efectividad del cumplimiento de las sanciones penales previstas en la ley; se eliminó el artículo 106 debido a las modificaciones introducidas al Título VIII de la ¹ ley sancionada; y se modificó el artículo 107, ahora con el N° 109, en el cual se enumeraron los artículos derogados del Código Penal.

Las Disposiciones Transitorias quedaron con el mismo texto, salvo el artículo 108 de la ley sancionada, que pasó a ser el N° 110 sobre la fecha de entrada en vigencia de la ley, la cual se fijó para el día 1° de abril de 1983.

Sección Tercera: PROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (1982)

Con base a lo anteriormente expuesto la Comisión Bicameral Especial para el estudio de la materia relacionada con la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público presentó el texto de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, con las modificaciones señaladas anteriormente en el Informe, que se transcribe a continuación:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

DECRETA

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

TITULO I

DEL OBJETO DE LA LEY Y DE LAS PERSONAS

SOMETIDAS A ELLA

Artículo 1. El objeto de la presente ley es prevenir, perseguir y sancionar el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la cosa pública que en ella se determinan, y hacer efectiva la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria de los funcionarios y empleados públicos y demás personas que se indican en ella.

Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se consideran funcionarios o empleados públicos:

1) A todos los que estén investidos de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, por nombramiento o contrato otorgado por la autoridad competente, al servicio de la República, de las entidades federales, municipios o de algún instituto o establecimiento público sometido por la ley a control de tutela, o de cualquier otro tipo, por parte de dichas entidades.

2) A los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones y otras personas jurídicas, cuyo capital o patrimonio estuviese integrado con aportes de las entidades mencionadas en el artículo 4 de esta ley, igual o mayor al cincuenta por ciento del capital o patrimonio; y los directores nombrados en representación de dichas entidades estatales, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento del capital o patrimonio.

3) A cualquier otra persona, en los casos previstos en la presente ley.

Artículo 3. Las disposiciones de la presente ley se aplican a las personas indicadas en el artículo anterior, aun cuando cumplan funciones o realicen actividades fuera del territorio de la República.

Artículo 4. Se considera patrimonio público aquel que corresponde por cualquier título a:

1) La República

2) Los Estados y Municipios

3) Los institutos autónomos, los establecimientos públicos y demás personas jurídicas de derecho público en las cuales los organismos antes mencionados tengan participación.

4) Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. Quedaran comprendidas además, las sociedades de propiedad totalmente estatal cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.

5) Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento.

6) Las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas.

TITULO II

DE LA DECLARACIÓN JURADA DE PATRIMONIO

Artículo 5. Las personas señaladas en el artículo 2 de esta Ley, deberán hacer declaración jurada de su patrimonio dentro de los treinta días siguientes a la toma de posesión y dentro de los treinta días posteriores a la fecha en la cual cesen en el ejercicio de empleos o funciones públicas.

La declaración jurada de patrimonio estará exenta de todo impuesto o tasa.

A quienes compete hacer el nombramiento o designación y a los presidentes de cuerpos integrados por funcionarios electos, corresponderá participar a la Contraloría General de la República las elecciones recaídas, los nombramientos o designaciones hechos y las respectivas tomas de posesión de cualquiera de las personas señaladas en el artículo 2 de esta ley, a los fines del registro de funcionarios o empleados públicos.

Tal participación deberá hacerla el obligado dentro de los treinta días siguientes a la fecha en la cual el funcionario o empleado público asuma el ejercicio del cargo.

PARÁGRAFO ÚNICO: La Contraloría General de la República, en casos excepcionales y justificados, podrá prorrogar los lapsos antes indicados.

Artículo 6. La declaración de patrimonio debe ser hecha bajo juramento de decir verdad, en papel común, sin estampillas, por ante los funcionarios que el Contralor General de la República autorice para recibirla. En el extranjero, la declaración se hará ante el representante diplomático o consular de la República en el país donde el funcionario formulante prestare sus servicios. El funcionario que reciba la declaración deberá enviarla a la Contraloría General de la República dentro de los diez días continuos siguientes a la fecha en que hubiere sido hecha.

PARÁGRAFO ÚNICO: El funcionario que reciba la declaración otorgará constancia de ello al interesado.

Artículo 7. Están exceptuados de formular declaración jurada de patrimonio:

1. Los profesores y maestros que no tengan otra actividad pública que la enseñanza.
2. Los suboficiales, clases y soldados de las Fuerzas Armadas Nacionales, que no ejerzan funciones administrativas.
3. Los miembros de las Academias, de Comisiones de Legislación y de cuerpos consultivos.
4. Los que solo tuvieren funciones eventuales, interinas o transitorias, que no excedan de tres meses, salvo aquellos que presten servicios o ejerzan gestiones, negocios o mandatos en el exterior y no estén exceptuados en los ordinales anteriores.
5. Los que determine la Contraloría General de la República, mediante resolución motivada, por la naturaleza de las funciones que desempeñen.

PARÁGRAFO ÚNICO. La Contraloría General de la República, podrá ordenar a cualquiera de las personas exceptuadas en el artículo precedente, que formule declaración jurada de patrimonio en el término prudencial que le señale, cuando, a su juicio ello fuere necesario con motivo de la investigación que aquella practique.

Artículo 8. La declaración jurada de patrimonio deberá contener una relación:

1. De los bienes y de los créditos a favor o en contra del declarante con expresión del valor de los mismos.
2. De los bienes y de los créditos a favor o en contra del cónyuge no separado legalmente de bienes, y los de los hijos menores sometidos a la patria potestad del declarante, con expresión del valor de los mismos.
3. En el caso de bienes muebles, se señalará el lugar donde están depositados, si no lo estuvieren en la casa de habitación del declarante.

PARÁGRAFO PRIMERO: Se exceptúan del requisito de la declaración, los bienes muebles destinados al uso o al consumo personal y directo del declarante, del cónyuge y los de sus hijos menores sometidos a patria potestad. En todo caso, deberán incluirse en la declaración jurada de patrimonio las obras de arte y las joyas cuyo valor individual exceda de cien mil bolívares o que en su conjunto excedan de quinientos mil bolívares; en ambos casos, se identificará con precisión cada uno de los objetos e indicará el valor de adquisición de los mismos. El reglamento podrá modificar los montos antes indicados.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La declaración jurada de patrimonio también contendrá autorización expresa e irrevocable del declarante facultando a la Contraloría General de la República y al órgano jurisdiccional competente para que sean investigados sus cuentas y bienes situados en el extranjero.

Artículo 9. En la formulación de la declaración jurada de patrimonio deberán observarse las siguientes normas:

1. Cuando se trate de derechos sobre bienes inmuebles se indicará el número, folio, protocolo, tomo, fecha y oficina subalterna de registro ante la cual se hubiere protocolizado su adquisición, enajenación, gravamen u otro tipo de operación realizada sobre ellos.

2. Cuando se trate de acciones o cuotas de participación en sociedades civiles o mercantiles se indicará el número, tomo, fecha y oficina donde curse el registro societario, y la naturaleza, número, valor de emisión y descripción de los títulos contentivos de las acciones o cuotas.

3. Cuando se trate de cuentas corrientes, de ahorro, de depósitos a plazo fijo, cédulas hipotecarias, certificados de ahorro, bonos quirografarios, financieros, de deuda pública o cualquier otro título valor se señalará, según el caso, su monto o saldo para el momento de la declaración, número de cuenta o título, instituto bancario comercial o hipotecario, entidad de ahorro, organismo financiero privado u oficial, nacional o extranjero, que hubiere emitido los valores o donde se hallaren los depósitos.

4. Cuando se trate de cualesquiera otros derechos o de acreencias activas o pasivas, se indicará con la debida precisión, la documentación donde consten, su valor y el nombre del deudor o acreedor.

Artículo 10. A las personas que no hubieren presentado la declaración jurada de patrimonio en el término señalado, se les retendrá el pago de las remuneraciones mientras no den cumplimiento a la obligación indicada. Esta retención se mantendrá hasta que el funcionario o empleado público presente prueba fehaciente de que entregó dicha declaración al funcionario autorizado por la Contraloría General de la República para recibirla.

Artículo 11. Las personas obligadas a formular declaración jurada de patrimonio prestarán las facilidades necesarias para verificar la sinceridad de ellas. A tal efecto, permitirán a los funcionarios competentes la inspección de libros, cuentas bancarias, documentos, facturas, conocimientos y otros elementos que tiendan a comprobar lo que se averigua. Idéntica obligación estará a cargo de los funcionarios o empleados públicos y de los particulares que tengan dichos documentos en su poder.

Los institutos bancarios están obligados a abrir las cajas de seguridad de sus clientes sometidos a averiguación y mostrar su contenido cuando se lo exijan la Contraloría General de la República o el órgano jurisdiccional competente, la apertura se hará en presencia del funcionario respectivo y del titular de la caja de seguridad o de su representante. En caso de que aquel no concurriera al acto de apertura o se negare a abrir la caja de seguridad, esta será abierta en su ausencia o rebeldía y en presencia de un fiscal del Ministerio Público, inventariándose su contenido, de todo lo cual se levantara acta en el expediente respectivo. Dicha

caja, luego de sellada, no podrá abrirse nuevamente sin orden expresa del organismo que hubiere acordado la apertura e inspección.

Artículo 12. La Contraloría General de la República o el órgano jurisdiccional competente, en cualquier tiempo, podrán exigir la presentación de la declaración jurada de patrimonio a las personas indicadas en el artículo 2 de esta ley. En ese caso, dicha declaración deberá formularla el obligado dentro de los treinta días continuos siguientes a la notificación de la correspondiente resolución.

Artículo 13. El tribunal competente podrá exigir la presentación de la declaración jurada de patrimonio a personas distintas a las indicadas en el artículo 2 de esta ley, cuando, de las investigaciones de que esté conociendo, surjan indicios de delitos contra el patrimonio público. Los requeridos deberán formularla dentro de un plazo no mayor de sesenta días continuos, contados desde la fecha de la notificación de la correspondiente resolución.

Artículo 14. Las personas naturales o jurídicas que ejecuten obras o suministren bienes o servicios a cualesquiera de las entidades señaladas en el artículo 4 de esta ley, deberán formular o presentar declaración jurada de patrimonio, cuando les sea exigido por la Contraloría General de la República o el tribunal competente en el curso de las investigaciones que realicen. Mientras no den cumplimiento a esta obligación, o no paguen la sanción pecuniaria que por su omisión les hubiere sido impuesta, no podrán contratar ni percibir pagos por la ejecución de contratos.

Artículo 15. La Contraloría General de la República, recibida la declaración jurada de patrimonio, procederá a verificar la sinceridad de la misma y a cotejarla, de ser el caso, con la declaración anterior.

Artículo 16. Cuando la Contraloría General de la República observe que la declaración no se ajusta a las exigencias previstas en esta ley o surjan dudas acerca de la exactitud de los datos que ella contenga, ordenará al declarante que presente los elementos probatorios del caso, dentro del lapso de treinta días continuos, contados a partir de la fecha en que haya sido notificado, más el término de la distancia que se computará a razón de doscientos kilómetros diarios. Si no presentare lo requerido, la Contraloría General de la República participará a quien corresponda ordenar el pago de sueldos o emolumentos, a los efectos de que lo retenga, hasta que corrija los vicios o consigne las pruebas que aclaren su situación.

Artículo 17. El declarante podrá solicitar de la Contraloría General de la República, después de su notificación, la concesión de un plazo adicional o mayor de veinte días continuos, para comprobar ante ella la veracidad de su declaración jurada de patrimonio. Dicho organismo podrá acordar la prórroga por resolución que comunicará al solicitante.

Artículo 18. Vencidos los términos acordados al declarante para la corrección de su declaración jurada de patrimonio o para la presentación de los documentos probatorios del caso, la Contraloría General de la República decidirá la incidencia dentro de los treinta días siguientes y procederá a admitir la declaración, si fuere el caso. Por el contrario, cuando la decisión determine que la declaración es insincera por dolo imputable al declarante, se procederá a la apertura de la averiguación prevista en el artículo 48 de esta ley, si el error u omisión en la declaración fuere culposo, la Contraloría General de la República, de oficio, hará las correcciones necesarias, instando al superior jerárquico para que amoneste al declarante,

Artículo 19. El Contralor General de la República o sus delegados, por resolución motivada, sancionarán a las personas señaladas por el artículo 2 de esta ley que sin causa justificada, incurran en lo siguiente:

1. Omitieren hacer la declaración jurada de patrimonio dentro del término legal;
2. No presentaren, en el término que se le hubiere fijado, los documentos pedidos para comprobar la sinceridad de sus declaraciones juradas.

En el caso previsto en el numeral 1, se aplicará multa de quinientos hasta diez mil bolívares, y en el señalado en el numeral 2, multa de quinientos hasta dos mil bolívares, a juicio del órgano contralor y según la gravedad de la falta.

Artículo 20. El Contralor General de la República o sus delegados, por resolución motivada y en cada caso, sancionarán con multa de quinientos hasta dos mil bolívares a los ordenadores de pago que infrinjan las disposiciones de los artículos 10, 16 y 54 de esta ley.

Artículo 21. La Contraloría General de la República o el Tribunal de Salvaguarda del Patrimonio Público, en sus casos, sancionarán con multa de quinientos hasta diez mil bolívares:

1. A las personas que infrinjan o desacten la resolución que les exija la presentación de la declaración jurada de patrimonio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 de esta ley,
2. A cualquiera que, de algún modo, impida u obstaculice la práctica de alguna diligencia que deba evacuarse dentro del procedimiento para verificar la sinceridad de la declaración jurada de patrimonio presentada de conformidad con las disposiciones de esta ley.

TITULO III

DE LAS ATRIBUCIONES Y DEBERES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 22. En materia de salvaguarda del patrimonio público, la Contraloría General de la República tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Recibir, admitir, estudiar, cotejar, ordenar y archivar las declaraciones juradas de patrimonio que le fueren presentadas,
2. Exigir la formulación y presentación de la declaración jurada de patrimonio a las personas que deban hacerlo, en la oportunidad y condiciones que juzgue necesario, de conformidad con esta ley.
3. Realizar y sustanciar las investigaciones que considere procedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la presente ley o de los cuales pueda derivarse responsabilidad civil, penal o administrativa de las personas a las cuales se refiere el artículo 2 de la ley,
4. Declarar la responsabilidad administrativa de las personas a las cuales se refiere el artículo 2 de esta Ley e imponerles las sanciones pecuniarias previstas en ella.
5. Enviar al Fiscal General de la República o a los tribunales competentes todos los documentos o elementos que ellos exijan, así como los resultados de las investigaciones que realice sobre toda acción u omisión que produjere un perjuicio en el

patrimonio público o pudiere comprometer la responsabilidad de las personas sujetos de esta ley.

6. Investigar a las personas jurídicas que contraten con alguna de las entidades señaladas en el artículo 4 de esta ley, cuando en su capital participe, directamente o por interpuesta persona, cualquier funcionario en contravención con lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

7. Practicar las investigaciones pertinentes cuando fundadamente se presuma que alguna de las personas sometidas a esta ley, aún por medio de sujetos interpuestos, hubiere efectuado remesas de fondos al exterior con el propósito de ocultar su enriquecimiento ilícito.

Artículo 23. La Contraloría General de la República podrá aclarar las dudas que puedan presentarse en la interpretación de la obligación de hacer declaración jurada de patrimonio en las investigaciones para determinar responsabilidades administrativas y en la sustanciación de aquellos casos en que pueda derivarse responsabilidad penal o civil.

La Contraloría General de la República podrá solicitar la colaboración del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, el cual actuará, en este caso, como órgano auxiliar, sin menoscabo de las disposiciones contenidas en los artículos 74-A del Código de Enjuiciamiento criminal y 7 de la ley de Policía Judicial.

Artículo 24. Las actuaciones que realice la Contraloría General de la República para determinar la responsabilidad administrativa o para sustanciar aquellos casos en que pudiera derivarse responsabilidad civil o penal, serán secretas, menos para el investigado, sus abogados y el representante del ministerio público. El funcionario que de informaciones sobre ellas será sancionado con destitución.

Artículo 25. La Contraloría General de la República tiene competencia para investigar y fiscalizar todos los actos que tengan relación con el patrimonio público. A estos efectos, podrá realizar las averiguaciones que crea necesarias en los organismos y entidades que se mencionan en el artículo 4 de esta Ley.

Artículo 26. Si de las inspecciones y fiscalizaciones surgen indicios de que se han cometido actos violatorios de esta ley, la Contraloría General de la República, por auto motivado, acordará iniciar la investigación correspondiente y ordenará practicar las diligencias que sean procedentes.

Artículo 27. La determinación de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Título IV de esta Ley, es de la competencia de la Contraloría General de la República, y, en consecuencia, los organismos y entidades que señala el artículo 4 deberán remitirle todos los documentos e informes sobre hechos, actos y omisiones relativos a la eventual responsabilidad administrativa del funcionario.

Artículo 28. Concluida la investigación, la Contraloría General de la República publicará en la Gaceta Oficial de la República la decisión que en ella recaiga, y el auto por el cual remita al Fiscal General de la República el expediente respectivo, cuando ello fuere pertinente.

Artículo 29. Si la averiguación culminare con una declaratoria de responsabilidad administrativa y transcurrieren los treinta días establecidos en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sin que se hubiere aplica-

do la sanción disciplinaria correspondiente, el **Contralor** General de la República solicitará Al Fiscal General de la República requerir de la administración la imposición de la sanción que estime pertinente, de la decisión de la administración podrán recurrir el Ministerio Público o el Administrado por ante los Tribunales correspondientes de la Carrera Administrativa.

Artículo 30. Compete también a la Contraloría General de la República realizar todos los actos de sustanciación en aquellos casos en que pueda derivarse responsabilidad penal o civil, concluida la sustanciación, remitirá al Ministerio Público el resultado de sus actuaciones para que éste ejerza las acciones pertinentes.

Artículo 31. En materia de salvaguarda del patrimonio público, el Ministerio Público tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejercer las acciones a que hubiere lugar, para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil y disciplinaria en que hubieren incurrido las personas indicadas en el artículo 2 de esta Ley.

2. Solicitar a los cuerpos policiales o a los tribunales competentes la realización de las averiguaciones correspondientes para completar las actuaciones y recabar los elementos que faltaren en los expedientes que le remita la Contraloría General de la República, a los fines de decidir acerca de la procedencia del ejercicio de la acción penal o civil contra las personas sometidas a investigación por el órgano contralor.

3. Recabar, conservar y estructurar cualesquiera elementos probatorios que considere necesarios y útiles para el procesamiento de las personas incurso en la perpetración de alguno de los delitos previstos en esta ley.

4. Velar por la aplicación de las sanciones administrativas y disciplinarias que sean procedentes.

5. Intentar la acción civil de cobro de las multas administrativas impuestas por la Contraloría General de la República como consecuencia de la declaración de responsabilidad administrativa, y que no hubieren sido satisfechas.

6. Las demás que le señalen esta ley y su Reglamento.

TITULO IV

DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y CIVIL

Artículo 32. El funcionario o empleado público responde administrativamente por sus actos, hechos u omisiones que sean contrarios a una disposición legal o reglamentaria. La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad penal y civil.

Artículo 33. La Contraloría General de la República, en la decisión que declare la responsabilidad administrativa de las personas a las cuales se refiere el artículo 2 de esta ley, aplicará las sanciones pecuniarias que sean procedentes, de acuerdo a las previsiones de la presente ley.

Artículo 34. El funcionario o empleado público responde civilmente cuando con intención, negligencia, imprudencia o abuso de poder cause un daño al patrimonio público. La responsabilidad civil se hará efectiva con arreglo a las previsiones legales pertinentes.

Artículo 35. Salvo lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Contraloría, incurren en responsabilidad administrativa, además de la responsabilidad penal y civil que establece esta ley, los funcionarios que sin estar previa y legalmente autorizados para ello, o sin disponer presupuestariamente de los recursos necesarios para hacerlo, efectúen gastos o contraigan deudas o compromisos de cualquier naturaleza que puedan afectar la responsabilidad de la República o de algunas de las entidades señalada en el artículo 4 de esta ley.

En estos casos, los responsables serán sancionados con multa de un mil a cincuenta mil bolívares.

Artículo 36. Incurre también en responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad penal y civil que pueda corresponderle, el funcionario o empleado público que, con fondos públicos, abra cuenta bancaria a su propio nombre o al de un tercero, o deposite dichos fondos en cuenta personal ya abierta, o aquel que se sobregire en las cuentas que en una o varias entidades bancarias tenga el instituto o ente público confiado a su manejo, administración o giro. En estos casos los responsables serán sancionados con multa de un mil a cincuenta mil bolívares.

Artículo 37. Ningún funcionario será relevado de responsabilidad por haber procedido en cumplimiento de orden de funcionario superior, al pago, uso o disposición indebidos de los fondos u otros bienes de que sea responsable, salvo que compruebe haber advertido por escrito la ilegalidad de la orden recibida. El funcionario que ordene tal pago o empleo ilegal será responsable administrativamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que pudiere corresponderle por la pérdida o menoscabo que sufran los bienes a su cargo y sin perjuicio de la responsabilidad del superior jerárquico que impartió la orden.

Artículo 38. Los miembros de las juntas directivas o de los cuerpos colegiados encargados de la administración del patrimonio de las entidades a las que se refiere el artículo 4, incurren solidariamente en responsabilidad administrativa cuando concurren con sus votos a aprobación de pagos ilegales, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que de tales acuerdos pudieren derivarse.

Incurren igualmente en responsabilidad los funcionarios que hubieren autorizado tales pagos, salvo que hubieren objetado previamente por escrito la orden respectiva.

Esta disposición será aplicable a los concejos municipales.

Artículo 39. Cualquiera de las personas indicadas en el numeral 1 del artículo 2 de esta ley que, sin atenerse a la verdad, expidan certificados o constancias que justifiquen indebidamente la inasistencia de cualquier persona a su trabajo, sean particulares o funcionarios o empleados públicos u obreros al servicio del Estado, además de las otras sanciones previstas en la ley, serán castigadas con multa de quinientos a cinco mil bolívares.

Artículo 40. Los funcionarios públicos que oculten permitan el acaparamiento o nieguen injustificadamente a los usuarios las planillas, formularios o formatos cuyo suministro corresponde a la administración pública, serán sancionados, en cada caso, con multa de dos mil a diez mil bolívares,

Artículo 41. Serán sancionados con multa de diez mil a quinientos mil bolívares los funcionarios públicos que:

1. Adquieran, arrienden o utilicen maquinarias, vehículos o materiales que excedan a las necesidades del organismo.
2. Adquieran, arrienden o utilicen maquinarias, vehículos o materiales a precios superiores a los del mercado,
3. Contraten servicios que no sean estrictamente necesarios a los fines del organismo, o a precios superiores a los del mercado.
4. Contraten personal supernumerario innecesario para el funcionamiento del organismo.
5. Autoricen gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo.
6. Ordenen erogaciones excesivas de escritorio y papelería,
7. Ordenen obras de calidades o precios superiores a las necesidades requeridas por el organismo
8. Dejen prescribir o permitan que desmejoren acciones o derechos de los organismos públicos, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.
9. Dejen que se pierdan, deterioren o menoscaben, salvo el desgaste debido al uso normal al cual están sometidos, las maquinarias, equipos, implementos, repuestos, materiales y cualesquiera otros bienes del patrimonio público.

Artículo 42. Toda otra violación de una disposición legal o reglamentaria no prevista expresamente en esta ley y que de origen a una declaratoria de responsabilidad administrativa, será sancionada con multa de un mil a cincuenta mil bolívares.

Artículo 43. Para la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta ley, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad en la cual preste sus servicios el sancionado.

Cuando el término para cancelar la multa se hubiere vencido y el funcionario no la hubiera pagado, se pasará el caso al Fiscal General de la República a los efectos de que intente la acción civil de cobro, a cuyo efecto se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, las cantidades adeudadas devengarán intereses calculados a la rata del doce por ciento anual, sólo en los casos de imposibilidad del cobro a juicio del Fiscal General de la República, la Contraloría General de la República podrá acordar su conversión en arresto de conformidad con la regla prevista en el artículo 106 de esta ley. En este caso, mientras dure la medida, el funcionario no percibirá emolumento alguno.

TITULO V
DEL ENRIQUECIMIENTO Y DEL PROCEDIMIENTO PARA SU
RESTITUCIÓN AL PATRIMONIO PÚBLICO

CAPITULO I
DEL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

Artículo 44. Incurren en enriquecimiento ilícito los funcionarios o empleados públicos que durante el desempeño de sus cargos o dentro de los dos años siguientes a su cesación y sin poder justificarlo, se encontraren en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que notoriamente sobrepasen sus posibilidades económicas.

PARÁGRAFO ÚNICO: para la determinación del enriquecimiento ilícito de las personas sometidas a esta ley, se tomarán en cuenta:

1. La situación patrimonial del investigado.
2. La cuantía de los bienes objeto del enriquecimiento en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios.
3. La ejecución de actos que revelen falta de probidad en el desempeño del cargo y que tengan relación causal con el enriquecimiento.
4. Las ventajas obtenidas por la ejecución de contratos con alguna de las entidades indicadas en el artículo 4 de esta ley.

Artículo 45. Además de las personas indicadas en el artículo 2 de esta ley, podrán incurrir en enriquecimiento ilícito:

1. Aquellas a las cuales se hubiere exigido declaración jurada de patrimonio, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.
2. Quienes ilegalmente obtengan lucros por concepto de ejecución de contratos celebrados con cualquiera de las entidades indicadas en el artículo 4 de esta ley. En estos casos, solamente se procederá cuando el Tribunal de Salvaguarda del Patrimonio Público actúe de oficio o a instancia del Contralor General de la República o el Fiscal General de la República.

Artículo 46. Sin perjuicio de las que pueda promover el órgano competente, incumben a la persona investigada o enjuiciada, las pruebas indicadas en el artículo 44 y en el artículo 65 de esta ley, la relativa al importe de sus intereses y de sus gastos ordinarios y lo que tienda a comprobar la licitud del enriquecimiento.

Artículo 47. Los bienes que constituyen el enriquecimiento ilícito, por el sólo hecho de la sentencia ejecutoriada, pasarán a ser propiedad de la entidad afectada, cuando se le ha producido un perjuicio económico. En los demás casos, ingresarán a la Hacienda Pública Nacional.

CAPÍTULO II
DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 48. Cuando del estudio de las declaraciones juradas de patrimonio presentadas por los obligados a ello, de la denuncia que formulare el Ministerio Público o cualquier persona debidamente identificada, o del conocimiento de la Contraloría

General de la República, apareciere que se han cometido hechos irregulares contemplados por esta ley y presuntamente generadores o reveladores de enriquecimiento ilícito, la Contraloría General de la República, por auto motivado, acordará iniciar la investigación correspondiente y ordenará practicar todas las diligencias encaminadas a demostrar los referidos hechos ilícitos. Del auto que ordene la apertura de la averiguación, se notificará al representante del Ministerio Público, cuando la investigación no hubiere sido iniciada a instancias de este organismo. El Ministerio Público guardará la confidencialidad de las denuncias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 53 de esta ley.

Artículo 49. Los funcionarios o empleados públicos y los particulares están obligados a rendir declaración de los hechos que conozcan y a presentar a la Contraloría General de la República o a sus delegados, al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional competente, según el caso, libros, comprobantes y documentos relacionados con el hecho que se averigua, sin observar lo pautado en los artículos 54 y 60 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Cuando se tratare de inspección de cartas, telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia o comunicación, se procederá de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Nacional.

Artículo 50. La Contraloría General de la República, deberá oír a la persona sometida a investigación, para lo cual se la citará. Si el investigado no pudiere ser citado, se publicará un cartel en un diario de circulación nacional, indicándole lugar, día y hora de comparecencia. El lapso de comparecencia no podrá exceder de quince días continuos, contados a partir de la fecha de publicación del cartel respectivo. Transcurrido ese lapso sin que el investigado comparezca, la averiguación proseguirá en su ausencia.

Artículo 51. Terminada la investigación, si no resultaren probados los hechos averiguados, la Contraloría General de la República hará declaración expresa de ello. En caso contrario e independientemente de la declaración de responsabilidad administrativa e imposición de las sanciones que sean pertinentes, procederá de la forma siguiente:

1. Si aparecieren fundados indicios de que el investigado ha cometido el delito de enriquecimiento ilícito o cualquiera de los otros delitos contemplados en esta Ley, solicitará del Fiscal General de la República, que intente las acciones penales y civiles correspondientes.
2. Si resultare que el investigado está incurso en la comisión de hechos constitutivos de infracción de alguna de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional u otras de índole fiscal, decidirá lo conducente, de conformidad con la ley orgánica que rige sus funciones y con la presente ley.
3. Si resultaren comprobados daños y perjuicios causados a la administración, solicitará del Fiscal General de la República que intente la acción civil respectiva.

Artículo 52. Una vez que el Fiscal General de la República tenga en su poder el expediente, dentro de los treinta días siguientes hará practicar las diligencias o actuaciones complementarias que considere necesarias y las pertinentes que promueva el investigado, en cuyo caso, observará lo establecido en el artículo 50 de esta ley. Concluido ese término, si ello fuere procedente, ordenará al respectivo fiscal del

Ministerio Público, o a quien comisione suficientemente al efecto, que ejerza las acciones para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil o disciplinaria en que aparezca incurso la persona sometida a la averiguación.

Artículo 53. Las diligencias que practique el representante del Ministerio Público serán secretas, menos para el indiciado, hasta que se declare concluida la averiguación.

Artículo 54. Si existen fundados indicios de responsabilidad del investigado, la Contraloría General de la República podrá ordenar que se retengan preventivamente las remuneraciones, prestaciones o pensiones del funcionario cuando la investigación se refiera a fondos de los cuales este aparezca directamente responsable en la averiguación.

Esta retención podrá ordenarse también a requerimiento del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional competente, y podrá hacerse extensiva, en los mismos términos, a los pagos que los institutos y entidades mencionadas en el artículo 4 adeuden a contratistas, cuando estos aparezcan directamente implicados en las investigaciones que se practiquen.

Artículo 55. El Contralor General de la República o el Fiscal General de la República, en sus casos, cuando existieren indicios graves, solicitarán por órgano de la autoridad judicial el aseguramiento de bienes del investigado hasta por el doble de la cantidad en que se estime el enriquecimiento ilícito o el daño causado por el investigado al patrimonio público, en este caso, el tribunal acordará la medida solicitada, sujetándose a los trámites previstos en el Código de Procedimiento Civil, introducida la solicitud, el juez decretará en la misma audiencia la medida preventiva de aseguramiento solicitada.

Las medidas de aseguramiento podrán ser decretadas por el tribunal competente de la jurisdicción o, en su defecto, por otro tribunal competente por la materia, de cualquier otra jurisdicción territorial

Artículo 56. Las averiguaciones o actuaciones que practiquen la Contraloría General de la República o el Ministerio Público, de conformidad con las atribuciones que le confiere esta ley, no impiden ni menoscaban las de los tribunales competentes en materia de salvaguarda del patrimonio público, y, en ningún caso, podrán ser opuestas aquellas como cuestión prejudicial ante el órgano jurisdiccional.

Artículo 57. Las diligencias que practique la Contraloría General de la República en los procedimientos de su competencia, así como los elementos que recabe el ministerio Público, incluida en ambos casos la prueba testimonial, tendrán la fuerza probatoria que les atribuyan las leyes adjetivas, mientras no sean desvirtuados en el debate judicial, sin embargo, el tribunal competente, de oficio o a instancia de alguna de las partes, examinará nuevamente a los testigos que hayan declarado ante aquellos organismos, en caso. En caso de que, pedida la ratificación judicial de la prueba testimonial, esta no fuere hecha, dicha prueba podrá ser apreciada, en su conjunto, como indicio.

TITULO VI

DE LOS DELITOS CONTRA LA COSA PÚBLICA

Artículo 58. Cualquiera de las personas señaladas en el artículo 2 de la presente ley que se apropie o distraiga, en provecho propio, o de otro, los bienes del patrimo-

nio público o en poder de algún organismo público, y cuya recaudación, administración o custodia tenga por razón de su cargo, será penado con prisión de tres a diez años y multa del veinte al sesenta por ciento del valor de los bienes objeto del delito, se aplicaran las mismas penas si el agente, aun cuando no tenga en su poder los bienes, se los apropia o distrae o contribuye para que sean apropiados o distraídos, en beneficio propio o ajeno, valiéndose de la facilidad que le proporciona su condición de funcionario público.

Artículo 59. Cualquiera de las personas indicadas en el artículo 2 de esta ley que por imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de leyes, reglamentos, órdenes o instrucciones, diere ocasión a que otra persona se apropie o distraiga los bienes indicados en el artículo que precede, será penada con prisión de tres meses a un año.

Artículo 60. El funcionario público que ilegalmente diere a los fondos o rentas a su cargo una aplicación diferente a la presupuestada o destinada, aún en beneficio público, será penado con prisión de seis meses a tres años, pudiendo elevarse la pena en una tercera parte si como consecuencia del hecho resultare algún daño o se entorpeciere algún servicio público.

Artículo 61. El funcionario público que, excediéndose en las disponibilidades presupuestarias y sin observancia de las previsiones legales sobre crédito público, efectúe gastos o contraiga deudas o compromisos de cualquier naturaleza que hagan procedente reclamaciones contra la República o contra alguna de las entidades o instituciones indicadas en el artículo 4 de esta ley, será penado con prisión de uno a tres años, excepto en aquellos casos en los cuales el funcionario, a los fines de evitar la paralización de un servicio, obtuviere la autorización del gasto por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, debiendo notificarse esta autorización a las Comisiones Permanentes de Finanzas del Congreso Nacional o en su defecto, a la Comisión delegada.

Artículo 62. El funcionario público que, abusando de sus funciones, constriña o induzca a alguien a que dé o prometa, para sí mismo o para otro, una suma de dinero o cualquier otra ganancia o *dáviva* indebidas, será penado con prisión de dos a seis años y multa de hasta el cincuenta por ciento de la cosa dada o prometida.

Artículo 63. El funcionario público que utilice con fines de lucro, para sí o para otro, informaciones o datos de carácter reservado de los cuales tenga conocimiento en razón de su cargo, será penado con prisión de dos a seis años y multa de hasta el cincuenta por ciento del beneficio perseguido u obtenido. Con la misma pena será castigado quien diere u ofreciere los objetos que constituyan el lucro al cual se refiere este artículo.

Artículo 64. Fuera de aquellos casos expresamente tipificados, el funcionario público o cualquier persona que por sí misma o mediante persona interpuesta se procure ilegalmente alguna utilidad en cualquiera de los actos de la Administración Pública, será penado con prisión de uno a cinco años y multa de hasta el cincuenta por ciento de la utilidad procurada.

Artículo 65. Cualquier funcionario público que por razón de sus funciones reciba, para sí mismo o para otro, retribuciones u otra utilidad que no se le deban, o cuya promesa acepte, será penado con prisión de uno a cuatro años y multa de hasta

el cincuenta por ciento de lo recibido o prometido. Con la misma pena será castigado quien diere o prometiére el dinero, retribuciones u otra utilidad indicados en este artículo.

Artículo 66. El funcionario público que durante el desempeño de su cargo o dentro de los dos años siguientes a su cesación, sin poder justificarlo, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que notoriamente sobrepasen sus posibilidades económicas, será penado con prisión de tres a diez años.

Artículo 67. Cualquier funcionario público que por hacer, retardar u omitir algún acto de sus funciones, o que por efectuar alguno que sea contrario al deber mismo que ellas impongan, reciba o se haga prometer dinero u otra utilidad, bien por sí mismo o mediante otra persona, para sí o para otro, será penado con prisión de tres a siete años y multa de hasta el cincuenta por ciento del beneficio recibido o prometido.

La prisión será de cuatro a ocho años y la multa de hasta el sesenta por ciento, si la conducta ha tenido por efecto conferir empleos públicos, subsidios, pensiones u honores, o hacer que se convenga en contratos relacionados con la administración a la que pertenezca el funcionario, o favorecer o causar algún perjuicio o daño a alguna de las partes en procedimiento administrativo o juicio penal, civil o de cualquier otra naturaleza. Si el responsable de la conducta fuere un juez y de ello resultare una sentencia condenatoria restrictiva de la libertad, que exceda de seis meses, la pena de prisión será de cinco a diez años.

Con las mismas penas, y en sus casos, será castigado quien diere o prometiére el dinero u otra utilidad indicados en este artículo.

Artículo 68. Cualquier funcionario público que arbitrariamente exija o cobre algún impuesto o tasa indebidos, o que, aún siendo legales, emplee para su cobranza medios no autorizados por la ley, será penado con prisión de un año y multa de hasta el veinte por ciento de lo cobrado o exigido.

Artículo 69. Cualquier funcionario público que con la finalidad de obtener algún provecho o utilidad y abusando de sus funciones, ordene o ejecute en daño de alguna persona un acto arbitrario que no esté especialmente previsto como delito o falta por una disposición de ley, será castigado con prisión de seis meses o dos años.

Artículo 70. Cualquier funcionario público que, al intervenir por razón de su cargo en la celebración de algún contrato, concesión, licitación pública o privada, en la liquidación de haberes o efectos del patrimonio público o en el suministro de los mismos, se concierte con los interesados o intermediarios para que se produzca determinado resultado, o utilice cualquier maniobra o artificio conducentes a ese fin, será penado con prisión de dos a cinco años, si el delito tuvo por objeto obtener dinero, dádivas o ganancias indebidas que se le dieran u ofrecieran a él o a un tercero, será penado con prisión de dos a seis años y multa de hasta el cincuenta por ciento del beneficio dado o prometido.

Con las mismas penas será castigado quien se acuerde con los funcionarios y quien diere o prometiére el dinero, ganancia o dádivas indebidos a que se refiere este artículo.

Artículo 71. Serán penados:

1) Con prisión de dos a diez años, el funcionario público o cualquier persona que haya obtenido ventaja económica o alguna ganancia en la adquisición, enajenación o gravamen de bienes o servicios en los que está interesada la administración pública, por pago de precios superiores o inferiores, según el caso, al valor real o al corriente en el mercado.

2) Con prisión de dos a diez años, los representantes, administradores o principales de personas naturales o jurídicas que, por actos simulados o fraudulentos, se aprovechen o distraigan de cualquier forma, en beneficio propio o de terceros, el dinero, valores u otros bienes que sus administradas o representadas hubieren recibido de cualquier organismo público por concepto de crédito, aval o cualquier otra forma de contratación, siempre que resulte lesionado el patrimonio público.

3) Con prisión de dos a diez años, el funcionario público o cualquier persona que haya obtenido ventaja económica como consecuencia de declaraciones falsas acerca de la ejecución de edificaciones, construcciones, instalaciones u obras en general que hubieren contratado los organismos públicos, o sobre la cantidad, calidad u otra característica de bienes suministrados o recibidos por dichos organismos, sin perjuicio de la responsabilidad que compete al funcionario que formule las declaraciones o certificaciones falsas.

4) Con prisión de uno a cinco años, al funcionario público o a cualquier persona a cuyo patrimonio aparezcan incorporados bienes o valores del patrimonio público, sin que para la respectiva incorporación se haya dado cumplimiento a las formalidades previstas en la ley, o que habiendo cumplido dichas formalidades, no se hubiere entregado previamente al fisco nacional, estatal o municipal, o a los entes que de ellos dependan, la contraprestación que se ha ya fijado o pactado,

5) Con prisión de uno a cinco años, al funcionario público o a cualquier persona que utilice en obras o servicios de índole particular, para fines contrarios a los previstos en las leyes, reglamentos, resoluciones u órdenes de servicio, a trabajadores, vehículos, maquinarias o materiales que por cualquier título estén afectados o destinados a un organismo público.

6) Con prisión de uno a cinco años, a los comisarios, administradores y directores o principales de personas jurídicas en que tenga interés algún organismo público que a falta de balance legalmente aprobado, en disconformidad con el o con base a balances insinceros, declaren, cobren o paguen utilidades ficticias o que no deban distribuirse.

Artículo 72. El funcionario público que en forma indebida, directamente o por interpuesta persona, con aprovechamiento de las funciones que ejerce o usando las influencias derivadas de las mismas, hubiere obtenido ventaja o beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con prisión de dos a cuatro años.

Igual pena se aplicará al funcionario público o a cualquier persona que, en beneficio propio o de otro, haga uso indebido de la influencia o ascendencia que pudiera tener sobre algún funcionario público que éste ordene o ejecute algún acto propio de sus funciones, o para que lo omita, retarde o precipite o para que realice alguno que sea contrario al deber que ellas impongan. El funcionario que actúe bajo estas condiciones será castigado con igual pena, excepto si concurren las circunstan-

cias previstas en el artículo 67 de esta ley, caso en el cual se aplicará la sanción que en dicho artículo se indica.

Artículo 73. Cualquier persona que maliciosamente falseare u ocultare los datos contenidos o que deba contener su declaración jurada de patrimonio, será castigado con prisión de uno a seis meses y multa de diez mil a cincuenta mil bolívares.

Artículo 74. El médico o cualquier otro profesional de la salud que expida una certificación falsa, destinada a dar fe ante la autoridad o ante particulares, de enfermedades de personas amparadas por el seguro social obligatorio, o extienda certificado de reposo o de hospitalización en clínica, instituto hospitalario o local ad-hoc a persona sana, será penado con prisión de seis meses a dos años.

Con la misma pena se castigará a quien forjare tales certificaciones o altere alguna regularmente expedida; a quien hiciere uso de ellas, o a quien diere o prometiére dinero u otra recompensa para obtenerlas.

Si el hecho se cometiere mediante recompensa para sí o para otro, la pena se alimentará en una tercera parte.

Artículo 75. El funcionario público que en forma gratuita o mediante recompensa o cualquier otra dádiva., para sí o para otro, haya expedido indebidamente licencias, certificaciones, pasaportes, visas, permisos de residencia o cualquier otro documento destinado a hacerlos valer ante la autoridad o ante los particulares, será penado con prisión de uno a cinco años.

Con las mismas penas serán castigados quienes hicieren uso de los documentos indebidamente expedidos.

Artículo 76. El funcionario público o cualquier persona que maliciosamente ocultare inutilizare, alterare, retuviere o destruyere, total o parcialmente, un libro o cualquier otro documento que curse ante cualquier organismo público, será penado con prisión de tres a siete años.

Artículo 77. La persona que alardeando de valimiento o de relaciones de importancia e influencia con cualquier funcionario público reciba o se haga prometer, para sí o para otro, dinero o cualquier otra utilidad, bien como estímulo o recompensa de su mediación, bien so pretexto de remunerar el logro de favores, será penado con prisión de dos a siete años, y con prisión de seis meses a dos años a quien dé o prometa el dinero o cualquier otra utilidad de las que se indican en este artículo, a menos que haya denunciado el hecho ante la autoridad competente antes de la iniciación del correspondiente proceso judicial.

Artículo 78. Serán penados con prisión de tres meses a un año los funcionarios públicos que:

1) Por sí o por interpuesta persona se procuren alguna utilidad, ventaja o beneficio económico con ocasión de las faltas administrativas previstas en los ordinales 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 41 de esta ley.

2) Ordenen pagos por obras o servicios no realizados o defectuosamente ejecutados.

3) Certifiquen terminaciones de obras o prestación de servicios inexistentes o de calidades o cantidades inferiores a las contratadas, sin dejar constancia de estos hechos.

Artículo 79. El funcionario público que abra cuenta bancaria a su nombre o al de un tercero utilizando fondos públicos, aún sin ánimo de apropiárselos, o deposite dichos fondos en cuenta particular ya abierta, o aquel que deliberadamente se sobre-gire en las cuentas que en una o varias entidades bancarias mantenga el organismo o ente confiado a su manejo, administración o giro, será penado con prisión de seis meses a dos años.

TITULO VII
DEL ENJUICIAMIENTO
CAPITULO I
DE LA JURISDICCIÓN

Artículo 81. Se crea la jurisdicción especial de salvaguarda del patrimonio público, integrada por los tribunales superiores de salvaguarda del patrimonio público y por los juzgados de primera instancia en lo penal, que ejercerán las funciones de juzgados de primera instancia en esta materia, conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

Artículo 82. Los tribunales superiores de salvaguarda del patrimonio público, con sede en Caracas y jurisdicción en todo el territorio de la República, serán los competentes:

1) Para instruir, conocer y decidir en primera instancia los juicios que se sigan contra los senadores y diputados del Congreso de la República; los Ministros del Ejecutivo Nacional; los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; el Fiscal General de la República; el Contralor General de la República; el Procurador General de la República; los miembros del Consejo Supremo Electoral; los miembros del Consejo de la Judicatura; los gobernadores de Estado; los jueces superiores; los jefes de misiones diplomáticas de Venezuela en el extranjero; directores de ministerios y presidente y miembros de los directorios de los institutos autónomos y empresas del Estado, por los delitos previstos en esta ley, aunque hayan incurrido en ellos durante el ejercicio de otro cargo, así fuere de jerarquía inferior.

2) Para conocer y decidir las apelaciones y los recursos de hecho que se interpongan contra las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia.

PARÁGRAFO PRIMERO: La competencia de los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público para conocer de los juicios a que se refiere el ordinal 1) de este artículo, subsiste aún después que el funcionario haya cesado en su cargo, siempre que el delito que se le impute hubiere sido cometido durante el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las sentencias de los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público no tendrán recurso de casación.

Artículo 83. Los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público estarán integrados por tres jueces designados por la Corte Suprema de Justicia en pleno, y se organizarán y funcionarán en la forma establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 84. Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal competentes en la materia de salva guarda del patrimonio público, instruirán, conocerán y decidirán en primera instancia los juicios a que se refiere la presente ley, con la excepción de aquellos previstos en el ordinal I del artículo 82 ejusdem.

Artículo 85. Tanto los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público como los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal competentes en materia de salvaguarda del patrimonio público, serán instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les compete, estándoles prohibido delegar esta función, salvo cuando se trate de citaciones y notificaciones, evacuación de pruebas y práctica de medidas preventivas y de ejecución. En estos últimos casos, podrán librar rogatorias, exhortos y comisiones a cualquier otro juzgado de la República o del extranjero, según corresponda.

CAPITULO II DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 86. En los juicios que se sigan por la comisión de los delitos previstos en esta ley y en aquellos para determinar la responsabilidad civil por hecho ilícito, los tribunales se regirán por las disposiciones del presente capítulo, y en su defecto, por el Código de Enjuiciamiento Criminal, con la excepción de las disposiciones contenidas en el libro III, Título III, capítulo III, y en el artículo 3º, numeral 2) de dicho código, los cuales no se aplicarán en ningún caso,

Artículo 87. El antejuicio de mérito previsto en el ordinal 2) del artículo 215 de la Constitución Nacional, se regirá por el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

No se requerirá el antejuicio de mérito cuando el enjuiciado haya cesado en el ejercicio del cargo o haya perdido la inmunidad.

Artículo 88. Cuando no conste el lugar de la comisión del delito o cuando fuere cometido en el extranjero, será competente el juzgado de primera instancia que ejerce jurisdicción sobre el territorio donde el agente desempeñó el último cargo o donde ejecutó el contrato, o donde cumplió la gestión o mandato, o donde tenga su domicilio o se de el organismo público o la empresa al cual prestó sus servicios.

Artículo 89. Cuando aparecieren como agentes principales, cómplices o cooperadores alguno de los funcionarios públicos indicados en el artículo 82 y, simultáneamente, funcionarios públicos o particulares que deban ser enjuiciados por tribunales de primera instancias, por infracciones previstas en la presente ley, el conocimiento de la causa, respecto de todos ellos, corresponderá al tribunal superior de salvaguarda del patrimonio público, si se tratare de sujetos distintos a los indicados en el artículo 82, que concurrieren en la perpetración de hechos que deban ser juzgados por diferentes tribunales de primera instancia, conocerá respecto de todos el que tenga competencia territorial en el lugar donde se hubiere cometido el hecho más grave, si todos los hechos fueren de la misma entidad, será competente para conocer el tribunal que primero se hubiere abocado.

Artículo 90. Cuando hubiere concurrencia de delitos, bastará que uno de ellos sea de los previstos en esta ley para que la competencia corresponda exclusivamente a los tribunales con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público.

Artículo 91. La formación del sumario y la prosecución del juicio no se suspenderán por el hecho de que no se hubiere logrado la detención del indiciado o por su falta de comparecencia después de habersele citado, en estos casos, se le juzgará en ausencia, continuándose las averiguaciones hasta la conclusión del sumario y apertura del juicio plenario.

Se observará el mismo procedimiento en caso de fuga del detenido.

Artículo 92. Transcurrido diez días desde la fecha del auto de detención sin que se hubiere logrado la detención del indiciado, el tribunal le nombrará de oficio un defensor provisorio. El defensor provisorio del ausente podrá interponer todos los recursos que sean procedentes contra el auto de detención. A él se le harán las notificaciones que deberían hacerse a su defendido.

PARÁGRAFO ÚNICO: El lapso de apelación del auto de detención se contará a partir de la aceptación del defensor provisorio.

Artículo 93. Si el indiciado no fuere detenido, el tribunal declarará terminado el sumario dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el auto de detención quede definitivamente firme, salvo que haya todavía diligencias por practicar.

Artículo 94. Terminado el sumario, el tribunal ordenará citar al indiciado ausente por medio de un cartel que se publicará en un periódico local y en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela y se fijará a las puertas del tribunal y del edificio sede del Concejo Municipal de la jurisdicción, concediéndosele treinta días continuos, contados desde la publicación, para que comparezca. Transcurrido este lapso sin que haya comparecido personalmente se le nombrará defensor definitivo y el juicio continuará su curso.

Artículo 95. El fiscal del Ministerio Público, en capítulo separado del escrito de cargos, propondrá la acción civil que corresponda para que sean reparados los daños, efectuadas las restituciones, indemnizados los perjuicios o pagados los intereses, que los actos delictivos imputados al enjuiciado hubieren causado al patrimonio público observándose al respecto los requisitos establecidos en el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil.

Los intereses se causarán desde la fecha de la comisión del acto de enriquecimiento ilícito contra el patrimonio público o desde el inicio de dicho acto, si fuere de ejecución continuada, y se calcularán conforme a la tasa o rata que fije el reglamento de la ley, pero, en ningún caso, será inferior al doce por ciento anual.

Artículo 96. En el mismo acto se opondrán todas las excepciones establecidas en los artículos 227 y 228 del Código de Enjuiciamiento Criminal y las indicadas en los artículos 248 y 257 del Código de Procedimiento Civil, conjuntamente con todas las defensas de fondo, en cuanto fueren procedentes; pero, en ningún caso, se abrirán articulaciones para decidir excepciones o cuestiones de previo pronunciamiento, pues todas quedarán pendientes para ser decididas en la definitiva.

Las excepciones o cuestiones previas se contestarán por la parte a quien corresponda, en la misma audiencia en que fueren opuestas o en la siguiente.

Artículo 97. Ningún procedimiento administrativo o de cualquier otra naturaleza impedirá el ejercicio de la acción penal y de la civil que de ella se derive.

Artículo 98. El mismo día en que sean contestados los cargos o queden contestadas las excepciones dilatorias o de inadmisibilidad opuestas, se entenderá abierto, sin necesidad de decreto previo ni de notificación alguna, un lapso de treinta audiencias para promover y evacuar las pruebas que el Ministerio Público, el encausado o el juez consideren convenientes: experticias e inspecciones oculares, documentos públicos o privados, declaraciones de testigos, facultativos y peritos y demás medios de pruebas previstos en las leyes y códigos vigentes, así como también fotografías y grabaciones, a juicio del juez.

El lapso de pruebas aquí previsto se dividirá, de conformidad con lo que sobre la materia establece el Código de Procedimiento Civil, en dos períodos precisos; el primero, para que durante él se promuevan las pruebas; y el segundo, para que se evacuen con toda diligencia, salvo las pruebas de testigos, informes de peritos y facultativos quienes rendirán sus declaraciones en los debates del juicio oral.

Artículo 99. En la audiencia siguiente al vencimiento del término probatorio, el tribunal con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público fijará el día y hora en que comenzará el juicio oral, el cual se registrará por las disposiciones relativas a los juicios correccionales, establecidas en el Capítulo X del Título III que comprende los artículos 412-A y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal.

PARÁGRAFO ÚNICO: Bajo ningún respecto las audiencias del juicio oral serán secretas.

Artículo 100. se considera de orden público la obligación de restituir, reparar el daño o indemnizar los perjuicios inferidos al patrimonio público, por quienes resultaren responsables de las infracciones previstas en esta ley, a estos efectos, el tribunal practicará, aún de oficio, las diligencias conducentes a la determinación de la responsabilidad civil de quienes aparecieren como copartícipes en el delito. En la sentencia definitiva, el juez se pronunciará sobre la responsabilidad civil del o de los enjuiciados.

Si en el expediente no estuviere determinada la cuantía del daño, reparación, restitución o indemnización que corresponda, la sentencia ordenará proceder con arreglo a lo establecido en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 101. Contra las sentencias definitivas y contra las interlocutorias con fuerza de definitivas de los tribunales con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público, se oirá apelación en la forma siguiente:

1. De las decisiones que en primera instancia dicten los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público para ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

2. De las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público, para ante los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 102. Las acciones penales, civiles y administrativas derivadas de la presente ley, prescribirán por cinco años, los cuales se contarán siguiendo las reglas establecidas en el código penal. Sin embargo, cuando el infractor fuere funcionario

público, la prescripción comenzará a contarse desde la fecha de cesación en el cargo o función, y si se tratare de funcionarios que gocen de inmunidad, se contará a partir del momento en que esta hubiere cesado o haya sido allanada.

Artículo 103. Las medidas de privación de la libertad contempladas en la presente ley, serán de cumplimiento efectivo, aún las meramente preventivas y las que resultaren por conversión. En consecuencia, quienes resultaren enjuiciados por los delitos que en esta ley se establecen y los que le fueren conexos, no disfrutarán del beneficio de libertad provisional, o sea bajo fianza de cárcel segura, establecido en el Código de Enjuiciamiento Criminal, ni de los previstos en la ley de sometimiento a juicio y suspensión condicional de la pena, ni de los contemplados en la Ley de Régimen Penitenciario que se refiere a libertad condicional o vigilada.

Artículo 104. Sin perjuicio de las reparaciones, restituciones e indemnizaciones a que haya lugar, la aplicación de las penas principales de prisión y de prisión y multa, aparejan también la de pérdida de los instrumentos con los cuales se hubiere cometido el hecho punible y de los efectos que de él provengan, la inhabilitación política por el tiempo que dure la condena; el pago de las costas procesales y, una vez cesada la condena y por un tiempo igual al de ésta, la inhabilitación para ejercer cargos o funciones públicas.

Artículo 105. Al culpable de dos o más delitos, sea que merezcan pena de prisión o de prisión y multa, sea que los hubiere cometido con una o varias acciones, se le aplicará la pena mayor y acumulativamente la mitad del tiempo correspondiente a la pena del otro u otros delitos.

Artículo 106. Cuando, a juicio del tribunal competente en materia de salvaguarda del patrimonio público, la pena de multa no pudiere ser satisfecha, se convertirá en pena de prisión a razón de un día de esta por cada mil bolívares Bs 1.000,00) de multa. Igual regla se aplicará para el pago de las costas procesales.

En los casos referidos en el presente artículo, no se aplicarán las limitaciones que sobre conversión de las penas establece el Título IV del Libro I del Código Penal.

Artículo 107. Los organismos sujetos a la presente ley deberán remitir anualmente, dentro de los primeros ciento veinte días de cada año, la nómina de su personal a la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República.

Los gastos por concepto de personal deben aparecer registrados detalladamente en dicha nómina, de conformidad con los lineamientos técnicos que determine la Oficina Central de Personal. La nómina deberá abarcar tanto a los funcionarios como al personal contratado.

Artículo 108. Las disposiciones de los Códigos Penal, Civil, de Enjuiciamiento Criminal, y de Procedimiento Civil se aplicarán supletoriamente en cuanto no colidan con la presente LEY.

Artículo 109. Se derogan la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos del 7 de junio de 1912, la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de fecha 30 de marzo de 1979, y los artículos 195,196, 197, 198,199, 200, 201,202, 203, 204, 205,233, 236 y el ordinal 5° del artículo 466 del Código Penal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 110. La presente ley entrará en vigencia el 1° de abril de 1983. Antes de dicha fecha se crearán el o los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público, se designarán sus miembros y se determinarán los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal que tendrán competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público, todo de conformidad con lo previsto en los artículos 81 y 83 de esta ley.

Artículo 111. Los expedientes, archivos, documentos, y bienes adscritos a la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos pasarán, previo inventario, a la Contraloría General de la República.

Artículo 112. Las personas indicadas en el artículo 2° de esta ley, deberán, dentro del plazo de sesenta días continuos, contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia, presentar declaración jurada de patrimonio a la Contraloría General de la República, si no la hubieren consignado con anterioridad en la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos.

Artículo 113. La Contraloría General de la República, antes del 1° de abril de 1983, establecerá los procedimientos y adoptará las medidas necesarias para el cumplimiento de las funciones que se le atribuyen.

Artículo 114. Las prestaciones sociales e indemnizaciones que, de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa, le corresponden a los funcionarios o empleados que, tanto en su sede central como en las delegaciones estadales, han venido prestando servicios en la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos, les serán pagadas por órgano del Ministerio de Justicia.

Artículo 115. Los tribunales penales que para el momento de la entrada en vigencia de esta ley estuvieren conociendo de juicios por la Comisión de Delitos Contra la Cosa Pública, seguirán conociendo los que fueren de su competencia de acuerdo con esta ley; en caso contrario, los remitirán al Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público. De igual manera deberán proceder los tribunales civiles que estuvieren conociendo de juicios originados por la Comisión de Hechos Ilícitos que hayan lesionado el patrimonio público.

Artículo 116. Los procesos por delito contra la cosa pública actualmente en curso en los tribunales, se seguirán tramitando conforme a lo dispuesto en las leyes y códigos vigentes para el momento de la iniciación del juicio, con excepción de las normas de procedimiento establecidas en la presente ley, las cuales se aplicarán desde su vigencia; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo, de conformidad con la ley de procedimiento vigente para la fecha en que dichas pruebas fueron promovidas.

Dada, firmada y sellada en el palacio federal Legislativo...

Queda en esta forma cumplida la misión que el Congreso encomendó a esta Comisión Bicameral Especial. Caracas, 23 de noviembre de 1982

Simón Antoni Pavan, Pero pablo Aguiar, Gustavo Tarre Briceño, Henry Ramos Allup, Morales Bello, Allan R. Brewer-Carías *et al.*

SEXTA PARTE

SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Sobre al tema de la regulación de los procedimientos administrativos tuve la oportunidad de participar activamente en el proceso de elaboración de los textos legislativos correspondientes en dos oportunidades: primero, en la elaboración, junto con Sebastián Martín Retortillo y Francisco Rubio Llorente del Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que presentamos a la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965; y segundo en la relaboración de dicho proyecto de Ley en 1971, como parte del trabajo que estuvo a mi cargo como Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República (1969-1972). Ese último es el documento básico que aquí se publica.

CAPÍTULO XVI:

APORTES AL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

*Sección primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1971)**

* Este texto es tomado del *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo II

I. INTRODUCCIÓN

La promulgación de una Ley de Procedimientos administrativos constituye uno de los aspectos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República, por cuanto que con leyes de esta naturaleza culmina el proceso de reducción del actuar administrativo a esquemas jurídicos de validez general, presupuesto necesario para la efectiva vigencia del Estado de Derecho.

Lo que hace apenas dos décadas aparecía como problemático, en el sentido de que muchos ordenamientos jurídicos se negaban a admitir la necesidad y la conveniencia de leyes de orden procedimental que sirvieran de marco para encauzar, mediante fórmulas precisas y determinadas, la multiplicidad de la actuación administrativa, es hoy realidad en diversos países, con prescindencia de su organización política y económica; hasta el punto que puede afirmarse que la tendencia expuesta cobra valor de axioma en el derecho comparado.

Una Ley de Procedimientos Administrativos aparece fundamentalmente dirigida a regular con carácter general el régimen jurídico de los actos administrativos, el que, junto con el del ejercicio de la potestad reglamentaria, constituye la manifestación fundamental de la actividad administrativa para el cumplimiento de los fines y cometidos que le asigna la conciencia política y jurídica en un país y una época determinados. Así, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que se publicó en el *Informe*, como allí se indicó, elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tuvo como antecedentes los siguientes: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 y 1962 por una comisión designada por la misma Comisión de Administración Pública [basado en un proyecto elaborado por el Dr. Tomás Polanco Alcantara]; Comisión de la cual fue secretario el Dr. Allan-R. Brewer-Carías, actual [1972] Presidente de la Comisión de Administración Pública; y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia en 1965, por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan R. Brewer-Carías.

El mismo, por supuesto, tiene un carácter fundamentalmente adjetivo, pues el contenido y los fines de la actuación administrativa han de venir determinados, para los diversos sectores en los cuales se ejerce aquella por las distintas leyes especiales. Lo que conviene resaltar es que, mediante la determinación por vía general de la forma, de los procedimientos y de los órganos que han de intervenir en la elaboración de los actos administrativos —entre cuyos aspectos debe destacarse el sistema de revisión de sus actos por la misma Administración— se trata de hacer reconducir al seno de la propia Administración los esquemas del Estado de Derecho, cuya eficaz protección judicial requiere el respeto de los mismos en el *iter* del acto. En efecto, la protección jurisdiccional de los administrados no representa una garantía suficiente para la salvaguardia del Estado de Derecho, cuando aquélla sólo se ejerce de manera esporádica, *a posteriori* y respecto de ciudadanos capaces de organizar una defensa contra la Administración.

La decisión de aplicar al actuar administrativo los principios generales del procedimiento —cuyo ejemplo más acabado lo constituye el proceso judicial, pero que son anteriores y más generales que éste— requiere atender a las dos vertientes de dichos principios: como mecanismos, fases del proceso de la toma de decisiones, lo que involucra aspectos lógicos y psicológicos; y como garantía de los derechos in-

tereses de los particulares y, en general, de la corrección y eficiencia del actuar de los órganos administrativos. La regulación del *processus* de emanación de los actos administrativos debe por tanto conciliar ambos extremos, de modo que la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos no sea obstáculo para la gestión eficaz, precisa y rápida de la Administración.

Ciertamente que no puede desconocerse el indudable valor de las técnicas organizativas y de gestión, pero tampoco debe perderse de vista su carácter instrumental, por lo que no debe continuarse con la tradición que relegaba todo el complejo de operaciones que preceden el acto administrativo al campo de la “técnica”, de lo prejurídico —o a-jurídico— en el cual la discrecionalidad es, muchas veces, ropaje de la arbitrariedad. En efecto, la consideración técnica del hecho administrativo no es incompatible con su valoración jurídica. Al contrario, la experiencia de los países que han adoptado regímenes generales de procedimientos administrativos —valga mencionar el caso de Austria, desde 1925, Estados Unidos de Norteamérica desde 1946 para la Administración federal, entre otros— demuestran cómo la adecuada regulación del actuar administrativo es presupuesto necesario para una administración pública eficaz.

El Proyecto que se propone, que se mantiene dentro del esquema clásico y común del derecho comparado, está dividido en cinco títulos: disposiciones fundamentales; de la actuación administrativa; de los procedimientos administrativos; de la revisión de los actos administrativos en vía administrativa; y disposiciones transitorias y finales.

En criterio de los proyectistas, la defensa del interés general no excluye el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos; por el contrario, debe verse en éstos unos colaboradores de la Administración y en ninguna manera sus contendores, ya que la participación de los administrados en la toma de decisiones administrativas sirve al interés general. En este orden de ideas, se han desarrollado en el Proyecto los siguientes principios básicos: 1) la acción administrativa no puede ser desarrollada sin el conocimiento de los interesados; 2) los interesados deben tener acceso al expediente administrativo, con las excepciones mínimas indispensables; 3) el funcionario encargado de decidir debe ser imparcial; 4) las decisiones deben ser motivadas, sobre todo cuando para dictarlas disponga la Administración de potestades discrecionales; 5) las decisiones deben ser estables, en el sentido de que los supuestos en los que proceda la revisión deben ser regulados, cuando dichas decisiones afecten derechos de los administrados; y 6) la renuencia a decidir por la Administración no puede constituirse en arbitrio para evitar el ejercicio de los recursos jurisdiccionales del administrado, para lo cual se consagra el silencio administrativo, con valor negativo; sin que ello releve a la Administración de su obligación de decidir, ni a los funcionarios de la responsabilidad por su omisión. La práctica del derecho comparado enseña que de la realización de los principios enunciados depende, en gran parte, la certidumbre de los administrados en sus relaciones con la Administración, su confianza en la acción del poder y, al mismo tiempo, la “buena administración” que están en derecho de exigir los ciudadanos.

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

El Título I del Proyecto recoge, en tres capítulos, normas concernientes al ámbito de aplicación de la Ley; a las formas y los requisitos para la validez y la

eficacia de los actos administrativos; y a la calificación de los administrados, en sus relaciones concretas con la Administración, como “interesados”, vale decir, partes en causa.

El ámbito de aplicación de la ley está referido a la Administración Pública Nacional, de manera directa para la centralizada, y en forma supletoria para la descentralizada; por razones obvias, no se extiende la aplicabilidad de las normas a las Administraciones estatal y municipal. El Capítulo introductorio consagra además tres principios generales: el respeto de la competencia, el procedimiento y los fines de la actuación administrativa; la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos por la tramitación de los asuntos que les correspondan; y la fe pública que merecen las actuaciones que los órganos de la administración pública nacional realicen en ejercicio de sus funciones.

Con la norma indicada en último lugar se alude a la autenticidad que revisten, no solamente los actos administrativo, sino todas aquellas diligencias que los preceden o los continúan. Pero se trata de una autenticidad relativa, en el sentido de que las aserciones contenidas en aquellas, o la veracidad de su existencia pueden ser desvirtuadas por cualquier medio de prueba, dentro del procedimiento administrativo —constitutivo o de revisión— o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se prefirió la formulación expuesta para indicar con ella la incongruencia de trasplantar al ámbito de la actuación administrativa instituciones forjadas por el derecho privado y que carecen de sentido fuera del mismo, en concreto, la noción de “instrumento público”. La asimilación del “documento administrativo” al “documento público” del derecho privado reposa sobre el desconocimiento de las categorías administrativas que, sin embargo, han sido objeto de abundante análisis en nuestro país en ramas del derecho que, como el tributario, tienen una satisfactoria regulación adjetiva. En tal sentido, la jurisprudencia de los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, ratificada por la de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha calificado siempre a las actas que recogen diligencias realizadas por los funcionarios fiscales como documentos que acreditan la veracidad de los hechos y circunstancias a las cuales se contraen, cuando han sido establecidas regularmente (documentos auténticos); pero no han negado la libertad de prueba del contribuyente para impugnarlas, dentro del curso del proceso, sin necesidad de acudir a la figura de la “tacha de instrumentos públicos”. La disyuntiva de calificar a los documentos emanados de la administración como “documentos públicos” o “documentos privados” es falsa: no son ni lo uno ni lo otro. El concepto de “instrumento público” es indisoluble, de la administración del derecho privado, es decir, de la intervención de un funcionario fedatario respecto de una actuación realizada total o parcialmente por particulares, para surtir efecto entre ellos y sujetándose a procedimientos y con garantías que justifican —amén del interés privado— el otorgar carácter solemne a dichas actuaciones y asimismo limitar los supuestos de impugnación y la oportunidad de hacerlas, en aras de la seguridad del comercio jurídico. La autenticidad que debe proteger a las actuaciones administrativas es de otro signo, y persigue distintas finalidades, por lo que no debe buscarse la aplicación a ellas de categorías elaboradas por el derecho privado.

El Capítulo II de la Disposiciones Fundamentales contiene un conjunto de principios de carácter material referido al acto administrativo, comenzando por la

reiteración del principio de legalidad, que consiste no sólo en el respeto de la ley, sino también la sujeción de los actos de contenido individual a las previsiones de los de carácter general, aún en el supuesto de que los primeros emanen de autoridad de igual o superior rango a la que dictó el segundo. En cuanto a la jerarquía de los actos de la administración, ella viene dada por la de la autoridad que los emana: Decretos, Resoluciones y órdenes, las que pueden adoptar la forma de instrucciones o de circulares de servicio, o bien de reglamentos de organización interna. Se acoge igualmente el principio universal admitido en cuanto a la eficacia de los actos administrativos, la que requiere la publicación o la notificación de aquellos, en atención a que su contenido sea general o individual.

Un principio sobre el cual debe llamarse especialmente la atención es el que impone la obligatoriedad de motivar los actos de contenido individual, lo que se aparta de la tendencia a confundir el ejercicio de potestades discrecionales con la no motivación de los actos administrativos, a pesar de que la Corte Federal, primero y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, luego, han acogido de manera reiterada el principio conforme el cual es respecto de aquella categoría de actos que la motivación debe ser exigida, pues su ausencia traería como consecuencia que el control jurisdiccional fuera poco menos que ilusorio. La obligación de motivar los actos administrativos no solamente constituye una necesaria garantía de los derechos de los administrados, sino también un eficaz mecanismo de profilaxis para la adecuación de las actividades administrativas a los fines perseguidos. Por otra parte, la obligación de motivar guarda estrecha relación con la publicidad de los actos administrativos, la cual sería incompleta sin la primera. En cuanto a la amplitud de la motivación, el proyecto se cuida de establecer fórmulas detalladas, como por ejemplo la transposición pura y simple de los preceptos que sobre la materia contiene nuestra legislación procesal y se limita a sentar el principio de que los actos administrativos deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales de la decisión. Será en última instancia la jurisprudencia administrativa la que podrá establecer la amplitud de la motivación para las diversas categorías de actos administrativos. El propósito de la norma es que el funcionario tomadora, así como que el destinatario de ésta pueda conocerlos y, eventualmente, atacarlos.

El Proyecto contiene una previsión dirigida a acotar el concepto de discrecionalidad, inspirada, por una parte, en diversos principios establecidos por nuestra jurisprudencia a propósito del control de los hechos por el juez administrativo; y por la otra, en una disposición que aparece en un texto especial —el Reglamento General de Alimentos— pero que tiene valor de principio general del derecho, y que el Proyecto formula en los siguientes términos: “Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines señalados por la norma”.

Para completar la regulación sustantiva del acto administrativo, el Proyecto disciplina los supuestos de nulidad y anulabilidad de éstos, siguiendo la tendencia generalmente admitida de limitar los casos de nulidad a los taxativamente enumerados y, paralelamente, señalar los supuestos en los que los vicios de forma del acto pueden dar lugar a la anulabilidad, todo ello dentro del propósito de conciliar la

estabilidad de las decisiones administrativas con el respeto de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

En lo que concierne a la mutabilidad de la acción administrativa, ella se consagra en forma plena respecto de los actos que no originen derechos o intereses legítimos, personales y directos para algún particular, los cuales podrán ser revocados en cualquier momento. En caso contrario, los administrados tienen derecho a la estabilidad de los actos administrativos, salvo cuando éstos estén viciados de nulidad, conforme se señala en el Proyecto al tratar de la revisión de los actos administrativos en vía administrativa.

Las disposiciones fundamentales del Proyecto concluyen con la regulación del carácter de “interesado”, objeto del Capítulo III del Título I. Luego de la reafirmación del derecho constitucionalmente consagrado a dirigir instancias o peticiones a las autoridades públicas y a obtener oportuna respuesta, se vincula el carácter de interesado —y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos que el proyecto consagra— a la legitimación derivada de la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que pueda resultar afectado con la decisión. Las condiciones de capacidad, por el contrario, quedan referidas al derecho común, a reserva de expresas excepciones en algún texto especial. Se establece igualmente la posibilidad para los interesados de hacerse representar, con el cumplimiento de las formalidades del derecho común, así como la de estar asistido de abogado. En todo caso, la designación de representante no releva al particular de la obligación de comparecer personalmente, cuando ello le fuere exigido en virtud de ley o disposición reglamentaria.

III. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Título II del Proyecto contiene un conjunto de preceptos destinados a regular, en primer término, la articulación de las técnicas de organización y racionalización del actuar administrativo con los imperativos de la sujeción al derecho; en segundo lugar, las garantías de imparcialidad de los funcionarios administrativos, mediante el recurso a las figuras de la inhibición y la recusación; en tercer lugar, lo relativo al cómputo de los términos y plazos; y, por último, las formalidades mínimas en cuanto al ingreso de documentos, instrumento de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La economía, la celeridad y la eficacia deben ser los criterios que orienten la actividad administrativa, los que además orientarán la interpretación y aplicación de las normas procedimentales. El Proyecto parte del postulado de la necesidad de sujetar la actuación administrativa a esquemas jurídicos, pero no a formalismos paralizantes, en la convicción de que una clara y precisa regulación de las etapas procedimentales disminuye el papeleo inútil y agiliza la acción de las autoridades administrativas. Es por ello que se impone una interpretación finalista de las normas procedimentales.

Los progresos de las ciencias de la información no son incompatibles con el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos, como no lo son tampoco los de las técnicas de organización y de gestión. La mecanización y demás adelantos técnicos, bien aplicados, facilitan la humanización de las relaciones entre la Admi-

nistración y los ciudadanos, lo cual es necesario para lograr que éstos, antes que contendores, sean colaboradores de aquella.

La garantía de la imparcialidad de los funcionarios administrativos está resuelta en el Proyecto —siguiendo con ello las orientaciones del derecho comparado— con el uso de mecanismos perfeccionados por la legislación procesal: la inhibición y la recusación. Luego de consagrar la obligación de inhibirse que tienen las autoridades administrativas, se indican los supuestos en los cuales aquella opera y se arbitra un procedimiento sumario para que el superior jerárquico decida. Simétricamente, se consagra el derecho del interesado a recusar al funcionario incurso en algún supuesto de inhibición y el procedimiento aplicable. Sin embargo, y por cuanto la agilidad del procedimiento administrativo y la estabilidad de los actos de la Administración así lo exigen, se da un tratamiento apropiado a las consecuencias de los principios expuestos. Así, la no inhibición del funcionario en los casos que ésta procediere compromete la responsabilidad del mismo, pero no implica necesariamente la invalidez de los actos en que hubiera intervenido; de la misma manera, no obstante la inhibición o la recusación, el funcionario deberá realizar las actividades que no puedan sufrir demora.

El Capítulo III del Título II contempla, por un deseo de unidad, algunas reglas sobre la forma cómo han de computarse los términos y plazos, de contenido similar a las tradicionalmente previstas en el Código Civil. Merece destacarse, sin embargo, el principio que ordena que el inicio de todo término opera desde el día siguiente a la publicación o la notificación del acto administrativo de que se trate y que, salvo disposición en contrario, se computarán tan sólo los días hábiles, asimilando tal noción a la de día laborable.

En lo que concierne a la recepción de documentos, el Proyecto establece las bases para un desarrollo reglamentario de esta actividad, cuya importancia práctica es innegable en la medida que de ella depende la constancia del oportuno o extemporáneo ejercicio de recursos por los ciudadanos. Por ello, se consideró indispensable indicar al menos las necesarias formalidades de garantía de que debe estar revestida tal actividad, entre ellas, la obligación de dar recibo al presentante de todo documento, con indicación del número de registro que le corresponda.

IV. EL RÉGIMEN RELATIVO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Título III del Proyecto regula de una manera flexible las etapas y las formalidades conforme a las cuales ha de desarrollarse la actividad administrativa, refiriéndose, en otros tantos Capítulos, al procedimiento ordinario, al procedimiento sumario, a la publicación y notificación de los actos administrativos y a la ejecutoriedad de dichos actos.

Ha sido intención de los redactores establecer esquemas generales, aplicables a la multiplicidad de campos que abarca la acción administrativa, pero solamente en la medida que se proyecte hacia el exterior, es decir, cuando aquella culmine en actos susceptibles de afectar la esfera de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Es por ello que quedan fuera del ámbito de aplicación del proyecto, por una parte, todo el sector de actividad —cuantitativamente muy importante— que se

desenvuelve dentro de la propia Administración y comprende las relaciones interorgánicas— en especial, la emanación de reglamentos.

Si una decisión administrativa puede lesionar los derechos o los intereses legítimos de algún ciudadano, el mecanismo para la producción de aquella ha de adecuarse a las previsiones del Capítulo I —del procedimiento ordinario— mediante el cual se persigue conciliar la celeridad y eficacia de la acción administrativa con el respeto de la esfera de libertad del ciudadano. Se regulan de manera sucinta las etapas lógicas y cronológicas del procedimiento: la iniciación, que puede ser de oficio o a solicitud del interesado; la sustanciación, vale decir, el acopio de todas las informaciones y circunstancias de hecho que han de ser valoradas como elementos de la decisión; y la terminación, que puede revestir una forma normal —la decisión expresa— o anómala —la implícita— o bien puede derivar de la renuncia o desistimiento del particular o de la inacción de éste, para el caso de que el procedimiento haya sido iniciado a su instancia. El respeto del procedimiento encuentra su correspondencia práctica en la necesidad de formar expedientes que recoja las fases de aquél. El Capítulo I del Título III, en sus diversas Secciones resume, el *iter* de la decisión y establece los mecanismos de articulación de la actividad del particular en la actividad administrativa.

635. Además de la referencia a las formas de iniciación del procedimiento, se indican los extremos que han de llenar las instancias de los administrados, así como la obligación del funcionario a quien correspondiere el inicio de la tramitación de indicar al interesado las fallas u omisiones que observare, devolviéndole la solicitud para que aquellas sean subsanadas. Por razones de elemental justicia, se prevé que si el particular rectifica los defectos de su solicitud y la presenta de nuevo dentro de los diez días siguientes a la fecha en que le hubiere sido devuelta, se considerará que la presentación fue realizada en la primera oportunidad; caso contrario, se presumirá el desistimiento del interesado.

La sustanciación del procedimiento está siempre a cargo de las autoridades administrativas, quienes deben impulsarlo de oficio en todas sus etapas, y llevar a cabo todas las diligencias necesarias para la determinación de las circunstancias relevantes para la decisión. Los interesados, por su parte, tienen el derecho de conocer el estado en que se encuentre el expediente, de dirigir las comunicaciones que estimen pertinentes y de aportar las probanzas de que dispongan. En cuanto a los medios de prueba, son aplicables todos los del derecho común. Sin embargo, para respetar el propósito que guía el Proyecto, no se prevé que necesariamente deba abrirse un período de pruebas en todo procedimiento, sino que se deja al criterio del funcionario sustanciador —de oficio o a solicitud de parte— la apertura de aquél. En tal caso, el lapso no podrá exceder de veinte días, con una eventual prórroga por veinte días más, si la complejidad del asunto lo justificare.

Aun cuando el proyecto abarca sólo la regulación adjetiva de las actividades de relación, es decir, las dirigidas hacia el exterior y no a las que tienen carácter interno, es preciso sentar aunque sea un conjunto mínimo de preceptos respecto de las actividades internas en cuanto preparatorias de una decisión administrativa que habrá de proyectarse fuera del ámbito del órgano. Dichas previsiones comprenden, por una parte, el régimen de la solicitud y evacuación de informes, con indicación de términos breves para ello y los principios de que los informes, salvo disposición

legal en contrario, no tienen carácter vinculante para la autoridad que hubiere de decidir el expediente; y que la omisión de los mismos no paraliza la tramitación del asunto, salvo cuando la ley les acuerde carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al funcionario por la omisión o demora. En este sentido, se consagra el carácter preceptivo del informe que debe emitir la Consultoría Jurídica respectiva y la oportunidad en que debe hacerse.

La normativa de la sustanciación del procedimiento finaliza con el desarrollo del principio de la libertad de acceso al expediente, así como el derecho de obtener copia de cualquier pieza, con las siguientes excepciones: a) cuando se trate de documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo; b) cuando la divulgación de un documento pueda causar perjuicio a algún tercero; y c) respecto de los proyectos de resoluciones y de los informes de órganos consultivos. La decisión que niegue el acceso al expediente deberá ser motivada. En todo caso, las excepciones enunciadas son de interpretación restrictiva y postulan el señalamiento de pautas generales, por las autoridades administrativas competentes, sobre los criterios de calificación de la “confidencialidad”. La norma comentada viene a llenar un vacío en nuestro derecho, pues siempre ha regido el principio contrario —el no acceso al expediente— conforme con la orientación tradicional de nuestras leyes de organización administrativa, en especial, del Estatuto Orgánico de Ministerios, que consagra el carácter reservado de los archivos de la Administración.

Ahora bien, el carácter reservado en referencia —que subsiste en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional— no excluye ni puede excluir la garantía fundamental de acceso al expediente, sin la cual es ilusoria la defensa de los derechos e intereses de los particulares. Ambos principios encuentran su conciliación con solamente hacer referencia al carácter general del primero, que está referido a todos los administrados y a la naturaleza especial del segundo, aplicable a una categoría concreta y determinable de ciudadanos: los interesados afectados por la misma. Es inadmisibles hoy día el extendido y antiguo prejuicio de la Administración de considerar el secreto como una virtud y una necesidad para su actuación, prejuicio que dificulta la plena vigencia del Estado de Derecho, afirmada, sin embargo, en los propios textos constitucionales.

El término para la conclusión del procedimiento ordinario no puede exceder de seis meses, contados a partir de la solicitud del interesado o de la notificación que se le haga en el supuesto de acción de oficio, salvo que medien causas excepcionales que justifiquen la prórroga, de la cual se deberá notificar. Luego de establecer los elementos mínimos que debe contener toda decisión administrativa, el Proyecto consagra de manera general la figura conocida en el derecho comparado como “silencio administrativo” acordándole valor negativo: la ausencia de respuesta a una instancia del particular en el término indicado o en la prórroga que se hubiere acordado antes de fenecer aquél, equivale a la negativa. Esta figura no es extraña en nuestro país, pues ha sido consagrada por lo menos en dos textos, el uno de rango legal —la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respecto de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones contra la República— y el otro de rango reglamentario —el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, respecto a la solicitud de autorización para arrendar un inmueble por un canon convencional—. La consagración del silencio administrativo tiene por finalidad salvaguardar los derechos de los administrados y preservar la seguridad jurídica,

abriendo el camino para el ejercicio de recursos —administrativos o jurisdiccionales— por los interesados; en manera alguna puede verse en ella licencia para la inactividad de los órganos y funcionarios administrativos, cuya responsabilidad por la omisión o la demora les será siempre exigible. De la misma manera, el acordarle un valor al silencio no impide la posibilidad y no releva de la obligación de decidir en forma expresa, solamente que, si esta última es negativa, los términos para los eventuales recursos comenzarán a contarse de nuevo, esta vez a partir de la decisión.

Otra eventual forma de terminación del procedimiento es la renuncia o el desistimiento del interesado, cuando aquél haya sido iniciado a instancias de éste. El desistimiento o renuncia, sin embargo, no determina necesariamente la conclusión del procedimiento pues, en caso de pluralidad de interesados, ha de continuarse la tramitación si los demás así lo solicitaren y, en todo caso, la Administración puede llevarla adelante si juzga que existen para ello razones de interés general.

A pesar del principio ya enunciado conforme al cual el procedimiento ha de impulsarse de oficio, el Proyecto acoge, en aras de la estabilidad de las relaciones jurídicas, la figura de la perención: la inactividad del particular, su desinteresamiento, da lugar a que se considere finalizado el procedimiento iniciado a sus instancias. En este orden de ideas, se establece que el procedimiento perime si permanece paralizado durante tres meses por causa imputable al solicitante, contados a partir del apercibimiento que debe hacerle la autoridad administrativa correspondiente. Naturalmente, la previsión anotada no es aplicable cuando la ausencia de gestiones del interesado obedezca al transcurso del término fijado para la decisión, pues en dicho supuesto se presume la existencia de una decisión denegatoria. En cuanto a los efectos de la perención, su declaratoria no extingue los derechos y acciones del interesado, pero si hace desaparecer la interrupción que respecto del término de prescripción de las mismas haya significado la solicitud que originó el procedimiento perimido.

En los casos en que no sea de obligatoria observancia el procedimiento ordinario, las autoridades administrativas podrán adoptar uno de carácter sumario, tipificado por la brevedad del término para decidir —treinta días— y por la omisión de pruebas o defensas aportadas por los eventuales interesados, pues el respeto de las garantías de defensa se reporta al momento que precede la decisión, una vez instruido el expediente. Es en dicha oportunidad cuando los posibles interesados serán oídos, concediéndoles al efecto un término de cinco días, contados a partir de su notificación.

El Capítulo III del Título que se analiza contiene principios relativos a la publicación y notificación de los actos administrativos, las cuales se califican como requisito esencial para la eficacia de los mismos. La publicación procede respecto de los actos de contenido general así como de aquellos que puedan afectar a un grupo indeterminado de personas. La notificación, por su parte, es obligatoria respecto de todo acto que afecte los derechos o intereses de algún particular y deberá contener la transcripción completa del acto que se notifica, indicar si el mismo es definitivo y los recursos que procedan, con indicación del término para ejercerlos y de los órganos o Tribunales competentes. La notificación que no contemple todos los extremos indicados no surtirá efectos sino vencidos quince días de practicada. Con esta norma se busca proteger a los administrados, pues si bien la ignorancia de la Ley no excusa

de su cumplimiento, hay que reconocer que la multiplicidad de textos en materia administrativa resta credibilidad, en la práctica, al postulado que fundamenta el principio ya expuesto. En el mismo orden de ideas, si la errónea o extemporánea interposición de un recurso contra algún acto es consecuencia de una información equivocada en la notificación del mismo, el particular podrá proponerlo de nuevo, computándose el término para hacerlo a partir de la resolución o sentencia que hubiere declarado la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

En cuanto a los medios idóneos para practicar la notificación, se establece una amplia gama, exigiéndose tan sólo que quede constancia de la fecha de recibo de la comunicación y del contenido de ésta. Cuando el interesado haya efectuado señalamiento de un lugar al que le deberá ser dirigida toda correspondencia —como se establece en el Proyecto, al señalar los requisitos que deben llenar las instancias o solicitudes dirigidas a la Administración— se presume válida la notificación practicada a cualquiera de las personas que se encuentren en dicho lugar. Si no es posible la notificación personal, se podrá verificar mediante la publicación del acto en cuyo caso se entenderá consumada una vez transcurridos quince días a contar de la fecha de la publicación.

El Título III finaliza con el establecimiento de los principios generales que deben guiar la ejecución de las decisiones administrativas. Se reafirma, en primer lugar, que la decisión expresa es el fundamento necesario de cualquier actividad material de los órganos o funcionarios administrativos que menoscabe o perturbe el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; más, correlativamente, que toda decisión administrativa es susceptible de inmediata ejecución, por lo que la interposición de cualquier recurso no la suspende ni paraliza. Este principio tradicional en derecho administrativo tiene como justificación la necesaria celeridad y eficacia de la acción administrativa, pero no excluye la posibilidad de que, en casos justificados, el funcionario o su superior jerárquico puedan ordenar la suspensión de la ejecución pudiendo a tal efecto exigir la constitución de garantía suficiente.

La ejecución de oficio procede solamente ante la renuencia del destinatario de la orden, una vez apercibido, con las siguientes excepciones: 1) si se tratare de la entrega de cuerpos ciertos, o bien de cantidades de dinero u otros bienes fungibles; y 2) si una norma legal hace obligatoria la intervención de la autoridad judicial. La ejecución forzosa por la Administración, teniendo en cuenta el carácter personalísimo o no de la prestación a cargo del particular, se realizará bien mediante la sustitución de la actividad del obligado por la de la Administración, o de un tercero, por cuenta del primero, o si tal sustitución no es posible, mediante la imposición de multas coercitivas, siempre que una norma de derecho material lo autorice. De la manera expuesta, se procura conciliar la garantía de la propiedad, mediante la intervención de la autoridad judicial y con las garantías y defensas del proceso, con la realización práctica y expedita de la actividad de la Administración.

V. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como es evidente, el Proyecto se limita a la revisión de los actos administrativos en vía administrativa, acudiendo a la distinción tradicional entre la revisión de oficio y la provocada por el administrado mediante el ejercicio de algún recurso.

Los supuestos contemplados en lo relativo a la revisión de oficio son los dirigidos a señalar la latitud administrativa en el uso de su potestad revocatoria, la que solamente puede operar respecto de los actos que no sean declarativos o constitutivos de derechos para los particulares. Sin embargo y siguiendo con ello la orientación del derecho italiano, se estima que los actos nulos —por alguno de los motivos indicados en el Proyecto— no pueden haber creado válidamente derechos, por lo que pueden ser revocados por la propia Administración, en cualquier tiempo.

Objeto de especial atención fue la disciplina de los recursos administrativos, contenida en el Capítulo II de este Título, en el cual se regulan, sucesivamente, los aspectos comunes a todos los consagrados y, en el mismo orden, la de los dos recursos ordinarios —jerárquico y de reconsideración— y la del recurso extraordinario de revisión. El carácter excepcional de este último viene dado no solamente por los términos especiales para su interposición, sino fundamentalmente por la enumeración taxativa de los supuestos en los cuales es admisible.

La orientación que guía al Proyecto en esta materia es la de ofrecer mecanismos ágiles para la revisión de los actos administrativos y evitar que el particular tenga como única vía de remedio la jurisdiccional, más lenta y costosa. Se prevé, además, la necesaria articulación de los recursos administrativos ordinarios con el recurso jurisdiccional, bajo la exigencia —desarrollada en la ley respectiva— del agotamiento de la vía administrativa. A tal fin, es obligatoria la interposición del recurso jerárquico, salvo expresa declaratoria en contrario de un texto legal, o bien cuando el acto emane directamente de la máxima autoridad del organismo. Por el contrario, no se establece la obligatoriedad del ejercicio del recurso de reconsideración, pero se determina un término preclusivo para ello —más corto, evidentemente, que el del recurso jurisdiccional— para evitar que el uso de aquel recurso sirva para reabrir este último.

Las disposiciones generales de este Capítulo determinan el campo de aplicación de los recursos administrativos: para los ordinarios, en forma amplia —además de los actos que pongan fin a un procedimiento, aquellos que impidan su continuación, dejen indefenso al interesado o, en fin, prejuzguen la resolución definitiva— y en forma taxativa para el extraordinario de reconsideración, como se indica en la Sección respectiva.

Luego de la enunciación de los requisitos que debe llenar todo escrito mediante el cual se proponga algún recurso, se dispone expresamente que el error en la calificación del mismo no impide su tramitación, siempre que del escrito presentado pueda deducirse el carácter de aquél.

Por virtud de la ejecutoriedad de los actos administrativos, la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución, principio que tiene como correctivo la posibilidad del funcionario de paralizar aquella, en casos justificados.

El desplazamiento de la competencia del órgano inferior hacia el superior, que es de la naturaleza de los recursos jerárquicos y de revisión, explica la prohibición expresa de resolver por delegación recursos de esta índole contra actos dictados en ejercicio de atribuciones propias del órgano delegatario. Si por el contrario el acto impugnado fue tomado en virtud de delegación, el problema ni siquiera se plantea, porque en estos casos se entiende que el acto ha emanado del delegante, a todos los efectos.

Al regular en forma concreta el recurso jerárquico, el Proyecto indica los órganos competentes para conocer, en función de la estructura administrativa adoptada en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, y limita el ejercicio a uno solo, señalando a tal efecto que el acto dictado en resolución de algún recurso jerárquico agota la vía administrativa.

El término para recurrir es de quince días, contados a partir de la notificación del acto y el de resolución del recurso de tres meses, acordándose valor negativo al silencio. El procedimiento aplicable para la tramitación es el señalado con carácter ordinario en el Proyecto.

El recurso de reconsideración —que se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución—, solamente procede respecto de aquellas decisiones que pongan fin a la vía administrativa, es decir, no susceptibles de recurso jerárquico, siempre que el acto no sea a su vez la resolución de uno de estos recursos. El término de interposición es también de quince días. No pueden solicitarse ulteriores reconsideraciones lo que se justifica tanto por la celeridad de la actuación administrativa como por el deseo de lograr la estabilidad de los actos en los que se manifiesta aquella.

El recurso de revisión, a cuyo carácter extraordinario se ha hecho referencia, está dirigido a prever algunas situaciones similares a las resueltas en nuestro derecho procesal a través del juicio de invalidación de sentencia. Este recurso ha de proponerse para ante la máxima autoridad jerárquica —el Ministro— en alguno de estos supuestos excepcionales: el hallazgo de documentos desconocidos para la época de la tramitación del acto, que tengan valor esencial para la resolución del asunto; la declaratoria judicial de falsedad de documentos o testimonios que hubieren influido de manera decisiva en la resolución que se impugna; y por último, la declaratoria judicial de que la decisión administrativa fue adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta. El término para ocurrir en solicitud de revisión es de tres meses, contados a partir de la publicación de las sentencias, o del conocimiento de los documentos, en sus casos.

VI. LA APLICACIÓN PROGRESIVA DE LA LEY

La multiplicidad de procedimientos consagrados de manera casuística en textos de valor legal o reglamentario plantea el espinoso problema de la aplicación de las normas del Proyecto, una vez promulgado. Se ha considerado muy difícil la solución directa, en el texto del mismo por lo que se prefirió establecer indicaciones al Poder Ejecutivo, para el desempeño de tal labor, partiendo del principio de la aplicación subsidiaria de los procedimientos de la ley, respecto de las actuaciones disciplinadas también por Ley, reduciendo por tanto el ámbito de la armonización a los establecidos reglamentariamente. Para estos últimos, se impone un término —un año —al Ejecutivo Nacional para unificar los procedimientos que no tengan carácter especial, lapso durante el cual se acuerda una *vacatio legis*. Para facilitar la determinación de los procedimientos especiales, las disposiciones transitorias contienen una enumeración bastante amplia, complementada en todo caso por la atribución que se otorga al Ejecutivo Nacional para agregar otros casos a esta categoría.

La total vigencia del Proyecto, una vez promulgado, requerirá la voluntad decidida de la Administración de poner al día y someter a esquemas comunes sus

diversas actividades, para lo que el Proyecto ofrece esquemas suficientemente flexibles.

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1971)*

Este fue el texto del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que elaboramos en la Comisión de Administración Pública en 1971, y que tuvo como antecedentes, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 y 1962 en la propia Comisión, y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que con la colaboración de Sebastián Martín-Retortillo y Francisco Rubio Llorente, elaboramos en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia.

**TITULO I
DISPOSICIONES FUNDAMENTALES
CAPITULO I**

Disposiciones generales

Artículo 1. La Administración Pública Nacional ajustará su actuación a las prescripciones de la presente Ley, las cuales serán supletorias de las normas que rigen el procedimiento administrativo de los entes descentralizados.

Los procedimientos previstos en esta ley serán de obligatoria observancia cuando no hubiere alguno especialmente señalado por Ley.

Artículo 2. La actividad de la administración pública deberá ser desarrollada por el órgano competente, de conformidad con el procedimiento establecido y ajustándose su contenido en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

Artículo 3. Los funcionarios y demás personas que presten servicio a la administración pública serán responsables de la tramitación de los asuntos cuyo conocimiento les corresponda.

Los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico del funcionario responsable, de la tramitación de algún procedimiento, o bien la omisión de trámites esenciales.

La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio de que sean subsanadas las fallas u omisiones y dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes al funcionario que resulte responsable de la infracción denunciada.

* Texto publicado en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo II. Véase sobre este Proyecto en especial Allan R. Brewer-Carías, *El Procedimiento Administrativo en Venezuela. El proyecto de Ley de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2022

Artículo 4. Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública Nacional realicen en ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

CAPITULO II

De los actos administrativos

Artículo 5. Ningún acto administrativo podrá violar las normas y principios contenidos en la Constitución, en las leyes y en las disposiciones administrativas de carácter general, que la administración en modo alguno, podrá aplicar o interpretar arbitrariamente sino sólo de acuerdo con los fines señalados en las mismas.

Artículo 6. Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.

Artículo 7. Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones ministeriales y órdenes dictadas por órganos y autoridades administrativas.

Artículo 8. Adoptarán la forma de decretos, las disposiciones emanadas del Presidente de la República.

Los decretos serán refrendados por aquél o aquellos de los Ministros a quienes corresponda la materia; o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros o, si a juicio del Presidente, la importancia del acto lo requiere.

Artículo 9. Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposición del Presidente de la República.

Las resoluciones ministeriales deben ser suscritas por el Ministro respectivo.

Artículo 10. Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un Ministro, ésta deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierne el asunto.

Artículo 11. Las órdenes son mandatos de las autoridades administrativas, dirigidos a los particulares o a los funcionarios y empleados públicos. Las órdenes dirigidas a los funcionarios y empleados podrán adoptar la forma de reglamentos de organización interna, instrucciones o circulares de servicio.

La jerarquía normativa de las órdenes corresponderá a la de los funcionarios de quienes emanen.

Artículo 12. Para que produzcan efectos jurídicos, los actos administrativos de carácter general deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Los actos administrativos de carácter particular, deberán ser notificados personalmente a los interesados, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, cuando así lo disponga la ley o se lo considere conveniente.

Artículo 13. Los actos administrativos de carácter particular, excepto los de simple trámite y salvo expresa disposición legal en contrario, deberán ser motivados. A tal efecto, deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 14. Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines señalados por la norma.

Artículo 15. Los actos de la administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.
2. Cuando resuelva un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares.
3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

Cualesquiera otros vicios de los actos administrativos, los harán anulables de acuerdo con el sistema de recursos consagrados por esta ley y por la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 16. Si cualquiera de los vicios señalados en el artículo precedente afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que puede ser independiente, continuará teniendo plena validez.

Artículo 17. Los vicios de forma de los actos administrativos darán lugar a la anulabilidad del acto en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de la ausencia total de la motivación, salvo que alguna disposición legal exima de la obligación de motivar; y
2. Cuando se haya producido indefensión del particular que resulte afectado por el acto en un derecho subjetivo o en un interés legítimo, personal y directo.

Artículo 18. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 19. Los actos administrativos que no originen derechos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico.

Artículo 20. Ningún acto o disposición administrativa podrá crear penas, ni imponer contribuciones, tasas u otras cargas.

CAPITULO III

De los interesados

Artículo 21. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas o bien declarar, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

Artículo 22. Las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la administración, se considerarán interesados a los efectos de esta ley, siempre y cuando sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que puedan resultar afectados por la resolución administrativa.

Artículo 23. La condición de interesados la tendrán también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior, aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo en tal caso apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

Artículo 24. Por lo que se refiere a sus relaciones con la administración pública, las cuestiones relacionadas con la capacidad jurídica y la capacidad de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezca expresamente de otro modo.

Artículo 25. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los interesados o sus representantes legales podrán hacerse representar, entendiéndose en tal caso las actuaciones administrativas con quien de acuerdo con lo que establece el artículo siguiente fuera designado como representante.

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada en documento público o en documento privado en forma autenticada

Artículo 27. En sus relaciones con la administración los interesados podrán estar asistidos por abogado, de conformidad con la ley que rige la materia.

Artículo 28. La designación de representante no excluye ni la posibilidad ni la obligación de intervenir por quien lo hubiere designado, así como el cumplimiento de las obligaciones que con carácter personal hubieran de ser realizadas.

Artículo 29. Los administrados están obligados a facilitar a la administración las respuestas, informes e investigaciones que aquella pueda ordenar siempre y cuando vengan establecidas por ley o por las disposiciones administrativas que en ejecución de las mismas puedan dictarse.

Artículo 30. Los administrados estarán obligados a comparecer en las oficinas públicas siempre y cuando fueran requeridos a hacerlo en base a una ley o a una disposición reglamentaria de carácter general.

TITULO II DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPITULO I Disposiciones generales

Artículo 31. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto que servirá de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes.

Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato.

Se procurará la racionalización de los trabajos burocráticos con vista a implantar una progresiva mecanización y automatización en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo lo justifique.

La normalización y racionalización serán establecidas para cada dirección por el Ministro respectivo, y cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia de la República.

Las oficinas técnicas procederán a la revisión periódica de los cuestionarios y otros impresos con objeto de simplificarlos.

Artículo 33. En todo departamento ministerial, organismo autónomo y demás unidades administrativas, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.

Artículo 34. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de su presentación, a menos que el jefe de la oficina, por resolución motivada de la cual se dejará copia en el expediente, resolviera alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren especiales circunstancias del servicio. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidad para el funcionario.

Artículo 35. Los órganos administrativos utilizarán procedimientos sumarios de gestión para la solución de aquellos asuntos cuya frecuencia lo justifique. Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie de aquellas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

Artículo 36. De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la resolución, aunque deban intervenir en el procedimiento órganos de distintos ministerios o institutos autónomos, en sus casos.

CAPITULO II

De las inhibiciones y recusaciones

Artículo 37. Las autoridades administrativas deberán inhibirse del conocimiento de asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes supuestos:

1. Cuando personalmente o a través de terceros, tuvieren interés directo en el procedimiento o bien éste existiere por parte de su cónyuge o de sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
2. Cuando se encuentren con alguna de las partes en relación jurídica tal o en vinculación de hecho, suficientemente probada, que el resultado del procedimiento pueda influir en sus obligaciones, derechos o en sus simples intereses.
3. Que tal relación exista con el cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

4. Tener parentesco con alguno de los interesados hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad, ambos inclusive, o tener amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas que intervinieren en el procedimiento.

5. Que haya intervenido como testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate o que como funcionario hubiere manifestado su juicio en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar ya la resolución del asunto, o si se tratase de un recurso administrativo, hubiera resuelto o intervenido en la resolución del acto que se impugna. Sin perjuicio de la revocación del oficio en su caso, y de la resolución del recurso de reconsideración.

6. Si uno de los interesados fuera superior jerárquico o existiera relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.

Artículo 38. El funcionario que se encontrase en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior deberá inhibirse de conocer en el expediente de que se trate remitiéndolo al superior jerárquico, con resolución razonada en la que motive el fundamento de su inhibición.

Artículo 39. La autoridad superior, en el plazo de ocho días hábiles deberá decidir si la inhibición es o no procedente y si no hubiere resolución expresa en este plazo, se entenderá negada la inhibición.

En caso de aceptar la inhibición, el superior señalará el funcionario que conocerá del asunto, el cual en ningún caso podrá ser de categoría inferior a la del que formuló la inhibición.

En caso de que la inhibición no fuera aceptada, la autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

Artículo 40. La no inhibición por parte de las autoridades y funcionarios en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad.

Artículo 41. La actuación de los funcionarios en los que concurren motivos de recusación no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Artículo 42. Los órganos superiores podrán ordenar a los funcionarios incursos en las causales señaladas en el artículo 37 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

Artículo 43. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existen las causales de inhibición señaladas en el artículo 28 de esta ley y el funcionario no se hubiere abstenido.

La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como superior.

El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación, remitiendo, en todo caso, el expediente al superior jerárquico inmediato.

El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el artículo 39. Si declarare improcedente la recusación impondrá multa de dos mil a diez mil bolívares a quien la formuló.

Artículo 44. No obstante la inhibición o la recusación del funcionario éste deberá llevar a cabo las actividades cuya realización no pueda demorarse por razones de servicio. Asimismo, prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

CAPITULO III

De los términos y plazos

Artículo 45. Los términos y plazos establecidos en ésta y en otras leyes, obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 46. Los términos y plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate. Cuando vengan establecidos por días y no haya disposición en contrario, se computarán exclusivamente los días hábiles.

Si el plazo o término se fijare por semanas, meses o años se computarán de fecha a fecha de acuerdo con lo que establece el apartado primero de este artículo. Si tratándose de meses o años no hubiera día equivalente al que correspondiera al cumplimiento del término o plazo se entenderá entonces que expira el primer día hábil siguiente, criterio que en todo caso se seguirá cuando la conclusión del plazo o del término coincidiera con un día feriado.

A los efectos de esta ley, se entiende por día hábil el laborable.

Artículo 47. Se entenderán cumplidos los términos y plazos si los documentos de que se tratare, fueron remitidos por correo con anterioridad a la finalización de aquellos, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

CAPITULO IV

De la recepción de documentos

Artículo 48. En todos los ministerios, organismos y dependencias a los que haya de aplicarse esta ley, habrá un registro de presentación de documentos en el que mediante el oportuno asiento se recogerán todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta ley. #

Artículo 49. Los funcionarios del registro que reciban la documentación velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Timbre Fiscal y advertirán a los interesados de las omisiones o irregularidades que observen.

Artículo 50. Se dará recibo de todo documento presentado, con indicación del número de registro que corresponda.

Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática de los documentos que se presenten, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro, previo cotejo con los originales.

TITULO III
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
CAPITULO I

Del procedimiento ordinario

Sección Primera: Disposición General

Artículo 51. El procedimiento que se establece en este Capítulo es de obligatoria observancia si el acto final pudiere causar lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos de un particular.

Sección Segunda: De la iniciación del procedimiento

Artículo 52. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita.

En el primer caso, se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de la orden de una autoridad administrativa superior.

Artículo 53. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito que se presente deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado con expresión de sus nombres y apellidos, domicilio, profesión, estado civil y cédula de identidad, así como, en su caso, de la persona que actúe como representante, con expresa indicación de la dirección en la que han de llevarse a cabo las notificaciones pertinentes.
3. Los hechos, razones y pedido que contenga, expresando con toda claridad las pretensiones a que se aspira.
4. El lugar en que el escrito ha sido redactado, fecha de su presentación y firma de los interesados.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales y reglamentarias expresas.

Artículo 54. Cuando en el escrito o solicitud dirigida a la administración pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos en el artículo anterior, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones procederá a devolverlo al presentante con indicación de las omisiones o faltas observadas, a fin de que en el plazo de diez días se proceda a su oportuna rectificación; si tal no se hiciere se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo.

Artículo 55. Los funcionarios administrativos procurarán evitar que se dicten decisiones contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos conexos. Por ello cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina de la administración, tuviere relación íntima o conexión importante con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina, podrá el jefe de la dependencia ordenar la acumulación de ambos procedimientos.

Los particulares podrán solicitar también que tal acumulación sea acordada. La acumulación en ningún caso alterará o perjudicará la tramitación de cualquiera de los dos procedimientos en todo aquello que no afecte los derechos o intereses de los solicitantes.

Sección Tercera:
De la sustanciación del expediente

Artículo 56. Iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el oportuno expediente en el que se recogerá toda la tramitación que al respecto se lleve a cabo.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen tanto de los actos que lo requieran como de las resoluciones que se adopten, se conservarán siempre las copias correspondientes.

Artículo 57. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

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.

Artículo 58. Los interesados tienen derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y a dirigir a la administración las comunicaciones que consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.

Artículo 59. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos los informes que estime conveniente a efectos de la mejor resolución del asunto.

Artículo 60. Los informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo; o de quince, en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Los informes serán breves, limitados a la información solicitada, sin incorporar a su texto los datos y actuaciones que aparezcan en el expediente.

Artículo 61. La omisión de los informes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo que aquellos tuvieren carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 62. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de resolver el expediente.

Artículo 63. El informe de la Consultoría Jurídica respectiva, es de carácter obligatorio en todos los procedimientos y recursos administrativos, salvo que la resolución del asunto consista en la simple verificación de datos. Este informe precederá inmediatamente a la resolución definitiva.

Artículo 64. Los hechos que se consideraren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil.

El funcionario sustanciador del expediente acordará de oficio o a solicitud del interesado, un lapso probatorio, si ello no fuere manifiestamente innecesario.

El lapso probatorio no podrá exceder de veinte días, salvo que se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso el lapso podrá prorrogarse por veinte días más.

Artículo 65. Los interesados y sus representantes tendrán derecho, en cualquier fase del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, salvo en los siguientes casos:

- 1) De los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo.
- 2) De los documentos cuyo conocimiento confiera al interesado alguna ventaja ilegítima en perjuicio de tercero.
- 3) De los proyectos de resolución, y de los informes de órganos consultivos o técnicos.

En los casos en que se refiere este artículo, se desglosarán del expediente los documentos respecto de los cuales se niegue el acceso. La decisión denegatoria deberá ser motivada.

Sección Cuarta:
De la terminación del procedimiento

Artículo 66. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de seis meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acordare.

Artículo 67. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del recibo de la solicitud o instancia del interesado o de la notificación de éste, cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio.

Artículo 68. La resolución del procedimiento decidirá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 69. La resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopta, con indicación expresa, en su caso, de actuar por delegación; la expresión sucinta de los hechos; las razones que hubieren sido alegadas; los fundamentos legales oportunos y la decisión respectiva.

La resolución expresará, además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictada y el original contendrá la firma autógrafa del funcionario o funcionarios que la hubieren adoptado y el sello de la oficina. En aquellas resoluciones cuya frecuencia lo justifique la firma del funcionario podrá ser estampada por medios mecánicos.

Artículo 70. Si en el término de seis meses indicado en el artículo 66 o en la prórroga que se haya acordado antes de finalizar aquel, la administración no resolviere sobre las solicitudes formuladas por particulares, las mismas se entenderán negadas y el interesado podrá ejercer los recursos pertinentes.

Artículo 71. Lo dispuesto en el artículo anterior no releva a las autoridades administrativas de su obligación de decidir en forma expresa, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario a quien sea imputable la omisión o la demora.

Artículo 72. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se entenderá terminado el procedimiento por el desistimiento o la renuncia del interesado a

la solicitud, petición o instancia que le hubiere dado inicio. El desistimiento o la renuncia deberá formularse por escrito.

En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes, conforme se dispone en el artículo siguiente.

Artículo 73. Recibida la declaración de desistimiento o renuncia, el funcionario competente la notificará a los demás interesados, si los hubiere. Si éstos no solicitaren la continuación del procedimiento, dentro de los diez días siguientes a dicha notificación, se lo declarará concluido.

Artículo 74. No obstante el desistimiento o la renuncia, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés general lo justificaren. En este caso, los efectos del desistimiento o de la renuncia se limitarán a sus consecuencias patrimoniales.

Artículo 75. El procedimiento iniciado a instancia de un particular perime si la tramitación se paraliza durante tres meses por causa imputable al interesado.

El término comenzará a contarse a partir de la fecha en que la autoridad administrativa perciba al interesado.

La perención no operará cuando el interesado haya dejado de gestionar el asunto en virtud de haber transcurrido el término señalado en el artículo 70.

Artículo 76. La declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado, pero el procedimiento perimido no interrumpirá el término de prescripción de aquellos.

CAPITULO II

Del procedimiento sumario

Artículo 77. En los supuestos distintos del previsto en el artículo 51 la administración podrá seguir un procedimiento sumario para sus decisiones. El procedimiento sumario deberá concluirse en el término de treinta días.

Artículo 78. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto lo aconsejare.

Artículo 79. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio relevantes.

Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de los interesados, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa.

Artículo 80. En el procedimiento sumario el órgano instructor ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos.

Artículo 81. Instruido el expediente y previamente a su resolución, se notificará a los interesados, para que tomen conocimiento del asunto y formulen, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los alegatos y observaciones que creyeran pertinentes.

CAPITULO III

De la publicación y notificación de los actos administrativos

Artículo 82. Los actos administrativos deberán publicarse o ser notificados a los interesados, conforme se establece en el Título I de esta Ley.

La notificación y la publicación de los actos administrativos, en sus casos, es requisito necesario para su eficacia. Sin embargo, el conocimiento del interesado suple la falta de notificación.

Artículo 83. Los actos administrativos que puedan ser de Ínteres general o que afecten a un grupo indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 84. Se notificará a los interesados toda resolución que afecte sus derechos o intereses.

La notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución e indicar si el acto es definitivo; los recursos que contra el mismo procedan, con expresión de los términos para ejercerlos, y los órganos o tribunales ante los cuales deba interponerse.

Artículo 85. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y sólo producirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de recibo por el interesado.

Artículo 86. En el caso que el recurso o el término para interponerlo, indicados en la notificación, fueren erróneos, los interesados podrán formular el recurso pertinente.

El plazo para la interposición de este último se contará a partir de la resolución o sentencia del recurso erróneamente propuesto, si ésta declarase la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

Artículo 87. La notificación se hará en el lugar que al efecto hubiere señalado el interesado o en su residencia, mediante oficio, carta o telegrama, dejando constancia de la fecha *en* que se lleva a cabo y del contenido de la resolución que se notifica.

Artículo 88. La notificación podrá hacerse a cualquiera de las personas que se encuentren en la dirección señalada por el interesado.

Si se tratare de interesados desconocidos o indeterminados o fuere imposible llevar a cabo la notificación en la forma señalada en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto.

En el caso de publicación se entenderá notificado el destinatario, vencidos que sean quince días a contar de aquella, de lo cual se hará expresa indicación.

CAPITULO IV

De la ejecutoriedad de los actos administrativos

Artículo 89. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la resolución que sirva de fundamento a aquellos.

Artículo 90. Los actos administrativos, una vez que fueran publicados o debidamente notificados serán inmediatamente ejecutivos, por lo que conforme se

establece en el artículo 98 de esta ley, la interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 91. La ejecución forzosa de los actos administrativos, previo el correspondiente apercibimiento a los obligados, será realizada de oficio por la propia administración, salvo el caso de que por expresa disposición legal, deba ser encomendada a la autoridad judicial.

La obligación de entregar cuerpos ciertos o cantidades de dinero u otros bienes fungibles será ejecutable por intermedio de la autoridad judicial competente, salvo las excepciones legales establecidas.

Artículo 92. La ejecución forzosa por la administración se llevará a cabo conforme a los siguientes procedimientos:

1. Cuando se trate de actos que no sean personalísimos al obligado, se procederá a la ejecución subsidiaria, por cuenta de aquel, bien por la administración o por la persona que ésta designe.

2. Cuando se trate del cumplimiento de obligaciones no susceptibles de ejecución subsidiaria, mediante la aplicación de multas coercitivas al obligado, que podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, conforme se determine en la ley.

TITULO IV DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

De la revisión de oficio

Artículo 93. La administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 94. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes.

Artículo 95. La administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho, o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos.

CAPITULO II

De los Recursos Administrativos

Sección Primera:

Disposiciones Generales

Artículo 96. Los interesados podrán interponer los recursos jerárquicos y de reconsideración contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue el definitivo.

Además y en los casos previstos en el artículo 111 de esta Ley, los interesados podrán interponer el recurso de revisión.

Artículo 97. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito en el que se expresará el nombre y el domicilio del recurrente y el de su representante, si fuere el caso; el acto que se recurre; las razones en que se funda; la autoridad ante la cual se interpone y el organismo ante el cual se recurre, si tal es el caso. El lugar que señale el recurrente como domicilio será aquel donde habrá de ser notificado de cualquier acto.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 98. La interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho a que se refiere el Título I de esta Ley. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente.

Artículo 99. No se podrán resolver por delegación recursos jerárquicos o de revisión contra actos dictados en ejercicio de las funciones propias del órgano al cual se han conferido las facultades delegadas.

Artículo 100. La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente que, tanto de hecho como de derecho, hayan sido alegadas o no por los interesados. En este último caso se les oírán previamente.

Sección Segunda:

Del recurso jerárquico

Artículo 101. El recurso jerárquico será procedente contra todo acto administrativo que no ponga fin a la vía administrativa, en la forma siguiente:

1. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los Ministerios, ante el Director respectivo.
2. Contra los actos administrativos dictados por los Directores de los Ministerios, ante el respectivo Director General.
3. Contra los actos administrativos dictados por los Directores Generales, ante el respectivo Ministro.
4. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los institutos autónomos, ante el respectivo órgano superior.

Artículo 102. Se considera que agotan la vía administrativa los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos.

Artículo 103. El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna.

Artículo 104. El recurso jerárquico se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto que se impugna como ante el superior jerárquico que debe decidirlo.

Artículo 105. La resolución del recurso jerárquico confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. La resolución del recurso podrá ordenar asimismo la

reposición del procedimiento en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley sobre la convalidación de actos irregulares.

Artículo 106. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso jerárquico sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y se considerará agotada la vía administrativa.

Sección Tercera:

Del recurso de reconsideración

Artículo 107. El recurso de reconsideración puede proponerse contra todo acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa y contra el cual no proceda intentar el recurso jerárquico.

El recurso de reconsideración, sin embargo, no podrá interponerse contra aquellos actos que aún agotando la vía administrativa sean resolución de un recurso jerárquico.

Artículo 108. El recurso de reconsideración se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido y deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de éste.

Contra el acto que resuelve un recurso de reconsideración, no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Artículo 109. La resolución del recurso de reconsideración confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. Se podrá ordenar además la reposición del procedimiento, en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de la convalidación, conforme a esta Ley.

Artículo 110. Transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reconsideración sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y quedará expedita la vía contencioso-administrativa. Si recayere resolución expresa, el plazo para ocurrir a dicha vía se contará desde la notificación de aquella.

Sección Cuarta:

Del recurso de revisión

Artículo 111. Podrá intentarse recurso de revisión ante el Ministro respectivo contra aquellos actos administrativos firmes en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto, desconocidos para la época de la tramitación del expediente.
2. Cuando en la resolución hubieren influido en forma decisiva documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

Artículo 112. El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 2 y 3 del artículo anterior o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el número 1 del mismo artículo.

TITULO V
DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro del término de un año a partir de la promulgación de esta Ley, adaptará los procedimientos creados reglamentariamente a los principios aquí desarrollados, unificando los que no tuvieren carácter especial por su naturaleza.

Artículo 114. Hasta tanto se proceda a su reforma o bien durante el término previsto en el artículo anterior, en sus casos, continuarán aplicándose los procedimientos establecidos reglamentariamente.

Artículo 115. Sin perjuicio de su reforma, no se aplicará el término previsto en el artículo 113 a los siguientes procedimientos especiales:

1. Los procedimientos en materia de expropiación forzosa.
2. Los relativos a contratos administrativos.
3. Los relativos a la inspección, vigilancia y fiscalización de bancos y otros institutos de crédito; de empresas de seguros y reaseguros, de entidades de ahorro y préstamo y de cooperativas.
4. El procedimiento sobre naturalización.
5. Los procedimientos de recaudación, inspección y fiscalización de ingresos y gastos públicos.
6. Los procedimientos para reprimir y sancionar los delitos y contravenciones fiscales.
7. Los procedimientos sobre extranjería.
8. Los procedimientos de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales.
9. Los procedimientos relativos a la propiedad industrial y al derecho de autor.
10. Los procedimientos relativos a la reforma agraria.
11. Cualesquiera otros que sean declarados especiales por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 116. Se derogan todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.

SÉPTIMA PARTE
SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO Y DE LA ORDENACIÓN
URBANÍSTICA

Capítulo XVII
SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO

Sección Primera: SOBRE BASES PARA UN PROYECTO DE LEY
DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1976)

*Texto que presenté al Ministro de Obras Públicas, Ing. Arnoldo Gabaldón, en Noviembre de 1976**

BASES PARA UN PROYECTO DE
LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley tiene, por objeto establecer, dentro de la política de desarrollo integral de la Nación, los principios rectores de la ordenación de su territorio, a los efectos de lograr la equilibrada ocupación del mismo; la atenuación de los desequilibrios regionales, y la adecuada ubicación de la población dentro del territorio nacional, de los asentamientos humanos y de las actividades económicas,

* En el original del documento aparece una nota manuscrita mía con la indicación "Texto con correcciones de Arnoldo Gabaldón, 7 de Noviembre de 1976)

en función de la protección del ambiente y de los intereses colectivos e individuales del hombre.

Artículo 2. A los efectos de esta Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

1. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
2. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de Urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
4. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
5. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural, para mejorar las condiciones de habitabilidad del agro y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector;
6. El uso más racional de los factores productivos y fundamentalmente del factor humano, con miras a estimular el empleo;
7. El proceso de Urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarios que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;
8. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
9. La definición de los corredores de transporte;
10. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables, en función de la ordenación del territorio;
11. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional;
12. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
13. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la presente Ley.

[...]

TITULO II
DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO Y DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN
FÍSICO-ESPACIAL

CAPITULO I
Disposiciones Generales

Artículo 5. La política nacional de ordenación del territorio conforme a lo establecido en el Título I, tendrá por objeto asegurar el ordenado y equilibrado desarrollo de las diversas regiones y componentes del territorio nacional, teniendo en cuenta sus lazos recíprocos y los intereses generales de la República; así como establecer y regular las oportunas interdependencias entre los recursos productivos y los servicios e infraestructuras de tales regiones, a fin de crear las mejores condiciones para el desarrollo económico y social y la protección de los recursos naturales renovables y de los valores ambientales del país.

Artículo 6. Para el cumplimiento de la política nacional de ordenación del territorio, el Ejecutivo Nacional, los Estados y los Municipios desarrollarán un sistema integrado y jerarquizado de planes, conforme a los cuales se ordenarán las actividades a que se refiere el artículo 2° de esta Ley? y promoverán, vigilarán y supervisarán su ejecución, la cual se realizará a través de actuaciones públicas y privadas, ajustadas a los mismos.

CAPITULO II
De la Planificación Nacional

Artículo 7. La concreción, a escala nacional, de la política de ordenación del territorio, se realizará mediante el Plan Nacional de Ordenación Territorial, que será la expresión físico espacial del Plan de la Nación.

Plan del Ambiente

Se ajustarán a las previsiones de este Plan, todos los planes, programas, proyectos y decisiones que incidan en cualquiera de las actividades a que se refiere el artículo 2° de esta Ley.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables elaborará el Plan Nacional de Ordenación Territorial de acuerdo en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el cual será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 8. El Plan Nacional de Ordenación Territorial establecerá conforme a lo indicado en el Capítulo I, las grandes directrices para la utilización y ocupación del territorio nacional, y abarcará los siguientes aspectos:

1. La mejor utilización del suelo, con la precisión del destino principal de las distintas zonas y regiones.

2. La estructura física, de servicios y equipamientos del territorio nacional, sobre la base de una adecuada política demográfica
3. Los grandes trazados de los medios y vías de comunicación y transporte;
4. La identificación y definición de las grandes obras de aprovechamiento y defensa de los recursos naturales renovables y de explotación de los recursos naturales no renovables
5. El sistema de ciudades y metrópolis regionales, y la creación de nuevos centros poblados a escala nacional
6. La estrategia de defensa de las fronteras
7. Los criterios para la ocupación del territorio mediante complejos industriales y mineros
8. La identificación de las zonas de ordenación agrícola, los grandes Parques Nacionales y las zonas de interés Turístico.

Artículo 9. El Plan Nacional de Ordenación Territorial se desglosará en Planes Rectores Nacionales de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; de Transporte; de ordenación de recursos naturales renovables; de reforma agraria; de construcción e instalaciones de interés nacional; y de ordenación urbanística los cuales serán adoptados y publicados en la misma forma prevista en el artículo 7° de esta Ley.

Artículo 10. Las estrategias, programas y metas establecidas en el Plan Nacional de Ordenación Territorial y en los Planes Rectores Nacionales, serán de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, los institutos autónomos y demás estructuras de la Administración descentralizada, así como por las empresas en las cuales el Estado u otros entes públicos tengan poder decisorio o una participación no menor del cincuenta por ciento.

Artículo 11. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, coordinará todas las acciones públicas que incidan sobre su ejecución; y velará por su cumplimiento obligatorio por todos los órganos del Estado. Dicho Ministerio velará porque las actividades privadas se ajusten a las previsiones del Plan, mediante la recomendación destinada a los organismos públicos a los efectos de la concesión de incentivos o la adopción de medidas arancelarias, fiscales, monetarias u otras que considere adecuadas.

Artículo 12. El Plan Nacional de Ordenación Territorial deberá ajustarse sistemáticamente conforme a la dinámica inherente al proceso de desarrollo. A tal efecto, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, presentará las recomendaciones pertinentes al Presidente de la República, quien las considerará en Consejo de Ministros.

CAPITULO III

De la Planificación Regional

Artículo 13. Las estrategias, directrices y programas establecidos en el Plan Nacional de Ordenación Territorial se desarrollarán y concretizarán, a escala regional, en los Planes Regionales de Ordenación Territorial que se elaborarán por los organismos de la Administración Regional previstos en el Capítulo II del Título III de esta Ley Orgánica.

Una vez aprobados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y oído previamente el Consejo Regional de Ordenación del Territorio, el Plan Regional será publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 14. Los Planes Regionales de Ordenación Territorial establecerán, conforme a lo indicado en el Capítulo I, y de acuerdo al Plan Nacional de Ordenación Territorial, las directrices, para la utilización y ocupación del territorio de cada región, y abarcarán los siguientes aspectos:

1. Los grandes usos de la tierra en relación a las actividades rurales, industriales, de aprovechamiento de los recursos naturales o de parques nacionales, y urbanas; y la zonificación de dichos usos estableciendo reservas de suelo necesarias para la creación de nuevos núcleos de población, parques, centros industriales, comerciales, de servicios educacionales, recreativos, de deportes o turísticos de nivel regional;
2. La determinación de las áreas que deban ser objeto de planes locales de ordenación urbanística y los lineamientos para la elaboración de los mismos;
3. La organización de las vías de comunicación y medios de transporte;
4. La ordenación de las zonas de protección de las grandes obras públicas y el equipamiento de éstas;
5. La indicación de los límites aproximados de las zonas que deban ser objeto de ordenación a través de los correspondientes planes especiales;
6. El establecimiento de los principios básicos para la coordinación de todo al planeamiento de rango inferior de la Región;
7. Las orientaciones básicas de la distribución de la inversión pública entre los organismos nacionales, estatales y municipales de cada región de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la inversión del situado constitucional en coordinación con los planes nacionales.

Artículo 14.bis Los Planes Regionales tendrán para los organismos que actúen en cada Región, la misma obligatoriedad prevista en el artículo 10 de esta Ley.

En consecuencia, a los efectos de la política de ordenación del territorio y conforme a lo que se establezca en el Plan Nacional y se desarrolle en los Planes Regionales, los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Municipalidades deberán coordinar, en sus respectivas jurisdicciones y a nivel regional, la inversión del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional conforme a la Ley respectiva.

Artículo 15. Las Corporaciones de Desarrollo Regional orientarán su actividad, en cada región, conforme a las previsiones de los Planes Regionales que están obligadas a ejecutar.

CAPITULO IV

De la Planificación Territorial Especial

Artículo 16. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tanto a nivel regional como local podrá elaborar planes territoriales especiales que tendrán por objeto fundamental la creación, modificación, defensa o mejoramiento de algún elemento especial del territorio, de las ciudades o de los planes de ordenación, tales como monumentos históricos y artísticos, la protección del paisaje, los parques nacionales y las zonas de interés turístico o la creación o protección de grandes obras de infraestructura física.

Artículo 17. Para la elaboración de los planes territoriales especiales, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables procurará y coordinará la participación de todos los organismos públicos interesados en su ejecución, y los mismos tendrán la misma obligatoriedad prevista en el artículo 10 de esta Ley.

Los Planes territoriales especiales serán adoptados y publicados en la misma forma prevista en el artículo 1° de esta Ley.

CAPITULO V

De los Planes Locales de Ordenación Urbanística

Artículo 18. Los planes locales de ordenación urbanística, adoptados por las Municipalidades, establecerán, siguiendo las orientaciones del Plan Nacional, de los Planes Regionales y en su caso, de los Planes Especiales, la ordenación Urbanística de las áreas urbanizadas en los Municipios o Distritos, que pueden ser agrupados en Mancomunidades.

Una vez aprobados por las respectivas Municipalidades, los planes locales de Ordenación Urbanística y los planes particulares previstos en el artículo 20 serán publicados en la correspondiente Gaceta Oficial de la jurisdicción.

Artículo 19. Los planes locales de ordenación urbanística, conforme a los lineamientos técnicos que establezca el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establecerán los siguientes aspectos:

1. Dentro de los perímetros del suelo urbano y del suelo con expectativa urbana previsto para la expansión de los centros urbanos en el mediano y largo plazo;
2. El destino general del suelo urbano en zonas de uso diferenciado; 3. La definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambientales;

3. El trazado y características de las vías, plazas y estacionamientos a modificarse, mantenerse o crear, con expresa determinación del porcentaje del suelo que de be destinarse tanto a áreas verdes públicas o privadas, como al sistema vial;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de transporte colectivo y las grandes rutas del mismo;
6. Los plazos para las obras de urbanización a realizar, y para la edificación de los diferentes sectores y la adquisición de terrenos por los entes públicos;
7. Las normas de ordenación urbanística de las actuaciones públicas y privadas, y la identificación de la parcela mínima, por debajo de la cual no podrán autorizarse parcelamientos ni edificaciones.

Artículo 20. Los planes locales de ordenación urbanística se desarrollarán por las autoridades locales, mediante planes particulares que establecerán la zonificación del suelo urbano al detalle y que tendrán por objeto la ordenación Urbanística de todo el centro urbano o de sectores del mismo a los efectos de su desarrollo, urbanización, reforma interior o renovación.

Los planes particulares detallarán las previsiones de los planes locales de ordenación urbanística, con precisión de volumen, densidad y aprovechamiento del suelo urbano, las alturas de las construcciones, características de las mismas, áreas verdes, esquema de los servicios urbanos, de las vías de comunicación, de las instalaciones públicas, coeficiente de espacios libres, porcentajes de terrenos a cederse a la Municipalidad, zonas de actuación preferente, sectores de centros históricos y artísticos, obligaciones de los propietarios y las dimensiones máximas y mínimas de las parcelas o lotes.

CAPITULO V

DISPOSICIONES COMUNES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 21. En la elaboración de todos los planes de ordenación territorial y urbanística se establecerán plazos de información al público y de audiencia a las entidades públicas que resulten afectadas o interesadas en el mismo.

Durante el período de información pública, toda persona, asociación, comunidad o empresa pueden formular las alegaciones y observaciones que estime oportunas y convenientes sobre la procedencia, orientación o mejoras del Plan en cuestión. Estas alegaciones no serán vinculantes para la autoridad que deberá aprobar el Plan, ni su falta de aceptación dará lugar a recurso alguno.

Con la misma finalidad se dará audiencia a las entidades públicas afectadas, así como a los Colegios Profesionales. Las observaciones no serán vinculantes para la autoridad que aprobará el Plan.

Artículo 22. El procedimiento para la elaboración del Plan nacional, de los planes regionales y de los planes territoriales especiales, así como la precisión detallada del contenido de los mismos, serán establecidas por el Ejecutivo Nacional al reglamentar la presente Ley.

Artículo 23. El Ejecutivo Nacional, mediante Reglamentos o Instrucciones, podrá establecer las modalidades de ejecución de los planes, con precisión de la forma de participación de los entes públicos y de los particulares en la misma.

TITULO III
DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL
CAPITULO I
DE LAS AUTORIDADES NACIONALES

Artículo 24. La Suprema autoridad de la política nacional de Ordenación del territorio corresponde al Presidente de la República. A tal efecto, dictará los reglamentos, normas e instrucciones a los efectos de coordinar las actividades de todos los organismos públicos con actuación en la materia.

Artículo 25. El Presidente de la República en Consejo de Ministros aprobará el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los Planes Rectores Nacionales de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; de Transportes; de ordenación de los recursos naturales renovables; de reforma agraria; de construcción o instalaciones de interés nacional; y de ordenación urbanística.

Artículo 26. El Órgano directo del Presidente de la República en todo lo relativo a la dirección, planificación, coordinación y ejecución de la política de ordenación del territorio será el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio tendrá las unidades, servicios y dependencias que sean necesarias, con las competencias que determine por Decreto el Presidente de la República.

Artículo 27. En el campo de la ordenación del territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, las siguientes atribuciones:

1. La elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación;
2. La elaboración de los Planes Rectores Nacionales de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; de ordenación de los recursos naturales renovables; de construcciones e instalaciones de interés público; de reforma agraria; de transporte; y de ordenación urbanística;
3. La administración y ejecución de la política de ordenación del territorio;
4. La coordinación de todas las actividades públicas relacionadas con la ordenación territorial;
5. La administración regional;

6. El establecimiento de normas para unificar la instrumentación de todos los planes nacionales, regionales y locales de ordenación territorial y urbana;

7. La vigilancia del correcto cumplimiento de los planes de ordenación territorial y urbana;

8. Todas las otras facultades y competencias de orden nacional, que sean necesarias para la debida aplicación de la presente Ley.

Artículo 28. Se crea el Consejo Nacional de Ordenación del Territorio, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la formulación y ejecución de la política nacional de ordenación territorial.

El Consejo Nacional de Ordenación del Territorio estará presidido por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y estará integrado por los Ministros que designe el Presidente de la República y los representantes de los intereses político-económico-profesionales de los diversos niveles públicos y del sector privado que se determinen en el Reglamento.

Artículo 29. Antes del sometimiento de los Planes a que se refieren los ordinales 1 y 2 del artículo 27 a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables deberá obtener la opinión del Consejo Nacional de Ordenación del Territorio.

CAPITULO II

De La Administración Regional

Sección Primera: De las Regiones

Artículo 30. Se establecen las siguientes Regiones en el territorio nacional:

1. Región Centro Norte Costera
2. Región Centro-Occidental
3. Región Zuliana
4. Región de los Andes
5. Región de los Llanos
6. Región Sur
7. Región Nor-oriental
8. Región de Guayana
9. Región del Caribe

Los límites de las Regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República. Estos límites podrán coincidir con los actuales límites político-territoriales de la República.

Artículo 31. Las Regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos dentro del territorio nacional a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana; de la ordenación de

las actividades de la administración pública nacional, estatal y municipal en el territorio nacional; y de la ejecución de las diversas actividades de los sectores públicos y privados dentro del proceso de desarrollo del país.

Sección Segunda: De la Administración de las Regiones

Artículo 32. La Administración de las regiones corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a través de las Direcciones Generales que establezca en cada Región.

Artículo 33. Corresponde a las Direcciones Generales de cada Región:

1. El cumplimiento de la política nacional y regional de ordenación territorial y urbana;
2. Velar por la coordinación, a nivel regional, de todos los programas a cargo de la administración pública nacional, estatal y municipal;
3. La vigilancia de la ejecución de los planes nacionales y regionales;
4. La aplicación, en cada Región, de las previsiones de la Ley Orgánica de coordinación de la Inversión del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional;
5. La promoción de la debida participación de las administraciones estatales y municipales en la conducción de los asuntos regionales
6. La elaboración del Plan Regional de Ordenación del territorio y los planes territoriales especiales de cada región;
7. El establecimiento de las directivas para la elaboración de los planes de ordenación urbanística en cada Región;
8. La promoción de la creación y funcionamiento de órganos apropiados para el desarrollo de la Región y de las estructuras y mecanismos necesarios para lograr la mayor participación de los ciudadanos en el análisis y formulación de las políticas regionales de ordenación territorial;
9. La participación en la Comisión que selecciona y aprueba los programas que deben ejecutarse en forma coordinada entre los Estados, las Municipalidades y los organismos nacionales, conforme a lo establecido en los artículos 2, 3, y 19 de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del situado constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional;
10. Propiciar el estudio y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo de la Región o de partes de la misma en concordancia con el Plan Nacional y Regional de Ordenación Territorial.

Artículo 34. Las Direcciones Generales de cada Región del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tendrán las dependencias, unidades y organización que determine el Ministerio mediante Resolución.

Artículo 35. En cada una de las Regiones del país funcionará un Consejo Regional de Ordenación del Territorio integrado por todos los Gobernadores de las

entidades federales que forman parte de la Región; por un representante de las Municipalidades que integran la Región; por el Presidente de la Corporación de Desarrollo Regional respectiva; y por los representantes de los sectores privados, profesionales, políticos y económicos de cada Región que determine el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Consejo Regional de ordenación del Territorio estará presidido por el Gobernador que designe el Presidente de la República.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La designación del representante de las Municipalidades de la Región en los Consejos Regionales de Ordenación Territorial se realizará por la Asociación Regional de Municipalidades que se constituya en cada Región, y la elección deberá recaer en uno de los Presidentes de Consejos Municipales en ejercicio.

Artículo 36. Corresponde al Consejo Regional de Ordenación Territorial:

1. Asesorar al Director General de la Región en el cumplimiento de sus funciones
2. Asegurar que la inversión coordinada del situado constitucional de los Estados y Municipalidades de cada Región se realice coordinadamente con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional en la Región, en conformidad con la Ley Orgánica respectiva.
3. Estudiar y opinar sobre el Plan Regional de Ordenación del Territorio de la Región que deberá serle sometido por el Director General de la Región antes de su aprobación por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
4. Promover la celebración de convenios entre los Estados y de Mancomunidades intermunicipales en el ámbito de la Región de manera de asegurar el cumplimiento del Plan Regional.

Artículo 37. Los Directores, Jefes de Servicio y demás funcionarios de la Administración Pública Nacional que actúen en la Región, prestarán al Consejo Regional de Ordenación Territorial y a la Dirección General de la Región, toda la colaboración que le sea requerida y facilitarán la información que estos requieran para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 38. Los Gobernadores de los Estados que integran cada Región, en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, y en sus respectivas jurisdicciones, vigilarán la ejecución de los programas de desarrollo a cargo de los organismos públicos conforme al Plan Nacional y al Plan Regional de Ordenación del Territorio; y asegurarán que la inversión del situado constitucional del Estado y de las Municipalidades que lo integran se realice coordinadamente con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional en la Región respectiva.

Sección Tercera:

De la Regionalización Administrativa

Artículo 39. Los Ministerios, los institutos Autónomos y las empresas del Estado deberán definir su ámbito de acción administrativa territorial conforme a las

Regiones establecidas en el artículo 30, y adaptar progresivamente sus zonas y demarcaciones regionales a dichas Regiones.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Ejecutivo Nacional, oído el Consejo Nacional de Ordenación del Territorio, podrá establecer excepciones temporales o permanentes a la adaptación regional a solicitud de la dependencia respectiva y por razones debidamente comprobadas.

Artículo 40. El Ejecutivo Nacional, para la ejecución de proyectos específicos en áreas determinadas de las Regiones, podrá establecer autoridades de área con funciones de coordinación y ejecución de programas de desarrollo.

Las autoridades de área actuarán como delegados de la Dirección General de cada Región, y deberán integrar al manejo y gestión de los programas del área a las Mancomunidades intermunicipales que se establezcan, conforme a lo previsto en el artículo 48 de esta Ley.

Artículo 41. Los diversos organismos de la Administración Nacional Central y descentralizada, deberán desconcentrar hacia las regiones la decisión de los asuntos regionales de su competencia, y establecer las delegaciones que sean necesarias con vista a asegurar una regionalización adecuada de sus actividades.

Artículo 42. El Ejecutivo Nacional, mediante el Reglamento sobre Regionalización Administrativa, establecerá las modalidades de la misma, determinará la forma como se realizará el proceso de regionalización, y precisará las otras autoridades que funcionarán a nivel regional.

Sección Cuarta:

De la promoción y del financiamiento del Desarrollo Regional

Artículo 43. Sin perjuicio de las atribuciones conferidas por sus Leyes de creación, la Corporación Venezolana de Guayana, la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana, la Corporación de los Andes, la Corporación de desarrollo de la Región Nor-Oriental y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental y las demás Corporaciones de Desarrollo Regional que se creen, tendrán las siguientes atribuciones en el campo de la promoción y financiamiento al desarrollo regional y a la Ordenación Regional del Territorio:

1. Promover y programar en estrecha colaboración con la Dirección General de la Región, la ejecución de proyectos para el desarrollo y ordenación Territorial de la Región, conforme a los lineamientos del Plan Nacional y del Plan Regional de Ordenación del Territorio;

2. Estudiar los recursos físicos, económicos y humanos de la Región, con el fin de identificar áreas prioritarias y posibles para la acción de fomento e impulsar, en coordinación con la Administración regional, la realización de estudios por parte de los organismos públicos y privados que se inicien con esa finalidad.

3. Divulgar eficazmente las posibilidades de desarrollo de la Región para atraer la inversión de capitales hacia la misma e interesar a los inversionistas locales,

nacionales y extranjeros, en proyectos que favorezcan y correspondan al desarrollo de la Región.

4. Asesorar a los organismos públicos y privados en la elaboración y ejecución de proyectos de interés regional?

5. Promover y colaborar en la promoción de asociaciones, fundaciones y sociedades que tengan a su cargo la realización de actividades que interesen al desarrollo regional;

6. Promover y financiar, en coordinación con los organismos correspondientes, programas destinados a la formación, capacitación y adiestramiento permanente de los recursos humanos de la Región;

7. Financiar programas y proyectos de ámbito regional, conforme a los lineamientos del Plan Nacional y del Plan Regional de Ordenación Territorial, y a las directrices del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de la Administración Regional.

Artículo 44. Se adscriben al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables las Corporaciones de Desarrollo Regional.

El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables presidirá el Consejo Sectorial de Desarrollo Regional previsto en el artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

CAPITULO III

De la participación de las administraciones estatales y municipales en el proceso de Ordenación del Territorio

Artículo 45. Los listados y Municipalidades de la República deberán participar en la formulación del Plan Nacional y del Plan Regional de Ordenación del Territorio en el área de sus competencias y adecuarán sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dichos Planes.

La participación de los Estados y Municipalidades en la formulación de los Planes se realizará dentro del sistema de Administración Regional.

Artículo 46. A los efectos de asegurar la participación de los Estados y Municipalidades en el proceso de ordenación del Territorio, estas entidades procurarán establecer, en su organización administrativa, unidades u oficinas de planificación territorial y urbana.

Artículo 47. A los efectos de hacer efectiva la coordinación a nivel regional entre los diversos Estados que forman una Región, estos podrán celebrar convenios entre sí, con el objeto de integrar servicios y actividades de sus diversas administraciones y así, lograr una mayor participación en los asuntos regionales.

Cuando se trate de servicios o actividades en las que participen autoridades nacionales, los convenios a celebrarse entre los Estados incluirán también a la República por órgano del Ministerio o de los Ministerios competentes en razón del sector, y a los entes descentralizados y demás personas jurídicas estatales que actúen en el sector.

En dichos convenios se establecerá el sistema de ejecución de los programas que abarquen, y se precisará el organismo regional que actuará como ejecutor de los mismos.

Artículo 48. El Consejo Regional de Ordenación del Territorio, promoverá la constitución de asociaciones intermunicipales y de mancomunidades entre las Municipalidades de cada Región, con el objeto de hacer efectiva la participación de los entes locales en el manejo y gestión de los asuntos regionales.

Artículo 49. En todos los programas en los que se realice una inversión coordinada del situado constitucional con los planes desarrollados por el Poder Nacional, deberán celebrarse convenios entre los Estados y la República, y convenios entre los Estados, la República y las Mancomunidades intermunicipales que se establezcan, para dar cumplimiento a lo previsto en los Artículos 4° y 19° de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

Sección Segunda: COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 24 DE NOVIEMBRE DE 1982*

En junio de 1983 presenté a la consideración de la Comisión Especial del Senado para el estudio del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio designada con fecha 21 de abril de 1983, que presidí, y luego de haber estudiado detenidamente el Proyecto de Ley que había sido aprobado por la Cámara de Diputados con fecha 24 de noviembre de 1982, un proyecto de Informe con las siguientes Consideraciones Generales sobre el Proyecto de Ley.

I. INTRODUCCIÓN

El texto del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio aprobado por la Cámara de Diputados y *aprobado* en primera *discusión* por el Senado, está dividido en diez Títulos, en los cuales se regula, en términos generales, lo siguiente:

El Título I, Disposiciones Generales, precisa el objeto de la Ley (Art. 1) definiendo el concepto de *ordenación* del territorio (Art. 2) y precisando las actuaciones de los órganos públicos en la *materia* (Art. 3) con especial mención a los planes (Arts. 4 y 6) y a la suprema autoridad en el tema (Art. 5).

El Título II, De la Planificación Nacional y Regional de la Ordenación del Territorio, está dividido en cuatro *Capítulos*: el primero regula el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 7); el segundo, los Planes Regionales de Ordenación

* Senado de la República, (mimeografiado), Caracas, febrero 1983, 105 pp. Publicado en el libro *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1983)*, Tomo II, Ediciones del Congreso de la República, pp. 83-214.

del Territorio (Art. 8); el tercero, la organización institucional (Arts. 9 a 14), en el cual se crea una Comisión de Ordenación del Territorio, y sendas Comisiones Regionales (Art. 9), se establecen sus competencias (Art. 10), y de su Secretaría Técnica (Art. 12), y se precisa su representación por CORDIPLAN (Art. 11); y se crean el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Ordenación del Territorio (Art. 13) regulándose su competencia consultiva (Art. 14); el cuarto, relativo a la aprobación de los planes (Arts. 15 y 16), su carácter de documentos de acceso público (Art. 17) y su revisión (Art. 18).

El Título III, De la Gestión, Ejecución y Control de los Planes de Ordenación del Territorio, está dividido en dos Capítulos. El primero relativo a la gestión y *ejecución* de los Planes de *Ordenación* del Territorio, precisa a quién compete la gestión (Art. 19) y la ejecución (Art. 20), el carácter vinculante de los planes (Art. 21) y no limitativo de competencias legales (Art. 22); y el segundo, relativo al Control de los Planes de Ordenación del Territorio, precisa las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en cuanto al control del Plan-Nacional (Art. 23) y de los otros órganos de la administración nacional y municipal respecto de los otros planes (Art. 24).

El Título IV, De las Áreas bajo Régimen de Administración Especial, está dividido en tres Capítulos. El primero, relativo a disposiciones generales, precisa el carácter de limitación legal a la *propiedad* de las mencionadas áreas (Art. 25) las cuales además, *enumera* (Art. 26), establece la competencia del Presidente de la República para declararlas (Art. 27) con los requisitos formales del Decreto (Art. 28) y la compatibilidad de las afectaciones múltiples (Art. 29); el segundo está destinado a definir las diversas Áreas bajo Régimen de Administración Especial (Arts. 30 a 40); y el tercero precisa los organismos responsables de la Administración de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial (Art. 41).

El Título V, De las *Autoridades Únicas*, regula esta figura organizativa respecto a determinados *espacios* del territorio (Art. 42), su *creación* (Art. 43) y funcionamiento (Art. 44).

El Título VI, De la Ordenación del Territorio en las Áreas Urbanas, está dividido en dos Capítulos. El primero, *relativo* a los Planes de Desarrollo Urbano, que clasifica en Planes Rectores de Desarrollo Urbano y en Planes de Desarrollo Urbano Local (Art. 45), regula las competencias para elaborar los primeros (Art. 46) y su contenido (Art. 47), así como para *la* elaboración de los segundos (Art. 48); y el segundo, relativo a la Certificación Nacional de *Uso*, precisa su carácter de acto administrativo autorizatorio (Art. 49), la competencia para otorgarla correspondiendo al organismo competente para administrar el área territorial respectiva (Art. 50), las modalidades para solicitarla (Art. 51), y otorgarla (Art. 52), los efectos de su obligatoriedad en el ámbito crediticio y financiero (Art. 53) y las *consecuencias* del incumplimiento de lo que las Certificaciones dispongan (Art. 54).

El Título VII, Del Régimen de la Propiedad en la Ordenación del Territorio, establece la *vinculación* de la *propiedad* a los planes (Art. 55) y el carácter de limitación legal a la *propiedad* derivada de la declaración de Áreas bajo Régimen de Administración Especial (Art. 56) insistiendo sobre lo regulado en el Artículo 25. Regula además el principio de la recuperación por el Estado de los mayores valores de la propiedad en virtud de los cambios de uso del suelo (Art. 57) y la afectación de la propiedad con fines expropiatorios por los planes, y su limitación en el tiempo (Art. 58).

El Título VIII, Del Régimen de las Infracciones Administrativas, establece el carácter de tales de todo acto contrario al Plan Nacional y *sus* desagregados (Art. 59) así como las diversas sanciones a aplicar (Art. 60) y sus modalidades (Arts. 61 a 68).

Por último, el Proyecto de Ley trae un Título IX, de Disposiciones Transitorias y finales (Arts. 69 a 76).

En suma, el Proyecto de Ley para la *Ordenación* del Territorio en sus 76 artículos, regula básicamente en 18 artículos, los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio, así como su gestión, ejecución y control (Arts. 6 a 24); en 15 artículos, las Áreas bajo Régimen de Administración *Especial* (Arts. 25 a 40); en 19 artículos la Ordenación Urbanística del territorio (Arts. 45 a 54); en 4 artículos el Régimen de la Propiedad en la Ordenación del Territorio (Arts. 55 a 58); en 4 artículos, algunos aspectos de la organización administrativa en la materia (Arts. 41 a 44); y en 10 *artículos* el régimen de los ilícitos administrativos en la materia (Arts. 59 a 68). En global, más que un Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio, se trata de un Proyecto que busca regular la ordenación territorial y urbana del país.

Ahora bien, frente a este Proyecto planteamos a la Comisión Especial del Senado el interrogante de si en realidad regula en forma completa y comprensiva los aspectos fundamentales de la ordenación del territorio y de la ordenación urbanística, y cuáles, en su caso, serían sus lagunas. Para responder a este interrogante resulta indispensable precisar el concepto de ordenación del territorio y sus implicaciones, como política estatal que requiere de un régimen legal.

II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *El concepto de ordenación territorial*

La ordenación de la ocupación del territorio, como política estatal, ha sido el resultado de la incorporación progresiva de perspectivas espaciales en las técnicas tradicionales de planificación económica y social a escala nacional. Esta perspectiva de la *intervención* del Estado en el proceso *económico*, por supuesto, no es nueva, aun cuando puede decirse que su formulación es relativamente reciente.

Una de las definiciones clásicas de la ordenación territorial la formuló Claudius Petit, Ministro de Urbanismo y Reconstrucción de Francia en el año 1950, cuando este país estaba en su proceso de reconstrucción después de la posguerra. Petit definió en ese momento la política de ordenación del territorio como “la búsqueda en el

ámbito geográfico de Francia de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas” (citado por André de Laubadère, *Droit Public Economic*, París 1979, p. 322). Esta definición ha sido, hasta ahora, la que más o menos ha sido repetida por todos los que se han ocupado de este proceso político. Quizás podría complementarse con otra *definición* de uno de los urbanistas más destacados de este siglo, Le Corbusier, quien definió la Ordenación del Territorio como “La organización, en el suelo, de los establecimientos humanos, de manera de satisfacer mejor las aspiraciones humanas” (cit. por Conseil d'Europe, *Aménagement du Territoire, Probleme européen, Rapport de l'Assemblée Consultative*, 1968, p. 28).

Del análisis de ambas definiciones podrían sacarse las ideas centrales envueltas en esta política: en ambas se plantea, por una parte, la necesaria repartición de recursos humanos y de recursos económicos en el espacio, y por otra parte, la necesidad de organizar ese espacio para lograr una adecuada repartición de estos recursos humanos y económicos, en función de los recursos naturales renovables existentes en el territorio y con el objeto de satisfacer las aspiraciones humanas.

Coinciden con esta noción general J. M. Auby y Robert Ducos-Ader, al definir la Ordenación del Territorio como “la *búsqueda* que tiene por objeto organizar y repartir en el cuadro geográfico de un país, las diversas actividades humanas, en función de una normalización de las necesidades del individuo y de la colectividad”. (Véase su *Droit Administratif*, París 1973, p. 686).

Esta noción general de Ordenación del Territorio extraída de ambas definiciones, desde los años cincuenta se configura como una política estatal, que los Estados, en forma consciente o inconsciente han venido asumiendo, mediante la cual se busca coordinar toda medida del sector público que pueda tener influencia, directa o indirecta, en la utilización del espacio pues, en definitiva, puede decirse que el territorio se ve afectado por casi todas las actividades del sector público y, por supuesto, también por casi todas las actividades del sector privado.

Como política estatal, se trata, siempre, de una política de largo plazo, pues no se puede resolver el problema de la *ocupación* ordenada del territorio en el corto plazo o en el mediano plazo. Siempre tiene que tratarse de una política de largo plazo.

Planteadas en estos términos la noción de Ordenación del Territorio es evidente que esta política no se limita a tratar problemas específicamente urbanos y del urbanismo, aun cuando, sin duda, fueron los urbanistas y los arquitectos los que por primera vez se plantearon el problema de la ordenación del territorio. Esta política tiene que ver, además de con los problemas urbanos o urbanísticos, con los problemas de localización industrial, de ordenación rural, de reforma agraria, de conservación y protección del ambiente. Se trata, por tanto, de una concepción que rebasa, en mucho, el *tradicional* ámbito urbano, pues con esta política se busca la ordenación general del desarrollo espacial de una sociedad, pues el desarrollo impli-

ca, como sucede en casi todas las actividades humanas, ocupación en una forma u otra, del territorio. Por eso, esta política debe tener en cuenta múltiples factores que siempre transforman la sociedad y aseguran utilizar el espacio.

En las recomendaciones que el Consejo de Europa formuló en esta materia hace algo más de una década, se precisó como objetivo de la ordenación del territorio “asegurarle al hombre y a sus comunidades, en una perspectiva a largo plazo, las mejores condiciones de vida materiales y morales, en un ambiente agradable y favorable al libre desenvolvimiento de la personalidad” (loc. cit. Recomendación 525, pág. 10). De acuerdo a esta noción, resulta, por tanto, que la ordenación del territorio, como política estatal que se ha venido aplicando en muchos países europeos, busca una rectificación de las estructuras, que han venido siendo el resultado de un crecimiento económico más o menos espontáneo y de una explosión demográfica a veces incontrolada, para darles una configuración más adecuada al interés común. Con esta política de ordenación del territorio, en definitiva, se busca modificar las condiciones económicas y sociales de un país. Por tanto, es algo mucho más complejo que el problema urbano, la ordenación urbana y el simple establecimiento de un sistema de ciudades.

Ahora bien, en todos los países en los cuales se ha aplicado esta política, ha habido una serie de motivaciones *detrás* de la misma. En primer lugar, la repartición geográfica racional de las actividades económicas y de allí qué la localización y la desconcentración industrial siempre estén ligadas a la política de Ordenación del Territorio. En segundo lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre los centros urbanos y el campo, que ha provocado la migración rural hacia las grandes ciudades, con la consiguiente marginalidad de las ciudades. En tercer lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre las diversas regiones de un país que ha provocado un desarrollo y crecimiento desigual y la aparición de regiones deprimidas. En cuarto lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre el centro, la metrópoli, y el resto del país. Con la política de ordenación del territorio, se busca restablecer, si se quiere, los equilibrios rotos en todos esos campos.

Estas motivaciones, por supuesto, se plantearon con carácter dramático en Europa a comienzos de los años cincuenta, por la necesidad de reconstruir los países en forma acelerada. Ello *provocó* que se llevaran a la práctica soluciones que luego se han propagado en otros países.

El problema se planteó basándose en la observación que mostraba la hiperconcentración de hombres, *de* actividades y de capitales en una metrópoli, como París, en relación al resto del país. De allí el célebre libro de D. R. Gravier, muy importante en el estudio de la Ordenación del Territorio, denominado París y el Desierto Francés (a947). Se constataba, en efecto, que el resto de Francia era un desierto en relación a una sola concentración económica, administrativa, humana y financiera que era París. Esa concentración había producido, por supuesto, una desventaja o una situación de inferioridad de otras regiones y ciudades.

En base a estas realidades, esta política, que se inicia en Francia, tenía por objeto, en primer lugar, intentar frenar la concentración asfixiante alrededor de los polos de actividad tradicional del país, *particularmente* París y la región parisina; en se-

gundo lugar, equilibrar el crecimiento urbano, repartiéndolo en un mayor número de ciudades y, por tanto, en desconcentrar la concentración urbana de la región parisina; en tercer lugar, provocar una mejor utilización del espacio y de los recursos naturales renovables, en beneficio de la población residente en zonas rurales, para así evitar o mitigar la migración hacia las ciudades y controlar el crecimiento de las propias ciudades; y cuarto lugar, intentar alcanzar, de un modo general, un desarrollo equilibrado sobre el conjunto del territorio utilizando el espacio de manera óptima a las necesidades de la población (Cfr. André de Laubadère, *op. cit.*, p. 322 y ss.).

El problema, por supuesto, en otro contexto, se plantea también en nuestro país, provocado por la *explosión* demográfica, el fenómeno de urbanización, la concentración económica, el centralismo político administrativo y la crisis del medio rural. De allí, este proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio.

Conceptualmente, el Proyecto de Ley define la ordenación del territorio cuyo proceso busca regir (Art. 1º), en forma *correcta*, de acuerdo a la noción que antes hemos expuesto. En tal sentido, el Artículo 2º de la Ley entiende por ordenación del territorio:

“... la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral”.

En líneas generales, además, esta definición sigue las que se han formulado en el país al propugnarse la sanción de una ley que *regule* el proceso. Así, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, en 1980 al formular las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio, señalaba que “La Ley debe tener por objeto establecer, dentro de la política de desarrollo integral de la Nación, los principios rectores de la ordenación de su territorio, a los efectos de lograr una equilibrada ocupación del mismo, la atenuación de los desequilibrios regionales y la adecuada localización, en el territorio nacional de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, en función de la protección del ambiente y de los intereses colectivos e individuales del hombre” (véase su trabajo *El Sistema de Economía Mixta. Libertad económica. Planificación y Ordenación del Territorio*, Caracas 1980, p. 154).

2. Antecedentes políticos del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio

Ahora bien, la ordenación del territorio, como política que tiende ordenar y distribuir en el espacio, las actividades económicas y humanas en la forma más adecuada, teniendo en cuenta las aspiraciones individuales y colectivas y la protección de los recursos naturales es, sin *duda*, una necesidad que se deriva de esa desigualdad de población, de esa disparidad en el empleo, de esa desigualdad de nivel de vida, de esa concentración urbana que hemos sufrido en nuestro país.

Políticamente, sin embargo, aun cuando resulta una necesidad, hasta hace pocos años no se había definido una *acción* pública en el campo de la ordenación del terri-

torio. Había *manifestaciones* aisladas, pero no había habido una manifestación pública formal sobre una política de la ordenación del territorio, como la que resulta de la aprobación por la Cámara de Diputados de este Proyecto de Ley.

Debe destacarse, sin embargo, que las definiciones públicas sobre la materia comienzan en 1974 y la primera *manifestación* está en los considerandos del Decreto N° 168 de 11-06-74 destinado a crear una Comisión para la definición del programa gubernamental de viviendas (*Gaceta Oficial* N° 30.424 de 11-06-74). Aun cuando su objetivo era otro, en sus considerandos se definieron, por primera vez, a nivel público, los objetivos de una política de ordenación del territorio.

El Decreto señalaba que la *mencionada* Comisión debía formular el programa de vivienda:

“En el marco de una política integral de desarrollo espacial que debía corresponderse con los siguientes aspectos:

- 1) “Una mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas”;
- 2) “Un desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre *las* grandes ciudades y el resto del país”;
- 3) “Un impulso eficaz y coordinado al desarrollo del sector agrícola, que mejore las condiciones de habitabilidad del agro venezolano y cree las infraestructuras adecuadas para el fomento de las actividades del sector”;
- 4) “El uso más racional de los factores productivos y fundamentales del factor humano, con miras a estimular el empleo”, y
- 5) “La desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y *culturales* necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades”.

Estos considerandos del Decreto N° 168, constituyeron el primer acto oficial y público mediante el *cual*, quizás sin quererse, se definió lo que podría ser, en nuestro país, los objetivos de una política de ordenación de un territorio.

Antes, sin embargo, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31-05-74 (*Gaceta Oficial* N° 30.412 de 31-05-74), por otra parte, se anunció la presentación al Congreso de una Ley de Ordenación del Territorio, la cual tendría “por objeto establecer los patrones para una óptima utilización del espacio físico mediante la racionalización del uso del territorio nacional y su vinculación a las exigencias del elemento humano que los disfruta”.

Por esa misma época se produjo otra manifestación pública de importancia en materia de definiciones políticas en torno a la ordenación del territorio, y fue en la comunicación de 2 de septiembre de 1974, mediante la cual el Presidente de la República devolvió al Congreso el Proyecto de Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente que había sido sancionado el 1° de agosto *del* año 74, a

los efectos de su reconsideración por el órgano legislativo. En esta comunicación, por primera vez se incorporó, dentro del lenguaje político oficial; la idea de ordenación al territorio, y podría incluso decirse que la razón fundamental por la cual se devolvió la Ley de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente al Congreso, fue porque esa Ley se había redactado en forma aislada frente al problema de la ordenación del territorio, considerándose, al contrario, que la *política* de Conservación, Mejoramiento y Protección del Ambiente debía estar encuadrada en una política más general, de ordenación del territorio, la cual debía comprender, no sólo los problemas relativos a la conservación del ambiente, sino problemas tales como la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc.

En efecto, según la opinión del Presidente de la República, la Ley sólo atacaba un aspecto del problema general que debía regular y, decía en la comunicación, luego de una serie de consideraciones, que lo obligaban a “sostener que el problema de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, al que atiende de manera *preferente* la Ley, es sólo un aspecto de una problemática más amplia y compleja en la cual es imposible inadvertir cuestiones como desconcentración industrial, aprovechamiento racional de los recursos naturales, planificación de la población y de los asentamientos humanos; utilización racional de las fuentes energéticas para garantizar la armonía entre las necesidades del hombre y del medio; ordenación territorial; proceso de regionalización del país, y, en general, desarrollo de una educación y de una cultura que propenda al mejoramiento de la calidad de la vida de los venezolanos de hoy y de las generaciones futuras”. Agregaba el Presidente de la República que la Ley sancionada por el Congreso, era “incompleta, pues deja de regular otros factores (además de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente) que inciden sobre el problema y constituyen cuestiones de necesaria consideración”. En otras partes de esta comunicación señalaba: “En este orden de ideas, la planificación del desarrollo debe efectuarse dentro del marco espacial que implemente la ordenación del territorio y nos permita establecer jerarquías y funciones al sistema de ciudades...”.

La Ley Orgánica del *Ambiente*, de julio de 1976 (*Gaceta Oficial* N° 31.004 de 16-06-76), *recogió los principios* que el Presidente de la República expuso en su comunicación del año 1974, y vincula, sin duda, toda la problemática del ambiente con las más amplias de la ordenación del territorio. Inclusive, a los efectos de la Ley, dice el Artículo 3°: “La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá: 1) La ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamiento y desconcentración económica en función de los valores del ambiente” y luego, en el Artículo 7° al hablar del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, dice que deberá contener, “1) La ordenación del territorio nacional”; es decir, de nuevo menciona, en primer lugar, la problemática de la ordenación del territorio.

Posteriormente, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central, de diciembre de 1976 (Gaceta Oficial N° 1.932 Extraordinaria de 28-12-76), en abril de 1977 comenzó a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se precisaron aún más, en el sector público, los elementos básicos de la política de ordenación del territorio.

En efecto, al *regular* las competencias de los Ministerios, es la Ley Orgánica de la Administración Central la que *precisa* diversas competencias de organismos públicos en *materia* de ordenación territorial. En efecto, en su Artículo 47, Ordinal 6°, atribuye a CORDIPLAN, la facultad de “Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial a escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico”. A la vez, la Ley Orgánica, en su Artículo 36, Ordinal 6°, atribuyó al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la facultad de “cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes”. Dicho Artículo le atribuyó, además, la facultad de formular, controlar y vigilar la política del uso de la tierra y las autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales. El ordinal 7° del mismo Artículo le atribuyó, además al Ministerio, “La elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra”.

Otra de las funciones *del* Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo al Ordinal 20 del Artículo 36 de la Ley es “La adecuación y coordinación de las actividades de la *Administración* Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y, en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación del territorio, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas”.

En esta forma, con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en la Ley Orgánica de la Administración Central, se crea, además, en nuestro criterio, la autoridad nacional para la ordenación del territorio.

Sin embargo, y *directamente* relacionado con el proceso de regionalización, se atribuye a CORDIPLAN la facultad de “Coordinar las actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica”.

En todo caso, *sin duda*, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ejercer la autoridad en el campo de la ordenación del territorio, y por ello, en su Plan de Acción definido en 1977, se incorpora “la ordenación de la ocupación del territorio nacional” como uno de sus Programas Básicos, y se dice: “La distribución de la población, así como de las propias actividades de

producción de bienes y servicios, ante la dinámica del crecimiento económico como consecuencia de la puesta en marcha de las políticas de desarrollo económico, pueden generar transformaciones no deseables del equilibrio que debe existir entre las áreas urbanas y las áreas rurales, al demandar nuevas áreas de ocupación. Este *proceso* debe ser dirigido mediante instrumentos de planificación que definan y concreten la utilización de los recursos naturales renovables y de los espacios geográficos, en concordancia con la política de desarrollo económico de nuestro país” (MARNR, Plan de Acción 1977, pág. 8).

Posteriormente, en 1979, al crearse los Gabinetes Sectoriales previstos en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Central, se creó el Gabinete Sectorial de Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico (Decreto N° 133 del 31-03-79).

De lo anteriormente señalado puede concluirse que en el sector público, quizás sin quererlo porque no había un *criterio* claro y determinado tendiente a establecer los instrumentos legales *básicos*, en la última década se ha venido delineando una política de ordenación al territorio legalmente establecida, así como la autoridad administrativa de la ordenación del territorio.

Una Ley como la *proyectada*, vendría, por *tanto*, a completar el proceso.

3. Objetivos de la Ordenación del Territorio 3

Ahora bien, una política de ordenación del territorio, como la que se busca definir y regular en el Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados, debe tener unos objetivos precisos, los *cuales* pueden resumirse, según lo establecido en las *Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio* elaboradas en 1980 por Allan R. Brewer-Carías, (Base 2, loc. cit., p. 154 y 155), en la forma siguiente:

1. La definición de los mejores usos de los espacios, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, *industrialización*, desconcentración económica y poblamiento;
3. La mejor distribución de la riqueza que *beneficie* prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas;
4. Un *desarrollo* regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
5. Un desarrollo agrícola y el ordenamiento rural, para mejorar las condiciones de habitabilidad del agro y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de las *actividades* del sector;
6. El uso más racional *de* los factores productivos y fundamentalmente, del factor humano, con miras a estimular el empleo;

7. El proceso de *urbanización* y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades.
8. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico *más* equilibrado y un *racional* aprovechamiento de los recursos naturales;
9. La *definición* de los corredores o grandes líneas y redes de transporte;
10. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, de los suelos, de los recursos *forestales* y demás recursos naturales renovables;
11. La descentralización y *desconcentración* administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.

Estos objetivos implican, necesariamente, una serie de áreas de acción política del Estado en materia de ordenación del territorio, que no sólo exige comprometer a todo el *sector público* en su aplicación, sino también a los particulares, pues 'todo el desarrollo nacional está comprometido en la ocupación de un territorio. Sin embargo, particularmente implica controlar las actividades del Estado que tienen mayor relación con la ocupación del espacio y del territorio. Por ello pueden identificarse una serie de áreas de acción específicas que forman parte, por esencia, de la política de ordenación del territorio.

A. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables

En primer lugar, forma parte esencial de la política de ordenación del territorio, las actividades estatales de *protección del ambiente y de conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales* renovables. Estos son escasos, y su uso racional debe encuadrarse en una política de largo plazo.

Por tanto, una política, por ejemplo, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, es una política de ordenación del territorio. Con razón se ha dicho que es la condicionante hidráulica, la que más influye en la ocupación del territorio (véase Jean Lavasse, *La organización del espacio*, Madrid 1975, pág. 37). Por ello, toda decisión pública que implique cualquier aprovechamiento del agua exige su integración en una *política* de ordenación del territorio. Lo mismo puede decirse respecto de los otros recursos naturales renovables: no se puede establecer, por ejemplo, un parque nacional o una zona protectora, aisladamente de la política de ordenación territorial.

En este sentido, por ejemplo, las decisiones respecto al abastecimiento de agua a las poblaciones, hasta ahora adoptadas aisladamente por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (piénsese, por ejemplo, en los trasvases efectuados para el abastecimiento de Caracas), en el futuro tendrán que enmarcarse en un plan imperativo y obligatorio de carácter nacional, que las oriente.

Por tanto, una Ley de Ordenación del Territorio como la proyectada, debe necesariamente ubicar esta política pública en la jerarquía política que tiene y debe, por ejemplo, cambiar el concepto de la Ley Orgánica del Ambiente. No es que la ordenación del territorio esté comprendida en la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente como lo dice dicha Ley (Art. 3º, Ord. 1º) y que la ordenación del territorio deba formar parte de un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; sino que la situación es viceversa: la política ambiental es una pieza de la política de ordenación del territorio, y el Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, así como el Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, constituyen planes especiales desgajados del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

En consecuencia, una Ley de Ordenación del Territorio necesariamente tiene que incidir, por ejemplo, en la actual legislación ambiental y de recursos naturales renovables (Ley Orgánica del Ambiente y Ley Forestal de Suelos y Aguas). El Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio, en este sentido, presenta esta falla conceptual: está elaborado al margen de la Ley Orgánica del Ambiente, cuando materialmente debería implicar en *paralelo* la reforma de dicha Ley para cambiarle su concepto, y enmarcar la política ambiental dentro de la política de ordenación del territorio como una pieza fundamental que es de ésta. Para ello resulta esencial otorgarle al Proyecto la categoría de Ley Orgánica.

B. La explotación de los recursos naturales no renovables

Otro aspecto que también debe quedar abarcado por la política de ordenación del territorio es el relativo a las explotaciones mineras y de hidrocarburos. No pueden tomarse, aisladamente, por el Ministerio de Energía y Minas, por las empresas operadoras de la industria *petrolera* nacionalizada o por las Corporaciones de Desarrollo Regional, decisiones que impliquen ocupación del territorio para exportación de recursos naturales no renovables, y al contrario, estas decisiones deben adoptarse en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que se adopta.

Un Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, por tanto, debería necesariamente incidir en el ejercicio de las competencias públicas en materia de explotación de los recursos naturales no renovables, particularmente, los de hidrocarburos, que tienen la mayor importancia para el país. Sólo basta mencionar, por ejemplo, que el desarrollo de la faja petrolífera del Orinoco, que exige políticas de largo plazo en la *ocupación* ordenada de una extensa parte del territorio nacional que abarca varios Estados, debería plantearse como una de las piezas esenciales de la política que busca ordenar la Ley. Asimismo, por ejemplo, la explotación de los recursos mineros en Guayana requieren de una atención prioritaria y mención expresa en la Ley, en virtud de la importancia que tiene para el desarrollo industrial del país todo.

El Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados, no incide directamente en estos aspectos claves de la política de Ordenación del Territorio de nuestro país.

C. *El mejoramiento del medio rural*

Forman parte, también, de la política de ordenación del territorio, las políticas estatales de mejoramiento del medio rural, en particular de reforma agraria y de equipamiento e infraestructuras agrícolas. Hasta ahora, ha sido el Instituto Agrario Nacional quien, aisladamente, ha *determinado* la localización de los asentamientos campesinos y el desarrollo de ciertos sistemas de riego; y ha sido el Ministerio de Agricultura y Cría quien, también aisladamente, ha desarrollado una importante tarea en el campo de la vialidad agrícola.

Estas actividades, sin embargo, definidas de una política de ordenación del territorio, tendrán necesariamente que *encuadrarse* en la misma, respetándose las áreas del territorio a las cuales se defina una *vocación* distinta a la rural.

Por tanto, todo el proceso *de* reforma agraria, *desarrollado* en forma autónoma en nuestro país desde los años sesenta, con una Ley de Ordenación del Territorio, debe ser reorientado, y comenzar a formar parte de la política nacional de ordenación territorial, si se quiere que la agricultura, además de ser un factor de producción nacional, contribuya a la racional ocupación del territorio, contribuyendo al freno del éxodo rural.

El Proyecto de Ley no trae, tampoco, *regulación* concreta alguna sobre esta materia y su incidencia en la normativa de la Ley de Reforma Agraria, lo cual estimamos es indispensable.

D. *El desarrollo de los transportes*

Uno de los factores que más contribuyen a la ocupación del territorio, es el desarrollo de los medios de comunicación. Así, el trazado de una carretera o autopista o de una línea de ferrocarril y la localización de un puerto o de un aeropuerto tienen una influencia *decisiva* en materia de ocupación del territorio. De allí, que todas las decisiones estatales en el campo de los transportes y del desarrollo de las vías de *comunicación*, sean una de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Como consecuencia de ello, definida esta política, no podrá seguir siendo el Ministerio de Transporte y Comunicaciones quien, aisladamente, tome las decisiones pertinentes en estos campos.

Por tanto, paralelamente a una Ley de Ordenación del Territorio, debe comenzar a llenarse el vacío existente en la legislación nacional, en el sentido de que debe dictarse una Ley de Carreteras o de Transporte Terrestre, dada la insuficiencia de la vigente Ley de Tránsito Terrestre.

Por otra parte, para someter la política de transporte (aéreo, terrestre, fluvial, y marítimo) a una más amplia de ordenación del territorio, el Proyecto de Ley debe prever en este campo, como en los anteriormente mencionados, mecanismos de integración interinstitucional de políticas, lo cual no hace.

E. La localización industrial

Otro de los aspectos primordiales de la política de ordenación del territorio es la localización industrial y todas las *decisiones* que *deben* adoptarse en torno a ella: desconcentración económica, a través de estímulos o mediante el traslado forzoso de industrias; prohibiciones de establecimiento de industrias en áreas determinadas; y creación de parques o *zonas* industriales.

Estas decisiones no pueden, tampoco, seguirse adoptando aisladamente por el Ministerio de Fomento, la Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria o las autoridades *locales*. Por ejemplo, en materia de zonas o parques industriales, fueron los Concejos Municipales o Corpoiindustria, aisladamente, quienes decidían el *establecimiento* de una zona o urbanización industrial, pero sin tener presente la existencia o no de agua suficiente o de un sistema adecuado de vías de comunicación. Las decisiones en esta materia, por tanto, también tendrán que estar guiadas por la política de ordenación de territorio.

En consecuencia, una legislación como la proyectada, de ordenación del territorio tiene que tener previsiones e *incidir* en la deficiente legislación industrial de la actualidad, establecida básicamente a través de Decretos Leyes. Es precisamente una Ley de Ordenación del Territorio la que debería regular los aspectos básicos de la localización industrial, eliminando el carácter de emergencia de las regulaciones actuales. El Proyecto de Ley, sin embargo, nada establece en este aspecto esencial de la política.

F. El proceso de urbanización

Por supuesto, el proceso de urbanización, es decir, la ocupación del territorio por asentamientos humanos más o menos estables, es otra de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Por tanto, el establecimiento de los límites de expansión o crecimiento de las ciudades no es realmente un problema urbanístico, sino de ordenación del *territorio*. Saber hasta dónde debe o puede llegar el límite de una ciudad y cuáles inmuebles pueden ocuparse por asentamientos humanos, realmente es un problema nacional o regional, y bajo estos ángulos debe tratarse. No pueden, aisladamente, las autoridades locales seguir estableciendo cuál es el ámbito de lo urbano, sino que ello ha de corresponder a las autoridades de la ordenación del territorio. Por supuesto, una vez determinado el ámbito de crecimiento de una ciudad, la regulación urbanística concreta en ese ámbito corresponde a las autoridades locales.

Por ello, el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio dictado por Decreto N° 2.445 del 15 de noviembre de 1977, establecía expresamente que los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos *Naturales* Renovables, y del Desarrollo Urbano, debían, mediante resolución conjunta determinar las áreas de expansión de las ciudades. “Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio de Desarrollo Urbano ela-

borará el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (Art. 3º).

Conforme a esta orientación el *Proyecto* de Ley establece en el Artículo 48, Párrafo Primero, que: “Las áreas de expansión de las ciudades serán definidas conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Urbano y por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”.

G. El equipamiento físico

Por último, todas las actividades que impliquen equipamiento físico del territorio, con motivo del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de la explotación de los recursos naturales no renovables; del desarrollo agrícola; del desarrollo de los transportes y vías de comunicación; de la localización industrial; y del proceso de urbanización deben, asimismo, quedar enmarcadas dentro de la política de ordenación del territorio; y sobre estas actividades también tiene que incidir la regulación legal proyectada.

III. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN

La política de ordenación del territorio, *necesariamente*, incide en su aplicación, en la planificación. Siendo una *política* de largo plazo, tiene, por tanto, que ser planificada. Por ello la actuación pública en *materia* de ordenación del territorio, debe estar siempre vinculada al Plan. Esta es, sin duda, la orientación del Proyecto de Ley, al precisar en su Artículo 3º lo siguiente:

Artículo 3º. Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a) La elaboración y aprobación de *los* planes de ordenación del territorio; y
- b) La gestión, ejecución y control *de* dichos planes.

Ahora bien, la política de ordenación territorial ha provocado que la misma planificación tradicional haya adquirido una nueva dimensión.

1. Una nueva dimensión de la planificación

En efecto, la ordenación del territorio, como política estatal, ha dado una nueva dimensión a la planificación, pues implica una planificación en el espacio de largo plazo. Por tanto, incorpora al *factor* temporal tradicional de la planificación económico-social, el aspecto espacial, dándole a la vez una nueva dimensión a los planes territoriales.

Tradicionalmente, la planificación *económica* y social no tenía una concreción espacial, y la planificación territorial se reducía a los planes urbanos.

Con la política de ordenación territorial, sin embargo, se tiene conciencia de que el plan territorial no se agota en los planes urbanos y que un plan de ordenamiento territorial debe abarcar actividades no urbanas, de carácter agrícola, carácter

minero o de explotación forestal. Por tanto, lo urbano no es el único objetivo de la ordenación del territorio, aun cuando lo abarque. Por tanto, lo urbano quedó como parte del problema, no como la esencia del mismo.

Esta clasificación entre lo territorial, más amplio, y lo urbano, más restringido, sin embargo, es relativamente reciente. Dos décadas atrás, la ordenación del territorio se vinculaba casi sólo con lo urbano, y por ello, los proyectos de Ley que se elaboraron en esta materia en el Ministerio de Obras Públicas, en los años sesenta, fueron Proyectos de Ley de Ordenamiento *Territorial* y Urbano. El panorama ahora está más claro, y en lugar de regular todo en una Ley, en realidad el país necesita más bien una Ley de Ordenación Urbanística y otra de Ordenación del Territorio.

La planificación territorial o espacial, en este sentido de ordenación del territorio, implica previsiones a largo *plazo*, como *estrategia* o política, que supera los lapsos medianos *tradicionales* de la planificación económica y social.

Además, la ordenación del territorio exige, necesariamente, una planificación del desarrollo a escala regional. En cambio, esta no ha sido indispensable, en nuestro país, para la planificación económico-social.

Por último, la ordenación del territorio, como política de largo plazo, lleva a que se tengan que incorporar a la propia *planificación* nacional de *carácter* económico y social, elementos de carácter espacial. Por tanto, ante una política de ordenación del territorio, no basta con elaborar, por ejemplo, un plan del sector manufacturero, o un plan del sector agrícola, si no hay, en ellos, elementos espaciales que establezcan claramente la localización y el desarrollo de determinadas regiones, en relación a esas actividades de carácter económico. Por tanto, la política o los planes de ordenación del territorio, van a provocar, necesariamente, que se incluya la ordenación del territorio en los planes sectoriales.

Finalmente, y dentro de esta nueva dimensión *de* la planificación, la política de ordenación del territorio le ha reafirmado a la planificación territorial su carácter imperativo.

En efecto, contrariamente a lo que sucede en materia de planificación económico-social en un sistema de economía *mixta* como el nuestro, en el cual la planificación es, en principio, imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, en el campo de la planificación físico-espacial o territorial, la planificación siempre es imperativa, tanto para el sector público como para los particulares. Esta imperatividad siempre ha existido, en principio, a nivel urbanístico, pero deberá reafirmarse en los niveles nacionales y regionales.

No tendrá sentido un Plan Nacional de Ordenación del Territorio o los planes regionales y por supuesto, los urbanos, si éstos no fueran estrictamente obligatorios tanto para los órganos estatales como para los particulares.

Este principio lo recoge, acertada y *repetidamente*, el Proyecto de Ley al establecer en sus Artículos 6, 21 y 55, lo siguiente:

Artículo 6. Los planes previstos en esta Ley entrarán en vigencia una vez publicado su acto de aprobación definitiva en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

Artículo 21. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios; las Instituciones, Corporaciones o Entidades de carácter público, así como los particulares y las Entidades de carácter privado están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Artículo 55. Los planes de ordenación del territorio regulan el uso del derecho de propiedad, quedando ésta vinculada al destino fijado por los mismos...

Ahora bien, precisamente por este carácter imperativo de la planificación territorial que regula el Proyecto de Ley, en el mismo deberían incorporarse normas que regulen, con *precisión*, el proceso de elaboración de los planes, y en el mismo, prever los mecanismos de consultas privadas y públicas que en esta materia son indispensables. El Proyecto sólo regula insuficientemente esta materia en cuanto a los Planes Rectores de Desarrollo Urbano (Art. 47, Parágrafo Segundo).

En todo caso, por estos efectos *obligatorios*, por supuesto, los planes deben ser de acceso público, como lo prevé el Proyecto de Ley (Art. 17).

2. Los niveles de la planificación territorial

La política de ordenación del territorio, como política de largo plazo y como nueva dimensión de la planificación, se desarrolla, necesariamente, en diversos niveles territoriales: nacional, regional y local.

Por ello, el Proyecto de Ley establece en su Artículo 4º, lo siguiente:

Artículo 4. Son instrumentos de ejecución de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en que éste se desagrega:

- a) Los Planes Regionales *de* Ordenación del Territorio.
- b) Los Planes Rectores de Desarrollo Urbano.
- c) Los Planes de Desarrollo *Urbano* Local.
- d) Los Planes *de* las Áreas bajo Régimen de Administración Especial.
- e) Los demás planes de *ordenación* del territorio que demande el proceso de desarrollo del país.

A. La política y el Plan Nacional

En primer lugar, el Proyecto de Ley plantea la posibilidad de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Arts. 4 y 7). Debe señalarse, sin embargo, que no hay

consenso, ni en las experiencias comparadas de planificación territorial ni en quienes han discutido el problema de la ordenación del territorio en nuestro país, sobre la posibilidad misma de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Para algunos, sería una versión espacial del Plan de Desarrollo Económico y Social y para otros, constituiría una política de ocupación del territorio, que se basa en las previsiones del plan económico y social, pero que tiene su propia individualidad.

En todo caso, es claro que debe tenderse a una *vinculación* entre todos los mecanismos de planificación, dentro de un Plan Nacional. Por ello, por supuesto, si se establece a nivel nacional un Plan de Ordenación del Territorio, éste tiene que estar vinculado al Plan de la Nación, y ser, sin duda, hasta cierto punto, la versión o la expresión cartográfica y física de ese plan de desarrollo económico y social.

El contenido de un Plan Nacional de Ordenación Territorial, por supuesto, no podría ser otro que un contenido de carácter general donde se establezcan los lineamientos generales para la mejor utilización del suelo, para controlar y organizar la expansión urbana, para delimitar las grandes áreas y espacios verdes, para establecer los lineamientos de la preservación del ambiente, de la atracción industrial, del desarrollo turístico, etc. Es decir, se trata de un Plan donde deben preverse los grandes lineamientos de la utilización del espacio, ordenando el territorio de acuerdo a los imperativos que exige el óptimo aprovechamiento de ese territorio y aprovechándose, también, las mayores ventajas económicas y sociales de las actividades que se localicen en ese territorio (Cfr. Conseil d'Europe, op. cit., pág. 27).

Lo cierto es que un Plan Nacional de Ordenación del Territorio tiene un destinatario básico: Sin duda, no es el sector privado, sino el sector público, porque si en el país hay y ha habido un desequilibrio y un *proceso* de ocupación irracional del territorio, ello se debe al propio Estado. Puede decirse que el Estado, directa o indirectamente, ha sido el primer degradador del ambiente y es el primer ocupador del territorio porque, en definitiva, aun cuando sean particulares los que actúan y ocupen el territorio, ello es posible porque el Estado lo autoriza, lo permite o, simplemente, no lo controla.

Por ello, el primer destinatario de un Plan Nacional de *Ordenación* del Territorio y de una Ley de Ordenación del Territorio, tiene que ser el sector público. Este Plan Nacional, por ejemplo, cuando establezca los lineamientos para la adopción de decisiones básicas tendientes a determinar cuál es el destino de las distintas zonas del país, agrícolas, mineras, industriales, turísticos, administrativos, mixtos, etc., su destinatario será el Estado; o cuando establezca los grandes trazados de vías de comunicación, puentes, autopistas, carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, etc., su destinatario será el Estado. El Plan, en realidad, lo que busca es ordenar la acción del sector público, pues lo que no puede seguir sucediendo es que, por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por su cuenta, defina el trazado de línea de ferrocarril y defina dónde debe estar localizado un aeropuerto; y que el Ministerio de Desarrollo Urbano, por ejemplo, establezca determinados criterios de

urbanización para las ciudades; o que el Ministerio de Fomento, por ejemplo, determine aisladamente los criterios de localización industrial; o que CORPOINDUSTRIA, también aisladamente, determine dónde debe construirse un parque industrial. La actuación aislada de los organismos públicos en estos casos, hasta ahora, ha constituido un elemento degradante del territorio. Por tanto, todos esos lineamientos implícitos en la ordenación del territorio tienen como destinatarios al sector público, porque en definitiva, el sector privado, también, actúa por autorización, permiso o licencia del sector público.

Dentro de esta orientación, por tanto, un Plan Nacional de Ordenación del Territorio debe contener los grandes lineamientos del uso o destino del suelo, los grandes trazados de las vías de comunicación, así como la localización de puertos y aeropuertos; las grandes obras de protección o aprovechamiento de los recursos naturales; el sistema de ciudades a nivel regional; la defensa de las fronteras; la demarcación de los grandes Parques Nacionales y zonas protectoras; la localización de los grandes complejos industriales y mineros; y la política de protección del ambiente (véase Ramón Martín Mateo, Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio en Venezuela, Caracas, 1980).

Esta es, precisamente, la orientación que recoge el Proyecto de Ley al establecer, en su Artículo 7, lo siguiente:

Artículo 7. El Plan Nacional de Ordenación del *Territorio* es un instrumento a largo plazo, sirve de marco *de* referencia espacial a los planes formulados por el Estado y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

- 1) Los usos a que debe destinarse el territorio nacional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
- 2) La localización de las principales *actividades* industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicio;
- 3) La orientación del proceso de *urbanización* y del sistema de ciudades;
- 4) El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y *mejoramiento* del ambiente;
- 5) La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
- 6) Las políticas para la administración de *los* recursos naturales;
- 7) La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de la ordenación del territorio;
- 8) La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
- 9) La localización de los grandes *proyectos* de infraestructura;
- 10) La orientación de los corredores de transporte;
- 11) Armonización de usos de los desarrollos *rurales* y turísticos.

Parágrafo Único: El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, además, las directrices especiales para la elaboración de los planes que formule el Estado de acuerdo con la *dinámica* del desarrollo integral del país.

En el Proyecto de Ley, sin embargo, falta una referencia a los planes nacionales en los cuales debe desglosarse el Plan Nacional, que se indicaba en las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación *del* Territorio (véase Allan R. Brewer-Carías, loc. cit., p 158). Allí se indicaba que el Plan Nacional se podía desglosar en Planes Rectores Nacionales de aprovechamiento de los recursos hidráulicos; de transporte; de ordenación de recursos naturales renovables; de reforma agraria; y de construcción e instalaciones de interés nacional. (Base 7).

B. La planificación regional

Por supuesto, el Plan Nacional que defina esas grandes líneas y políticas de acción, tanto pública como privada, para la ocupación del territorio, debe ser concretado, necesariamente, a nivel regional.

Por tanto, la planificación regional es quizás, el campo en el cual la ordenación del territorio adquiere real sentido. Ahora bien, no habiendo en nuestro país, hasta ahora, una política nacional de ordenamiento territorial bien definida es posible que ello haya contribuido a que los intentos de planificación regional que se han venido haciendo en los últimos años, no hayan cristalizado.

En todo caso, la política de ordenación del territorio tiene, necesariamente, un reflejo regional, al tener por objeto el restablecimiento de un equilibrio entre las regiones a escala nacional, o una mejor repartición de actividades en ellas teniendo en cuenta la vocación específica de cada región, o asegurar el desarrollo prioritario de una región en relación a otra. Por otra parte, es precisamente a escala regional que esa política tiene sentido, ya que la única forma de concretar un plan nacional de ordenación del territorio es a nivel de región. Es precisamente en los planes regionales donde puede, en concreto, establecerse las medidas específicas destinadas a orientar la localización de industrias, el establecimiento de parques industriales, la creación de parques nacionales y de un sistema de áreas verdes, la creación y desarrollo de un sistema de transporte, la localización de desarrollos agrícolas, el establecimiento de universidades y centros educativos, la ubicación de conjuntos residenciales y poblacionales, etc. (Cfr. Conseil d'Europe, op. cit., p. 27).

En esta forma, el plan regional es el que puede, en concreto, desarrollar los lineamientos generales del Plan Nacional.

Esta es la orientación que ha seguido el Proyecto de Ley luego de su discusión en la Cámara de Diputados. Por ello el Artículo 8º del mismo establece:

Artículo 8. Los planes regionales de ordenación del territorio son instrumentos a largo plazo que desarrollan las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en los ámbitos de las regiones administrativas.

Los planes regionales de ordenación del territorio contienen las directrices en las siguientes materias:

- 1) Los usos a que debe destinarse el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
- 2) La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicio;
- 3) La orientación del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
- 4) El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
- 5) La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
- 6) Las políticas para la administración de los recursos naturales;
- 7) La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de la ordenación del territorio;
- 8) La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
- 9) La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal;
- 10) La orientación de los corredores de transporte.

Sin embargo, el Proyecto de Ley no define cuál es el sistema regional del país, el cual, después de casi tres lustros de experiencia ya debería encontrar regulación legal.

C. Los planes urbanísticos

En el tercer nivel de la política de ordenación del territorio están, por supuesto, los planes reguladores urbanos, ya que la planificación urbana también forma parte del proceso de ordenación del territorio, aun cuando dentro de un ámbito más reducido de la ciudad.

Por ello el Proyecto de Ley, con razón establece en su Artículo 45 que “los Planes Rectores de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano Local, serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional correspondiente”. Se estima, sin embargo, que no es una Ley de Ordenación del Territorio la que debe establecer el sistema de planes urbanísticos, sino que ello tiene que ser materia de la Ley Nacional de Ordenación Urbanística que deberá dictarse en el futuro.

El Proyecto, sin embargo, establece elementos de este sistema de planes, y de acuerdo a sus normas a nivel urbanístico deben estructurarse planes reguladores o maestros o como los denomina el Proyecto de Ley, Planes Rectores de Desarrollo Urbano, que establezcan, en el ámbito de la ciudad, los grandes criterios para la determinación del uso del suelo urbano. En este sentido, ese Plan Rector de Desarrollo Urbano, como plan maestro debe contener las áreas de expansión y crecimiento de la ciudad; el trazado de las vías centrales de comunicación; la distribución de las

zonas urbanas y su destino; el sistema de parques, áreas recreativas y deportivas públicas; los índices generales de los servicios urbanos; el sistema de transporte, etc. (véase Ramón Martín Mateo, op. cit.).

Conforme a esta orientación, el Proyecto de Ley establece el contenido de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, en la forma siguiente:

Artículo 47. Los Planes *Rectores* de Desarrollo Urbano contendrán:

- 1) La delimitación del área urbana, la cual comprenderá las áreas de expansión de las ciudades;
- 2) La definición *del* uso del suelo urbano y sus intensidades;
- 3) La determinación de los aspectos ambientales tales como, la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
- 4) La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
- 5) El sistema de transporte *colectivo* y las principales rutas del mismo.
- 6) El sistema de drenaje *primario*;
- 7) Definición en el tiempo de las *acciones* que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
- 8) La precisión de las áreas mínimas *de* urbanización.

Estos Planes Rectores deben desarrollarse luego, mediante planes de desarrollo urbano local en los cuales debe *determinarse* la zonificación. En estos planes, que deben consistir en desarrollo de las previsiones de los Planes Rectores, como lo indica el Artículo 48 del Proyecto de Ley, deben precisarse el destino concreto de los diversos sectores del suelo urbano; las densidades de población en función de los servicios y de las obras de infraestructura urbana; las características de las edificaciones; el trazado concreto de las vías de comunicación; la ubicación de las edificaciones públicas; las dimensiones mínimas de las parcelas; las zonas libres y espacios verdes; el porcentaje de la superficie de los terrenos a urbanizar que deben ser cedidos para vías de comunicación y parques; etc.

El proyecto de Ley, sin embargo, *no* trae regulaciones adicionales sobre estos planes, y no podría traerlas pues ello es materia de una ley de ordenación urbana y no de ordenación del territorio como la proyectada. La remisión que hace el Artículo 48 a la Ley Orgánica de Régimen Municipal es insuficiente, pues ésta, en su Artículo 7º, Ordinal 3º, trae transitoriamente, escasas regulaciones que debían ampliarse. Por ello, la Comisión estima que estas normas sobre planes de ordenación urbanística deberían simplificarse, estableciéndose en la Ley solamente los principios básicos en la materia.

D. Los planes sectoriales especiales

Además del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, así como de los Planes de Desarrollo Urbano, la política de ordenación territorial exige la adopción de planes sectoriales especiales además de los que se refieren a la ordenación de lo que el Proyecto de Ley denomina Áreas bajo Régimen

de Administración Especial, para los cuales, el Proyecto de Ley prevé planes dentro del régimen de una planificación territorial especial (Art. 4º, literal e). Sin embargo, no regula sustantivamente los aspectos de esta planificación especial, quedando, sin embargo, la aprobación de los planes al órgano competente de la Administración Central (Art. 16). Por ello, se estima que deben además regularse los planes sectoriales especiales.

Así, en las Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio (véase Allan R. Brewer-Carías, loc. cit., pág. 161), se estableció que tanto a nivel regional como local podían elaborarse planes territoriales especiales los cuales debían tener por objeto fundamental, la creación, modificación, defensa o mejora de algún elemento especial del territorio de las ciudades o de los *planes* de ordenación, tales como monumentos históricos y artísticos, la protección del paisaje, los parques nacionales y las zonas de interés turístico o la creación o protección de grandes obras de infraestructura (Base 15), o la explotación de recursos naturales no renovables. Por ello, también debe preverse la posibilidad sectorial especial en ciertas áreas territoriales particulares, que resultan o pueden resultar afectadas, por los efectos de la explotación de recursos naturales renovables, como la Costa Oriental del Lago de Maracaibo o el área de la Faja Petrolífera del Orinoco.

3. *Los autoridades de planificación en materia de ordenación territorial*

El *establecimiento* de un sistema de planificación territorial a nivel nacional, regional y local plantea, necesariamente, regular tres niveles de autoridades de planificación.

A. Las autoridades nacionales

El Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio establece las autoridades nacionales de planificación en lo que concierne al Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Sin embargo, antes de comentar sus regulaciones y para comprender su alcance, conviene precisar el régimen vigente.

En efecto, la actividad de planificación en materia de ordenación del territorio a nivel nacional, en la actualidad puede decirse que está compartida entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

De acuerdo a lo establecido en el Ordinal 6º del Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central, corresponde a CORDIPLAN la atribución de “proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico”. Por tanto, CORDIPLAN debe elaborar la estrategia de largo plazo, para el ordenamiento territorial, debiendo los planes regionales elaborarse conforme a esos lineamientos.

Sin embargo, a nivel nacional, no debe olvidarse que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conforme a lo previsto en el Ordinal 22 del Artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, debe asumir las competencias atribuidas por la Ley Orgánica del Ambiente, tanto al Consejo Nacional del Ambiente como a la Oficina Nacional del Ambiente, por lo que debe “elaborar, en consulta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el

Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental” (Art. 11, Ord. 4°).

Este Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, que debe formar parte del Plan de la Nación, conforme lo previsto en el Artículo 7° de la Ley Orgánica del Ambiente, en realidad, no parece ser otra cosa que el futuro Plan Nacional de Ordenación del Territorio, tal como resulta de su contenido específico en ese mismo Artículo de la Ley Orgánica del Ambiente:

1. La ordenación del *territorio* nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El señalamiento de *los espacios* sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento;
3. El *establecimiento* de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la Ley;
4. Las normas *para* el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la Ley.

Por tanto, conforme a los lineamientos que establezca CORDIPLAN, y en consulta con dicha Oficina, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debería elaborar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, denominado Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, el cual debe formar parte del Plan de la Nación.

Este Plan Nacional de Ordenación del Territorio, o Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, es obligatorio para todos los entes públicos conforme lo establece expresamente la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que todos los organismos de la Administración Central “deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan” (Art. 6°).

Ahora bien, ante este régimen vigente, cabría preguntarse sobre lo previsto en el Proyecto de Ley, en materia de autoridades nacionales de Planificación territorial.

Este, en efecto, establece un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, integrada por diversos organismos públicos y presidida por CORDIPLAN (Art. 9), con competencias varias, entre las cuales el Artículo 10 precisa las siguientes:

1. Coordinar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes regionales.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional (Art. 9) y le corresponde coordinar la participación de los diferentes organismos para la elaboración de la propuesta y síntesis del Plan Nacional (Art. 12).

El Plan Nacional debe ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, a quien corresponde la suprema autoridad de la ordenación del territorio (Art. 5) a propuesta de la Comisión Nacional (Art. 10, Ord. 6° y Art. 15), previa consulta con el Consejo Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 13) y

con el Congreso Nacional “a través del organismo idóneo de la Cámara de Diputados” (Arts. 13 y 14).

El Proyecto prevé, además, la posibilidad de revisar y modificar el Plan Nacional “a proposición del organismo idóneo de la Cámara de Diputados” (Art. 18). Sin duda hay un error de redacción en esta norma, pues también la revisión debe proceder a proposición de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Ahora bien, ante este sistema administrativo nacional para la planificación de la ordenación del territorio, debe observarse que combina la participación de los diversos organismos involucrados en la Comisión Nacional (CORDIPLAN, MARNR, MRI, MF, MAC, MTC, MINDUR y Consejo Nacional de Seguridad y Defensa) dándole la conducción de la misma a CORDIPLAN, quien ejerce además la representación de la Comisión (Art. 11), pero atribuyéndole la Secretaría Técnica al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se fomenta la desconcentración del proceso de planificación. La sanción del Proyecto de Ley, sin embargo, plantea *la* necesaria derogación y modificación de la Ley Orgánica del Ambiente, cuyo Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente es el futuro Plan Nacional de Ordenación del Territorio, razón por la cual debe dársele categoría de Ley Orgánica al Proyecto.

Por último, debe destacarse la participación que el Proyecto de Ley otorga al Congreso en el proceso de planificación de la ordenación del territorio, al exigir que daba oírse la opinión previa obligatoria, aunque no vinculante, “del organismo idóneo de la Cámara de Diputados” sobre el Plan Nacional antes de someterse a la aprobación del Presidente de la República (Art. 14). La Comisión estima que esta regulación no es adecuada, pues implica una injerencia no autorizada constitucionalmente del Parlamento en tareas administrativas, que son propias del Poder Ejecutivo. La Enmienda *Constitucional* N° 2, recientemente sancionada, prevé esta injerencia, pero como aprobación de lineamientos generales luego de su adopción por el Ejecutivo.

B. Las autoridades regionales de planificación

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central, CORDIPLAN tiene como atribución coordinar, conforme a los lineamientos generales de la planificación física y espacial que proponga, “la planificación que se hiciere a nivel regional” (Art. 47. Ord. 6°); y de acuerdo con lo establecido en el Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional de 1979, corresponde a las Oficinas Regionales “elaborar los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos de política que le presenten la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Consejo Regional de Desarrollo” (Art. 19, Ord. 1°).

Por tanto, actualmente son *los* ORCOPLANES a nivel regional, las autoridades de planificación regional en materia de ordenación del territorio.

El Proyecto de Ley varía parcialmente este sistema administrativo. En efecto, crea las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, integradas por los diversos organismos involucrados en el proceso (ORCOPLAN, Corporación Regional de Desarrollo, MARNR, MAC, MTC, MINDUR, M. de la D. y Gobernaciones de los Estados), presididas por el respectivo ORCOPLAN y con su Secretaría Técnica.

ca a cargo del MARNR (Art. 9), a quien compete coordinar la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios para la elaboración de la propuesta y síntesis de los Planes Regionales (Art. 12).

Las Comisiones Regionales, así, en materia de planificación regional de la Ordenación del Territorio, entre otras tienen las siguientes atribuciones conforme se indica en el Artículo 10 del Proyecto de Ley:

1. Coordinar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio de acuerdo a las directrices del Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio.
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Regional de Ordenación del Territorio.
3. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Los Planes Regionales deben así ser aprobados por la Comisión Nacional (Art. 10, Ord. 6°), previa consulta con el respectivo Consejo Regional de Ordenación del Territorio (Art. 13) y con el Congreso Nacional “a través del organismo idóneo de la Cámara de Diputados” (Arts. 13 y 14).

Ahora bien, ante este sistema administrativo regional para la planificación de la ordenación del territorio, debe observarse que es excesivamente centralista, no permitiendo a los Estados y sus autoridades el desarrollo de sus competencias potenciales en materia de ordenación del territorio.

En efecto, la materia de la ordenación territorial es una típica competencia residual de los Estados (véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas 1982, pág. 201 y sgts.; y Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos institucionales del Estado Yaracuy y de su Ordenación Territorial” en *Ier. Congreso sobre el Desarrollo Integral del Estado Yaracuy*, 1980, Tomo II, Ediciones de la Presidencia de la República 1981, pág. 635), por lo que la futura Ley para la Ordenación del Territorio debería reforzar los poderes de los Estados y así contribuir a la descentralización político-administrativa de Venezuela. En particular, por tanto, debería preverse la aprobación de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, por los Gobernadores de los Estados que integren la Región respectiva, y que en lugar de oírse la opinión del Congreso antes de dicha aprobación o para su revisión, se oiga la opinión de las Asambleas Legislativas de los Estados que integren la Región.

C. Las autoridades de planificación a nivel urbanístico

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 30 de la Constitución, siendo el urbanismo una competencia municipal, corresponde a los Concejos Municipales la adopción de los planes de desarrollo urbano local. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, dichos planes de desarrollo urbano, deben elaborarse “en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional” (Art. 7, Ord. 3°). Por otra parte, de acuerdo a dicha Ley, los planes municipales sólo entrarán en vigencia, una vez aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, organismo nacional que tiene competencia para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos (Art. 37, Ord. 6° de la Ley Orgánica de la Administración Central).

Por otra parte, debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el Artículo 3 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre normas para la Ordenación del Territorio dictado por Decreto N° 2.445 de 15-11-77 (Gaceta Oficial N° 31.363 de 17-11-77), una vez determinadas las áreas de expansión de las ciudades, el Ministerio de Desarrollo Urbano tiene atribución para elaborar el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Sin embargo, en las resoluciones conjuntas que se han dictado por esos tres Ministerios se ha ido mucho más lejos, y se han definido usos de la tierra urbana al establecerse, físicamente, la clasificación general de las áreas respectivas.

Puede decirse que la orientación de estas normas, así como las contenidas en la Instrucción N° 22 de 30 de diciembre de 1975, relativa a las normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones de infraestructura y equipamiento (Gaceta Oficial N° 30.962 de 13-3-76), se han seguido con el Proyecto de Ley.

En efecto, en materia de planes de desarrollo urbano el Proyecto de Ley distingue dos: los Planes Rectores de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano local, los cuales, conforme a lo dispuesto en el Artículo 45 “serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional correspondiente”.

En cuanto a los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, se encomienda su elaboración al Ministerio de Desarrollo Urbano (Art. 46), no indicándose expresamente a quién compete su aprobación. Se entiende sin embargo, que la aprobación de estos Planes Rectores compete al mismo Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 16 del Proyecto de Ley.

Ahora bien, en el Artículo 47 el Proyecto de Ley prevé un proceso de consulta en la etapa de estudio y elaboración de los Planes Rectores (Parágrafo Segundo) pero no prevé la consulta pública, que debería regularse en relación, inclusive, a todos los planes.

En cuanto a los planes de desarrollo urbano local, conforme al Artículo 48 del Proyecto de Ley, estos “se elaborarán y aprobarán dentro de las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, del Plan Regional de Ordenación del Territorio y según las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y contendrán las determinaciones necesarias para desarrollar las previsiones de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano”.

IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. El régimen vigente

Tal como se indicó, la política de ordenación del territorio necesariamente tiene que ser de carácter obligatorio, de manera que los planes de ordenamiento territorial que se elaboren tienen que ser imperativos. Resulta indispensable para ello, por tanto, no sólo una autoridad que planifique la ordenación territorial sino de autoridades encargadas de ejecutar la política. Tal como se señaló, en general, toda ocupación del territorio resulta de decisiones administrativas, por lo que es el propio sector público el primero que tiene que ser controlado.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico actual de la República, la autoridad administrativa nacional para la ordenación del territorio, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Ello resulta de varias normas legales expresas.

En efecto, en primer lugar, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica del Ambiente en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Central (Art. 36, Ord. 22), “corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, vigilar la ejecución de las normas que dicte el Presidente de la República sobre la coordinación de los organismos de la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones con incidencia ambiental” (Art. 15, Ord. 1º).

En segundo lugar, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es competente de acuerdo a lo establecido en el Art. 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, para ejercer las siguientes atribuciones:

1. “La planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables”.
2. “La formulación de la política para *la conservación*, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos” (Ord. 1º).
3. “La planificación y ordenación de la *conservación*, la defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el aprovechamiento de estos últimos” (Ord. 3º).
4. “El *ejercicio* de la autoridad *nacional* de las aguas...” (Ord. 5º).
5. “Cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del *territorio* nacional, en coordinación con los demás organismos competentes; la formulación, control y vigilancia de la política del uso de la tierra; la coordinación y el otorgamiento de permisos y concesiones para la explotación, *aprovechamiento* de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales renovables, las autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales”, (Ord. 6º).
6. “La *elaboración* y el *establecimiento* de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra...” (Ord. 7º).
7. “La prohibición y regulación de las *actividades* degradantes del ambiente...” (Ord. 8º).
8. “La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos *naturales* renovables y en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas. (Ord. 21).

En tercer lugar, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, “la ocupación de las áreas rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así

como por los particulares, deberá ser autorizada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (Art. 1). Sin embargo, “queda exceptuada del requisito de autorización previa a que se contrae este Artículo, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la vida rural, sin perjuicio del debido control por parte del referido Ministerio. En todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con los hidrocarburos, la petroquímica y la minería, se oír la opinión del Ministerio de Energía y Minas” (Art. 1).

Las referidas autorizaciones que corresponde otorgar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se concederán tomando en cuenta los siguientes aspectos (Art. 2).

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación;
2. La *posibilidad* de atender *con* servicios públicos la demanda a generarse por la actividad autorizada;
3. El *impacto* ambiental de la actividad propuesta;
4. La *vocación* natural de las *zonas* y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las *regulaciones ya existentes* para el uso de la tierra;
6. Las *limitaciones* ecológicas, *especialmente* las que vienen impuestas Por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados efectos.

De acuerdo con lo establecido en las normas antes mencionadas, sin duda, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tiene atribuidas las competencias de autoridad nacional en materia de ordenación territorial (además de autoridad de aguas y autoridad de tierras). Por ello, al crearse, mediante Decreto N° 133 de 13 de mayo de 1979 (Gaceta Oficial N° 31.739 de 21-5-79), el Gabinete Sectorial de la Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico (Art. 6) resulta incomprensible que el Ministerio que lo coordina sea el de Transporte y Comunicaciones, en lugar del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a quien corresponde la autoridad en la materia.

Ahora bien, es clara la determinación del Legislador de establecer, a nivel nacional, una autoridad en materia de ordenación del territorio. Sin embargo, para que ésta sea efectiva, debió complementarse, a nivel regional, con autoridades administrativas encargadas de llevar adelante el proceso de regionalización, con la asistencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Para ello, resultaba indispensable la transformación del esquema de administración regional, a los efectos de ponerlo al servicio de la política de Ordenación Territorial. Asimismo, resulta indispensable reforzar la autoridad de los Gobernadores de Estado, además de Jefes del Ejecutivo Estadal. No debe olvidarse que los Estados tienen también competencias en materia de ordenación del territorio, y sus autoridades ejecutivas deben ser los agentes coordinadores y ejecutores de esa política en el Estado.

Ahora bien, frente a este esquema debe determinarse cuál es el sistema de administración de la política de ordenación del territorio que regula el Proyecto de Ley.

2. El sistema administrativo del Proyecto

A. La obligatoriedad de los planes

De acuerdo al Proyecto de Ley, los planes de ordenación del territorio son obligatorios tanto para los entes públicos como *para* los particulares. Por ello la disposición mencionada del Artículo 21 del Proyecto:

Artículo 21. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las Instituciones, Corporaciones o Entidades de carácter público, así como los particulares y las Entidades de carácter privado están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Este Artículo, como se dijo, recoge el principio enunciado en los Artículos 6 y 55 del Proyecto, y aun cuando pretende abarcar todos los entes jurídicos del Estado, lo hace inadecuadamente al introducir una terminología que no es la usual (“instituciones, corporaciones o entidades de carácter público”) y que podría dejar fuera a los entes del Estado con forma jurídica de derecho privado.

La norma, sin embargo, encuentra una contradicción con la contenida en el Artículo 22, que es el siguiente. En efecto, ¿cómo puede disponer este último Artículo que “la aprobación de los planes previstos en esta Ley no limita las facultades que correspondan a los distintos organismos públicos para el ejercicio de sus competencias según la legislación aplicable por razón de la materia y de acuerdo con las previsiones del plan”, si antes se ha dicho que los planes son obligatorios para los entes públicos?

En todo caso, los planes además de ser obligatorios, pueden ejecutarse tanto por los organismos públicos y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

B. La administración general de los planes

La administración de los planes, es decir, la gestión de la política de ordenación del territorio, la atribuye el Proyecto a todos los organismos públicos en el ámbito de sus respectivas competencias. Es decir, el Proyecto no establece una autoridad en materia de ordenación del territorio, sino que prevé un sistema de administración múltiple.

Así se establece en el Artículo 19 del Proyecto:

“Artículo 19. La gestión de los planes de ordenación del territorio es atribución exclusiva de los órganos públicos dentro de la esfera de sus respectivas competencias y podrá llevarse a cabo directamente por ellos o mediante organismos creados al efecto”.

Sin embargo, este sistema de administración múltiple, que comprendería no sólo a las autoridades nacionales sino también a las estatales y municipales, se contradice con otras normas del mismo Proyecto de Ley que establecen mecanismos administrativos de autorización que se atribuyen a las solas autoridades nacionales, como la Certificación Nacional de Uso.

C. La Certificación Nacional de Uso

En efecto, en el Capítulo II del Título VI del Proyecto se regula la Certificación Nacional de Uso, como instrumento básico de administración territorial. La ubicación de la regulación, sin embargo, es absolutamente inadecuada pues el Título VI del Proyecto se refiere sólo a la Ordenación del Territorio en las Áreas Urbanas, y en cambio, la Certificación Nacional de Uso, tal como está regulada, no se circunscribe a los solos usos urbanos.

. En efecto, tal como se establece en el Artículo 49 del Proyecto:

“La Certificación Nacional de Uso es el acto administrativo por medio del cual el Ejecutivo Nacional autoriza la ejecución de todas las actividades que conforman una ocupación del territorio mediante la realización de un proyecto o de desarrollo específico”.

Esta Certificación Nacional de Uso, por supuesto, es obligatoria en su contenido, por lo que su incumplimiento puede dar lugar a la revocación de la autorización, a la demolición de las obras ejecutadas y a la obligación de restituir a las condiciones originales (Art. 54).

En esta forma, esta Certificación Nacional de Uso, como acto autorizador previo a las actividades públicas o privadas que conforman una ocupación del territorio, se regula como el principal instrumento de administración de la política de ordenación del territorio, hasta el punto de que se establece que “sólo podrá ser otorgada en áreas comprendidas en planes de ordenación del territorio”, considerándose “nulas y sin ningún efecto las otorgadas en contravención a las previsiones establecidas en dichos planes” (Art. 52).

Además, el Proyecto prohíbe a los institutos crediticios y financieros, tanto públicos como privados, conceder créditos o financiamiento a los promotores de desarrollo o proyectos que impliquen ocupación del territorio, sin la presentación por éstos de la Certificación Nacional de Uso, que deben exigirles previamente (Art. 53).

Sin embargo, el Proyecto no encomienda a una sola autoridad nacional la tarea de otorgar estas certificaciones nacionales de uso, sino que ello se atribuye a los diversos organismos competentes para administrar el área territorial dentro de la cual se pretenda realizar un proyecto o desarrollo.

Es decir, más concretamente, conforme al Artículo 51 se atribuye a los diversos Ministerios competentes, ante los cuales debe solicitarse la correspondiente Certificación “conforme a los procedimientos que a tales efectos se establezcan en los Reglamentos” (Art. 51).

En concreto, así se establece en el Artículo 50:

Artículo 50. El organismo facultado para *otorgar* la Certificación Nacional de Uso es el competente para administrar el área territorial dentro de la cual se pretenda realizar un proyecto o desarrollo.

Agrega el Parágrafo Único de este Artículo, como mecanismo para centralizar los trámites respectivos que:

“A efectos de otorgar la Certificación Nacional de Uso, el organismo competente deberá exigir de los demás órganos del Ejecutivo Nacional las

correspondientes conformidades y autorizaciones que deberán otorgar de acuerdo a sus respectivas competencias”.

Como se dijo, “el organismo competente” aclara el Artículo 51, que se trata de los Ministerios del Ejecutivo Nacional, en la siguiente forma:

Artículo 51. Todo promotor de un desarrollo o proyecto que implique ocupación del territorio, deberá solicitar por ante el Ministerio competente la correspondiente Certificación Nacional de Uso conforme a los *procedimientos* que a tales efectos se establezcan en los Reglamentos de esta Ley.

En todo caso, propusimos a la Comisión que estimara necesario establecer una regulación adecuada de un sistema de autorizaciones y aprobaciones administrativas, en sustitución de esta denominada Certificación Nacional.

D. La administración especial de los planes

La administración de los planes de ordenación del territorio por los Ministerios del Ejecutivo Nacional se confirma además, en general, en la regulación del Título IV del Proyecto de Ley sobre las áreas bajo Régimen de Administración Especial, las cuales se definen como “las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo” (Art. 25). Estas se enumeran en el Artículo 26 del Proyecto y se definen con precisión en los Artículos 30 a 40.

El Proyecto se refiere, en realidad, a dos tipos de áreas bajo régimen de Administración Especial: primero, las establecidas por mandato de otras leyes (Art. 41, literal a), como los Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Reservas Forestales, Areas Especiales de Seguridad y Defensa, Reservas de Fauna Silvestre, Refugios de Fauna Silvestre, Monumentos Naturales, Zonas de Interés Turístico y Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales (Art. 26, literal a), cuya administración corresponde a los organismos competentes señalados en las leyes que las regulan (Art. 41, literal a), los cuales en general son Ministerios del Ejecutivo Nacional, salvo por lo que se refiere a las zonas de interés turístico, que se atribuye a la Corporación Venezolana de Turismo; y segundo, las áreas bajo régimen de administración especial creadas por el Proyecto (Art. 26, literal b) y que son las áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales (Art. 30); las Aéreas Rurales de Desarrollo Integrado (Art. 31); las Areas de Protección y Recuperación Ambiental (Art. 32); los sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico (Art. 33); las Reservas Nacionales Hidráulicas (Art. 34); las Areas de Protección de Obras Públicas (Art. 35); las Áreas Críticas con prioridad de tratamiento (Art. 36); las Areas Boscosas bajo protección (Art. 37); las Áreas de Reservas de Biosfera (Art. 38); las Áreas de Reservas de Uso (Art. 39), y las Áreas de Fronteras (Art. 40). Todas estas áreas, que deben ser declaradas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 27) mediante Decreto que la determine, con precisión (Art. 28), corresponde su administración a diversos Ministerios (Art. 41, literal b), salvo por lo que se refiere a las Areas de Protección de Obras Públicas, cuya administración se confiere al “organismo responsable de la administración de la obra” (Art. 41, literal b), literal k).

E. Las autoridades únicas

La Ley Orgánica de la Administración Central, en su Artículo 4° establece que el Presidente de la República “podrá designar Autoridades Únicas para el desarrollo

de áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen”.

Ahora bien, esta norma aparte de configurarse como una declaración genérica, no resolvía los problemas operativos concretos para crear autoridades de áreas, con funciones de administrar integralmente determinados espacios.

La Ley para la Ordenación del Territorio, sin duda, debía ser la destinada a precisar los aspectos organizativos básicos de estas organizaciones, lo cual no logra hacer el Proyecto.

En efecto, el Artículo 42 del mismo se limita a repetir el principio de la Ley Orgánica de la Administración Central concretándolo a la coordinación:

“El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Autoridades Únicas con ámbito circunscrito a un determinado espacio del territorio nacional, dentro del cual dicha autoridad ejercerá la coordinación de todas las funciones públicas que tengan incidencia en el proceso de ordenación del territorio”.

Lamentablemente, el Proyecto no va más allá de la simple coordinación de funciones como tarea de la Autoridad Única, que como lo dice su nombre, por lo de “Única” debe ser más de integración de funciones que de coordinación. La sola coordinación no resuelve el problema que la ordenación del territorio impone en determinados espacios, en los cuales lo que se requiere es, primero, una autoridad con la potestad suficiente para ordenar; y en segundo lugar, que la misma sea única, es decir, una sola. La coordinación de funciones, como función de la Autoridad Única, contradice la misma filosofía de la figura.

El Artículo 43 del Proyecto, por otra parte, regula la iniciativa para la creación de la Autoridad, así como los requisitos formales para la justificación de las propuestas. En cuanto a la iniciativa, ésta se reduce a “la Comisión de Ordenación del Territorio en donde vaya a ser localizada la Autoridad”.

Por último, en esta materia, el Artículo 44 del Proyecto remite a la vía reglamentaria la regulación de la estructura y funcionamiento de las Autoridades Únicas; y al Decreto de creación, la determinación del objeto y alcance de las autoridades respectivas. Esta remisión a normas de rango inferior a la Ley, sin duda, es insuficiente para poder determinarse los aspectos operativos y funcionales de estas entidades, particularmente desde el punto de vista administrativo y de gestión. Por ejemplo, queda por determinarse si las Autoridades Únicas funcionarán o no como servicios autónomos sin personalidad jurídica, en los términos de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, y en todo caso, si se tratara de organismos, adscritos a determinado Ministerio, o serán organizaciones adscritas a la Presidencia de la República.

3. El control de la ordenación del territorio

Sin la menor duda, uno de los aspectos fundamentales de la Administración de cualquier política estatal, es el del control público sobre la misma, a los efectos de lograr que se ejecute y cumpla. Este control por supuesto, implica, en primer lugar, determinar las autoridades administrativas que lo deben ejercer, y en segundo lugar, establecer sus mecanismos operativos, que pueden ser previos, estableciéndose instrumentos para garantizar la adopción de decisiones públicas y privadas acordes con

el plan, o pueden ser posteriores, mediante un sistema sancionatorio, destinado a reprimir las violaciones del plan.

El Proyecto de Ley, en este aspecto, es insuficiente, al regular el primero de los aspectos planteados y sólo los mecanismos represivos como elementos de control.

A. Las autoridades de control

El Proyecto de Ley atribuye, en general, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 23); y a “los respectivos órganos competentes de la Administración Central y Municipal”, “el control de la ejecución de los otros planes *previstos* en esta Ley”, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia (Art. 24).

Estas normas, sin la menor duda, son insuficientes; por una parte, centralizan en forma excesiva en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables las funciones de “control de la ejecución del Plan Nacional”; y por la otra, son absolutamente imprecisas al regular el control de la ejecución de los otros planes (Planes Regionales de Ordenación del Territorio; Planes Rectores de Desarrollo Urbano; Planes de Desarrollo Urbano Local y Planes de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial), pues remiten a la legislación especial por razón de la materia, lo cual pasa por *alto*, por ejemplo, la regulación que el Artículo 41 de la propia Ley establece sobre la administración de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial.

Propusimos a la Comisión que estimara, por tanto, que el Proyecto debería ser más preciso en cuanto a la determinación de las Autoridades de control de los planes, así como en cuanto a las potestades de control.

B. Las potestades previas de control

Aparte de la exigencia de la Certificación Nacional de Uso (Art. 49) como control previo a las actividades del sector privado, el Proyecto no regula, en forma alguna, mecanismos previos de control de actividades públicas para garantizar el cumplimiento de los planes, los cuales tienen que tener rango legal pues implican limitaciones o competencias legales de otros entes públicos.

En efecto, el Artículo 23 se limita a señalar que el control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio que corresponde al MARNR, “comprende las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de sus previsiones” y nada más. Ello, se insiste, es absolutamente insuficiente, y requeriría regulaciones más precisas, como por ejemplo, la que sugerían las “bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio”, elaboradas por Allan R. Brewer-Carías (loc. cit., pág. 177 y sigs.), cuyos Nos. 52 y 53 establecían lo siguiente:

Artículo 52. Todos los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada, antes de la toma de decisiones que impliquen, en cualquier forma, la ocupación del territorio en las áreas rurales mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones, deberán obtener, siempre, la *autorización* previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Los particulares también deberán *obtener* una autorización cuando ocupen dichas áreas mediante las referidas obras o instalaciones.

Parágrafo Primero: En particular, para la toma de decisiones sobre Registro de Industrias, localización y traslado de industrias incluyendo las instalaciones agro-industriales; afectación de zonas a la reforma agraria; localización de aprovechamientos de recursos naturales renovables; localización y desarrollo de nuevas ciudades; trazado de vías de comunicación; localización de puertos y aeropuertos; y sistemas de comunicaciones y telecomunicaciones deberá obtenerse previamente la autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Parágrafo Segundo: Deberá exceptuarse del requisito de aprobación previa a que se contrae este número, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones propias de la vida rural, las cuales, en todo caso, estarán bajo el control del Ministerio.

Parágrafo Tercero: En todo caso deberán quedar a salvo las competencias del Ministerio de la Defensa previstas en la Ley Orgánica de Defensa y Seguridad del Estado.

Parágrafo Cuarto: El Reglamento deberá determinar la forma y modalidades para el otorgamiento de las autorizaciones previstas en este número.

Artículo 53. Las autorizaciones a que se refiere el número anterior, se deberán otorgar siguiendo los lineamientos de los planes de ordenación territorial, y en todo caso, tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación;
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad autorizada.
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas y, en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra.
6. Las limitaciones ecológicas, *especialmente* las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;
7. Los demás factores que se *consideren* relevantes a los mencionados usos.

C. Las potestades sancionatorias

El Proyecto de Ley agrega, en su Artículo 23, al establecer la atribución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de controlar la ejecución del Plan Nacional, que esa potestad comprende “la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta Ley en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan”.

A tal efecto, los Artículos 59 a 68 del Proyecto, que configuran el Título VIII, se refieren a las infracciones administrativas. En esta materia, el Proyecto también es insuficiente, particularmente en cuanto a la tipificación de las infracciones, y a la regulación de las sanciones.

a. Las infracciones

En efecto, en realidad, el Proyecto sólo regula dos infracciones expresas.

En primer lugar, considera como una infracción, “los actos contrarios al Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los planes en que éste se desagrega” (Art. 59) y a tal efecto, señala, que esas infracciones “darán lugar, según el caso, a las sanciones previstas en esta Ley, y demás leyes especiales”. (Art. 59).

La segunda infracción expresa regulada en el Proyecto de Ley se refiere a los casos de organismos públicos o privados que otorguen fianzas o créditos para realizar actividades en contravención a lo *establecido* en esta Ley (Art. 63), particularmente, en contravención al Artículo 53 del Proyecto, en cuyo supuesto se prevé una multa como sanción.

De resto, el Proyecto no tipifica ninguna otra infracción, y deja indirectamente al Reglamento su establecimiento, al agregar el Artículo 59 que “las sanciones establecidas por vía reglamentaria serán elaboradas de acuerdo a los términos previstos en el presente Capítulo”, lo cual en sí misma, es una previsión inconstitucional. La potestad sancionatoria, y el establecimiento de infracciones y sanciones es de reserva legal, y no puede ello dejarse al reglamento:

Debe destacarse, en todo caso, que como los supuestos de responsabilidad administrativa previstos en la Ley, pueden conllevar a la aplicación de sanciones no sólo a personas naturales (particulares o funcionarios) sino también a personas jurídicas, regulándose en el Proyecto el monto de la sanción de multa a aplicarse (Art. 62, Ord. 1) se establece la responsabilidad solidaria con la empresa, de los accionistas, socios, asociados, participantes o de cualquier otra forma, asociados con la persona jurídica, lo cual sin duda, es absolutamente exagerado y contrario al régimen de las sociedades en derecho privado. (Art. 62, Ord. 2).

b. Las sanciones

Pero además de ser el Proyecto completamente impreciso en materia de infracciones, también lo es en relación a las sanciones administrativas y su aplicación.

En efecto, las “sanciones aplicables” de acuerdo a la Ley se definen en el Artículo 60, como principales y accesorias, así:

“Son principales:

1. La multa
2. El *arresto*
3. La *inhabilitación* para gestionar y obtener permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades previstas por el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y por los planes en que se desagrega”.

“Serán sanciones accesorias:

1. El comiso de los instrumentos con que se cometió la infracción;
2. La inhabilitación temporal o definitiva para ejercer funciones o empleos públicos;
3. La disolución de la *sociedad*;
4. La restitución del daño causado”.

El Proyecto, además, en cuanto a las multas, regula imperfectamente su monto calculado porcentualmente (20% al 60%) sobre el monto de los daños causados (Art. 65), los cuales deben determinarse por peritos (Art. 64); su recaudación administrativa (Art. 66); su cobro judicial en caso de que no sea satisfecha administrativamente (Art. 61); y la remisión al reglamento para el establecimiento de los procedimientos administrativos para su aplicación (Art. 67).

Esta es, en definitiva, la regulación de las sanciones, lo cual, en sí misma, no sólo es absolutamente deficiente, sino que abre las puertas a la inconstitucionalidad.

En efecto, tal como está redactado el Título VIII del Proyecto, este sería inaplicable, pues no se determina (salvo el caso del Artículo 63) la sanción correspondiente a cada infracción. Sólo se establece, en genérico, que la violación de los planes es una infracción y se enumeran las sanciones, pero no se indica qué sanción se aplica en caso de cada infracción. No puede quedar a juicio de la autoridad administrativa escoger cualquiera de las sanciones principales o accesorias, para aplicarlas a un infractor, sobre todo si se tiene en cuenta la desproporción de las mismas. Sólo, como ejemplo, se debe destacar dentro de las denominadas “sanciones accesorias” la posibilidad de imponer una “inhabilitación definitiva para ejercer funciones o empleos públicas”, lo cual, además de ser una sanción perpetua, es violatoria del derecho constitucional a ejercer funciones públicas.

Por otra parte, la imprecisión de las sanciones que corresponden a las infracciones, lo cual conlleva la inaplicabilidad directa de la Ley, confirma la remisión indirecta a los reglamentos para establecer infracciones lo cual, en nuestro criterio, es inconstitucional. Definitivamente, la limitación de los derechos de los *particulares* o funcionarios, no pueden estar sujetos a prescripciones reglamentarias que puedan, en algún caso, por ejemplo, imponer inhabilitaciones para ejercer derechos o a la disolución de personas jurídico-privadas.

El Proyecto, además, remite al reglamento en cuanto a la regulación de los procedimientos administrativos para la aplicación de las sanciones (Art. 67).

Por último, debe señalarse que la responsabilidad administrativa que consagra el Proyecto de Ley es independiente de las otras responsabilidades previstas en las leyes especiales, por lo que las sanciones que el Proyecto establece deben ser aplicadas sin perjuicio de las consagradas en las leyes especiales (Art. 68).

V. EL RÉGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Una de las piezas fundamentales del régimen jurídico de la Ordenación del Territorio es el establecimiento de un régimen del derecho de propiedad que asegure la ejecución de dicha política a los efectos de lograr los objetivos planteados en el Artículo 2º del Proyecto.

A tal efecto, éste establece dos aspectos respecto de dicho régimen: en primer lugar, la vinculación de la propiedad a los planes; y en segundo lugar, las limitaciones legales a la propiedad con ocasión de la Ordenación del Territorio, con fundamento en el principio constitucional del Artículo 99, el cual se reitera en el Artículo 55 del Proyecto al prescribir que “En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, limitaciones y obligaciones que se deriven

de dichos planes”, lo cual, como se verá, va más allá de lo prescrito constitucionalmente.

1. La vinculación de la propiedad por los planes y la exclusión de indemnizaciones

El Artículo 6 del Proyecto, en efecto, establece que los planes “son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares”.

Esta obligatoriedad se reitera en el Artículo 21, al señalarse que “los particulares y las Entidades de carácter privado están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio”.

El principio se reitera en el Artículo 55, al precisarse que “los planes de ordenación del territorio regulan el uso del derecho de propiedad, quedando ésta vinculada al destino fijado por los mismos”.

Esta vinculatoriedad de la propiedad por los planes implica, por tanto, una limitación al uso de la misma, el cual no es libre como lo consagra el Código Civil, sino que está determinado o fijado por la autoridad pública en los planes, en los mismos términos que la zonificación local fija el uso de la propiedad urbana.

La consecuencia de esta vinculación de la propiedad es la que establece el Artículo 55 de la Ley, al consagrar que no dan “lugar a indemnización las imposiciones” que resulten de la determinación de los usos de la propiedad por los planes de ordenación del territorio, y por los Reglamentos de Uso que por ejemplo, deben dictarse respecto de las áreas bajo régimen de Administración Especial (Art. 27).

2. La limitación legal a la propiedad en las Áreas bajo Régimen de Administración Especial y la exclusión de indemnizaciones

De acuerdo al Artículo 99 de la Constitución, al garantizarse el derecho de propiedad, se precisa que:

“En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública y social”.

La verdadera garantía de la propiedad que la Constitución establece, por tanto, está en que las contribuciones, restricciones y obligaciones a la propiedad sólo pueden ser establecidas por el Legislador.

En consecuencia, consideramos que es inconstitucional el texto del aparte del Artículo 55 del Proyecto que establece que:

“En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, limitaciones y obligaciones que se deriven de dichos planes”.

No puede el legislador endosar a las autoridades administrativas que deben aprobar los planes de ordenación del territorio, el establecimiento de las contribuciones, limitaciones y obligaciones que estimen convenientes, y al pretenderlo hacer en una norma de este tipo, ésta sería violatoria de la garantía constitucional de la propiedad.

Insistimos, el Legislador puede establecer las contribuciones, restricciones y obligaciones en ley, dándole contenido a la expresión función social, pero no puede

delegar a los órganos administrativos esa tarea de la reserva legal, como se pretende en el Proyecto.

Ahora bien, de acuerdo a esto, el propio Proyecto establece directamente algunas limitaciones a la propiedad, excluyendo derecho alguno a indemnización. Así se establece expresamente en los Artículos 25, 55 y 56.

En efecto, el Artículo 25, al regular las áreas bajo régimen de administración especial, como aquellas que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo, precisa que este régimen especial de manejo

“constituye una limitación legal a la propiedad que no producirá indemnización alguna, salvo en los casos que se acuerde expresamente en esta Ley o en otras leyes especiales”.

El principio se reitera en el Artículo 56, también respecto de las áreas bajo régimen de administración especial, en la forma siguiente:

“Las prohibiciones, limitaciones y obligaciones que se deriven de las declaratorias establecidas en el Artículo 25 no darán lugar a indemnización”.

Por supuesto, las limitaciones establecidas en los Reglamentos de Uso que debe dictar el Ejecutivo Nacional respecto de las mencionadas áreas (Art. 27) no dan derecho a indemnización.

3. Las indemnizaciones y expropiaciones

Sin embargo, el principio de que las limitaciones legales a la propiedad derivadas de la declaratoria de ciertas áreas territoriales como Áreas bajo Régimen de Administración Especial, no dan derecho a indemnización encuentra en el Artículo 56 su propia excepción:

“Cuando el propietario se vea perjudicado de manera cierta directa e individualizada en sus derechos de uso legalmente adquiridos, será procedente la indemnización o, según los casos, la expropiación. La estimación y pago de estas indemnizaciones se efectuará de conformidad con las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y con las demás normas especiales que se dicten sobre la materia”.

En particular, los planes de ordenación del territorio darán origen a la necesidad de indemnizar, cuando afecten derechos adquiridos con anterioridad a la aprobación de los mismos.

Así lo dispone expresamente el Artículo 74 del Proyecto:

Artículo 74. Todos los derechos de uso adquiridos con anterioridad a la aprobación de los planes de ordenación del territorio para ser cambiados deberán ser indemnizados, de acuerdo al proceso que se establece en el Reglamento de esta Ley.

Sin embargo, la remisión al reglamento no parece lo más adecuado, cuando se está regulando una materia vinculada al derecho de propiedad.

Por otra parte, en cuanto a la expropiación, de acuerdo al Proyecto, los planes de ordenación del territorio dan origen a la misma, respecto de determinados inmuebles, cuando se trate de construcción de desarrollo de infraestructura, obras de equipamiento territorial o de cualquier uso público que afecten propiedades privadas. En estos casos, el Artículo 58 establece un plazo máximo de vigencia de la

afectación expropiatoria de la propiedad de 4 años. Dicha norma establece lo siguiente:

Artículo 58. Cuando con la promulgación de alguno de los planes a que hace referencia la presente Ley, se afecten terrenos de propiedad privada para el desarrollo de infraestructura, obras de equipamiento territorial o de cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Estado deberá adquirir esos terrenos. En caso de que el plazo sea superior a cuatro (4) años, se deberá establecer el régimen transitorio de uso de la propiedad afectada.

Parágrafo Único: Vencido el plazo de adquisición fijado por el Estado sin que se haya procedido a la compra de los bienes afectados, el organismo competente establecerá un régimen de uso transitorio compatible con los fines a los cuales está destinado el inmueble. La falta de establecimiento de dicho régimen de uso transitorio, dará lugar a la indemnización correspondiente a favor del propietario afectado.

Se garantiza, así, los derechos de los propietarios contra las afectaciones eternas, y la posibilidad de un uso transitorio compatible, cuya no determinación da origen, inclusive, a una indemnización.

4. Las contribuciones a la propiedad

El Proyecto, por último, establece en forma evidentemente insuficiente e inocua el principio de la contribución de mejoras a la propiedad por razón de la ordenación del territorio. El Artículo 57, en efecto, establece lo siguiente:

“Artículo 57. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se ven favorecidos por los planes de ordenación del territorio, serán recuperados por el Estado en la forma que establezcan las disposiciones especiales sobre la materia”.

No tiene sentido esta declaración inocua. Al contrario, el Proyecto debería contener las normas básicas para poder establecer esa contribución de mejoras.

VI. CONCLUSIONES

Del estudio que se ha hecho del Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio y de los comentarios formulados anteriormente puede señalarse que el texto aprobado en la Cámara de Diputados no satisface realmente las exigencias de una legislación sobre Ordenación del Territorio. El Proyecto tiene, en efecto, una serie de deficiencias e imperfecciones, que se enumeran a continuación:

1. Algunas deficiencias del Proyecto

En cuanto a las deficiencias podemos destacar las siguientes:

1. Faltan normas que definan con mayor precisión el ámbito y objetivos de la política de ordenación del territorio y su interrelación con obras políticas del sector público, que quedarían condicionadas por aquella.

2. Faltan normas que *garanticen* los derechos de los particulares en el proceso de elaboración de los planes de *ordenación territorial* y urbanística, teniendo en cuenta la imperatividad esencial de los *mismos*.

3. Faltan normas que vinculen *con* precisión al Plan Nacional de Ordenación del Territorio con los Planes Sectoriales de desarrollo económico y social y con el Plan de la Nación.

4. Faltan *normas* que garanticen la imperatividad de los Planes respecto del sector público, en la misma forma que *respecto* del sector privado se prevé la Certificación Nacional de Uso.

5. Faltan *normas* que *establezcan* la desagregación del Plan Nacional en Planes Nacionales particulares, como el Plan de Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos, el Plan de Vialidad, de Transporte, etc.

6. Faltan *normas* que definan el sistema de regionalización administrativa, es decir, que determinen las Regiones, su creación, su propósito y sus consecuencias administrativas de manera que se *formalicen* y adquieran rango legal muchas de las normas del Reglamento de Regionalización.

7. Faltan *normas* que *regulen* el contenido de los planes de desarrollo urbano local.

8. Faltan *normas* que regulen los Planes Especiales, particularmente en las Areas de Régimen Administrativo Especial, que constituyen una pieza fundamental de la regulación del Proyecto.

9. Faltan *normas* que regulen con precisión la incidencia de la Ley en las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; su carácter derogatorio o sustitutivo respecto de las normas de la Ley Orgánica del Ambiente; y la repercusión del Plan Nacional de *Ordenación* del Territorio respecto del Plan Nacional de Conservación, Protección y Mejoramiento del *Ambiente* prevista en esta Ley.

10. Faltan *normas* que regulen con alguna claridad el régimen de las Autoridades Unicas.

11. Faltan *normas* que regulen con precisión las infracciones administrativas y la aplicación de sanciones, lo cual no puede quedar al Reglamento.

12. Faltan *normas* relativas a la *contribución* de mejoras derivadas de la ordenación del territorio.

2. *Algunas imperfecciones del Proyecto*

En cuanto a las imperfecciones del Proyecto, deben destacarse las siguientes:

1. Hay imprecisión en la determinación de la autoridad competente para aprobar los Planes de las Áreas bajo Régimen Administrativo Especial.

2. No se *encuentra* justificación ni encuadramiento en nuestro sistema constitucional de separación de poderes, a la participación del “órgano idóneo de la Cámara de Diputados” en la elaboración de los Planes, además de que se trata de una indicación imprecisa.

3. Hay una tendencia a la *atribución* de competencias en materia de Planificación a órganos colegiados (Comisión Nacional y Comisiones Regionales), lo cual puede conducir a su falta de operatividad administrativa.

4. El Proyecto establece un *sistema* administrativo de Ordenación Territorial excesivamente centralizado, tanto en materia de planificación como de gestión y control.

Se estima, al contrario, que las regulaciones de esta Ley, por su incidencia en el territorio, deberían significar una ampliación de competencias de los Estados de la

Federación, con participación de sus órganos: los Gobernadores y las Asambleas Legislativas en el proceso administrativo de esta política.

5. Hay imprecisión en las respectivas competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y de los Concejos Municipales en la aprobación de los planes urbanísticos.

6. El Proyecto emplea *terminología* imprecisa al describir los entes públicos (Art. 21).

7. Hay contradicción entre los Artículos 21 y 22 en materia de obligatoriedad de los Planes para el sector público.

8. El sistema de administración *múltiple* de ordenación del territorio es impreciso (Art. 19) y contradictorio, al asignar sólo a veces, al Ejecutivo Nacional (Art. 49).

9. Las regulaciones *concernientes* a la Certificación Nacional de Uso están mal ubicadas en el Título VI del Territorio en las Areas Urbanas, cuando el contenido de la regulación no permite reducir su aplicación sólo al uso de áreas urbanas. Además, el sistema regulado sobre esta Certificación es excesivamente centralista.

10. La regulación del Proyecto sobre las Autoridades Únicas es totalmente inadecuado, pues las reduce a ser entes de coordinación, lejos de ser autoridades (entes de integración de *competencias*), y únicas; y no prevé un mecanismo adecuado de iniciativa para su creación.

Por otra parte, la requisición al Reglamento para su regulación, es improcedente, pues ello debe ser materia legal.

11. La remisión al Reglamento para la determinación de las infracciones a la Ley y la aplicación de sanciones es improcedente e inconstitucional, por tratarse de una materia de reserva legal.

12. Las sanciones *enumeradas* en la ley no han sido adecuadamente meditadas, ya que algunas serían inclusive inconstitucionales, como la inhabilitación definitiva (permanente) para ocupar funciones públicas.

13. La *responsabilidad* solidaria de accionistas y asociados de empresas con la propia empresa es una regulación excesiva, contraria al régimen societario del Código de Comercio.

14. Las regulaciones concernientes a la propiedad requieren de ajustes, pues inclusive algunas son inconstitucionales (Art. 55) pues las limitaciones al derecho son materia de reserva legal.

15. No puede dejarse al *Reglamento* la determinación del procedimiento para establecer las indemnizaciones a que puedan tener derecho los propietarios (Art. 49).

En base a las consideraciones formuladas, propusimos a la Comisión que estimara que el Proyecto debía ser reformulado para que cumpliera a cabalidad el cometido que está llamado a lograr en el proceso de ordenación de la ocupación del territorio nacional.

Sección Segunda: Propuestas de modificaciones al Proyecto de Ley

En base a lo expuesto en la Primera Parte de este Informe, propusimos a la Comisión Especial del Senado para el estudio del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio que considerara que al texto aprobado por la Cámara de Diputados con fecha 24 de noviembre de 1982 y aprobado en primera discusión por el Senado, debían introducirse una serie de modificaciones que se formulan a continuación.

Antes, sin embargo, insistimos en que a la Ley debía atribuírsele la categoría de Ley Orgánica, es decir, debía ser una Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, pues los aspectos que se buscaba regular en ella inciden, materialmente, sobre todas las actividades públicas sectoriales: localización y promoción industrial, desarrollo urbano, explotación de recursos naturales, desarrollo agrícola, sistema de ciudades, sistemas de transporte, protección del ambiente, desarrollo regional, etc. Por tanto, sus normas deben tener una jerarquía legal superior a las que regulen las materias sectoriales. Además, ello era necesario, como se ha dicho, porque la ley que regulase la Ordenación del Territorio habría de derogar necesariamente normas de la Ley Orgánica del Ambiente, que es una ley orgánica.

Estimamos que la Comisión debió estar consciente, sin embargo, del hecho de que la Cámara de Diputados, al comenzar la discusión del Proyecto, no le dio con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, tal carácter de Orgánica ni lo hizo el Senado al darle la primera discusión. Para hacerse ello en el Senado, debía reiniciarse la discusión del Proyecto, y seguirse el mismo procedimiento que se desarrolló respecto del Código Orgánico Tributario; o, en virtud de que se propone en la Tercera Parte la reformulación total del proyecto, el Senado podría iniciar su discusión como un proyecto nuevo. Se optó por la primera alternativa, y el Senado levantó la sanción a la primera discusión, dándole el carácter de Orgánica al representarse el Proyecto.

Sección Tercera: PROPUESTAS DE REFORMA AL PROYECTO DE LEY SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN 1982*

Como consecuencia de las Consideraciones generales que formulamos en el Informe al Senado en 1983 sobre el Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio que había sido aprobado por la Cámara de Diputados en 1982, formulamos las siguientes Propuestas de Modificaciones al Proyecto de Ley.

En cuanto a las modificaciones al Proyecto, propusimos a la Comisión Especial del Senado, las siguientes:

* Senado de la República, (mimeografiado), Caracas, febrero 1983, 105 pp. Publicado en el libro *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1983)*, Tomo II, Ediciones del Congreso de la República, pp. 83-214.

I. VINCULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A LA ESTRATEGIA GENERAL DE DESARROLLO DEL PAÍS

Se propone *modificar* el Artículo 1º a los efectos de vincular el proceso de ordenación del territorio con la estrategia del desarrollo integral del país, en los siguientes términos:

TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer, dentro de la estrategia del desarrollo integral de la Nación, las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio.

II. CONCEPTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El Artículo 2 *quedaría* con la misma redacción así:

Artículo 2. A los efectos de esta Ley, se entiende por ordenación del territorio la regulación y *promoción* de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

III. ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En virtud de que la materia que busca regular la Ley es *novedosa* desde el punto de vista legislativo, se propone agregar a continuación del Artículo un nuevo Artículo que, con el N° 3, tendría la siguiente redacción:

Artículo 3. A los efectos *de* la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

- 1º. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
- 2º. El *establecimiento* de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento;
- 3º. La mejor distribución de *la* riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas;
- 4º. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes *ciudades* y el resto del país, y entre unas regiones y otras;
- 5º. El desarrollo *agrícola* y *el* ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del campo y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;
- 6º. El proceso de *urbanización* y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;
- 7º. La *desconcentración* y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

- 8°. La definición de los *corredores* y las grandes redes de transporte;
- 9°. La protección del ambiente y la *conservación* y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables, en función de la ordenación del territorio;
10. La descentralización y *desconcentración* administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional;
11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
12. Cualesquiera otras *actividades* que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

IV. ACTUACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Se propone modificar el Artículo 3 a los efectos de precisar mejor las actuaciones públicas en la materia el *cual*, con el N° 4, quedaría redactado así:

Art. 4. Las actuaciones *de* los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a. La elaboración y *aprobación* de los planes de ordenación del territorio;
- b. La gestión, ejecución y *control* de dichos planes; y
- c. La adopción de las normas *reglamentarias* que sean necesarias a esos efectos.

V. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

Se propone modificar el Artículo 4, a los efectos de clarificar con mayor precisión los diversos planes de ordenación del *territorio* el *cual*, con el N° 5, tendría la siguiente redacción:

Artículo 5. Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en los cuales éste se desagrega:

- a. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.
- b. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales especiales.
- c. Los planes de ordenación urbanística.
- d. Los planes de las áreas bajo el Régimen de Administración Especial.
- e. Los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

VI. LA SUPREMA AUTORIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

El Artículo 5 pasaría a *tener* el N° 6, con el siguiente texto:

Artículo 6. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio.

VII. PUBLICACIÓN Y OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES.

Se propone *modificar* el Artículo 6, el cual con el N° 7, tendría la siguiente redacción:

Artículo 7. Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados sus actos de aprobación definitiva en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

VIII. VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Se propone agregar un nuevo Capítulo I al Título II (cuyo título se ampliaría), con el título de Disposición General, para *vincular* la planificación de la ordenación del territorio al Sistema Nacional de Planificación, el cual contiene un nuevo Artículo que, con el N° 8, tendría la siguiente redacción:

TITULO II.

DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I.

DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo 8. La *planificación* de la Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación.

IX. EL PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El anterior Capítulo I del Título II pasaría a ser el Capítulo II de dicho Título, y se propone modificar el Artículo 7°, el cual con el N° 9, tendría la siguiente redacción:

CAPITULO II.

DEL PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 9. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de *referencia* espacial, a los planes económicos de desarrollo integral del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio *nacional*, su litoral y los espacios marinos de su influencia de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales *actividades* industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. La *orientación* del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;

4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del *ambiente* y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de *seguridad* y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan;
6. Las políticas para la *administración* de los recursos naturales;
7. La *identificación* y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El *señalamiento* y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas;
9. La *orientación* de los corredores de transporte;
10. La armonización *de* usos de los desarrollos rurales y turísticos;
11. La política de *incentivos* que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Parágrafo Único: El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, además las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio Plan, las cuales se formularán en concordancia con la dinámica del desarrollo integral del país.

X. LOS PLANES REGIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LAS REGIONES.

El Capítulo II del Título II *pasaría* a ser el Capítulo III de dicho Título, y se agrega un nuevo Artículo con el N° 10, con el siguiente texto:

Artículo 10. A los efectos de la ordenación del territorio y conforme se indica en los Artículos 61 y 62 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones cuyo ámbito territorial podrá o no coincidir con el territorio de las entidades federales.

El establecimiento de las Regiones deberá hacerse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

XI. CONTENIDO DE LOS PLANES REGIONALES

Se propone modificar el encabezamiento del Artículo 8, el cual con el N° 11, tendrá la siguiente redacción:

Artículo 11. En cada una de las regiones se dictará un Plan Regional de Ordenación del Territorio como *instrumento* a largo plazo, que desarrolle las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;

3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento *del* ambiente;
5. La *armonización* de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
6. Las políticas *regionales* para la administración de los recursos naturales;
7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio;
8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y
10. La orientación de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

XII. LA JERARQUÍA DEL PLAN REGIONAL Y SU DESGLOSE

Se propone agregar dos *nuevos* artículos, con los Nos. 12 y 13 y el siguiente texto:

Artículo 12. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio podrán aprobarse aun cuando no se haya dictado con *anterioridad* el Plan Nacional, pero de producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a la adaptación de los Planes Regionales.

Artículo 13. En las diversas regiones, cuando el territorio de las mismas englobe el de más de una Entidad Federal, el Plan Regional de *Ordenación* del Territorio podrá desglosarse en Planes Estadales que desarrollarán en cada Estado las directrices del Plan Regional, en relación a las mismas materias de éstos.

XIII. LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Se propone agregar un nuevo Capítulo al Título II, el IV, con el título De los Planes Sectoriales Especiales, el cual *tendría* un artículo que, con el N° 14, quedaría con la siguiente redacción:

CAPITULO IV

DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Artículo 14. Los Planes Sectoriales Especiales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público, en su *dimensión* espacial deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos de los mismos contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.

XIV. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL.

Se propone agregar un nuevo Capítulo al Título II, el V, relativo a los planes de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial, que sustituiría casi todo el Título IV de la Ley relativo a “De las Áreas bajo Régimen de Administración Especial” (Arts. 25 a 40), el cual tendría los siguientes artículos, con los Nos. 15 a 17:

**CAPITULO V.
DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE
ADMINISTRACIÓN ESPECIAL**

Artículo 15. Constituyen áreas bajo régimen especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales, las cuales, en *particular*, son las siguientes:

- 1) Parques *Nacionales*
- 2) Zonas Protectoras;
- 3) Reservas Forestales;
- 4) Áreas Especiales de Seguridad y Defensa;
- 5) Reservas de Fauna Silvestre;
- 6) Refugios de Fauna Silvestre;
- 7) Santuarios de Fauna Silvestre;
- 8) *Monumentos* Naturales;
- 9) Zonas de *Interés* Turístico;
- 10) Áreas sometidas a *un* régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

Artículo 16. También se consideran Áreas bajo Régimen de Administración Especial, las siguientes *áreas* del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

1. Las Áreas de *Manejo* Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:

a) Zonas de Reserva para la *Construcción* de Presas y Embalses compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse.

b) Costas Marinas de *Aguas* Profundas compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque y comprenderán el área marítima que se delimite en el Decreto.

c) Hábitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuestos por todas aquellas zonas tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares *que* por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.

d) Áreas Terrestres, Marinas, con Alto Potencial Energético y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y

minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con la extracción de recursos esenciales para la Nación.

e) Zonas de *Aprovechamiento* Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafo-climáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcionales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación toda vez que para su explotación agrícola requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.

f) Las planicies inundables compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que para una dada probabilidad de ocurrencia son ocupados por los excesos de aguas que se desbordan de sus cauces naturales.

2. Las Áreas Rurales de Desarrollo Integrado compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.

3. Las Áreas de *Protección* y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas *ambientales* provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.

4. Los Sitios de *Patrimonio* Histórico-Cultural o Arqueológico, compuestas por aquellas edificaciones de relevante interés nacional, los monumentos así como las áreas circundantes que constituyen el conjunto histórico, artístico y arqueológico correspondiente.

5. Las Reservas *Nacionales* Hidráulicas compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales, que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.

6. Las Áreas de *Protección* de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.

7. Las Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.

8. Las Áreas Boscosas bajo protección compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.

9. Las Reservas de Biosfera *compuestas* por aquellas zonas en la que se combinan la presencia de biomasas naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.

10. Las áreas de fronteras, ordenadas *conforme* a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo.

Artículo 17. Las áreas bajo *régimen* especial deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberá determinarse con la mayor exactitud los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la *elaboración* del plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en dichos planes deben ser objeto de un reglamento especial, sin cuya publicación aquéllos no tendrán vigencia.

Parágrafo Primero: No se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Áreas bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias.

Parágrafo Segundo: La desafectación parcial o total de las áreas se podrá realizar cumpliéndose los mismos trámites y requisitos establecidos en este Artículo.

XV. LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Se propone agregar un nuevo Capítulo al Título II, el V, relativo a los planes de ordenación urbanística, cuyo contenido sustituye el Capítulo I del Título VI del proyecto relativo a “La Ordenación del Territorio en las Áreas Urbanas” (Arts. 45 a 48), el cual tendría dos artículos que con los Nos. 18 y 19, tendrían la siguiente redacción:

CAPITULO VI. DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Artículo 18. Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados; y se adoptarán dentro de los respectivos perímetros urbanos determinados conforme se indica en esta Ley.

Artículo 19. Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades;
2. La definición *del* uso del suelo urbano y sus intensidades;

3. La *determinación* de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
6. El sistema *de* drenaje primario.
7. Definición en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización;
9. La determinación de los estándares y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

XVI. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES.

Se propone establecer un nuevo Título, con el N° III sobre la Elaboración y Aprobación de los Planes de *Ordenación* del Territorio, el cual contendría un Capítulo I referente a la Organización Institucional; y se propone modificar el Artículo 9, el cual se dividiría en dos Artículos, los cuales con los Nos. 20 y 21, tendrían la siguiente redacción:

TITULO III DE LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO CAPITULO I. DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 20. Se crea la *Comisión* Nacional de Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerios de Relaciones Interiores, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

La Secretaría Técnica de esta Comisión radicará en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables siendo dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea.

Artículo 21. En cada región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza *las* funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes *organismos*: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, de la Defensa, y las Gobernaciones de los Estados que integren la región.

La Secretaría Técnica de esta Comisión *corresponderá* al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien proveerá los medios necesarios, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan.

XVII. LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES NACIONALES Y REGIONALES

Se propone modificar el Artículo 9, el cual se dividiría en dos Artículos que, con los Nos. 22 y 23, tendrían la siguiente redacción:

Artículo 22. Es competencia de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, *revisar* y aprobar la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
3. Asegurar la adecuación de *los* planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Someter el Plan *Nacional* de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país.
5. Conocer y pronunciarse sobre la *adecuación* de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 23. Es *competencia* de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su *caso*, a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, *revisar* y aprobar la *propuesta* del Plan Regional de Ordenación del Territorio;
3. Asegurar la adecuación del Plan *Regional* de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Solicitar la opinión de las *Asambleas* Legislativas que integren la región, sobre el Plan Regional de Ordenación del Territorio. Esta consulta es obligatoria, pero las opiniones emitidas no son vinculantes;
5. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la región con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio;
6. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados;

regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región.

7. Someter el Plan *Regional* de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integren la región.

8. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura a las directrices *establecidas* en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.

XVIII. LA REPRESENTACIÓN DE LAS COMISIONES

Se propone modificar el Artículo 12 el cual con el N° 24, tendrá la siguiente redacción:

Artículo 24. Corresponde a los Presidentes de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, ejercer la representación de éstas a todos los efectos.

XIX. LAS SECRETARIAS TÉCNICAS DE LAS COMISIONES

Se propone modificar el Artículo 11, el cual con el N° 25, quedaría redactado así:

Artículo 25. Las Secretarías Técnicas de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios e informes técnicos *necesarios* para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva y, en especial, la elaboración de las propuestas del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, según el caso. Asimismo, mantendrán un sistema de información sobre la materia objeto de esta Ley.

XX. LA SIMPLIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LA ELIMINACIÓN DE LAS INTERFERENCIAS PARLAMENTARIAS

De acuerdo a lo señalado, a los efectos de simplificar la organización administrativa y eliminar las interferencias parlamentarias no autorizadas constitucionalmente, se propone eliminar los Artículos 13 y 14 del Proyecto.

XXI. LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

Se propone establecer un Capítulo II dentro del nuevo Título III con el título De la Elaboración de los Planes, sustitutivo de parte del Capítulo IV del Título II de la Ley, y se agregaría un nuevo artículo, el cual con el N° 26 tendría la siguiente redacción:

CAPITULO II. DE LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 26. La elaboración del Plan Nacional de Ordenación de Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación *interinstitucional*, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías Técnicas de las Comisiones respectivas elaborarán las propuestas del Plan y con tal fin, recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

XXII. LAS CONSULTAS INTERSECTORIALES

Se propone agregar un nuevo Artículo con el N° 27, el cual tendría el texto siguiente:

Artículo 27. La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del *Territorio* durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados.

En todo caso, con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los Planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración de la propuesta, adelantarán un amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

XXIII. LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

Se propone agregar un nuevo Artículo con el N° 28, el cual tendría el texto siguiente:

Artículo 28. Elaborada la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y sometida al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre la propuesta se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento.

XXIV. LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS

Se propone agregar dos nuevos Artículos concernientes a la elaboración de los planes urbanísticos, que con los Nos. 29 y 30, tendrían el siguiente texto:

Artículo 29. En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la Ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

Artículo 30. Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, a un período de audiencia pública a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos.

XXV. LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Se propone agregar dos nuevos Artículos concernientes a la elaboración de los planes sectoriales especiales y a los planes de las áreas sometidas a Régimen de Administración Especial, con los Nos. 31 y 32 y la redacción siguiente:

Artículo 31. Los planes sectoriales especiales serán elaborados por los Despachos ministeriales competentes en *cada* sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, y en su elaboración deben seguirse, conforme lo determine el Reglamento, las previsiones de participación y consultas previstas en los Artículos 27 y 28.

Artículo 32. Los planes de ordenamiento de las Areas bajo Régimen de Administración Especial serán elaborados *bajo* la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En el proceso de *elaboración*, el proyecto de Plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

XXVI. LA APROBACIÓN DEL PLAN NACIONAL

Se propone agregar un Capítulo III dentro del nuevo Título III con el título De la Aprobación de los Planes, sustitutivo de parte del Capítulo IV del Título II de la Ley, y se propone modificar el Artículo 15, el cual con el N° 33 tendría la siguiente redacción:

CAPITULO III

DE LA APROBACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 33. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes sectoriales especiales así como sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

XXVII. LA APROBACIÓN DE LOS PLANES REGIONALES

Se propone agregar un nuevo Artículo que, con el N° 34, tendría el siguiente texto:

Artículo 34. Cada Plan Regional de Ordenación del Territorio, así como sus modificaciones, será aprobado conjuntamente por los Gobernadores de los Estados que integren la región. Dicha aprobación se hará mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión administrativa, firmada por quienes corresponda, la cual se publicará en las Gacetas Oficiales de los Estados respectivos.

XXVIII. LA APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL

Se propone modificar el Artículo 27, el cual tendría la siguiente redacción, con el N° 35:

Artículo 35. Los planes de ordenamiento de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial y sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Sin embargo, los planes de ordenamiento de las Áreas bajo régimen especial sólo comenzarán a surtir efectos con la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del res-

pectivo Reglamento de Uso de las mismas, aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

XXIX. LA APROBACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS Y DE LOS OTROS PLANES

Se propone modificar el Artículo 16, y sustituirlo por dos nuevos Artículos, que con los Nos. 36 y 37 tendrían el siguiente texto:

Artículo 36. Los planes de ordenación urbanística que establezca la Ley y las Ordenanzas Municipales se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación.

Artículo 37. La *aprobación* de los otros planes previstos en esta Ley es función de los respectivos órganos *competentes* de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia.

En todo caso, serán publicados en la forma que determine el Reglamento.

XXX. EL CARÁCTER PÚBLICO DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 17, el cual con el N° 38 quedaría redactado así:

Artículo 38. El Plan *Nacional* de Ordenación del Territorio y los otros planes previstos en esta Ley, una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos.

XXXI. LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 18, el cual con el N° 39 queda redactado así:

Artículo 39. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los demás planes sectoriales especiales o de los Estados, podrán ser *revisados* y, en consecuencia, modificados cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o Regional, según el caso, lo estime procedente.

Los planes de ordenamiento de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial serán revisados *conforme* se determine en los reglamentos.

La Ley Nacional y las *Ordenanzas* Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística.

XXXII. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES

Se propone modificar el N° *del* Título III que pasaría a ser Título IV y se propone modificar el Artículo 19, el cual con el N° 40 tendría la siguiente redacción:

TITULO IV. DE LA EJECUCIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I. DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 40. Los organismos públicos, dentro de la esfera de sus respectivas competencias cooperarán en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y velarán por la efectividad de las previsiones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

XXXIII. LAS MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES

Se propone modificar el Artículo 20, el cual con el N° 41 tendría la siguiente redacción:

Artículo 41. La *ejecución* de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos *públicos* directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

XXXIV. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES

Se propone modificar el *Artículo* 21 el cual, con el N° 42, tendría el siguiente texto:

Artículo 42. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración *Descentralizada*, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.

XXXV. LA EFECTIVIDAD DE OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES

En virtud de la contradicción del Artículo 22 con el anterior, se propone su eliminación, para hacer efectiva la obligatoriedad.

XXXVI. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL

Se propone modificar el *Artículo* 23, el cual con el N° 43 tendría la siguiente redacción:

CAPITULO II.

DEL CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 43. El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio *del* Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las Entidades Federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para *garantizar* el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas establecidas en ella en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan.

XXXVII. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES REGIONALES, DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES Y DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL

Se propone modificar el Artículo 24, y en su lugar, con los Nos. 44 a 48, se incorporarían nuevos Artículos con la siguiente redacción:

Artículo 44. El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades *previstas* en el Artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada región, en su respectiva jurisdicción territorial.

El Ministerio del Ambiente y de los *Recursos* Naturales Renovables asistirá a los Gobernadores de las *Entidades* Federales en el cumplimiento de estas funciones.

Artículo 45. El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales especiales, con las facultades previstas en la legislación especial y las *establecidas* en el Artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.

Artículo 46. El control de la ejecución de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial con las facultades previstas en la legislación especial, y las establecidas en el Artículo 43, corresponderá a los siguientes organismos:

- 1) Las establecidas por mandato de otras leyes, por los organismos competentes que en ellas se señalen;
- 2) En cuanto a las reguladas en la Ley, de la siguiente manera:
 - a) Las *Zonas* de Presa y Embalse, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - b) Las Costas *Marinas* de Aguas Profundas, por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones;
 - c) Los *Habitats* Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - d) Las Áreas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Minero, por el Ministerio de Energía y Minas;
 - e) Las *Zonas* de *Aprovechamiento* Agrícola, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
 - f) Las Planicies Inundables, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - g) Las *Áreas* Rurales de Desarrollo Integrado, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
 - h) Las Áreas de Protección Ambiental, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos *Naturales* Renovables;
 - i) Los Sitios de Patrimonio *Histórico*-Cultural o Arqueológico, por el Ministerio de Relaciones Interiores;

- j) Las Reservas Nacionales *Hidráulicas*, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- k) Las Áreas de *Protección* de Obras Públicas, por el organismo responsable de la *administración* de la obra;
- l) Las Áreas Críticas con *prioridad* de Tratamiento, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- m) Las Áreas *Boscosas* bajo protección, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- n) Las *Reservas* de Biosfera, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- o) Las Áreas de *fronteras* conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

ÚNICO. La asignación de competencias previstas en este Artículo podrá ser variada por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 47. El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la legislación nacional especial y las establecidas en las Ordenanzas Municipales, corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales.

Artículo 48. El control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley corresponde a los respectivos órganos competentes de la Administración Central, Estatal o Municipal, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia.

XXXVIII. LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS RESPECTO DE ACTIVIDADES PÚBLICAS

Se propone establecer un nuevo Capítulo III en el nuevo Título IV, el cual, destinado a regular las aprobaciones de las actividades públicas vinculadas a la ordenación del territorio, tendría nuevos Artículos con los Nos. 49 a 52, con la siguiente redacción:

CAPITULO III. DE LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 49. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional Central o *Descentralizada*, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este *Artículo* deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

ÚNICO: La aprobación establecida en este Artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma **agraria**; localización de grandes aprovechamientos de

recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos.

Artículo 50. Las decisiones que *adopten* los organismos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 30 días *continuos*, vencido el cual sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades *desconcentradas* del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.

Artículo 51. Las decisiones que adopten los *organismos* de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbanística.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 30 días *continuos*, vencido el cual sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Municipios, a los efectos de estas *aprobaciones*, podrán contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 52. La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las *mismas*, corresponde mediante Resolución conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los Municipios respectivos.

XXXIX. LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS RESPECTO DE ACTIVIDADES PARTICULARES

Se propone establecer un nuevo Capítulo IV en el nuevo Título IV, el cual, destinado a regular las autorizaciones de las actividades privadas que impliquen ocupación del territorio, sustituiría el Capítulo II del Título VI del Proyecto relativo a la Certificación Nacional de Uso (Arts. 49 a 54) y contendría nuevos Artículos, con los Nos. 53 a 57 y la siguiente redacción:

CAPITULO IV. DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 53. La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por

las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieren autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de *los* Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la *autorización* nacional correspondiente no se exigirá la autorización regional.

Artículo 54. En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 30 días *continuos*, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la constancia.

Artículo 55. El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

El procedimiento para la tramitación de las *solicitudes* de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 30 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

Los Concejos Municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

Artículo 56. Serán nulas y sin ningún efecto, las *autorizaciones* otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio.

Artículo 57. A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y *financiamientos* de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente o la constancia de haberse otorgado conforme se determina en esta Ley.

XL. LAS AUTORIDADES ÚNICAS DE AÉREA

Se propone establecer un nuevo Capítulo V en el nuevo Título IV relativo a las Autoridades de Área, que sustituiría el Título V del Proyecto (Arts. 42 a 44) con los siguientes Artículos numerados del 58 al 60:

CAPITULO IV. DE LAS AUTORIDADES ÚNICAS DE ÁREAS

Artículo 58. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Autoridades Únicas de Áreas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.

Artículo 59. Las Autoridades Únicas de Áreas *tendrán* el carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria en el grado *que* establezca el Decreto que ordene su creación y estarán sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.

Artículo 60. Las Autoridades Únicas tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y *control* de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

Las dependencias de los *Ministerios*, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Únicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la *ejecución* y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Única de Área se establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados.

XLI. LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Se propone establecer un nuevo Capítulo V en el nuevo Título V relativo a las regiones, con dos nuevos Artículos 61 y 62 y el siguiente texto:

CAPITULO V. DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Artículo 61. Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo *económico*, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal.

Artículo 62. Los límites de las regiones *serán* establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros. Estos límites deberán coincidir en lo posible con los límites político-territoriales en que se dividan los Estados que integran la región.

El establecimiento de los ámbitos *territoriales* de las regiones estará determinado en función a la concurrencia de los siguientes criterios:

1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones ecológicas y socio-culturales semejantes.

2. Que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan por lo menos un centro de *servicio* capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

XLII. EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Se propone *establecer* un nuevo Título V en la Ley relativo al régimen de la propiedad privada en materia de ordenación del territorio, sustitutivo de parte de los Títulos IV y VII de la Ley, el cual contendría un Capítulo I, Disposiciones Generales, con un Artículo con el N° 63, modificatorio de los Artículos 55 y 56 y la siguiente redacción:

TITULO V. DEL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 63. Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre *que* produzcan un daño cierto efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de *determinar* la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

XLIII. DE LAS EXPROPIACIONES

Se propone modificar el Artículo 58 el cual quedaría con el N° 64 y la siguiente redacción:

Artículo 64. Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la Ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, en cuyo caso, cuando sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

ÚNICO: En todo caso, vencido el lapso para la ejecución de la expropiación sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad establecidas en el régimen transitorio, y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

XLIV. LA EFECTIVIDAD DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL

Se propone modificar el Artículo 27, el cual con él N° 65 tendría la siguiente redacción:

Artículo 65. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial sólo surtirán efectos respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de Uso del Área.

XLV. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD

Se propone agregar un Capítulo II al nuevo Título VI relativo al régimen urbanístico de la propiedad, el cual tendría los artículos siguientes, con los Nos. 66 a 69:

CAPITULO II.

DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Artículo 66. Las actuaciones que se realicen en suelo con fines urbanísticos requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes. Serán nulas las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del plan.

Artículo 67. La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprende las siguientes funciones:

1. La utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.
2. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
3. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
4. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
5. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios de suelo.

Estas facultades tienen carácter enunciativo y no limitativo, y comprende cuantas otras fueren congruentes con la misma.

Artículo 68. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

Artículo 69. Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas, deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación o se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia.

XLVI. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Se propone modificar el Título VIII del Proyecto, el cual con el N° VI contendría los Artículos siguientes, con los Nos. 70 a 75:

Artículo 70. Los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a ésta Ley, se consideran nulos, no creando derechos a favor de sus destinatarios.

Los funcionarios públicos que los adopten incurren en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares.

Artículo 71. Las actividades de los particulares contrarias a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 100.000.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que no sea menor al monto de las multas antes indicadas.

Artículo 72. Además de las multas mencionadas en el Artículo anterior, a los infractores de la presente Ley, de los planes de ordenación del territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente Ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de dos (2) años para obtener las autorizaciones previstas en esta Ley.
2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción.
3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas.

Artículo 73. Cuando un organismo público o privado infrinja lo establecido en el Artículo 57 será sancionado con multa hasta Bs. 100.000. Cuando se trate de otorgamiento de fianzas o créditos, la sanción será de multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado.

Artículo 74. Las multas serán aplicadas por las autoridades que tengan a su cargo el control de la ejecución de los planes, y su producto ingresará a su patrimonio.

Artículo 75. Las sanciones previstas en esta Ley serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales 3 que hubiere lugar.

XLVII. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS PARA LAS APROBACIONES Y AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

Se propone modificar los Artículos 69 y 70, y en su lugar establecer el siguiente Artículo con el N° 76:

TITULO VII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 76. Las aprobaciones administrativas previstas en los Artículos 49 a 52 y las autorizaciones administrativas previstas en los Artículos 53 a 57 deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial.

En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniéndose en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad aprobada o autorizada;
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas, y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;
6. Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica.
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

XLVIII. LA SIMPLIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SAN-CIONATORIAS

Se estima que por innecesarios e inconvenientes, deben eliminarse los Artículos 71 a 77 del Proyecto.

XLIX. LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY

El Artículo 75 quedaría con igual redacción con el N° 77:

Artículo 77. El Ejecutivo Nacional reglamentará esta Ley en el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, pudiendo dictar a tales efectos, reglamentos parciales.

L. DEROGACIONES

El Artículo 76 relativo a las derogaciones, se propone modificarlo, quedando con la siguiente redacción y el N° 78.

Artículo 78. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley.

Sección Cuarta: PROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1982)*

Como consecuencia de las modificaciones propuestas al Proyecto de ley sobre Ordenación del Territorio aprobado por la Cámara de Diputados en 1982, en el informe sometido a la Comisión Especial del Senado, que presidí, propuse el texto del siguiente Proyecto de Ley sobre Ordenación del Territorio, que influyó determinantemente en la redacción de la Ley sancionada en ese año 1983.

Las modificaciones que propusimos a la Comisión Especial al proyecto de Ley, sin lugar a dudas, significaban una reformulación global del mismo, incluso en su estructura, lo cual condujo desde el punto de vista sustantivo, a la elaboración de un nuevo Proyecto de Ley.

Este nuevo Proyecto que resultó de las modificaciones propuestas, tuvo básicamente la siguiente nueva estructura:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer, dentro de la estrategia del desarrollo integral de la Nación, las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio.

Artículo 2. A los efectos de esta Ley, se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

Artículo 3. A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

1°. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.

* Senado de la República, (mimeografiado), Caracas, febrero 1983, 105 pp. Publicado en el libro *Estudios de Derecho Público (Labor en el Senado 1983)*, Tomo II, Ediciones del Congreso de la República, pp. 83-214

2°. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento.

3°. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.

4°. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;

5°. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del campo y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;

6°. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;

7°. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

8°. La definición de los corredores y las grandes redes de transporte;

9°. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;

10°. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional;

11°. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;

12°. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

Artículo 4. Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a. La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio;
- b. La gestión, ejecución y control de dichos planes; y
- c. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

Artículo 5. Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en los cuales éste se desagrega:

- a. Los planes regionales de Ordenación del Territorio.
- b. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales especiales.
- c. Los planes de ordenación urbanística.
- d. Los planes de las áreas bajo el Régimen de Administración Especial.

e. Los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

Artículo 6. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio.

Artículo 7. Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados sus actos de aprobación definitiva en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

TITULO II

DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I

DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo 8. La planificación de la Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional 'de Planificación.

CAPITULO II

DEL PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 9. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial a los planes económicos de desarrollo integral del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan;
6. Las políticas para la administración de los recursos naturales;
7. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas.
9. La orientación de los corredores de transporte.

10. La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos.

11. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Parágrafo Único: El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, además, las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio Plan, las cuales se formularán en concordancia con la dinámica del desarrollo integral del país.

CAPITULO III DE LOS PLANES REGIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 10. A los efectos de la ordenación del territorio y conforme se indica en los Artículos 61 y 62 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones cuyo ámbito territorial podrá o no coincidir con el territorio de las Entidades Federales.

El establecimiento de las Regiones deberá hacerse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 11. En cada una de las Regiones se dictará un Plan Regional de Ordenación del Territorio como instrumento a largo plazo, que desarrolle las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. La orientación del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
5. La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
6. Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;
7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio;
8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y
10. La orientación de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

Artículo 12. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio podrán aprobarse aun cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional, pero de producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a la adaptación de los Planes Regionales.

Artículo 13. En las diversas regiones, cuando el territorio de las mismas englobe el de más de una entidad federal, el Plan Regional de Ordenación del Territorio podrá desglosarse en Planes Estadales que desarrollarán en cada Estado las directrices del Plan Regional, en relación a las mismas materias de éstos.

CAPITULO IV

DE LOS PLANES SECTORIALES ESPECIALES

Artículo 14. Los Planes Sectoriales Especiales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público, en su dimensión espacial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos de los mismos contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.

CAPITULO V

DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL

Artículo 15. Constituyen áreas bajo régimen especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales, las cuales, en particular, son las siguientes:

- 1) Parques Nacionales,
- 2) Zonas Protectoras,
- 3) Reservas Forestales,
- 4) Áreas Especiales de Seguridad y Defensa,
- 5) Reservas de Fauna Silvestre,
- 6) Refugios de Fauna Silvestre,
- 7) Santuarios de Fauna Silvestre,
- 8) Monumentos Naturales,
- 9) Zonas de Interés Turístico,
- 10) Áreas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

Artículo 16. También se consideran áreas bajo régimen de administración especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

- l) Las Áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:
 - a) Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse.
 - b) Costas Marinas de Aguas Profundas compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación, sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque y comprenderán el área marítima que se delimite en el Decreto.

c) Hábitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuestos por todas aquellas zonas, tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.

d) Áreas Terrestres, Marinas con Alto Potencial Energético y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con la extracción de recursos esenciales para la Nación.

e) Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafoclimáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcionales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación, toda vez que para su explotación agrícola requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.

f) Las planicies inundables, compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que para una dada probabilidad de ocurrencia son ocupados por los excesos de aguas que se desbordan de sus cauces naturales.

2. Las Áreas Rurales de Desarrollo Integrado, compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.

3. Las Áreas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.

4. Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, compuestas por aquellas edificaciones de relevante interés nacional, los monumentos así como las áreas circundantes que constituyan el conjunto histórico artístico y arqueológico correspondiente.

5. Las Reservas Nacionales Hidráulicas, compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales, que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.

6. Las Áreas de Protección de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.

7. Las Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.

8. Las Áreas Boscosas bajo protección, compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.

9. Las Reservas de Biosfera, compuestas por aquellas zonas en las que se combinan la presencia de biomasas naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.

10. Las áreas de fronteras, ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo.

Artículo 17. Las áreas bajo régimen especial deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberá determinarse con la mayor exactitud los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la elaboración del plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en dichos planes deben ser objeto de un Reglamento especial, sin cuya publicación aquéllos no tendrán vigencia.

Parágrafo Primero. No se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Áreas bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias.

Parágrafo Segundo. La desafectación parcial o total de las áreas se podrá realizar cumpliéndose los mismos trámites y requisitos establecidos en este Artículo.

CAPITULO VI

DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Artículo 18. Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados; y se adoptarán dentro de los respectivos perímetros urbanos determinados conforme se indica en esta Ley.

Artículo 19. Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades;
2. La definición del uso del suelo urbano y sus intensidades;
3. La determinación de los aspectos ambientales, tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;

4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo;
6. El sistema de drenaje primario;
7. Definición en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización;
9. La determinación de los estándares y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

TITULO III DE LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 20. Se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerios de Relaciones Interiores, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

La Secretaría Técnica de esta Comisión radicará en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, siendo dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea.

Artículo 21. En cada región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes organismos: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, de la Defensa, y las Gobernaciones de los Estados que integren la región.

La Secretaría Técnica de esta Comisión corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien proveerá los medios necesarios, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 22. Es competencia de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

4. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el Reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país;

5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 23. Es competencia de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso, a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

2. Conocer, revisar y aprobar la propuesta del Plan Regional de Ordenación del Territorio;

3. Asegurar la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

4. Solicitar la opinión de las Asambleas Legislativas que integren la región, sobre el Plan Regional de Ordenación del Territorio. Esta consulta es obligatoria, pero las opiniones emitidas no son vinculantes;

5. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la región con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio;

6. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el Reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados; regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región.

7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integren la región.

8. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.

Artículo 24. Corresponde a los presidentes de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, ejercer la representación de éstas a todos los efectos.

Artículo 25. Las Secretarías Técnicas de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios e informes técnicos necesarios para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva y, en especial, la elaboración de las propuestas del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

rio, según el caso. Asimismo, mantendrán un sistema de información sobre la materia objeto de esta Ley.

CAPITULO II

DE LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 26. La elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los planes regionales de ordenación del territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación interinstitucional, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías Técnicas de las Concisiones respectivas elaborarán las propuestas del Plan y con tal fin, recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

Artículo 27. La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados.

En todo caso, con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los Planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración de la propuesta, adelantarán un amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

Artículo 28. Elaborada la propuesta del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y sometida al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre la propuesta se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento.

Artículo 29. En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la Ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

Artículo 30. Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, a un período de audiencia pública a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos.

Artículo 31. Los planes sectoriales especiales serán elaborados por los Despachos Ministeriales competentes en cada sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, y en su elaboración deben seguirse, conforme lo determine el Reglamento, las previsiones de participación y consultas previstas en los Artículos 27 y 28.

Artículo 32. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán elaborados bajo la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En el proceso de elaboración, el proyecto de plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

CAPITULO II DE LA APROBACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 33. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes sectoriales especiales, así como sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 34. Cada Plan Regional de Ordenación del Territorio, así como sus modificaciones, será aprobado conjuntamente por los Gobernadores de los Estados que integren la región. Dicha aprobación se hará mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión administrativa, firmada por quienes corresponda, la cual se publicará en las Gacetas Oficiales de los Estados respectivos.

Artículo 35. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo Régimen de Administración Especial y sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Sin embargo, los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen especial sólo comenzarán a surtir efectos con la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela del respectivo Reglamento de Uso de las mismas, aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 36. Los planes de ordenación urbanística que establezca la Ley y las Ordenanzas Municipales se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación.

Artículo 37. La aprobación de los otros planes previstos en esta Ley es función de los respectivos órganos competentes de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia.

En todo caso, serán publicados en la forma que determine el reglamento.

Artículo 38. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los otros planes previstos en esta Ley, una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos.

Artículo 39. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los demás planes sectoriales especiales o de los Estados podrán ser revisados y, en consecuencia, modificados, cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o Regional, según el caso, lo estime procedente.

Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán revisados conforme se determine en los reglamentos.

La Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística.

TITULO IV
DE LA EJECUCIÓN Y CONTROL
DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I
DE LA EJECUCIÓN DE
LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 40. Los organismos públicos, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, cooperarán en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y velarán por la efectividad de las previsiones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Artículo 41. La ejecución de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos públicos directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

Artículo 42. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.

CAPITULO II
DEL CONTROL DE LOS PLANES
DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 43. El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las Entidades Federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas establecidas en ella en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan.

Artículo 44. El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades previstas en el Artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada Región, en su respectiva jurisdicción territorial.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables asistirá a los Gobernadores de las Entidades Federales en el cumplimiento de estas funciones.

Artículo 45. El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales especiales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el Artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.

Artículo 46. El control de la ejecución de las áreas bajo Régimen de Administración Especial con las facultades previstas en la legislación especial, y las establecidas en el Artículo 43, corresponderá a los siguientes organismos:

- 1) Las establecidas por mandato de otras leyes, por los organismos competentes que en ellas se señalen;
- 2) En cuanto a las reguladas en la Ley, de la siguiente manera:
 - a) Las Zonas de Presa y Embalse, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - b) Las Costas Marinas de Aguas Profundas, por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones;
 - c) Los Hábitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - d) Las Áreas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Mineros, por el Ministerio de Energía y Minas;
 - e) Las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
 - f) Las Planicies Inundables, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - g) Las Áreas Rurales de Desarrollo Integrado, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
 - h) Las Áreas de Protección y Recuperación Ambiental, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - i) Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, por el Ministerio de Relaciones Exteriores;
 - j) Las Reservas Nacionales Hidráulicas, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - k) Las Áreas de Protección de Obras Públicas, por el organismo responsable de la administración de la obra;
 - l) Las Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - m) Las Áreas Boscosas bajo protección, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - n) Las Reservas de Biosfera, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - o) Las Áreas de fronteras conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

ÚNICO: La asignación de competencias previstas en este Artículo podrá ser variada por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 47. El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la legislación nacional especial y las establecidas en las Ordenanzas Municipales, corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales.

Artículo 48. El control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley corresponde a los respectivos órganos competentes de la Administración Central, Estatal o Municipal, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia.

CAPITULO III DE LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 49. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

ÚNICO: La aprobación establecida en este Artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos.

Artículo 50. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este Artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 30 días continuos, vencido el cual sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.

Artículo 51. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbanística.

La aprobación prevista en este Artículo deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 30 días continuos vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Municipios, a los efectos de estas aprobaciones, podrán contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 52. La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las mismas, corresponde mediante Resolución conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los Municipios respectivos.

CAPITULO IV

DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 53. La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieren autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente no se exigirá la autorización regional.

Artículo 54. En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 30 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso, sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la constancia.

Artículo 55. El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 30 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

Los Concejos Municipales, conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

Artículo 56. Serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a *los* planes de ordenación del territorio.

Artículo 57. A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente o la constancia de haberse otorgado conforme se determina en esta Ley.

CAPITULO V

DE LAS AUTORIDADES ÚNICAS DE ÁREAS

Artículo 58. El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Autoridades Únicas de Áreas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.

Artículo 59. Las Autoridades Únicas de Áreas tendrán el carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria en el grado que establezca el Decreto que ordene su creación y estarán sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.

Artículo 60. Las Autoridades Únicas tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Únicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la ejecución y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Única de Área se establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados.

CAPITULO VI

DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Artículo 61. Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.

Artículo 62. Los límites de las regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros. Estos límites deberán coincidir en lo posible con los límites político-territoriales en que se dividan los Estados que integran la Región.

El establecimiento de los ámbitos territoriales de las regiones estará determinado en función a la concurrencia de los siguientes criterios:

1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones ecológicas y socio-culturales semejantes.

2. Que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan por lo menos un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

TITULO V
DEL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA
EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 63. Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

Artículo 64. Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación, conforme a la ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, en cuyo caso, cuando sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen *transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada*.

ÚNICO: En todo caso, vencido el lapso para la ejecución de la expropiación sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad establecidas en el régimen transitorio, y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

Artículo 65. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo Régimen de Administración Especial sólo surtirán efectos respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de Uso del Área.

CAPITULO II
DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Artículo 66. Las actuaciones que se realicen en suelo con fines urbanísticos requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes. Serán nulas, las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del plan.

Artículo 67. La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprende las siguientes funciones:

1. La utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.
2. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
3. Regular el mercado inmobiliario arlos fines de la edificación y de la vivienda.
4. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
5. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios de suelo.

Estas facultades tienen carácter enunciativo y no limitativo, y comprende cuantas otras fueren congruentes con la misma.

Artículo 68. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

Artículo 69. Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas, deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación o se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia.

TITULO VI

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 70. Los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, se consideran nulos, no creando derechos a favor de sus destinatarios.

Los funcionarios públicos que los adopten incurrir en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares.

Artículo 71. Las actividades de los particulares contrarias a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 100.000.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente

determinado por el organismo respectivo, siempre que no sea menor al monto de las multas antes indicadas.

Artículo 72. Además de las multas mencionadas en el Artículo anterior, a los infractores de la presente Ley, de los planes de ordenación del territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente Ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de dos (2) años para obtener las autorizaciones previstas en esta Ley.
2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción.
3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas.

Artículo 73. Cuando un organismo público o privado infrinja lo establecido en el Artículo 57 será sancionado con multa de hasta Bs. 100.000. Cuando se trate de otorgamiento de fianzas o créditos, la sanción será de multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado.

Artículo 74. Las multas serán aplicadas por las autoridades que tengan a su cargo el control de la ejecución de los planes, y su producto ingresará a su patrimonio.

Artículo 75. Las sanciones previstas en esta Ley, serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar.

TITULO VII DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo 76. Las aprobaciones administrativas previstas en los Artículos 49 a 52 y las autorizaciones administrativas previstas en los Artículos 53 a 57, deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial.

En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniéndose en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad aprobada o autorizada.
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas, y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;
6. Las limitaciones ecológicas especialmente las que vienen impuestas por la manejabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 77. El Ejecutivo Nacional reglamentará esta Ley en el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, pudiendo dictar a tales efectos, reglamentos parciales.

Artículo 78. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley.

Queda en esta forma cumplida la misión que fue encomendada a esta Comisión Especial por el Senado.

Sección Quinta: INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983)

Informe de la Comisión Especial designada por la Cámara del Senado para el estudio del Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio aprobado en primera discusión, enviado al Senador Godofredo González, Presidente del Senado, a los efectos de la segunda discusión, así como el texto del nuevo articulado resultante de las propuestas de dicho Informe, de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el cual propusimos que fuera aprobado por el Senado. 12 de julio de 1983

INFORME

DE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL SENADO PARA EL ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A LOS EFECTOS DE LA SEGUNDA DISCUSIÓN

I

Con motivo de la aprobación en Primera Discusión del Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la Comisión Especial designada por el Senado para estudiar dicho Proyecto y presentar el presente Informe a los efectos de la Segunda discusión del mismo, realizó una serie de estudios y reuniones, y, como resultado de ello, formula al Senado la proposición contenida en este Informe, de modificar el Proyecto de Ley aprobado en la Cámara de Diputados y aprobado en el Senado en Primera discusión, mejorando la redacción de muchos de sus artículos y complementando las disposiciones de otros, a los efectos de lograr su efectiva aplicabilidad.

Debe señalarse que con tales propósitos, los miembros de la Comisión sostuvieron diversas reuniones individuales con diversos especialistas en la materia, así como con funcionarios de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Por otra parte, los miembros de la Comisión recibieron y discutieron un extenso documento sobre Observaciones al Proyecto de Ley, elaborado por el Presidente de la Comisión Especial (febrero 1983), así como otro extenso documento contentivo de un Proyecto de Informe con las modificaciones que se proponían al articulado del Proyecto, con base en aquellas observaciones, elaborado también por el Presidente de la Comisión Especial (junio 1983).

Dada la importancia de la materia la Comisión Especial propició la realización conjunta de varias de sus reuniones con los miembros de la Comisión Permanente de Ordenación Territorial y del Ambiente de la Cámara de Diputado, a cuyos integrantes se les entregaron los documentos de base producidos en la, Comisión Especial, los cuales fueron discutidos, corregidos y ampliados, de común acuerdo.

II

Como resultado de esta tarea, la Comisión Especial designada por el Senado para el estudio del Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, propone a la Cámara la modificación del Proyecto de Ley aprobado en la Cámara de Diputados y en Primera discusión por el Senado, en la forma como se indica en el texto del Proyecto de Ley Orgánica que se presenta al final de este Informe, en base a los siguientes grandes criterios:

1. En primer lugar, vincular el Sistema de Planificación de la Ordenación del Territorio al Sistema Nacional de Planificación y, en particular, a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación.

2. En segundo lugar, precisar lo que en las políticas del sector público debe comprender la ordenación del territorio, a los efectos de establecer las necesarias jerarquías entre esas diversas políticas públicas.

En este sentido, la concepción de la Ley Orgánica varía la que estaba expresada en la Ley Orgánica del Ambiente.

3. En tercer lugar, las modificaciones introducidas al Proyecto perfeccionan el Sistema de Planes de Ordenación del Territorio, al regularse sus contenidos y complementarse el establecido en el Proyecto, particularmente en lo que se refiere a los Planes de Ordenación de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial y los Planes de Ordenación Urbanística. En cuanto a estos últimos, la Comisión Especial estimó conveniente no precisar cuáles son esos Planes, considerando que la ley especial debe establecerlo, en virtud de que esta Ley Orgánica no es una Ley sobre Ordenación Urbanística.

4. En cuarto lugar, en relación a la elaboración y aprobación de los Planes, la Comisión Especial precisó los alcances de las normas que regulan la organización institucional sobre la materia en relación al Plan Nacional, a los Planes Regionales y a los Planes Sectoriales, estableciendo con precisión las competencias de las Secretarías Técnicas Nacional y Regionales. Además, en esta materia se precisaron los mecanismos de consultas interinstitucionales y de consultas públicas, en el proceso de elaboración de los planes, a los efectos de garantizar la participación de las instituciones y sectores interesados en dicho proceso. Por otra parte, se estableció el sistema de aprobación de los Planes, estableciéndose las competencias territoriales respectivas del ámbito nacional, de los ámbitos estatales y del ámbito municipal, según los tipos de planes.

5. En quinto lugar, en cuanto a la ejecución y control de los planes, se estableció con precisión la distribución de competencias entre los diversos organismos de la Administración Nacional Centralizada, de las Gobernaciones y de los Municipios en materia de control de la ejecución de los Planes, regulándose con precisión las dos

técnicas administrativas básicas para asegurar ese control; las aprobaciones administrativas en relación a las actuaciones públicas que impliquen ocupación del territorio, y las autorizaciones administrativas en relación a las actuaciones de los particulares que impliquen ocupación del territorio, correspondiendo el otorgamiento de dichas aprobaciones y autorizaciones, a los diversos niveles de autoridades territoriales que tienen a su cargo el control de la ejecución de los Planes. Se sustituye, así, el texto del Capítulo sobre la Certificación Nacional de Uso que contenía el Proyecto inicial y que regulaba confusamente la materia sobre todo por su imprecisa ubicación en el articulado del Proyecto.

En esta materia de las aprobaciones y autorizaciones, la Comisión Especial ha regulado la figura del silencio administrativo positivo, a los efectos de agilizar las tramitaciones administrativas, y en particular, se han incorporado normas programáticas a los efectos de simplificar la permisología local y agilizar los trámites con las debidas garantías de los derechos de los administrados.

6. En cuanto al control de la ejecución de los planes, en sexto lugar, la Comisión Especial no solo propone en el Proyecto regular con mayor precisión las Autoridades Únicas de Áreas, sino que incorporó un capítulo destinado a establecer las bases relativas a la Administración regional, dándosele así base legislativa al sistema de regionalización administrativa del país.

7. En séptimo lugar, el Título relativo al régimen de la propiedad privada en la Ordenación del Territorio, se reformuló a los efectos de precisar los efectos de los planes de ordenación del territorio sobre la propiedad privada. Se estableció, así, el principio del carácter de limitación legal a la propiedad de los usos regulados en los Planes de Ordenación del Territorio, y en particular, en relación a los Planes de Ordenación Urbanística, se precisó su carácter delimitador del contenido del derecho de propiedad en virtud de lo cual éste queda vinculado al destino fijado por dichos planes. Consecuencia de estas regulaciones ha sido el establecimiento de las normas que garanticen el derecho de propiedad, en relación a las expropiaciones y a las indemnizaciones. Además, la norma relativa a la recuperación de las plusvalías se precisó, a los efectos de su desarrollo a nivel local.

8. Por último, en octavo lugar, se reformuló y simplificó el Título sobre las infracciones y sanciones administrativas, eliminándose las de carácter penal.

III

Como resultado del trabajo de la Comisión Especial, y de acuerdo con lo señalado anteriormente, todos los artículos del Proyecto de Ley aprobado en Primera discusión por el Senado, han sido modificados, y se ha reestructurado el Proyecto de Ley Orgánica, en la forma que se indica en el texto anexo cuya aprobación se propone a la Cámara, con 78 artículos distribuidos en siete Títulos, conformados en la siguiente forma:

El Título I sobre Disposiciones Generales, que contiene los artículos 1 a 7, sustitutos de los artículos 1 a 6 del texto anterior.

El Título II, sobre la Planificación de la Ordenación del Territorio, sustitutivo de parte del Título II del Proyecto anterior, contiene los artículos 8 a 19. Este Título

11., contiene un nuevo Capítulo I, sobre Disposición General con un nuevo artículo con el No. 8; el Capítulo II, sustitutivo del Capítulo I del Título II del Proyecto anterior, contiene el artículo 9 sustitutivo del anterior artículo 7; el Capítulo II del Título II del Proyecto anterior se convierte en Capítulo III del Título II con los artículos 10 a 13 sustitutivos del anterior artículo 8; el Capítulo IV del Título II, relativo a los Planes Sectoriales es nuevo, y contiene el artículo 14; el Capítulo V relativo a los Planes de Ordenación de las Áreas bajo Régimen de Administración Especial con los artículos 15 a 17, el cual sustituye casi todo el contenido del Título IV del Proyecto anterior (arts. 25 a 40); y por último, el Capítulo VI del Título II, también es nuevo, relativo a los Planes de Ordenación Urbanística, y sus artículos 18 y 19 sustituyen el contenido del Capítulo I del Título VI del Proyecto anterior sobre Ordenación del Territorio en las áreas urbanas (arts. 45 a 48).

El Título III, sobre la elaboración y aprobación de los Planes, sustituye parte del Título II del Proyecto inicial, y sus artículos 20 a 39 sustituyen los artículos 9 a 18 del Proyecto inicial. Dentro de este Título III, el Capítulo I sobre Organización Institucional (arts. 20 a 25) sustituye el Capítulo III del Título II del Proyecto inicial (arts. 9 a 14); el Capítulo II sobre elaboración de los planes (arts. 26 a 32), es nuevo; y el Capítulo III sobre la aprobación de los Planes (art. 33 a 39), sustituye parte del Capítulo IV del Título II del Proyecto inicial (arts. 15 a 18) así como el artículo 27 del Proyecto inicial;

El **Título IV** sobre ejecución y control de los Planes de Ordenación, sustituye el Título III del Proyecto inicial, y sus artículos (40 a 62) sustituyen parte de los artículos 19 a 24 y 41 a 44 del Proyecto inicial. El Capítulo I del Título IV, relativo a la ejecución de los planes (arts. 40 a 42) sustituye el Capítulo I del Título IV del Proyecto inicial (art. 19 a 22); el Capítulo II del Título IV, relativo al control de la ejecución de los Planes (arts. 43 a 48) , sustituye el Capítulo II del Título IV del Proyecto inicial (arts. 23 y 24) y parte del Capítulo I del Título IV del Proyecto inicial; los Capítulos III y IV del Título IV relativos a las aprobaciones administrativas (arts. 49 a 52) y a las autorizaciones administrativas (arts. 53 a 57) son nuevos y sustituyen la regulación del Capítulo V del Título IV del Proyecto inicial relativa a la Certificación Nacional de Uso (arts. 49 a 54); el Capítulo V del Título IV relativo a las Autoridades Únicas de Área (arts. 58 a 60) sustituye el contenido del Título V del Proyecto inicial (arts. 42 a 44); y el Capítulo VI del Título IV relativo a la Administración Regional (arts. 61 y 62) es nuevo.

El **Título V** relativo al régimen de la propiedad privada en la Ordenación del Territorio en la ordenación del territorio (arts. 63 a 69) sustituye de parte de los Títulos IV y VII del Proyecto inicial, contiene dos Capítulos; El Capítulo I, Disposiciones Generales (arts. 63 a 55) sustituye lo establecido en los artículos 55, 55 y 58 del Proyecto inicial; y el Capítulo II relativo al Régimen Urbanístico de la propiedad (arts. 66 a 69) es nuevo y además sustituye lo establecido en el artículo 57 del Proyecto inicial.

El **Título VI** y relativo a las infracciones y sanciones administrativas (arts. 70 a 75) sustituye el Título VIII del Proyecto inicial (arts. 59 a 68).

Por último, en cuanto al **Título VII** relativo a las Disposiciones Transitorias (art. 76) esta sustituye lo establecido en el Título IX del Proyecto inicial sobre la

misma materia (arts. 69 a 76) y las Disposiciones Finales (arts. 77 y 78) sustituyen lo establecido en los artículos 75 y 76 del Proyecto inicial.

IV

Como resultado de esta labor de modificación del Proyecto inicial, a continuación se transcribe la nueva versión del Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio, que se propone sea aprobado por el Senado en Segunda discusión:

Decreta

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

lo siguiente,

LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación.

Artículo 2. A los efectos de esta Ley, se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

Artículo 3. A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

1o. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.

2o. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.

3o. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.

4o. El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras;

5o. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;

6o. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarios que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades;

7o. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

8o. La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte;

9o. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;

10o. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional;

11o. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;

12o. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

Artículo 4. Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a. La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio;
- b. La gestión, ejecución y control de dichos planes; y
- c. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

Artículo 5º. Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los siguientes planes en los cuales este se desagrega:

- a. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.
- b. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales.
- c. Los planes de ordenación urbanística.
- d. Los planes de las áreas bajo Régimen de Administración Especial.
- e. Los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

Artículo 6. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio.

Artículo 7. Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados junto con sus actos de aprobación definitiva

en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

TITULO II

DE LA PLANIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I

DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo 8. La planificación de la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio, deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación, una vez estas establecidas.

CAPITULO II

DEL PLAN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 9. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial, a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas.
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios;
3. Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades.
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan.
6. Las políticas para la administración de los recursos naturales;
7. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y áreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas.
9. Los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte.

10. La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos.

11. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Parágrafo Único: El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio Plan, las cuales se formularán en concordancia con la dinámica del desarrollo del país.

CAPITULO III

DE LOS PLANES REGIONALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 10. A los efectos de la ordenación del territorio y conforme se indica en los artículos 61 y 62 de esta ley, el territorio nacional se dividirá en regiones cuyo ámbito territorial podrá o no coincidir con el territorio de las entidades federales.

El establecimiento de las Regiones deberá decretarse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a las previsiones y lineamientos del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Artículo 11. En cada una de las regiones se dictará un Plan Regional de Ordenación del Territorio como instrumento a largo plazo, que desarrolle las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;

2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;

3. Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;

4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;

5. La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;

6. Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;

7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio;

8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;

9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y

10. Los lineamientos generales de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

Artículo 12. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio podrán aprobarse aun cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional, pero da producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a la adaptación de los Planes Regionales.

Artículo 13. En las diversas regiones, cuando el territorio de las mismas englobe el de más de una entidad federal, el Plan Regional de Ordenación del Territorio podrá desglosarse en Planes Estadales o subregionales que desarrollarán en cada Estado o subregión las directrices del Plan Regional, en relación a las mismas materias de estos.

CAPITULO IV DE LOS PLANES SECTORIALES

Artículo 14. Los Planes Sectoriales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público, en su dimensión espacial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.

El Reglamento establecerá los planes sectoriales, así como las modalidades de su elaboración.

CAPITULO V DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LAS ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL

Artículo 15. Constituyen áreas bajo régimen de administración especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales, las cuales, en particular, son las siguientes:

- 1) Parques Nacionales
- 2) Zonas Protectoras;
- 3) Reservas Forestales;
- 4) Áreas Especiales de Seguridad y Defensa;
- 5) Reservas de Fauna Silvestre;
- 6) Refugios de Fauna Silvestre;
- 7) Santuarios de Fauna Silvestre;
- 8) Monumentos Naturales;
- 9) Zonas de Interés Turístico;

10) Áreas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales

Artículo 16. También se consideran áreas bajo régimen de administración especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

1) Las Áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:

a) Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses, compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación, se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse. b) Costas Marinas de Aguas Profundas, compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación, sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque, las cuales comprenderán el área marítima que se delimite en el Decreto.

c) Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuestos por todas aquellas zonas tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.

d) Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético, y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con la extracción de recursos esenciales para la Nación.

e) Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafoclimáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcionales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación toda vez que para su explotación agrícola requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.

f) Las Planicies Inundables, compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que pueden llegar a ser ocupados por los excesos de aguas cuando se desbordan de sus cauces naturales.

2. Las Áreas Rurales de Desarrollo Integrado compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.

3. Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la

acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.

4. Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arquelógico, compuestas por aquellas edificaciones Y monumentos de relevante interés nacional, así como las áreas circundantes que constituyan el conjunto histórico artístico y arqueológico correspondiente.

5. Las Reservas Nacionales Hidráulicas, compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.

6. Las Areas de Protección de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.

7. Las Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.

8. Las Areas Boscosas bajo protección compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.

9. Las Reservas de Biosfera compuestas por aquellas zonas en la que se combinan la presencia de biomasa naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.

10. Las áreas de fronteras, ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo.

Artículo 17. Las áreas bajo régimen especial deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberá determinarse, con la mayor exactitud, los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo, deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la elaboración del Plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en los planes de las áreas bajo régimen de administración especial deben ser objeto de un Reglamento especial, sin cuya publicación aquellos no surtirán efectos.

Parágrafo Primero; No se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Areas bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias.

Parágrafo Segundo: La desafectación parcial o total de las áreas se podrá realizar cumpliéndose los mismos trámites y requisitos establecidos en este artículo, previo conocimiento de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

CAPITULO VI

DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Artículo 18. Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados; y se adoptarán dentro de los respectivos perímetros urbanos determinados conforme se indica en el artículo 52 de la presente Ley.

El caso de que Planes de Ordenación Urbanística aprobados sin que se hubieran decretado previamente el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, deberán adaptarse a las previsiones de estos, una vez publicados.

Artículo 19. Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas expansión de las ciudades;
2. La definición del uso del suelo urbano y sus densidades;
3. La determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
6. El sistema de drenaje primario.
7. Definición, en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización.
9. La determinación de los normales y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

TITULO III

DE LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I

DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 20. Se crea la Comisión Nacional Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerio de Relaciones Interiores, de la Defensa, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

La Secretaría Técnica Nacional estará adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la cual estará dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea.

Artículo 21. En cada región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes organismos: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, de la Defensa, y las Gobernaciones de los Estados que integren la región.

La Secretaría Técnica Regional corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien suministrará los medios necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 22. Es competencia de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar el proyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país.
5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 23. Es competencia de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso, a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;

2. Conocer, revisar y aprobar el proyecto de Plan Regional de Ordenación del Territorio;

3. Asegurar la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

4. Asegurar la adecuación de los Planes que Formulen los Estados que conformen la región con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio.

5. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados; regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región.

6. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura de importancia regional a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.

7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integren la región, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Artículo 24. Corresponde a los Presidentes de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, ejercer la representación de estas a todos los efectos.

Artículo 25. Las Secretarías Técnicas Nacional y Regionales de Ordenación del Territorio coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios e informes técnicos necesarios para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva y, en especial, para elaborar el proyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, respectivamente. Las Secretarías Técnicas deberán tomar en cuenta las propuestas presentadas por los diferentes organismos, y mantendrán un sistema de información sobre la materia objeto de esta Ley.

CAPITULO II DE LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 26. La elaboración del Plan Nacional de Ordenación de Territorio y de los planes regionales de ordenación del territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación inter-institucional, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías Técnicas de las Comisiones respectivas elaborarán los proyectos de planes respectivos y con tal fin, recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

Artículo 27. La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados.

Con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los Planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración del proyecto, adelantarán un amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

En todo caso, antes de la aprobación de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, de los planes sectoriales y de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, el organismo encargado de su elaboración deberá someterlo a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, a los efectos de obtenerla conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, la cual deberá ser otorgada o no en un lapso de 60 días continuos, vencido el cual, sin que la Comisión Nacional se haya pronunciado, se considerará otorgada.

Artículo 28. Elaborado los proyectos de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de Planes Regionales de Ordenación del Territorio y sometida al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre los proyectos se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento, el cual establecerá los lapsos de consulta respectivos.

Artículo 29. En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

Artículo 30. Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, a un período de audiencia pública de 60 días continuos a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, a cuyo efecto, el organismo respectivo deberá darle la necesaria difusión.

Artículo 31. Los planes sectoriales serán elaborados por los Despachos Ministeriales competentes en cada sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, y es su elaboración deben seguirse, conforme lo determine el reglamento, las previsiones de participación y consultas previstas en los artículos 27 y 28.

Artículo 32. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán elaborados bajo la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En el proceso de elaboración, el proyecto de plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

CAPITULO III

DE LA APROBACIÓN DE LOS PLANES

Artículo 33. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes sectoriales así como sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, a proposición de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Artículo 34. Cada Plan Regional de Ordenación del Territorio, así como sus modificaciones, será; aprobado conjuntamente por los Gobernadores de los Estados que integren la región. Dicha aprobación se hará mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión administrativa, firmada por quienes corresponda, la cual se publicará en las Gacetas Oficiales de los Estados respectivos.

Artículo 35. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo Régimen de administración especial y sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. El respectivo Reglamento de uso será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en un lapso no mayor de un año.

Artículo 36. Los planes de ordenación urbanística que establezca la Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación.

Artículo 37. La aprobación de los otros planes previstos en esta Ley es función de los respectivos órganos competentes de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia, previo el conocimiento de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio. En todo caso, serán publicados en la forma que determine el reglamento.

Artículo 38. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los otros planes previstos en esta Ley, una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos.

Artículo 39. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los demás planes sectoriales especiales o de los Estados podrán ser revisados y, en consecuencia, modificados cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o Regional, según el caso, lo estime procedente, previa consulta con la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán revisados conforme se determine en los reglamentos.

La Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística.

TITULO IV

DE LA EJECUCIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I

DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 40. Los organismos públicos, dentro de la esfera de sus respectivas competencias cooperarán en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y velarán por la efectividad y cumplimiento de las previsiones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Los conflictos que pudieren existir entre los diversos planes, deberán ser resueltos por la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Artículo 41. La ejecución de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos públicos directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando estos bajo la dirección y control de aquellos.

Artículo 42. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.

CAPITULO II

DEL CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Artículo 43. El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las entidades federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Artículo 44. El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades previstas en el artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada Región, en su respectiva jurisdicción territorial, con la asesoría de la correspondiente Comisión Regional de Ordenación del Territorio. Los Gobernadores de los Estados, para el ejercicio de las facultades de control, deberán requerir la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Artículo 45. El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.

Artículo 46. El control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, con las facultades previstas en la legislación especial, y las establecidas en el artículo 43, corresponderá a los siguientes organismos:

- 1) Las establecidas por mandato de otras leyes, por los organismos competentes que en ellas se señalen;
- 2) En cuanto a las reguladas en esta Ley, de la siguiente manera:
 - a) Las *Zonas* de Reserva para la construcción de Presa y Embalse, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
 - b) Las *Costas Marinas* de Aguas Profundas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones;
 - c) Los *Habitats Acuáticos Especiales* para Explotación o Uso Intensivo Controlado, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
 - d) Las *Áreas Terrestres y Marinas* con Alto Potencial Energético y Minero por el Ministerio de Energía y Minas;

- e) Las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, por el Ministerio e Agricultura y Cría
- f) Las Planicies Inundables, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- g) Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
- h) Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- i) Los sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, por el Ministerio de Relaciones Interiores;
- j) Las Reservas Nacionales Hidráulicas, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- k) Las Areas de Protección de Obras Públicas, por el organismo responsable de la administración de la obra;
- l) Las Areas *Críticas* con prioridad de Tratamiento, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- m) Las Areas *Boscosas* bajo protección por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- n) Las *Reservas de Biosfera* por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- o) Las Areas de *fronteras*, conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

UNICO. La asignación de competencias previstas en este artículo podrá ser variada por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 47. El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la legislación nacional especial y las establecidas en las Ordenanzas Municipales, corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales.

Artículo 48. El control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley corresponde a los respectivos órganos competentes de la Administración Central, Estatal o Municipal, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia.

CAPITULO III

DE LAS APROBACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 49. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este artículo deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 60 , días continuos, contado a partir del último requerimiento de información, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

ÚNICO: Las aprobación establecida en este artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización *de* grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de las grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos.

Artículo 50. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 60 días continuos, vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.

Artículo 51. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas, de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbánística.

La aprobación prevista en este artículo deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 60 días continuos vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Municipios, a los efectos de estas aprobaciones, podrán contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 52. La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las mismas, corresponde mediante Resolución Conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los Municipios respectivos.

CAPITULO IV DE LAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 53. La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieren autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que solo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente no se exigirán la autorización regional.

Artículo 54. En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 60 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso., sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la respectiva constancia.

Artículo 55. El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

Las autoridades municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

Artículo 56. Serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio.

Artículo 57. A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente o la constancia de haberse otorgado conforme se determina en esta Ley.

CAPITULO V

DE LAS AUTORIDADES ÚNICAS DE ÁREAS

Artículo 58. El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá crear Autoridades Únicas de Áreas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.

Artículo 59. Las Autoridades Únicas de Áreas tendrán el carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria en el grado que establezca el Decreto que ordene su creación y estarán sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.

Artículo 60. Las Autoridades Únicas tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado, estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Únicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la ejecución y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Única de Área se establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados.

CAPITULO VI

DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL

Artículo 61. Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.

Artículo 62. Los límites de las regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros. Estos límites deberán coincidir, en lo posible con los límites político-territoriales en que se dividen los Estados que integran la región.

El establecimiento de los ámbitos territoriales de las regiones estará determinado en función de la concurrencia de los siguientes criterios;

-1. que constituyan espacios geográficos con condiciones físicas, económicas y socio-culturales semejantes.

-2. que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan, por lo menos, un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

TITULO V

DEL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 63. Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por si solos, derecho a indemnización. Esta solo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

Artículo 64. Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación^ conforme a la ley especial,

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar. Cuando el lapso sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

UNICO: Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

Artículo 65. Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial solo surtirán efectos respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de Uso del Área.

CAPITULO II

DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Artículo 66. Los planes de ordenación urbanística delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando este vinculado al destino fijado por los mismos.

Las actuaciones que se realicen en el suelo con fines urbanísticos, requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la

asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes. Serán nulas, las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del plan.

Artículo 67. La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprende las siguientes funciones:

1. Determinar la utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social y urbanística de la propiedad.
2. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
3. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
4. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
5. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios públicos de suelo.

Estas facultades tienen carácter enunciativo y no limitativo, y comprende cuantas otras fueren congruentes con la misma.

Artículo 68. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

En ningún caso, la contribución especial que crearen los Municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor al cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se garantizará, en las Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios, y los correspondientes recursos.

El producto de la contribución especial prevista en este artículo, se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las Ordenanzas.

Único: En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al Municipio, en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales y deberán costear las obras respectivas conforme a lo establecido en las correspondientes Ordenanzas. Dichos bienes pasaran a formar parte del dominio público municipal.

En los casos de ampliación de vías públicas urbanas, los propietarios deben ceder gratuitamente una superficie calculada en relación a la anchura de la vía pública, en todo el frente de su alineación, según lo que establezcan las Ordenanzas

Municipales, dejando a salvo su derecho a indemnización en los casos previstos en el artículo 63 de la presente Ley.

Artículo 69. Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas, deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación ó se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia.

TITULO VI

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 70. Los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a esta ley, se consideran nulos, no pudiendo generar derechos a favor de sus destinatarios.

Los funcionarios públicos que los adopten incurren en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares.

Asimismo, los funcionarios que los adopten incurren en responsabilidad administrativa, pudiendo ser sancionadas con las multas previstas en el artículo siguiente, por decisión adoptada por el superior jerárquico del organismo respectivo o del organismo de adscripción.

Artículo 71. Las actividades de los particulares contrarias a la presente ley, a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar, según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 500.000.

La Administración, en todo caso, deberá evaluar estas circunstancias, y aplicar la multa que sea pertinente, no estando autorizada y aplicar, pura y simplemente, el término medio.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá conforme a los mismos criterios anteriormente indicados, entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que la multa no resulte menor al monto de las multas antes indicadas.

Artículo 72. Además de las multas mencionadas en el artículo anterior, a los infractores de la presente ley, de los planes de ordenación del territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de dos (2) años para obtener las autorizaciones previstas en esta Ley;

2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción;

3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas;

4. Efectiva reparación del daño causado.

Artículo 73. Cuando un organismo público o privado infrinja lo establecido en el artículo 57 será sancionado con multa de hasta Bs. 100.000. Cuando se trate de otorgamiento de fianzas o créditos, la sanción será de multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado.

Artículo 74. Las multas serán aplicadas por las autoridades que tengan a su cargo el control de la ejecución de los planes, y su producto ingresará a su patrimonio.

Artículo 75. Las sanciones previstas en esta Ley, serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar.

TITULO VII

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo 76. Las aprobaciones administrativas previstas en los artículos 49 a 52 y las autorizaciones administrativas previstas en los artículos 53 a 57 deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial.

En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniéndose en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.

2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad aprobada o autorizada;

3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;

4. La vocación natural de las zonas, y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;

5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;

6. Las limitaciones ecológicas especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;

7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 77. El Ejecutivo Nacional reglamentará esta Ley en el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, pudiendo dictar a tales efectos, reglamentos parciales.

Artículo 78. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley.

Queda en esta forma cumplida la misión que fue encomendada a esta Comisión Especial por el Senado.

Caracas, 12 de julio de 1983

Por la Comisión Especial,

ALLAN R. BREWER-CARIAS
Senador

Presidente de la Comisión Especial

DARÍO RODRÍGUEZ MÉNDEZ

Senador

Pablo MILIANI ARANGUREN

Senador

JOSÉ LUIS ZAPATA

Senador

Ángel BRITO VILLARROEL

Senador

Gustavo MÉNDEZ

Senador

Capítulo XVIII

SOBRE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

*Sección Primera: BASES PARA UN PROYECTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA (1975)**

El siguiente es el texto del documento Bases para el Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística que elaboré por encargo del Ministro de Obras Públicas, y que presenté al Arq. Ernesto Fuenmayor, Vice-Presidente del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano en su carácter de Presidente de la Comisión ad-honorem designada por el Ministro de Obras Públicas en Resolución No. 127 del 18 de marzo de 1975, para la elaboración de los proyectos de Ley de Ordenación Urbanística y de Ley de coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas, noviembre de 1975

NOTA INTRODUCTIVA

El presente documento “Bases para un Proyecto de Ley de Ordenación Urbanístico”, ha sido elaborado como material de discusión par ser considerado por la comisión ad-honorem designada por el Ministro de Obras Públicas mediante Resolución N° 127 del 18 de marzo de 1975, para la elaboración del Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística y del Proyecto de Ley de coordinación del Arca Metropolitana de Caracas.

Desde el año 1959 se han elaborado en nuestro país, al menos ocho proyectos de leyes de Urbanismo, en los cuales han participado en una forma u otra, funcionarios y personas vinculadas al Ministerio de Obras Públicas. Para la redacción del presente documento, por tanto, se han tenido en cuenta, necesariamente, los esfuerzos reflejados en dichos proyectos, y en particular, se ha partido de los siguientes

* Texto publicado en mi libro: Allan R. Brewer-carías, *Urbanismo y propiedad privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980.

documentos: Proyecto de Bases para una Ley de Planificación Territorial y Urbana elaborado en marzo de 1.970, por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Publicas; Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística elaborada por la Comisión ad-honorem designada por Resoluciones conjuntas del Ministerio de Obras Publicas y del Ministro de Estado para la Vivienda, de fechas 4 de septiembre y 14 de octubre de 1970; y Anteproyecto de Ley de Regulación Urbanística del suelo elaborado en 1971 en la Oficina del Ministro de Estado para la Vivienda.

BASES PARA EL PROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

TITULO PRIMERO: OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY

1. La presente Ley tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros urbanos y una distribución equilibrada, en ellos de la población y las actividades económicas, en función de los intereses individuales y sociales del hombre y de la salvaguarda de los recursos y valores ambientales.

2. A los efectos de la presente Ley, contribuyen a la ordenación del desarrollo urbano, y por tanto son objetivos de la misma, todas las actividades públicas o privadas que tengan por objeto:

1. Crear, planificar, equipar, desarrollar y renovar centros urbanos;
2. Procurar el uso más racional del suelo urbano, y todas las acciones de parcelación o reparcelación del suelo;
3. Asegurar la disponibilidad de terrenos para la construcción de viviendas y para usos recreativos, asistenciales, educativos y cívicos;
4. Lograr que el crecimiento de los centros urbanos se efectúa de manera ordenada, conforme a las previsiones de los planes de urbanismo y con la dotación de servicios necesarios;
5. Propiciar una equitativa distribución de las cargas y beneficios que resulten de las actuaciones urbanísticas;
6. Garantizar a la colectividad el disfrute de aquellas plusvalías del suelo urbano que no se originan en la actividad privada de los propietarios;
7. Evitar alzas injustificadas en el valor de los terrenos, asegurar una oferta suficiente y oportuna de los mismos, y dar seguridad al tráfico inmobiliario urbano;
8. Facilitar las acciones y obras de renovación urbana; y
9. Propiciar el mejoramiento de los barrios de invasión y asentamientos no controlados, regularizar la situación de sus habitantes y proveer áreas de recepción para los migrantes de escasos recursos económicos.

3. La ordenación del desarrollo urbanístico se realizar dentro del marco de la política nacional de ordenación territorial y de desarrollo regional que defina el Ejecutivo Nacional. Esta política tendrá por objeto asegurar el ordenado y equilibrado

desarrollo de las diversas regiones y componentes del territorio nacional, teniendo en cuenta sus lazos recíprocos y los intereses generales de la República; así como establecer y regular la oportunas interdependencias entre los recursos productivos y los servicios existentes en tales regiones, a fin de crear las mejores condiciones para el desarrollo económico, la satisfacción de los recursos y de los valores ambientales del país.

4. Las autoridades urbanísticas, de acuerdo con lo establecido con la presente Ley, adoptarán las medidas que sean necesarias para lograr un desarrollo urbanístico adecuado, y en particular, cuidaran del correcto uso del suelo, proveerán a la creación de nuevas ciudades y a la renovación, reforma y ordenado crecimiento de las existentes; se responsabilizarán de la promoción y provisión de servicios y viviendas; vigilaran la realización de las edificaciones; y velarán por la conservación del paisaje y del marco ecológico natural.

5. Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los artículos anteriores, las autoridades urbanísticas desarrollarán el sistema integrado y jerarquizado de planes que establece la Ley, conforme a los cuales se ordenará el desarrollo urbanístico; y promoverán, vigilaran y supervisaran su ejecución, la cual se realizará a través de actuaciones públicas y actuaciones privadas, ajustadas en un todo a dichos planes.

6. A los efectos de las expropiaciones urbanísticas, se declaran de utilidad pública y de interés social:

1. La realización de proyectos aprobados por las autoridades urbanísticas competentes, para la ejecución de los planes de urbanismo.
2. La constitución de reservas públicas de suelo urbano.
3. La creación de ciudades nuevas.
4. La regularización de la situación de los habitantes de los barrios de invasión y asentamientos no controlados con terrenos de propiedad particular; y
5. En general todos los bienes, servicios y actividades que puedan estar afectadas por actividades de desarrollo urbanístico.

7. La actuación de las autoridades urbanísticas se llevará cabo con estricta sujeción al principio de la legalidad de los actos administrativos, cuyo control se ejercerá por los medios de recurso establecidos en la presente Ley y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la Ley de la materia.

TITULO SEGUNDO
DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA
CAPITULO PRIMERO: Disposiciones Generales

8. El proceso de desarrollo urbanístico se ordenará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, formulados, en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que, en el largo plazo, precise la estrategia de ordenamiento territorial y urbano, definida por el Ejecutivo Nacional.

9. El sistema de planes de ordenación urbanística comprenderá un Plan Nacional de Ordenación territorial y Urbana; los planes Regionales; y los planes reguladores urbanos.

Cada uno de dichos planes deberá ajustarse y desarrollar lo establecido en el de mayor ámbito territorial. Sin embargo, la ausencia de los planes de ámbito territorial superior no será obstáculo para la formulación de los de ámbito inferior, los cuales se revisarán y adaptarán cuando aquellos se formulen.

10. Formarán también parte integrante del Sistema de planes de ordenación urbanística, los planes especiales y particulares que se formulen.

CAPITULO SEGUNDO: De los Planes

I. El Plan Nacional

11. El Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana, debe ser de ámbito temporal igual y coincidente con el plan de la Nación.

12. El Plan Nacional establecerá las grandes directrices de la estructura física, de servicios y equipamiento del territorio nacional, con base a una adecuada política demográfica y habitacional; y los lineamientos generales del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, el sistema de ciudades y áreas metropolitanas, las ciudades a crear y fortalecer y todas aquellas directrices de orden urbanístico que sean necesarias para la formulación de los planes regionales y urbanos.

13. El Plan Nacional debe responder a la política nacional de ordenación territorial, y los componentes espaciales de los planes sectoriales contenidos en el Plan de la Nación, deben ajustarse a aquel.

II. Los Planes Regionales

14. Los Planes Regionales de ordenación urbanística desarrollarán, a escala regional, las previsiones de la política nacional de ordenación urbanística conforme al Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana, y funciones primarias de las ciudades y todas aquellas medidas de orden urbanístico que sean necesarias para el desarrollo de la región y para la formulación de los planes reguladores urbanos.

15. Los Planes Regionales deberán formular, en cada región, el sistema de relaciones y funciones de las ciudades, con la determinación de las áreas que deban ser objeto de planes reguladores locales, el sistema básico de vías de comunicación y medios de transporte, y los grandes usos de la tierra en relación a las actividades rurales, industriales, de aprovechamiento de recursos naturales o de parques nacionales. Establecerán, además, los lineamientos para la elaboración de los planes locales de ordenación urbanística.

En particular, los Planes Regionales preverán el acondicionamiento físico del territorio a nivel de gran infraestructura y zonificación de usos, estableciendo las reservas del suelo necesarias para la creación de nuevos núcleos de población, parques, centros industriales, comerciales, de servicios educacionales, recreativos, de deportes o turísticos de nivel regional; contendrán, además, el señalamiento de zonas reservadas para destinos especiales y aquellas otras que deban estar sujetas a limita-

ciones en su uso, aprovechamiento o destino; la ordenación urbano rural, determinando una armazón regional jerarquizada de núcleos urbanos, señalando al efecto, el establecimiento de nuevos núcleos o servicios, o la concentración, en su caso, de los existentes; la determinación de grandes usos rurales de la tierra; la organización de las vías de comunicación y medios de transporte, así como la ordenación de las zonas de protección de las grandes obras públicas y el equipamiento de estas la indicación de los límites aproximados de las zonas que deban ser objeto de ordenación a través de los correspondientes planes reguladores o planes especiales, así como el establecimiento de los principios básicos para la coordinación de todo el planteamiento de rango inferior de la Región y las normas ordenadoras de las materias incluidas en el planteamiento Los Planes Regionales contendrán, además, el estudio económico-financiero-justificativo del equilibrio del planteamiento, el Plan de Etapas y la distribución de la inversión entre los Organismos, Entidades y personas que deban soportarla, en particular, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Inversión del Situado Constitucional en coordinación con los Planes Nacionales.

III. Los Planes Locales

16. Los Planes locales de ordenamiento urbano serán los Planes Reguladores (Plan Maestro) y los planes particulares.

17. Los Planes Reguladores (Plan Maestro) establecerán los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito local, que puede ser el Municipio, Distrito, Municipio, Distritos agrupados en Mancomunidades.

18. Los Planes Reguladores (Plan Maestro) establecerán la ordenación urbanística de o de los Municipios o Distritos, o territorio **afectado**, delimitando los perímetros de suelo urbano y de suelo con expectativa urbana prevista para la expansión de la ciudad en el mediano y largo plazo. Contendrán además, el destino general del suelo urbano en zonas de uso diferenciado; la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambientales, el trazado y características de las vías, plazas y estacionamientos que deben modificarse, mantenerse o crearse, con expresa determinación del porcentaje del suelo que debe destinarse tanto a áreas verdes públicas o privadas, como al sistema vial; la **ubicación** de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros; el sistema de transporte colectivo y las grandes rutas del mismo; el plan de etapas de la actuación pública; los plazos para las obras de urbanización a realizar, y para la edificación de los diferentes sectores y la adquisición de terrenos; las normas de ordenación urbanística de las actuaciones públicas y privadas; y el estudio económico-financiero que justifique tanto el equilibrio del planeamiento en relación con las necesidades, como la capacidad financiera del órgano urbanístico gestor del plan.

Igualmente, fijarán la parcela mínima, por debajo de la cual no podrán autorizarse parcelaciones ni edificaciones.

19. El Plan Regulador (Plan Maestro) se desarrollará mediante Planes particulares que establecerán, además, la zonificación del suelo urbano.

20. Los planes particulares, salvo los supuestos previstos en esta Ley, requerirán siempre la existencia de un Plan Regulador (Plan Maestro) al cual se le ajustarán, y tendrán por objeto la ordenación urbanística de sectores de un centro urbano, a los efectos de su desarrollo, urbanización, reforma interior o renovación.

Los planes particulares detallaran, por sectores, las previsiones contenidas en el Plan Regulador (Plan Maestro), con precisión de volumen, densidad y aprovechamiento del suelo urbano, las alturas de las construcciones, características de las mismas, áreas verdes, esquema de los servicios urbanos, de las vías de comunicación, de las instalaciones publicas, coeficientes de espacios libres, porcentajes de terrenos a cederse a la Municipalidad, zonas de actuación preferente, sectores de centros históricos y artísticos, obligaciones de los propietarios y las dimensiones máximas y mínimas de las parcelas o lotes.

IV. Los Planes Especiales

21. Los Planes especiales tanto a nivel regional como local, tendrán por objeto fundamental la creación, modificación, defensa o mejoramiento de algún elemento especial del territorio, de las ciudades o de los planes de ordenación, tales como los monumentos históricos y artísticos, la protección del paisaje, los parques nacionales y las zonas de interés turístico, o la creación o protección de grandes obras de infra estructura física.

CAPITULO TERCERO: Del Procedimiento para la Elaboración de los Planes

22. En la elaboración de todos los planes de ordenación, urbanística se establecerán plazos de información al publico y de audiencia a las entidades políticas que resulten afectadas o interesadas en el mismo.

Durante el período de información pública, toda persona puede formular las alegaciones y observaciones que estime oportunas y convenientes sobre la procedencia, orientación o mejoras del Plan en cuestión. Estas alegaciones no serán vinculantes para el órgano urbanístico autor del Plan, ni su falta de aceptación dará lugar a recurso alguno.

Con la misma finalidad se dará audiencia a las entidades publicas afectadas, así como a los Colegios profesionales. Las observaciones no serán vinculantes para el órgano urbanístico autor del Plan.

23. El Plan Nacional será elaborado por el Ministerio de (Desarrollo urbano) y aprobado por el Consejo de Ministros y los planes Regionales, así como los planes especiales de orden regional, serán formulados por las autoridades de orden regional, serán formulados por las autoridades regionales que se establezcan y aprobados por el Ministerio de (Desarrollo Urbano).

24. El procedimiento para la elaboración del Plan Nacional y de los Planes Regionales, así como las autoridades regionales que los elaboren, se establecerán por reglamento.

25. Los Planes Reguladores, los Planes Particulares y los Planes Especiales de ámbito local serán formulados por las respectivas Municipalidades. Antes de su

aprobación definitiva por parte de los Consejos Municipales, se someterán al procedimiento siguiente:

a. El Proyecto de plan será elaborado por el organismo municipal de planificación urbana designado al efecto, quien lo someterá a la consideración del consejo Municipal a fin de que este autorice su publicación por el organismo de planificación.

b. El organismo municipal de planificación someterá el proyecto a información y consulta pública durante un periodo de treinta (30) días continuos y máximo de sesenta (60) días, durante los cuales los interesados podrán hacer alegaciones y consideraciones que estimen oportunas. Al finalizar dicho periodo, se abrirá un plazo de audiencias a los organismos públicos afectados o simplemente interesados, no mayor de quince (15) días continuos

c. Una vez recibidas las observaciones y consideraciones formuladas, en el proyecto se enviará nuevamente al Concejo Municipal, quien decidirá sobre aquellas sin ulterior recurso y remitirá el proyecto al Ministerio de (Desarrollo Urbano).

d. El Ministerio de (Desarrollo Urbano) estudiará el proyecto, a cuyo efecto podrá crear las comisiones que sean necesarias con participación de las entidades públicas nacionales, estatales y municipales que deban coadyuvar a su ejecución, devolviéndolo con su informe, en el que se indicaran los compromisos contractuales a adquirir por los organismos centrales que han conocido el proyecto y que podrán participar en la ejecución de los programas en el previsto. En este sentido, corresponde al Ministerio del (Desarrollo Urbano) la ejecución de las normas de la Ley Orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional con los Planes desarrollados por el Poder Nacional en relación a la ejecución de los Planes Urbanísticos.

e. El organismo municipal de planificación urbana, a la vista de los antecedentes indicados, someterá el proyecto final a la consideración del Concejo-Municipal a los efectos de su aprobación final si procede. El Concejo deberá pronunciarse en un sentido u otro en el plazo de dos (2) meses. En ausencia de pronunciamiento, el proyecto podrá ser publicado en la Gaceta Oficial por el Ministerio de (Desarrollo Urbano), entendiéndose aprobado si así se hiciere.

f. En el acto de aprobación definitiva de los Planes, sólo se podrán introducir modificaciones en el Plan, previa consulta con el órgano urbanístico que lo hubiere elaborado.

g. En todos los procedimientos para la formulación de los planes, con independencia de su aprobación definitiva, deberá existir una aprobación inicial, previa a la información pública, y otra provisional, posterior a esta, prestadas ambas por el órgano urbanístico que haya elaborado el Plan.

Único: Contra los actos de aprobación definitiva que lesionen derechos subjetivos patrimoniales de los particulares, podrán interponerse los recursos previstos en La Ley.

Contra las aprobaciones inicial y provisional no cabe recurso alguno.

26. El Ejecutivo Nacional determinará mediante Decreto, las Municipalidades que habrá de formular los respectivos proyectos de Planes Reguladores dentro de los plazos que al efecto se establezcan.

En todo caso, las ciudades con una población de hecho superior a los 15.000 habitantes, así como las que determine el Ministerio de (Desarrollo Urbano) deberán tener su Plan Regulador. Para aquellas ciudades y núcleos urbanos con población inferior a 15.000 habitantes, el Ministerio de (Desarrollo Urbano) podrá establecer un plan de ordenación sumario, en el que se establezca la delimitación del casco urbano, las zonas de expansión conveniente, diferenciadas por uso, el aprovechamiento máximo del suelo, y las normas urbanísticas aplicables.

27. Cuando las Municipalidades no formulen sus proyectos de planes reguladores dentro del plazo señalado, o cuando así lo soliciten por no tener los organismos recursos necesarios para su elaboración, el proyecto de Plan Regulador podrá ser elaborado preferentemente, con la colaboración de la Municipalidad, por el Ministerio de (Desarrollo Urbano), quien lo someterá finalmente a la aprobación del respectivo concejo Municipal después de cumplido el procedimiento de información pública establecido anteriormente.

Los órganos urbanístico nacionales o regionales podrán avocar la competencia para la redacción de cualquier tipo de Plan de jerarquía interior, cuando el incumplimiento de sus obligaciones urbanísticas por el órgano interesado así lo aconsejen, o razones de urgencia o de cualquier otro tipo a juicio del Ministerio de (Desarrollo Urbano), así lo exigieran.

28. Cuando no se haya establecido la correspondiente Mancomunidad en aquellas áreas urbanas que requieran de una planificación urbanística intermunicipal, el Ministerio de (Desarrollo Urbano) designará el órgano urbanístico que deba redactar los planes intermunicipales, así como la diferente participación que deban tener las Municipalidades interesadas, tanto en la gestión del Plan como en el financiamiento del mismo y de las operaciones que éste comporte.

29. Las entidades públicas y las particulares pueden cooperar en la tarea urbanística mediante la formulación de planes particulares y proyectos de urbanización que, una vez redactado, deberán entregarse al organismo inicialmente competente para su aprobación con el objeto de que, si lo encuentra adecuado, inicie el procedimiento de aprobación señalado. Contra la desestimación de los proyectos por la autoridad encargada de iniciar el procedimiento, no se dará recurso alguno.

30. Una vez aprobados, los Planes tendrán carácter normativo y serán públicos; ejecutivos y obligatorios tanto para la Administración como para los administrados.

Los planes que se dicten de conformidad con esta Ley tendrán vigencia a partir de su publicación y serán de curación indefinida.

Los Planes Regionales y Reguladores deberán revisarse cada diez (10) años y se podrá anticipar esta o modificarlo parcialmente, cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen a juicio del Ministerio de (Desarrollo Urbano). Los programas de actuación del Plan se revisarán cada tres (3) años.

31. Cualquier reforma introducida en los Planes se sujetará los mismos trámites previstos para su aprobación, pudiendo las Ordenanzas Municipales establecer requisitos adicionales cuando se trate de detectar áreas verdes, sin perjuicio en lo previsto en el artículo 49 de esta Ley.

32. Previa a la formulación de los Planes, el órgano urbanístico respectivo podrá suspender los permisos de parcelación, obras y edificación en territorio o sector durante un plazo de un (1) a tres (1) años, según la clase de Plan y la Actividad afectada, mediante la publicación de la delimitación de dicho territorio en la Gaceta Oficial.

Igualmente, podrá el órgano urbanístico encargado de la formulación del Plan, recabar de las Entidades y Corporaciones Pública y Privadas y demás personas, y estas estarán obligadas a prestar, la información y los estudios existentes al efecto.

33. Cuando no exista Plan de ordenación urbanística aprobado, o sea necesario completar este en algún aspecto no previsto, podrán dictarse normas subsidiarias y complementarias de ordenamiento que rigen las condiciones y formas de aprovechamiento y utilización del suelo.

34. La documentación, formas de presentación, periodos de revisión y demás características de los planes, serán- determinados por el Reglamento.

Para la confección de los Planes, el órgano urbanístico que haya de efectuarlo podrá contratar libremente y por concierto directo, con profesionales especializados, la realización de los estudios adecuados que fueren necesarios.

TITULO TERCERO

DE LAS AUTORIDADES URBANÍSTICAS

CAPITULO PRIMERO: Disposiciones Generales

35. Las autoridades urbanísticas serán el Ejecutivo Nacional, las autoridades administrativas regionales que se determinen y las Municipalidades, a quienes corresponderá, dentro de la esfera de su respectiva competencia, la redacción aprobación, inspección y ejecución de los planes, y en general, el planeamiento, impulsión y desarrollo de la política de ordenación urbanística del país.

36. Además de las autoridades urbanísticas señaladas, a nivel nacional y regional se constituirán, además sendos Consejos de Planificación Urbanística, como órganos urbanísticos consultivos, que tendrán por misión asesorar a las autoridades responsables de la ejecución del urbanismo, sin que sus criterios sean vinculantes para estas.

Los órganos urbanísticos consultivos, serán constituidos con una base representativa amplia en la que se integrarán los representantes de los intereses políticos,

económicos y profesionales de la Administración Pública central, local y de los sectores privados.

CAPÍTULO SEGUNDO: De las Autoridades Urbanísticas Nacionales

37. La autoridad urbanística nacional corresponde al Presidente de la República, por órgano del Ministerio de (Desarrollo Urbano), y de los demás organismos de la Administración Pública Nacional que tengan asignadas atribuciones urbanísticas.

38. Corresponde al Ministerio de (Desarrollo Urbano), en el campo de la ordenación urbanística, las siguientes atribuciones:

1. Elaborar, para su aprobación por el Presidente revisión por la Oficina Central de coordinación y Planificación, el Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana, teniendo en cuenta los objetivos económicos y sociales que conformen la política del Gobierno Nacional.
2. Elaborar, cuando sea procedente, los planes especiales de ordenación urbanística.
3. Aprobar los Planes Regionales de ordenación Urbanística elaborados por las autoridades administrativas regionales que se establezcan y los planes especiales que están elaboren.
4. Cooperar con las Municipalidades en la elaboración y adopción de los Planes Reguladores e intermunicipales, y estimular la creación y fortalecimiento de organismos municipales e intermunicipales de planificación urbana.
5. Elaborar los Planes Reguladores Urbanos en los casos previstos en el artículo 27.
6. Coordinar la actividad urbanística de las autoridades nacionales con las de los Estados las Municipalidades y, con tal fin, dictar las normas correspondientes.
7. Dictar los reglamentos necesarios para unificar las normas que regulen la realización de obras de ingeniería, de arquitectura y demás actividades que afecten al desarrollo urbanístico.
8. Velar por la correcta aplicación de los planes y en general, por la debida observancia de las normas que se dicten de conformidad con esta Ley.
9. Promover y estimular la participación ciudadana en elaboración y ejecución de los planes.
10. Cooperar en la ejecución de los planes, mediante el desarrollo de programas que correspondan al orden nacional.
11. Ejercitar todas las demás facultades propias de orden nacional que aún cuando no queden enunciadas en esta Ley de manera expresa, sean precisas para su debida aplicación.

CAPITULO TERCERO: De las Autoridades Urbanísticas Regionales

39. Las autoridades urbanísticas regionales serán las autoridades administrativas que se establezcan en las Regionales y que determine el Reglamento. En ellas deberán estar representados los Gobernadores de los Estados y los presidentes de los Concejos Municipales de cada Región.

40. Corresponde a las autoridades urbanísticas regionales, las siguientes atribuciones:

1. Formular, conforme a los lineamientos establecidos nacionalmente, los Planes Regionales de Ordenación Urbanística, para su aprobación definitiva por el Ministerio de (Desarrollo Urbano).
2. Elaborar planes especiales cuando ello sea procedente y someterlos a la aprobación definitiva por el Ministerio de (Desarrollo Urbanístico).
3. Coordinar la actividad urbanística de los Estados con las autoridades nacionales y las Municipalidades.
4. Velar por la correcta aplicación de los planes y en general, por la debida observancia de las normas que se dicten de conformidad con esta Ley.
5. Promover y estimular la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los planes.
6. Cooperar en la ejecución de los planes, a través de los diversos organismos de carácter regional, mediante el desarrollo, por estos, de programas que correspondan a la orden local.

CAPITULO CUARTO: De las Autoridades Urbanísticas Municipales

41. Las correspondientes Ordenanzas Municipales determinarán en cada Municipalidad, los órganos de planeamiento y ejecución urbanística. En dichas ordenanzas podrá disponerse que el órgano de planificación urbanística será el Ministerio de (Desarrollo Urbano)

42. En el campo de la ordenación urbanística, corresponde a las Municipalidades del país, las siguientes atribuciones:

1. Adoptar, con arreglo a lo establecido en la presente Ley, los Planes Reguladores, los planes especiales que corresponda y los planes particulares.
2. Dictar las Ordenanzas necesarias para la ejecución de los planes, en materia de zonificación, régimen de arquitectura, ingeniería y construcciones y en general, sobre cualquier otra materia urbanística de carácter local, con sujeción a las leyes y Reglamentos nacionales.
3. Velar por el cumplimiento de los planes y otorgar de conformidad con la presente Ley y las Ordenanzas respectivas, los permisos necesarios para las actividades y desarrollos urbanísticos.
4. Informar a la ciudadanía, y estimular y canalizar su participación en la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento urbanístico.

5. Ejecutar los programas municipales necesarios para la efectividad de los planes.

6. Ejercitar, con sujeción a las leyes y Reglamentos nacionales, todas las demás facultades propias de orden municipal que, resulten necesarias para contribuir al cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

43. En las áreas metropolitanas y en general siempre que en dos o más Municipalidades existan intereses urbanísticos comunes, estas deberán mancomunarse con el fin de constituir órganos urbanísticos intermunicipales.

Estos órganos ejercerán las competencias que las Municipalidades acuerden delegarles.

Las autoridades Urbanísticas Nacionales podrán supeditar la concesión de auxilios y subvenciones y la aplicación de sus programas, a la previa constitución de Mancomunidades para la ordenación urbanística intermunicipal.

TITULO CUARTO DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

CAPITULO PRIMERO: Disposiciones Generales

44. El régimen urbanístico del suelo establecido por la presente Ley, se refiere particularmente, al comprendido por los Planes Reguladores; al que sirve de asiento para concentraciones urbanas, más un área de extensión calculada para un período de veinte (20) años la cual será determinada por las autoridades urbanísticas competentes como suelo de expectativa urbana; y al que haya de servir de asiento para nuevas actuaciones urbanísticas.

45. En virtud de su función social, la propiedad urbana estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la presente Ley, otras Leyes urbanísticas y los reglamentos, planes y normas urbanísticas complementarias que conforme a ellos dicten las autoridades urbanísticas competentes.

46. El aprovechamiento urbanístico del suelo se determinará, exclusivamente, por lo establecido en esta Ley y en los correspondientes Planes. En consecuencia, una y otros fijaran los usos, volúmenes, densidades y demás características técnicas de acuerdo con las necesidades del territorio y del país para cada periodo de vigencia del Plan. En todo caso el aprovechamiento del suelo no podrá exceder de un módulo que será fijado en la Ley en función del grado de equipamiento existente o proyectado para el territorio objeto del plan.

En todo caso, el destino y afectación de suelos, las superficies mínimas y máximas de las parcelas, la calidad e intensidad de los aprovechamientos urbanísticos, el nivel de dotación de servicios y las demás condiciones de edificabilidad y utilización de las construcciones, serán determinadas por los planes y las normas que se dicten para su aplicación.

47. Las prohibiciones, limitaciones y obligaciones resultantes de las Leyes, planes y ordenanzas urbanísticas y que delíneen el entorno conceptual del derecho de

propiedad del suelo urbano, no darán lugar a indemnización alguna, y entre ella, se incluyen

a. Las prohibiciones de construir o parcelar resultantes de la suspensión de licencias previa a la redacción del Plan o de una provisión de expropiación.

b. Las prohibiciones resultantes del Plan Particular de parcelar los terrenos planeados por debajo de la parcela mínima señalada en el Plan General, así como la prohibición de edificar en parcelas inferiores a la señalada como mínima.

c. La disminución que en el aprovechamiento de los terrenos planeados fije el Plan Particular en relación con el máximo previsto por el Plan General.

d. La prohibición de continuar la explotación de industrias o establecimientos incómodos, insalubres molestos, nocivos o peligrosos, una vez transcurrido el plazo que para su traslado hubiera decretado el Plan.

e. La prohibición de continuar las industrias y, en general las edificaciones, instalaciones o construcciones declaradas por el Plan no ajustadas a ordenación, una vez concluido el plazo que para su traslado o demolición hubiera decretado el Plan.

f. La prohibición de parcelar o edificar los terrenos sin la previa redacción y aprobación del Plan y sin que aquellos reúnan la calificación de Terreno para edificación, por no haberse realizado las obras de urbanización y disponer de todos los servicios urbanos exigidos en esta Ley.

g. Las limitaciones impuestas en esta Ley al suelo con expectativas urbana y rústico, con carácter general.

h. Las prohibiciones de parcelar o edificar los terrenos circundantes o limítrofes a ciertas aglomeraciones, vías o construcciones, así como los límites impuestos por razón de defensa o seguridad de estas o para preservar el paisaje. El Plan Regulador fijara, en estos casos la extensión de los terrenos sujetos a limitación.

i. Las alteraciones que de los usos y aprovechamiento expresado en volumen edificable y densidad se efectúen en las futuras revisiones o modificaciones del Plan. No obstante, cuando estas modificaciones implicaren una reducción del aprovechamiento en más de un 50% del previsto como máximo en el Plan anterior, el propietario afectado tendrá derecho a indemnización por la diferencia entre el 50% y el sexto de valor reducido.

48. En todos los supuestos a que se refiere el artículo, anterior, cuando la limitación impuesta, represente una disminución del contenido económico en más de un sexto de su valor, este será compensado mediante la adecuada redistribución del sector en que se hallaran enclavados los terrenos, con objeto de redistribuir equitativamente el volumen del Planteamiento entre todos los propietarios. Con el objeto de configurar las parcelas de terreno después del planeamiento o restaurar el equilibrio económico entre los afectados que hubiere sido alterado por el plan, la autoridad urbanística determinará el régimen de Parcelación y Reparcelación que permita dar

una configuración armónica a las parcelas en función de su uso y aprovechamiento, o redistribuir este último entre los interesados de manera que todos soporten equitativamente las cesiones obligatorias de terrenos para vialidad, estacionamientos, plazas, parques y jardines y, en general, las cargas del planeamiento.

49. A todos los efectos de la presente Ley el suelo se clasifica en suelo urbano, suelo con expectativa urbana y suelo rustico.

El suelo urbano es el comprendido en el casco de la población, el urbanizado que tenga los servicios técnicos que se señalan en esta Ley o en los Reglamentos o Planes; y el contenido en un Plan Particular para ser urbanizado.

El suelo urbano se clasifica en: a) Vías públicas y calles, plazas y espacios libres para estacionamientos de vehículos; b) Parques y Jardines y e) Terrenos para edificación pública o privada. El Reglamento definirá cada uno de los anteriores conceptos. La modificación, alteración o supresión de los parques, plazas y jardines previstos en el planeamiento requerirán la previa autorización del Ministerio de (Desarrollo Urbano).

No se podrán otorgar permisos de construcción sin que el suelo tenga la calificación de terreno para edificación.

El suelo con expectativa urbana es aquel que, no teniendo Plan Particular, se halla incluido en un Plan Regulador para ser urbanizado.

Se considera suelo rustico el no incluido en ninguno de los apartados anteriores.

CAPÍTULO SEGUNDO: De la Cédula Urbanística

50. La autoridad urbanística municipal competente deberá expedir en el plazo máximo de treinta (30) días, y a solicitud de los interesados, una Cédula Urbanística en la que consten las características del aprovechamiento de las parcelas conforme a lo previsto en las Leyes, planes y ordenanzas urbanísticas, así como el valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado, expresa o tácitamente, por el interesado, conforme a lo establecido en la Ley.

51. A todos los efectos de la presente Ley, así como a los efectos fiscales, los propietarios están obligados a estimar el valor de sus inmuebles urbanos. En su defecto, la estimación será hecha por la autoridad municipal competente, la cual deberá confeccionar los índices del valor del suelo de cada Municipalidad.

Cuando la autoridad municipal no este conforme con la estimación hecha por el propietario o cuando este no acepte la estimación hecha por aquella, los terrenos serán valorados con arreglo a los criterios que se señalan en la Ley de Expropiación por causa- de utilidad pública o social y en la presente Ley, y mediante el procedimiento que determine el Reglamento. Las valoraciones del suelo, que se expresarán en la Cédula Urbanística, tendrán una vigencia de tres (3) años. En la determinación del valor del suelo no se computarán las plusvalías o incrementos de valor ni las minusvalías o depreciaciones producidas como consecuencia de las actuaciones urbanísticas o de la ejecución de obras públicas financiadas; con cargo a los Presupuestos Municipales, Estadales o Nacionales

52. El Reglamento establecerá lo concerniente al levantamiento de un catastro urbano en los centros urbanos de la República.

CAPITULO TERCERO: Del uso del Suelo Urbano

53. Los terrenos calificados como urbanos se destinarán al uso y tendrán el aprovechamiento que para los mismos fije el Plan Regulador o los Planes Particulares y en defecto de estos, las ordenanzas de edificación vigentes en el momento de promulgarse la Ley.

Los usos establecidos serán perfectamente diferenciados, sin que puedan alterarse por lo particulares y el aprovechamiento, expresado en m³/m², densidad, ocupación en planta o de cualquier otra forma que efectúe el Plan, se entenderá como límite o posibilidad máxima, quedando su concreción a los Planes Particulares que desarrollen el Plan Regulador.

54. Los Terrenos de expectativa urbana y rústica no tendrán, en principio, aprovechamiento urbanístico y su uso quedará sujeto a las normas siguientes:

a. Se destinarán exclusivamente al aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero o minero a que, por su naturaleza intrínseca, vinieran siendo dedicados, sin que en ellos puedan realizarse explotaciones, movimientos de tierra, cortes de árboles y otros usos análogos, contrarios a esta Ley, a lo establecido en el Plano en su defecto, a lo que prescriba la legislación aplicable por razón de su destino anterior.

b. El descubrimiento de usos posibles no contemplados en el planteamiento podrá dar lugar a la revisión o modificación parcial de este en función de la trascendencia de los usos descubiertos.

c. Se podrán autorizar construcciones provisionales para usos compatibles con el destino del suelo y que deberán demolerse, sin derecho a indemnización, cuando lo requiera el órgano urbanístico competente.

d. Igualmente se podrán autorizar las construcciones que requiera la explotación agrícola, forestal, minera o ganadera, con arreglo al uso determinado por su naturaleza, y aquellas otras que, por su objeto, deban realizarse en un terreno determinado. Si éstas fueran de cierta entidad o importancia, se requerir la previa redacción y aprobación de un Plan Particular.

55. Dentro de las zonas de suelo con expectativa urbana y rústico de los Planes Regionales o Municipales se podrán establecer, al tiempo de la formulación de estos o con posterioridad y mediante el procedimiento establecido en esta Ley para su aprobación, delimitaciones de terreno en beneficio de las Reservas de Suelo de las autoridades urbanísticas con objeto de prevenir y encauzar el desarrollo urbano o la creación de ciudades o zonas industriales, comerciales o cualesquiera otro servicio.

Durante el plazo de diez años a contar desde la delimitación, los terrenos afectados no podrán ser objeto de desarrollos urbanos por sus propietarios y se podrán enajenar por estas con la carga de no poderse aprovechar urbanísticamente y si sólo de acuerdo con su naturaleza intrínseca.

Si al finalizar el plazo establecido no hubieren sido expropiados por las autoridades urbanísticas, los propietarios recuperaran la plena disponibilidad urbanística de los mismos de acuerdo con la calificación que tuvieran en el Plan vigente en aquel momento.

Al realizar la adquisición por la autoridad urbanística podrá esta, a su elección, satisfacer el justiprecio en metálico, por permuta con terrenos urbanizados dentro de la misma zona 0, con asentimiento del interesado, por permuta con otros terrenos ya ordenados o urbanizados de la propia Reserva de Suelo dentro de la misma ciudad.

CAPITULO CUARTO: De los permisos Urbanísticos

56. Ningún aprovechamiento, edificación o ejecución de obras podrá realizarse sin la abstención de permiso previo que será expedido por la autoridad Urbanística competente.

En particular, están sujetas a la obtención de permiso urbanístico previo, las actuaciones urbanísticas de parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las nuevas construcciones, la modificación en la estructura o aspecto exterior de las existentes, el primer uso a que se destinan las edificaciones y las modificaciones subsiguientes de ese uso, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes y ordenanzas respectivas.

Único. El otorgamiento del permiso previo urbanístico implicara siempre la conformidad de la actuación urbanística con las regulaciones de un Plan.

57. Cuando se trate de centros urbanos ya establecidos que no hubiesen aprobado su plan, o no estuviesen obligados a adoptarlos, se podrán autorizar usos no intensivos del suelo propios de tales comunidades.

Para conceder usos inherentes a formas de vida urbana será preciso solicitar simultáneamente la aprobación de un Plan o proyecto de urbanización.

En ausencia de un Plan o proyecto se permitirán los desarrollos inherentes a la economía rural o minera que no den lugar a la formación de núcleos habitacionales.

Único. Para los desarrollos inherentes a la economía rural o minera que impliquen la formación de un núcleo habitacional, será necesario solicitar el permiso correspondiente conjuntamente con la solicitud de aprobación de un plan o proyecto de urbanización para ese núcleo habitacional.

58. Los permisos se ajustarán a lo establecido en los Planes, en las Ordenanzas municipales y en los Reglamentos nacionales.

Los permisos de habitabilidad, patente de industria y comercio o cualquiera otro que guarde relación con el desarrollo urbanístico deberán ser otorgados conforme a disposiciones expresas de los planes, normas y ordenanzas de urbanismo vigentes y en consecuencia serán nulos de pleno derecho los que contravengan lo dispuesto en las mismas.

59. Las autoridades municipales no otorgaran el permiso, requerido para la construcción, reparación o reforma total o parcial de las edificaciones, casas, urbani-

zaciones y demás obras o actividades de desarrollo urbanístico, sin que antes hayan sido expedidas las autorizaciones correspondientes al orden nacional.

60. Los permisos correspondientes al orden nacional se tramitarán ante el Ministerio de (Desarrollo Urbano), quien centralizara en un solo permiso las autorizaciones que corresponden a los otros organismos de carácter nacional. El Ministerio de (Desarrollo Urbano) velara por el cumplimiento de todas las disposiciones legales de carácter nacional relacionadas con el desarrollo urbanístico y la vivienda.

Único. Un reglamento establecerá el procedimiento para la centralización en el Ministerio de (Desarrollo Urbano) de los permisos que inciden en el urbanismo y que corresponden a los organismos de carácter nacional.

61. El Ministerio de (Desarrollo Urbano) podrá delegar la centralización y concesión de los permisos urbanísticos que corresponden al orden nacional en aquellas municipalidades cuya organización y nivel técnico ofrezcan garantías suficientes a los efectos del correcto cumplimiento de las normas nacionales correspondientes.

62. La solicitud de un permiso urbanístico deba estar siempre acompañada de la Cedula Urbanística del inmueble donde se ha de realizado la actuación para la cual se solicita el permiso, y de los otros documentos que establezcan las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas.

La solicitud deberá estar acompañada, siempre del visado previo del proyecto de construcción por el Colegio Profesional correspondiente, antes de solicitar el permiso de construcción, sin el cual no podrán las autoridades competentes expedir éste.

Los Colegio de Ingenieros negaran dicho visado si el proyecto no se ajusta estrictamente a las prescripciones del Planeamiento, siendo responsable el funcionario que lo autorice del delito de falsedad en documento oficial.

63. Los permisos urbanísticos tienen que ser decididos dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción de su solicitud.

64. En el otorgamiento de permisos, las autoridades urbanísticas competentes podrán señalar un plazo para la iniciación y conclusión de las actuaciones permitidas.

En todo caso los permisos tendrán un plazo de validez no superior a seis meses de tal modo que la falta de comienzo de las correspondientes obras dentro del mismo producirá la caducidad del derecho concedido; igual caducidad producirá la entrada en vigor de un nuevo plan, salvo que se hallaren comenzadas las correspondientes obras en el momento de iniciarse el periodo de información pública previo a su aprobación.

65. La realización de obras, construcciones o aprovechamientos sin previo permiso llevará aparejada la imposición de la correspondiente sanción económica, nunca inferior al duplo ni superior décuplo del valor de lo construido, además de los gastos correspondientes para reponer las cosas a la situación originaria si fuere menester demoler, derribar o construir. La responsabilidad económica establecida en

este artículo será solidaria entre el dueño de la obra, el empresario y el director técnico de aquella.

Las autoridades competentes no podrán otorgar permisos ni autorizar usos u obras sin o contra plan, y si lo hicieren, serán personal y solidariamente responsables de las indemnizaciones a que el particular tuviera derecho como consecuencia de la aplicación de lo establecido en este artículo.

66. Los permisos urbanísticos deberán ser revocados cuando se compruebe que la solicitud fue inexacta o incompleta; o cuando no se hayan iniciado las actuaciones dentro del plazo fijado por el permiso.

67. Se podrán ordenar la paralización de actuaciones urbanísticas ya permitidas, conforme a lo establecido en el artículo 32 de esta Ley.

68. Los permisos urbanísticos habrán de negarse:

1. Cuando la actuación para la cual se solicita el permiso no se ajusta a lo establecido en las leyes, planes y ordenanzas urbanísticas.

2. Cuando exista un proyecto de urbanización o de reforma interior para el área dentro de la cual se realizará la actuación urbanística cuyo permiso se solicita conforme a lo establecido en el artículo 119 de esta Ley.

3. Cuando la actuación para la cual se solicita el permiso pueda obstaculizar la ejecución de los planes de urbanismo.

69. No obstante, lo señalado en el Ordinal 2º del artículo anterior, se podrán permitir aquellas actuaciones urbanísticas que por su carácter no vayan a obstaculizar la realización futura del proyecto de urbanización o de reforma interior.

70. Son nulos de pleno derecho los permisos urbanísticos y las decisiones sobre patentes o de cualquier otro tipo que contravengan disposiciones expresas de los planes y ordenanzas urbanísticas.

71. Los permisos urbanísticos referentes o actuaciones de parcelamiento se regirán por las normas respectivas establecidas en el capítulo siguiente.

CAPITULO QUINTO: De los Parcelamiento Urbanísticos

72. Constituyen parcelamiento urbanísticos, la división de un suelo urbano en dos o más parcelas, y la subdivisión o modificación de un parcelamiento existente.

73. No son parcelables los terrenos cuyas superficies no sean iguales o superiores al doble de la superficie determinada como mínimo por los planes y ordenanzas urbanísticas.

74. No procederá la parcelación de la cual resulte una parcela con una superficie menor a la establecida, salvo en los casos en que la superficie sobrante se integre a otra parcela que si tenga la superficie mínima, o que la llegue a adquirir en virtud de la integración.

75. Toda parcela resultante de un parcelamiento urbanístico deberá contar con acceso conveniente a una vía de tráfico y a los otros servicios mínimos que reglamentariamente se establezcan, o al menos tenerlos previstos.

76. Antes de que proceda un parcelamiento urbanístico se deberá presentar, para su aprobación por parte de autoridad urbanística competente, el proyecto de urbanización donde se prevean las reservas de suelo de uso público, las localizaciones, instalaciones y servicios colectivos que establezcan los planes y demás normas urbanísticas de aplicación en función del tamaño, destino, densidad, ubicación y demás características del desarrollo. Para el otorgamiento del correspondiente permiso será necesario la presentación por el promotor del compromiso de cesión de terrenos y de las garantías que, a juicio de la autoridad competente, sean necesarios para el cumplimiento de lo establecido en este artículo.

77. Cuando por las características de un parcelamiento se hace necesaria la asignación de parcelas a usos públicos y la instalación de nuevos servicios, o la proclamación de los existentes, el proyecto de parcelamiento deberá prever las reservas convenientes del suelo y el trazado de los servicios.

Único. Las obligaciones de asignar parcelas a usos públicos y de instalar nuevos servicios, o de prolongar los existentes, corren por cuenta del promotor del parcelamiento.

78. Antes de efectuarse cualquier acto de venta, enajenación o imposición de gravámenes sobre las parcelas resultantes de un parcelamiento, el urbanizador deberá traspasar a la autoridad urbanística correspondiente, libre de todo gravamen y a título gratuito, la propiedad de los terrenos destinados vías públicas, zonas verdes (parques, jardines, plazas, campos deportivos) y construcciones escolares, que no podrá ser para las primeras menos del 15 % ni del 33 % para las segundas.

Igualmente podrá ser exigida la entrega de aquellas áreas podrá ser exigida la entrega de aquellas áreas cuya cesión se prevea en la correspondiente norma urbanística, conforme a las características del parcelamiento y a los compromisos contraído.

La autoridad urbanística podrá convenir, sin embargo, con los interesados, que la utilización de los terrenos cedidos quede a cargo temporalmente de terrenos cedidos quede a cargo temporalmente de la urbanización, asumiendo los propietarios las obligaciones de su conservación y mantenimiento, sin perjuicio de las competencias públicas en materia de seguridad y salubridad.

Único. En todo caso, los propietarios de parcelamiento que hayan cedido a la autoridad urbanística la propiedad de terrenos a los efectos establecidos en este artículo, quedaran exentos del pago de la contribución especial por plusvalía establecida en el Título Quinto de esta Ley.

79. Los proyectos de parcelamiento que dejen sin parcelar las superficies de mayor extensión deberán cumplir con los requisitos señalados en el artículo anterior en relación con la extensión total del terreno.

80. Cuando, en razón de las necesidades de un área de mayor extensión a la comprendida por un proyecto de parcelamiento, se exige el cumplimiento de obligaciones superiores a las que eran propias al proyecto, el promotor deberá ser expropiado en las cesiones de terrenos destinados a satisfacer las necesidades del área de mayor extensión, y solo correrán por su cuenta la instalación y prolongación de los servicios.

81. Par la protocolización de cualquier documento que implique nuevo parcelamiento, será necesaria la presentación de la correspondiente Cédula Urbanística en la cual deba constar que la parcela o parcelas objeto de la negociación, cumple con las dimensiones mini mas previstas en el plan.

Cuando las parcelas procedan de nuevas urbanizaciones, demás de lo establecido en la Ley de Venta de Parcelas, el Registrador exigirá previamente de los urbanizadores documentos acreditativo del integro cumplimiento de las cesiones establecidas en el artículo 78.

La Cédula Urbanística de cada parcela de una urbanización recogerá todas las características y circunstancias de la parcela, desde su ubicación, superficie y linderos hasta el uso, aprovechamiento y valor urbanístico con objeto de poderla identificar urbanísticamente, movilizar su tráfico y dar garantía y seguridad a éste.

Toda operación urbanística, así como toda enajenación o gravamen de parcelas, requerirá la exhibición y reseña de la Cédula Urbanística, sin que ninguna oficina pública pueda admitir demandas, solicitudes o realizar actuaciones sin la previa presentación y reseña de dicho documento.

CAPITULO SEXTO: De la Obligación de Edificar

82. El suelo con calificación de edificación privada, conforme a lo establecido en el artículo 49, deba ser construido por sus propietarios en los plazos que señale el correspondiente Plan y; en su defecto, en el de tres (3) años contados desde la conclusión de las obras de urbanización necesarias para que el terreno tenga la calificación de edificable conforme a esta Ley.

No obstante, cuando los terrenos, por su extensión, se hallen incluidos dentro de grandes programas constructivos; cuando el mercado de suelo esté suficientemente saturado o por cualquier otra justa causa, los plazos de edificación podrán se prorrogados, a instancia de los interesados, por el Ministerio de (Desarrollo Urbano), quien señalará dichos plazos en función de la división de los terrenos en fases de construcción. Estos plazos no podrán promulgarse nuevamente.

A este respecto las declaraciones de prioridad a que se refiere el Título Cuarto señalarán los plazos de edificación de los diferentes sectores en función de la situación del mercado y de los precios que tuvieran los solares.

83. Si los terrenos no fueren edificados en los plazos previstos, o en el de pró-rroga, se hará constar esta circunstancia en la Cédula Urbanística y, entre tanto continúe en la situación de ineditado, podrá ser expropiado por la autoridad Urbanística para incorporarlo a su Reserva de Suelo, o para cualquier particular que lo solicite. El precio de expropiación será inferior en un 25 % al valor de tasación.

84. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, las autoridades Urbanísticas crearon un sistema de Inspección que permita asegurar el cumplimiento de los Planes y, en su caso, descubrir y sancionar las infracciones urbanísticas cometidas tanto por los particulares como por los Organos jerárquicamente inferiores.

CAPITULO SÉPTIMO: De las Reservas Públicas de Suelo

85. Con el fin de promover el desarrollo ordenado de los centros Urbanos, de prevenir la creación de otros nuevos o el establecimiento de zonas industriales, comerciales, de servicios o parques públicos; de facilitar la construcción de viviendas de interés social; de asegurar la disponibilidad de terrenos para usos públicos y para actuaciones de equipamientos; de regular el mercado de suelos de cada localidad, asegurando una oferta oportuna y suficiente de terrenos para diferentes usos urbanos, y en general, para cualquier otro fin consonas con sus competencias, las autoridades Urbanísticas previstas en esta Ley, podrán constituir reservas de suelo.

Único: Las Municipalidades con una población de 15.000 o mas habitantes, y todas aquellas otras que determine el Reglamento respectivo, deberán constituir reservas de suelo urbano.

86. Las reservas de suelo urbano estarán constituidas por: Los suelos urbanos o con expectativa urbana conforme a los Planes reguladores respectivos, pertenecientes a las autoridades urbanísticas, ya sean baldíos, ejidos o propios; y por los terrenos urbanos o con expectativa urbana que por cualquier titulo adquieran dichas autoridades.

Las adquisiciones para la Reserva podrán realizarse por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en esta Ley, pero procurando que tengan por objeto terrenos de expectativa urbana o terrenos rústicos circundantes al eje de crecimiento de la ciudad y que, en su día, han de recoger la expansión de ésta.

Las adquisiciones de terrenos por parte de las autoridades urbanísticas con el fin de constituir reservas públicas de suelo urbano se harán preferentemente sobre aquellas parcelas de propiedad particular que no estén cumpliendo su función social.

87. Se establece un derecho de preferente adquisición a favor de las Reservas de Suelo en todas las transmisiones que los particulares realicen.

Este derecho podrá ser ejercido por la autoridad Urbanística dentro del plazo de tres (3) meses a contar desde la notificación que el vendedor realice y, caso de no efectuarse esta notificación, en el mismo plazo contado desde que se presente la escritura pública de transmisión en el Registro Público. La adquisición se realizará por el valor que figure en la Cédula Urbanística, salvo que el declarado en la escritura de enajenación fuera menor, en cuyo caso será éste el que se tendrá en cuenta.

88. Cuando las adquisiciones se realicen por el sistema de expropiación bastará un plano delimitador de la zona a adquirir, una memoria razonada de la actuación y la justificación de la disponibilidad financiera del Órgano actuante para recabar la autorización correspondiente del Órgano que tuviera atribuida la competencia urbanística para aprobar el Planeamiento Municipal.

89. Todos los terrenos de propiedad municipal, estatal nacional incluidos dentro de la reserva urbana del Plan Regulador o de un Plan Regional, quedarán desafectados de su destino actual y pasaran a integrar la Reserva del Suelo, satisfaciéndose a su titular el valor que tuvieren con arreglo a los criterios de valoración, señalados en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social y por la presente Ley, salvo que fueren propiedad de la autoridad urbanística actuante. Igualmente quedarán incluidos en la Reserva de Suelo, y en las mismas condiciones, los terrenos que siendo de dominio público y hallándose afectos a fines específicos de defensa, enseñanza, o cualquier otro servicio o actividad pública, cesaren, por cualquier causa, en esta afectación.

Único. En todo caso, se establece un derecho de preferente adquisición en favor de las autoridades urbanísticas sobre los suelos urbanos que sean patrimonio de otros organismos públicos.

El Reglamento determinara lo concerniente al modo de ejercicio por parte de las autoridades urbanísticas de este derecho de preferente adquisición.

90. Todos los terrenos que formen parte de las reservas públicas de suelos quedan afectados a la gestión urbanística de las autoridades competentes, quienes deberán proceder a la urbanización y enajenación de los terrenos constitutivos de las Reservas de Suelo de acuerdo con las necesidades del mercado local, reinvertiendo el producto de la enajenación en la ampliación de las referidas Reservas.

Los terrenos de la Reserva de Suelo se dedicarán preferentemente, a la construcción de viviendas populares, creación de espacios libres, jardines y parques públicos y construcción del equipamiento urbano.

91. Los planes rectores urbanos podrán señalar áreas de las reservas públicas de suelo urbano como zonas prioritarias para el establecimiento de nuevos centros industriales y comerciales, y para la construcción de edificios de oficinas o de conjuntos habitacionales de diez (10) o más unidades.

92. Los actos de disposición de las Reservas Públicas de suelo solo podrán efectuarse mediante concesión de derecho de superficie por plazo y canon determinado, mediante arrendamientos o permutas de terrenos urbanizados del patrimonio por otras que no lo estén o mediante enajenación por precio y en virtud de venta en pública subasta.

Sin embargo, se podrán realizar enajenaciones y cesiones directas de terrenos entre las autoridades urbanísticas, sin acudir a subasta pública.

Los precios de venta se fijarán en función de los costos de adquisición y de urbanización, de las disposiciones gratuitas para la creación de espacios públicos, jardines, parques y de los gastos de gestión y administración de la propia Reserva.

93. Quedan proscritas las cesiones gratuitas de suelos afectados las reservas públicas urbanas, salvo en construcción de viviendas de interés social, o para recreativos y otros de carácter similar abiertos al público.

94. La concesión de derecho de superficie o la enajenación de parcelas de las reservas públicas de suelo urbano solo se podrán hacer para la ejecución de actua-

ciones urbanísticas que cuenten con avances de proyectos previamente aprobados por las autoridades urbanísticas competentes.

La validez de toda concesión de derecho de superficie o de la enajenación de parcelas de las reservas públicas de suelo urbano queda supeditada a la iniciación de las actuaciones proyectadas dentro del plazo que a tal efecto estipulen las autoridades urbanísticas competentes, el cual, en ningún caso, podrá exceder, de dos (2) años.

95. Se podrán arrendar parcelas de las reservas públicas del suelo urbano para cualquier tipo de usos o explotación que no comprometa su uso o explotación futura. En todo caso, los arrendamientos finalizarán por orden de la autoridad propietaria cuando exista proyecto para una actuación urbanística, sin tener el arrendatario derecho a indemnización alguna, y corriendo por su cuenta, demolición.

TITULO QUINTO

DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS

CAPITULO PRIMERO: De la Gestión y Ejecución del Planeamiento

96. La gestión del planeamiento es una función pública atribuida, exclusivamente, a las autoridades urbanísticas, de acuerdo a las competencias definidas. Y comprenderá el ejercicio de las facultades que entraña la actividad urbanística y que no sean mera ejecución de las obras de urbanización.

97. La gestión del planeamiento podrá llevarse a cabo por las autoridades urbanísticas, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, directamente por ellas, o mediante órganos especialmente creados al efecto. Estos órganos de gestión del planeamiento pueden configurarse como Mancomunidades voluntaria Agrupaciones forzosas de Municipalidades, Gerencias urbanísticas o consorcios urbanísticos.

Las Gerencias urbanísticas, como instrumentos permanentes para la gestión y ejecución de los Planes, podrán crearse a nivel Municipal y Nacional.

Las Mancomunidades voluntarias y las Agrupaciones forzosas de Municipios, por su naturaleza, estarán limitadas a las Municipalidades y tienden a satisfacer intereses urbanísticos comunes transitorios.

Los consorcios urbanísticos, consistentes en la unión transitoria de Órganos urbanísticos, de diferentes niveles, tienden a satisfacer intereses urbanísticos coincidentes.

Parágrafo Primero: En todos estos casos, los Órganos creados podrán tener personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de las Autoridades Urbanísticas que los hayan creado, y ejercer su competencia dentro de los límites de las facultades que les hubieran sido traspasadas y bajo la dependencia jerárquica de aquellos. En consecuencia, podrán concertar prestarnos con Instituciones Públicas y Privadas, gravar e hipotecar sus bienes.

Parágrafo Segundo: Los instrumentos de gestión señala dos podrán utilizar cualquiera de los sistemas de actuación que para la ejecución del Planeamiento se prevén en esta base.

98. La ejecución del Planeamiento podrá llevarse a cabo por las autoridades Urbanísticas, por las entidades políticas de la Republica y por los particulares, bajo el control y dirección de aquellos, y se refiere al planteamiento particular.

En tal sentido, la ejecución del planeamiento se constriñe a la realización de las obras de urbanización, a la creación de los espacios libres y a la construcción del suelo urbanizado resultante, tanto de edificación privada como pública.

CAPITULO SEGUNDO: De la Ejecución Pública del Planeamiento

I. Los sistemas de ejecución

99. La ejecución pública del planeamiento podrá realizarse directamente en terrenos de propiedad de las autoridades Urbanísticas, o mediante los siguientes sistemas por expropiación de terrenos; por cooperación de los propietarios afectados, con las autoridades urbanísticas; o por asociación de los propietarios.

La elección del sistema se hará discrecionalmente por la autoridad urbanística competente en función de las necesidades, medios económicos con que cuente, colaboración de la iniciativa privada, destino de los terrenos y demás circunstancias concurrentes.

II. De las Expropiaciones Urbanísticas

100. Las expropiaciones urbanísticas se regirán por las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, salvo las normas contenidas en contenidas en esta Ley.

101. Cuando las expropiaciones urbanísticas tengan por finalidad la construcción de las obras contempladas en los planes de urbanismo, además de las superficies requeridas para la ejecución de las obras, se podrán expropiar también todas las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de las obras.

102. A los efectos del justiprecio en las expropiaciones Urbanísticas, en ningún caso pueden ser tomadas en consideración los siguientes aumentos de valor:

1. El adquirido por la cosa en razón de su proximidad a inversiones públicas, realizadas o por realizarse.
2. El adquirido por un inmueble en razón de un uso que esta en contravención con el establecido en los planos y ordenanzas urbanísticas.

103. Cuando se trate de la expropiación de inmuebles de propiedad particular que han sido ocupados de hecho y que constituyen barrios de invasión o asentamiento no controlados, se aplicarán los siguientes principios:

1. En capítulos separados constara el justiprecio del suelo y de las bienhechurías.

2. En el justiprecio del suelo se tomará en cuenta el valor que tenía el inmueble para el momento de iniciarse la ocupación de hecho.

3. En los casos en que sea necesario el desalojo de las construcciones o bienhechurías, el pago de la indemnización siempre incluirá la adjudicación de una vivienda o parcela apta para la construcción, según las circunstancias, sin perjuicio de que dicha vivienda o parcela tengan un valor superior al monto a indemnizar, en cuyo caso la diferencia se reputar como pago inicial del valor total de la vivienda o parcela,

4. No se reconocerán indemnizaciones por construcciones y bienhechurías en los barrios de invasión o de asentamientos no controlados, cuando aquellas sean posterior a la entrada en vigencia de esta Ley.

104. Mediante el sistema de expropiación, los terrenos expropiados pasarán a formar parte de la Reserva de Suelo de la autoridad Urbanística expropiante, y quedar sometidos al régimen instituido en la presente Ley para aquellas.

III. De la Cooperación de los Propietarios en las Ejecuciones Urbanísticas.

105. La cooperación de los propietarios en las ejecuciones Urbanísticas se establece en aquellos supuestos en que, conservando la propiedad del suelo urbanizado resultante, cedan gratuitamente a la autoridad urbanística actuante, los terrenos necesarios para la ejecución del sistema de vialidad, plazas, estacionamientos, zonas verdes y espacios destinados a usos escolares, culturales, religiosos y deportivos en la proporción que se establezca, y contribuir al costeamiento de las obras de urbanización en proporción al valor de los terrenos resultante, tal como se establece en el artículo 78 de esta Ley.

106. También podrá lograrse la cooperación de los propietarios en aquellos supuestos en que habiéndose afectado de expropiación determinadas áreas urbanas o urbanizable, alguno o algunos propietarios de los terrenos afectados se comprometen a cumplir las prescripciones del Plan de ordenación en orden a la urbanización y construcción de los terrenos, y a contribuir económicamente de un modo proporcional a la realización de las obras de urbanización y podrán ser discrecionalmente desafectados de la expropiación, sin perjuicio de que la ejecución continúe por el sistema de expropiación.

En estos casos, se celebrará un convenio entre la autoridad urbanística y el o los particulares cuyas propiedades vayan a ser desafectadas, que se regirá por las normas establecidas en el Reglamento.

Único. La desafectación de propiedades se efectuará por un acto formal de la autoridad urbanística publicado en la Gaceta Oficial respectiva.

107. La autoridad urbanística encargada de la ejecución del Plan, podrá utilizar el sistema de expropiación en beneficio de otras Entidades Públicas o Privadas, Empresas o Sociedades Urbanizadoras o particulares, mediante el otorgamiento a favor de aquellos de una concesión de urbanización para la ejecución del planteamiento y para la creación de suelo urbanizado con destino a viviendas populares, espacios verdes, zonas deportivas, comerciales, culturales y, en general, para la pre-

paración del suelo necesario para el equipamiento urbano. En las bases de la concesión, que se otorgara por concurso público, se fijaran los derechos y deberes del concesionario y las limitaciones en cuanto a destino, uso y precios de venta a renta de los terrenos o edificaciones. La concesión podrá comprender la explotación por el concesionario de los servicios que se crean.

108. La urbanización y construcción o venta de los terrenos expropiados podrá realizarse por el Organismo expropiante, bien directamente o mediante la creación de una empresa urbanizadora con forma mercantil y limitación de responsabilidad, cuyas acciones le pertenezcan por entero, a través de una empresa de economía mixta.

IV. De las Asociaciones de Propietarios

109. Los propietarios de inmuebles comprendidos en las áreas de desarrollo que apruebe la autoridad urbanística podrán, por propia iniciativa o a solicitud de aquella autoridad, unirse bajo una gestión común, con fines de urbanización y construcción, con solidaridad de beneficios y cargas, con fines de urbanización y construcción, con solidaridad de beneficio y cargas, constituyendo una asociación de Urbanización, con personalidad jurídica propia que se conocerá con el nombre de Asociación de Propietarios y que se registrará por las disposiciones de esta Ley, por el Código Civil o Mercantil y por los Estatutos y Actas Constitutivas de la Sociedad.

Los Propietarios, al incorporar sus inmuebles a la gestión común, fijaran las bases para la determinación de sus derechos, cuya cuantía estará indicada por el valor de los inmuebles; conforme a las Cédulas Urbanísticas y demás aportaciones que, en su caso, realicen, previéndose un sistema de arbitraje para el caso de no llegarse sobre ellos un pleno acuerdo.

A la Asociación podrán incorporarse empresas financieras que aporten total o parcialmente los fondos necesarios, o empresas urbanizadoras que asuman la construcción de las obras.

Cuando las Asociaciones se unieren a autoridades Urbanísticas, aquella se transformará en una Empresa de Economía Mixta cuyos Estatutos deberán ser aprobados por el Ministerio de (Desarrollo Urbano)

110. Cuando la iniciativa para la constitución de una Asociación de Propietarios partiere de la autoridad urbanística ésta deberá delimitar el área de actuación y citar a los propietarios afectados para informarlos de las características del sistema y de las bases propuestas para la constitución de la Asociación.

De no llegarse a un acuerdo sobre estas bases, rechazándose la propuesta de la autoridad urbanística, ésta, una vez aprobado el proyecto de urbanización, procederá a la expropiación por causa de utilidad pública, de los inmuebles de aquellos propietarios que no estuvieren de acuerdo en unirse bajo la gestión común, aportándolos a la Asociación.

111. Para la constitución de la Asociación de propietarios por iniciativa de estos, se requerirá que el sistema sea aprobado por la autoridad Urbanística correspondiente, previa petición de un número de propietarios que representen, al-

ternativamente, el 50 % del valor de los terrenos y edificaciones existentes, o el 60 % de la superficie delimitada.

Constituida la Asociación se formulará un proyecto de urbanización al menos un avance sustancial del mismo, cuya aprobación por la autoridad urbanística municipal determinara que los demás inmuebles se consideraran afectados a la gestión común.

La autoridad urbanística informará a los restantes propietarios que debe fin incorporarse a la Asociación dentro del plazo máximo de seis (6) meses, pasado el cual dichos inmuebles quedaran sujetos a expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior.

V. De las Ejecuciones Públicas Directas del Planeamiento

112. Los organismos públicos, entidades publicas y sociedades de capital público o mixto, que por razón de sus funciones específicas ejecuten obras de desarrollo urbanístico, deberán realizar coordinadamente sus actividades con sujeción a los programas establecidos en los planes, o a los que posteriormente se adopten en función de los objetivos de aquellos.

Los planes, programas y proyectos constituirán un sistema jerarquizado de decisiones dentro del cual, en cada uno de los distintos niveles, habrá de respetarse lo establecido con carácter más general o para más largo plazo.

113. Los programas y proyectos de desarrollo urbanístico no incorporados directamente al plan y adoptados posteriormente por iniciativas públicas nacionales o estatales, antes de su aprobación definitiva deberán ser sometidos a la consideración del Ministerio de (Desarrollo Urbano) a efectos de su coordinación con los planes y programas ya establecidos.

114. Cuando los proyectos afecten a un plan regional, o a un plan regulado el Ministerio de (Desarrollo Urbano) solicitará de los organismos regionales competentes o de los Concejos según el caso, la información que sea necesaria.

Los programas de desarrollo urbanístico elaborados por iniciativa municipal con posterioridad a los aprobados por el Concejo Municipal competente, oída previamente la opinión del Ministerio de (Desarrollo Urbano) y en su caso de los organismos regionales de coordinación en relación a la congruencia de dichos programas con los de orden nacional o regional.

La coordinación deberá abarcar la provisión de los recursos necesarios para atender a las obligaciones económicas que se deriven de la realización de los planes.

115. Para dotar de una mayor agilidad y eficacia a las operaciones de desarrollo urbanístico cuyo volumen y continuidad así lo aconseje, el Ejecutivo Nacional y las Municipalidades podrán promover su realización a través de entidades descentralizadas constituidas bajo la forma de institutos autónomos, fundaciones, consorcios nacionales-municipales y sociedades especializados de capital público o mixto.

Al constituirse estas entidades se las asignará, en lo posible, competencias operacionales múltiples al objeto de integrar la ejecución de desarrollos urbanísticos completos.

116. Las inversiones que para el desarrollo urbanístico se realicen a través de iniciativas públicas, serán recuperables en la forma y medida que habrá de establecer las autoridades urbanística responsable de la operación, en atención al nivel de ingresos de los beneficiarios de las obras e instalaciones y a las características de la operación de que se trate.

117. El Ejecutivo Nacional, a los efectos de fomentar la creación de entidades y empresas estatales y municipales de desarrollo urbanístico, facilitará su financiación mediante asignaciones en sus presupuestos, autorizándolas para la emisión de obligaciones, créditos y avales, a través de organismos financieros existentes o de nueva creación.

Todo ello previo dictamen favorable del Ministerio de (Desarrollo Urbano) y con sujeción a las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

118. Las autoridades urbanísticas y las entidades de ejecución prestarán preferente atención a la elaboración y ejecución de programas específicas para la mejora de los servicios de las zonas habitadas por poblaciones de bajos ingresos, creación de suelo edificable con análogo destino y formación en general de reservas de terrenos destinados a futuros desarrollos urbanísticos previstos en los planes urbanos.

Para llevar a efecto tales programas, serán establecidos procedimientos adecuados que contemplen tanto los instrumentos necesarios para la financiación pública de las obras y adquisición de los terrenos según el caso, como la integración en las reservas de otras superficies de propiedad pública y las condiciones de su ulterior cesión.

VI. De Los Proyectos de Urbanización y de Reforma Interior

119. El anuncio público, por parte de las autoridades competentes, de la iniciación de estudios para la elaboración de un proyecto de urbanización o de reforma interior, produce dentro del área susceptible a ser afectada por dicho proyecto, los siguientes efectos:

1. Suspende el otorgamiento de permisos urbanísticos y
2. Paraliza la ejecución de las actuaciones ya permitidas, cuando su conclusión pudiera obstaculizar la relación futura del proyecto.

120. A los efectos del Ordinal del artículo anterior, sólo se podrán otorgar permisos para la ejecución de las obras que no vayan a obstaculizar la realización futura del proyecto de urbanización o de reforma interior.

En todo caso, los mayores valores que se produzcan en los inmuebles como consecuencia de las actuaciones permitidas conforme al art. anterior, no se incluirán dentro del justiprecio de los inmuebles, si para la realización del proyecto de urbanización o de reforma interior se hace necesario proceder a su expropiación,

121. Con el fin de facilitar la realización de proyectos de urbanización y de reforma interior, se establece un derecho de adquisición preferente en favor de las entidades responsables de los proyectos, en relación a todas las enajenaciones de parcelas comprendidas dentro de las áreas susceptibles de ser afectadas por su realización.

La entidad responsable de cualquier proyecto de urbanización o de reforma interior decidirá dentro de un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la oferta de enajenación, sobre el ejercicio o no de su derecho de adquisición preferente, y en caso de decisión afirmativa podrá reservarse el ejercicio de éste su derecho hasta un (1) mes después del momento en que conozca la decisión final que sobre el proyecto tome la autoridad municipal.

Transcurrido dos (2) meses sin que un propietario haya recibido respuesta de la entidad responsable del proyecto de urbanización ó de reforma interior sobre el ejercicio o no de su derecho de adquisición preferente el silencio se reputara como renuncia al ejercicio de tal derecho, quedando el propietario en libertad de disponer de su propiedad.

122. En los casos en que la entidad responsable se reserve el ejercicio de su derecho de adquisición preferente, lo comunicara inmediatamente al Registrador de la jurisdicción del inmueble o inmuebles de que se trate, quien se abstendrá de realizar toda operación de compra venta sobre ese o esos inmuebles, hasta tanto no hayan transcurrido los plazos establecidos por el Artículo 124 de esta Ley.

123. Con el fin de facilitar el ejercicio del derecho de adquisición preferente consagrado en este Capítulo se establece que:

1. La autoridad responsable remitirá al Registrador de la jurisdicción correspondiente copia del anuncio al público de la iniciación de los estudios para la elaboración del proyecto de urbanización o de reforma interior.

2. Todo propietario interesado en enajenar un inmueble susceptible de ser afectado para la realización de un proyecto de urbanización de reforma interior, lo deba primero ofrecer en venta a la entidad responsable que hubiere hecho el anuncio público de la iniciación de los estudios para la realización del respectivo proyecto.

3. Los Registradores se abstendrán de registrar operaciones de compra-venta sobre inmuebles comprendidos dentro del área susceptible de ser afectada para la realización de un proyecto de urbanización o de reforma interior, salvo en los casos en que la entidad responsable haya renunciado al ejercicio del derecho de adquisición preferente en relación al inmueble de cuya enajenación se trate.

124. Los proyectos de urbanización o de reforma interior deberán ser presentados para la aprobación de la autoridad municipal competente dentro de un plazo que se hizo pública su iniciación.

La autoridad municipal decidirá sobre la aprobación o improbación del proyecto dentro de un plazo no mayor de dos (2) meses, pudiendo sugerir modificaciones,

las cuales, si aceptadas, deberán ser incorporadas dentro de un plazo no mayor de dos (2) meses, transcurrido el cual la autoridad municipal procederá dentro del plazo de un (1) mes a la aprobación o improbación final del proyecto.

Transcurridos estos plazos se suspenden los efectos previstos en los artículos 119 y 121 de esta Ley.

No obstante, cuando existe decisión favorable a la realización del proyecto y se hace necesaria la expropiación, comenzarán a tener vigencia los efectos propios del decreto de expropiación.

VII. De las Inversiones Públicas en Materia de Urbanismo

125. Todas las inversiones que se efectúen por razón de esta Ley, lo serán con el carácter de recuperables en la medida que, en cada caso, se establezca, con el objeto de ser destinadas, nuevamente, a su reinversión a través del Presupuesto de Urbanismo que se establece en esta sección.

126. Para aumentar el efecto multiplicador de las inversiones urbanísticas, estas se procuran realizarlas, en cuanto sea posible, coparticipando, los órganos urbanísticos de diferentes niveles y de estos con la iniciativa privada, a través de las diferentes formas de gestión y sistemas de actuación mixta que se prevén en esta Ley.

A los efectos de la aplicación de la Ley Orgánica de Inversión del situado constitucional en coordinación con los Planes Nacionales, una de las áreas prioritarias de la misma será la actuación urbanística.

127. Con el objeto de fomentar o facilitar la formación de las Reservas de suelo de las autoridades Urbanísticas y su urbanización, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano creará una línea especial de crédito en operaciones de suelo y construcción, que atienda a la financiación de estas operaciones mediante la concesión de créditos a medio y largo plazo.

128. Con la misma finalidad de fomentar y facilitar la formación de la Reserva de Suelo de las autoridades nacionales y regionales; a través del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, se acordara en los Presupuestos Nacionales a título de anticipo reintegrable y durante un período de quince (15) años, una cantidad anual no inferior a cuatrocientos millones de bolívares.

129. Las autoridades Urbanísticas Municipales formaran un Presupuesto de Urbanismo con la finalidad de disponer de un fondo de financiación para la adquisición y preparación del suelo. Este presupuesto se nutrirá fundamentalmente entre otras, de las siguientes fuentes:

- a. Subvenciones con cargo al Presupuesto del Estado o al Presupuesto Nacional
- b. Participación con cargo al Presupuesto Ordinario Municipal en una cantidad no inferior al diez por ciento de este.
- c. Importe de la recaudación o participación en los impuestos que se señalan en ésta u otras Leyes por razones urbanísticas.

d. Recuperación de las inversiones por enajenación de terrenos urbanizados de su Reserva de Suelo.

e. Importe de los créditos préstamos y anticipos que obtengan de las Entidades financieras públicas o privadas, y de los Organismos de la Administración.

130. Los presupuestos de Urbanismo deberán basarse en un Programa de Actuación preparado para periodos de tres (3) años, en el que se justifiquen los objetivos a perseguir sus plazos, las inversiones a realizar y la recuperación de éstas. Dicho Programa de Actuación deberá ser aprobado, conjuntamente con el Presupuesto de Urbanismo, por la autoridad Urbanística competente para la aprobación del Planeamiento.

CAPITULO TERCERO: De la Ejecución Privada del Planteamiento.

I. De las Actividades Urbanísticas en Propiedades Privadas.

131. La ejecución privada del planteamiento se limitará a la realización de las obras de urbanización sobre terrenos propios del particular individual que hubiere redactado y obtenido la aprobación de un Plan particular sobre ellos, así como a la construcción de dichos terrenos.

132. Cuando en los terrenos de un planeamiento de iniciativa privada resultare enclavado alguno que no sea propiedad del particular actuante, y tenga una extensión superficial en relación a todo que no exceda del 15%, podrá aquel obtener de la autoridad urbanística competente para la aprobación del Plan, el derecho de expropiación, si los propietarios minoritarios se negaran a la actuación por el sistema de Asociación.

133. Las obras de urbanización y los espacios públicos de cesión obligatoria serán conservados por el particular realizador del Plan, a su costa, entre tanto no sean recibidas por el Órgano o Municipio correspondiente y en la forma que establezca el Plan una vez recibidas. Igual norma regirá en orden a la explotación y administración de los servicios que se creen.

134. En todo caso serán requisitos previos a la ejecución del planeamiento, la división del territorio en sectores homogéneos, la fijación de las preferencias que estos tuvieren entre sí para la urbanización y construcción, y la consignación de los créditos necesarios en los Presupuestos del Órgano gestor del Plan cuando el sistema de actuación elegido implique o requiera inversiones públicas.

135. Para facilitar la colaboración de la iniciativa privada en la gestión y ejecución del planteamiento, los particulares interesados podrán promover, y los Organos urbanísticos imponer, la creación de Asociaciones de Propietarios y Entidades Urbanísticas colaboradoras.

136. Las autoridades urbanísticas promoverán y estimularán la participación del sector privado en la realización de obras o actividades de desarrollo urbanístico.

A tales efectos podrán adoptarse, entre otras, las siguientes modalidades:

- a. Concesión de créditos oficiales
- b. Otorgamiento de beneficios fiscales
- c. Dotación pública de la infraestructura básica a terrenos susceptibles de urbanización privada, de acuerdo a las previsiones de recuperación proporcional que se establezcan.
- d. Concesión de derecho sobre terrenos públicos para su urbanización o codificación en los plazos y demás condiciones que reglamentariamente se autoricen;
- e. Constitución de sociedades de economía mixta en las que la aportación pública podrá consistir, bien en la aportación de terrenos urbanizados por los particulares, bien en la urbanización de terrenos privados.

137. Especial apoyo se prestará a las operaciones de urbanización y creación de suelo edificable que tengan por objeto la dotación de infraestructura, servicios e instalaciones, a terrenos susceptibles de desarrollo urbano. A estos efectos los particulares podrán proponer a la autoridad urbanística la aprobación de planes particulares y de proyectos de urbanización o solamente de éstos últimos si aquéllos estuviesen ya previamente aprobados.

138. Los proyectos de urbanización cumplirán con los requisitos formales y materiales que precisen las correspondientes normas urbanísticas y se completarán con las disposiciones relativas a las modalidades de utilización de las superficies de uso público, a lo que podrán agregarse eventuales compromisos entre el urbanizador y la administración, cuyo alcance será determinado por vía reglamentaria.

139. El Ejecutivo Nacional podrá establecer estímulos fiscales mediante la exoneración o rebaja del Impuesto sobre la Renta, o estímulos crediticios con la finalidad de promoverla desconcentración industrial y el desarrollo regional, el traslado de industrias molestas, nocivas, insalubres y peligrosas; y para la creación, ampliación y conservación de zonas verdes y espacios libres.

II. De las Actividades Urbanísticas Privadas en Suelo

140. Todo interesado en la construcción de un establecimiento industrial, manufacturero o comercial, o de un edificio de oficinas, o núcleo habitacional de mas de diez (10) unidades, podrá presentar el proyecto respectivo a la autoridad Urbanística competente, la cual, si estima que la localización de la parcela de la propiedad de aquel es inapropiada para la actuación urbanística, podrá negar el respectivo permiso, pero debera, además, señalarle al interesado localizaciones apropiadas para la ejecución del proyecto.

141. A los efectos del artículo anterior, la autoridad urbanística señalará primeramente terrenos de reserva público, si los hubiere, y en su defecto, o porque no fueren aceptados por el interesado, señalará parcelas de propiedad particular que no estén cumplimiento con una función social y para las cuales no exista ninguno proyecto de utilización conforme a las previsiones del planteamiento.

142. Cuando los terrenos de reserva pública sean aceptados por el interesado, se procederá conforme a lo establecido en los artículos 92 y siguientes de esta Ley.

En estos casos, la parcela del propietario interesado podrá, a juicio de la autoridad urbanística, formar parte del pago que se debe hacer para la adquisición de la nueva parcela.

Si el precio de la parcela de reserva pública es superior al de la parcela del propietario interesado, este deberá pagar la diferencia en anualidades iguales dentro de un plazo no mayor de cinco (5) años.

Si el precio de la parcela de reserva pública es inferior al precio de la propiedad del propietario interesado, la autoridad urbanística competente deberá pagar la diferencia, pudiendo optar entre la transmisión de la otra parcela de reserva pública con un precio equivalente al de la diferencia, o entre el pago en efectivo de la diferencia en anualidades iguales dentro de un plazo no mayor de cinco (5) años.

143. Cuando el interesado opte por la parcela o parcelas de propiedad particular, la autoridad urbanística competente procederá su expropiación por cuenta del interesado, siguiéndose las normas sobre expropiaciones urbanísticas establecidas en la Ley de la materia y en esta Ley, exigiéndosele al interesado las garantías necesarias y suficientes que aseguren el pago de la indemnización correspondiente, y constituyéndose la autoridad urbanística en fiador solidario por el monto total a indemnizar.

En estos casos, se procurará el arreglo amistoso entre el interesado y el propietario afectado.

Caso de no llegarse a un arreglo amistoso, la autoridad urbanística procederá por cuenta propia a la expropiación de la propiedad del propietario afectado, y transmitirá dicha propiedad al interesado, quien deberá pagar a la autoridad urbanística expropiante el monto indemnizado por ella, conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior.

TITULO SEXTO

DE LAS CONTRIBUCIONES POR RAZÓN DE URBANISMO

CAPITULO PRIMERO: De la Contribución Especial por Plusvalías Urbanas.

141. Se crea una contribución especial por plusvalías urbanas que deberán pagar todos aquellos propietarios cuyos terrenos adquieran un mayor valor, independientemente de su propia actividad, como consecuencia de: 1) Las inversiones públicas realizadas en cualquier obra de carácter urbanístico, o en la construcción del equipamiento básico complementario, tales como, centros sanitarios, culturales, deportivos, comerciales o análogos;

2) Los cambios en el uso o densidad asignado al inmueble de que se trate, o de cambios en el planeamiento que produzcan la transformación del suelo rústico en urbano; y 3) El mayor valor que resulte de los actos de disposición o de las valoraciones expresadas en la Cedula Urbanística.

145. En el supuesto del ordinal 1º del artículo anterior, la contribución especial tendrá por objeto la recuperación de una cantidad equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la inversión, a lo que podrán añadirse los gastos de financiamiento en su respectiva promoción, si los hubiere, y los costos recaudatorios de la contribución misma, prudencialmente estimados en una cantidad que en ningún caso podrá exceder del cinco por ciento (5%) de su rendimiento neto.

La contribución se determinará, en este caso, mediante la distribución del costo de la obra cuya cobertura se pretende por medio de la contribución determinada con base en una unidad de medida aplicable por igual a todos los bienes gravados por un mismo concepto.

En ningún caso la contribución podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor de cada inmueble.

146. A los efectos de la determinación de los terrenos cuyos propietarios resulten gravados por la contribución especial a que se refiere el ordinal 1º del artículo 144, la autoridad urbanística determinará en planos o cartas que se publicaran antes de iniciarse la construcción de las obras, las áreas afectadas, con indicación de los linderos, límites y coordenadas que permitan identificarlas, así como de las propiedades afectadas por la contribución.

147. En el supuesto del ordinal 1º del artículo 144, la obligación de contribuir se funda en la ejecución de las obras y la contribución se causa con el inicio de éstas o de los tramos o secciones en que se las hubiere dividido, independientemente de los procedimientos expropiatorios que pudieren seguirse para ejecutarlas y de que los bienes gravados estuvieren o no afectados de expropiación,

148. En el Supuesto del ordinal 2º del artículo 144, la contribución especial será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del mayor valor que adquieran los inmuebles urbanos afectados por los cambios urbanísticos.

Cuando se hubieren realizado actos de disposición sobre el inmueble de que se trate, el mayor valor a ser la diferencia positiva entre, la última estimación de valor del inmueble hecha por el propietario en la Cédula Urbanística y el precio de venta, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario u ocupante.

Cuando no se hubieren realizado actos de disposición, el mayor valor será la diferencia positiva entre las dos últimas estimaciones consecutivas del valor del inmueble hechas en la Cédula Urbanística, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario o el ocupante.

149. En el supuesto del ordinal 3º del artículo 144, la contribución especial será el equivalente a un porcentaje que oscilará entre un treinta por ciento (30%) y un sesenta por ciento (60%) del mayor valor que adquieran los inmuebles urbanos, conforme a la determinación que realice la autoridad urbanística de acuerdo a su apreciación sobre la situación inflacionaria, la especulación inmobiliaria, y la disponibilidad de suelo urbano.

Cuando hubiere actos de disposición sobre el inmueble de que se trate el mayor valor será la diferencia positiva entre la última estimación del valor del inmueble

hecha por el propietario en la Cedula Urbanística y el precio de venta, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario u ocupante.

Cuando no hubieren realizado actos de disposición el mayor valor será la diferencia positiva entre las dos últimas estimaciones consecutivas del valor del inmueble hechas en la Cedula Urbanística, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario o el ocupante.

150. Las contribuciones establecidas en el presente Capítulo serán liquidadas y recaudadas por las autoridades urbanísticas que hubieren financiado las obras, o que hubieren producido los respectivos cambios urbanísticos.

En el supuesto del ordinal 3º del artículo 144, la contribución será liquidada y recaudada por la autoridad urbanística municipal.

En todo caso, los ingresos públicos provenientes de las contribuciones especiales establecidas en esta Ley se destinarán, en los Presupuestos de las autoridades Urbanísticas, a ser reinvertidos en operaciones análogas o en actividades urbanísticas.

151. Los propietarios de los inmuebles gravados con contribuciones especiales podrán incrementar los cánones de arrendamiento fijados conforme a la Ley de Regulación de alquileres, en un cincuenta por ciento (50%) del interés legal del importe de la respectiva contribución.

CAPITULO SEGUNDO: De los Impuestos Urbanísticos de Orden Municipal.

152. Las autoridades urbanísticas municipales podrán establecer un impuesto sobre las industrias incómodas, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como sobre aquellas edificaciones declaradas “fuera de ordenación” en los Planes, cuando la causa de tal declaración sea el tener un volumen edificable superior al señalado para el sector donde estén ubicados o cuando se trate de industrias mal emplazadas.

153. Con el objeto de movilizar el uso del suelo urbano, las autoridades municipales podrán establecer un impuesto sobre la tenencia del suelo sin urbanizar o construir, estableciendo una escala impositiva progresiva.

TITULO SÉPTIMO

DEL CONTROL URBANÍSTICO

CAPITULO PRIMERO: De los Controles Administrativos.

154. El Ministerio de (Desarrollo Urbano) y los organismos o funcionarios que este designe serán los órganos nacionales de control urbanístico. Los órganos Municipales de control urbanístico serán los determinados en las correspondientes Ordenanzas Municipales.

155. Corresponde a los órganos administrativos de control:

- a. Velar por el debido respeto del orden jerárquico de decisiones incorporado al sistema de planes, programas y proyectos;
- b. Cuidar de que los permisos observen lo establecido en los planes y normas dictadas para su otorgamiento;
- c. que se realicen actuaciones urbanísticas no autorizadas o que rebasen el alcance del permiso otorgado;
- d. Cualesquiera otras que se estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines.

156. Los órganos administrativos de control, en base a las inspecciones, denuncias o informaciones recabadas de las autoridades urbanísticas, podrán emitir dictamen y adoptar las resoluciones que estimen necesarias, tales como:

- a. Interposición de demandas ante los tribunales para la revisión de las actuaciones urbanísticas.
- b. Suspensión de actividades.
- c. Ordenes de demolición.
- d. Instrucciones para convalidación de actuaciones.
- e. Multas en la cuantía que reglamentariamente se establezca, no menores al equivalente de la obra realizada, ni mayores del doble.

157. Los órganos nacionales de control urbanístico estudiarán los proyectos de planes urbanos y de sus normas complementarias. Dichos órganos podrán impugnar ante los tribunales cualquier plan o norma urbanística una vez aprobado; por la violación en que incurran de normas y planes nacionales o municipales de mayor rango.

Cuando las circunstancias lo aconsejen, el Ministro de (Desarrollo Urbano) podrá solicitar de la Municipalidades la información relativa a los permisos concedidos y en caso de apreciarse irregularidades las señalará, para que las Municipalidades tomen las medidas oportunas a los fines de su regularización. Caso de que las autoridades municipales no atiendan estos requerimientos en el plazo que fije el Ministerio de (Desarrollo Urbano) los órganos nacionales de control urbanístico intentaran la revisión jurisdiccional de la situación originada.

158. Los órganos municipales de control suspenderán las obras efectuadas sin permiso o que no se ajusten al permiso concedido y , en su caso, impondrán multas, ordenaran las demoliciones que procedan, o establecerán un plazo para convalidar las actuaciones indicando a los infractores las medidas que deberán adoptar. Los órganos nacionales de control podrán adoptar análogas provisiones en relación con actuaciones ilegítimas cuyo permiso corresponda al orden nacional. Denunciarán asimismo a las autoridades municipales, actuaciones de su competencia no permitidas por ellas, con las consecuencias previstas en el artículo 157.

159. Toda persona podrá requerir de los órganos administrativos de control, la adopción de las medidas a que se refieren los artículos anteriores.

160. Los funcionarios y empleados públicos que en ejercicio de sus funciones infrinjan, o no den cumplimiento, a las disposiciones de esta Ley y de las normas reglamentarias correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden en que incurran, serán sancionados según la gravedad de la falta de acuerdo a lo que preceptúe el Reglamento u Ordenanza respectiva, Tratándose de funcionarios de la Administración Pública Nacional tales sanciones serán aplicadas de conformidad a lo previsto en el Título V de la Ley de Carrera Administrativa.

CAPITULO SEGUNDO: De los Controles Jurídicos.

161. Las autoridades urbanísticas habrán de resolver obligatoriamente los recursos y peticiones fundadas que los administrados les dirijan en razón de las materias reguladas en esta Ley, y, demás disposiciones que la complementan. Toda petición deberá ser contestada en el plazo máximo de dos (2) meses, salvo que la complejidad del asunto requiera la ampliación de dicho plazo. La prórroga nunca podrá exceder de dos (2) meses, tratándose de asuntos ordinarios de nuevo trámite y debiera ser en todo caso comunicada al interesado. Todo recurso o petición no resuelta en los plazos señalados abrirá la vía jerárquica o judicial. Tratándose de informes, comunicaciones o consultas entre autoridades urbanísticas del orden municipal o nacional, se considerará que el transcurso del citado plazo equivale al asentimiento, salvo que la autoridad respectiva se reserve el derecho de manifestar expresamente su posición más allá de los límites temporales indicados.

162. Cuando se trate de denuncias sobre violaciones urbanísticas, el Reglamento regulará un procedimiento expedito y breve ante las autoridades administrativas, contra cuya resolución solo pueden intentarse los recursos jerárquicos y contencioso-administrativos previstos en los artículos siguientes. En este procedimiento se preverá la posibilidad de paralizar con urgencia las obras, en caso de flagrante violación, para conocer con posterioridad del fondo de la denuncia.

163. Contra los actos de las autoridades jerárquicas inferiores cabra un recurso jerárquico ante la autoridad superior en el plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación respectiva o del vencimiento de los plazos estipulados en el artículo 161.

164. La Jurisdicción Contencioso Administrativa será la competente para revisar las actuaciones públicas en materia urbanística, una vez agotada la vía administrativa.

Los actos de aprobación de los Planes Nacionales, Regionales y Municipales se consideran como actos de efectos generales y contra ellos se podrán intentar los recursos que específicamente prevea la legislación vigente.

165. Estarán legitimados para demandar ante la Jurisdicción competente, los particulares cuyos intereses o derechos legítimos hubieran sido desconocidos por la autoridad urbanística cuyas actuaciones se impugnan.

Los Concejos Municipales podrán recurrir ante los Tribunales frente a las actuaciones de otras autoridades que infrinjan el ordenamiento urbanístico.

El Ejecutivo Nacional podrá instar del Procurador General de la República, la interposición de recursos ante los tribunales a los efectos previstos en los artículos 157 y 158 de este Capítulo y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo siguiente.

166. El Ejecutivo Nacional dar cuenta al Procurador General de la República en el plazo de quince (15) días a partir de la ratificación por las autoridades municipales de los respectivos hechos, de las acciones u omisiones imputables al orden municipal que infrinjan el ordenamiento urbanístico o toleren su violación.

El Procurador General de la República, a la vista de la denuncia formulada y de la documentación que con la misma se le traslade, decidirá en un periodo igual de tiempo presentar o no la correspondiente demanda a la Corte Suprema de Justicia.

TÍTULO OCTAVO

DISPOSICIONES FINALES

167. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarios en cuanto se opongan a lo establecido en la presente Ley.

168. Se autoriza al Ejecutivo Nacional para promulgar las disposiciones necesarias regulando, en todos sus aspectos jurídicos, financieros, fiscales, administrativos y técnico las Áreas Metropolitanas, tanto las existentes como las que en lo sucesivo se juzgue necesario crear, cuando las circunstancias urbanísticas así lo demanden.

169. El Ejecutivo Nacional, a propuesta del Ministerio de (Desarrollo Urbano), dictara las disposiciones reglamentarias que requiera el desarrollo de esta Ley.

170. La presente Ley entrará en vigencia a los tres (3) meses contados desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, salvo lo establecido en las disposiciones transitorias que entrará en vigor el día de su publicación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

171. Los planes reguladores, ordenanzas de zonificación, de arquitectura, urbanismo, construcciones y parcelamiento, legalmente aprobados antes de la promulgación de la presente Ley, continuarán vigentes hasta tanto no se sancionen los instrumentos urbanísticos que habrán de sustituirlos.

Sin embargo, las Municipalidades deberán iniciar la revisión de dicho planteamiento de acuerdo con las prescripciones de esta Ley, en el plazo de un (1) mes a contar desde la entrada en vigencia de esta. Transcurrido este plazo sin que la revisión del Planeamiento se haya realizado lo hará de oficio el Ministerio de (Desarrollo Urbano). Del mismo modo proceder este Ministerio cuando la revisión iniciada no se continuará al ritmo adecuado.

172. En todo caso quedan derogadas aquellas prescripciones de los planes vigentes que se opongan a las disposiciones de esta Ley y las Municipalidades no podrán autorizar obras, construcciones, usos o aprovechamiento que, aun estando previstas en los Planes, se hallaren en pugna con la ley.

En la ejecución de los planes de urbanismo vigentes las autoridades Urbanísticas acomodarán su actuación a las disposiciones de esta Ley tanto en las formas de gestión y ejecución como en lo que se refiere al Régimen del suelo, la actuación urbanística y al Régimen de control.

173. Los permisos concedidos y las obras en realización para el momento en que entre vigencia esta Ley se regirán por las normas vigentes para el momento en que fueron concedidos o iniciados.

174. Hasta tanto se organiza el Ministerio de (Desarrollo Urbano) cuya creación deberá ser propuesta al Congreso antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, las competencias que se atribuyen al mismo serán ejercidas por el Ministerio de Obras Públicas.

175. Hasta tanto no se apruebe la Ley general de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, actuarán como Tribunales de primera instancia en las materias urbanísticas, los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, salvo que sea parte la República, en cuyo caso corresponderá conocer del asunto a la Sala Politico-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

ARBC/mr

Noviembre 1975

Sección Segunda: DOCUMENTO DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY DE URBANISMO (1985)*

Texto de la comunicación de 17 de julio de 1985 que remití al Presidente de la Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado (Juan Strédel), como documento de trabajo para la elaboración de un proyecto de Ley de Urbanismo.

“Conforme se lo prometí, adjunto le remito un *documento de trabajo* para la elaboración de un Proyecto de Ley Nacional de Urbanismo, que podría servir de base, a la Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado, para comenzar a preparar un proyecto de Ley.

Para la elaboración de este documento he partido del Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística que presentamos como material de discusión en 1975, a la consideración de la Comisión *ad honorem* designada por el Ministro de Obras Públicas mediante Resolución Nº 127 del 18 de marzo de 1975, para la elaboración del Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística y del Proyecto de Ley de Coordinación del Área Metropolitana de Caracas. A la vez para la redacción de dicho documento, se tomaron en cuenta, necesariamente, los esfuerzos reflejados en los varios proyec-

* Texto publicado en *Estudios de Derecho Público, Labor en el senado Tomo III: «Documento de trabajo para una Ley Nacional de Urbanismo (1985)»*, pp. 11-69

tos que habían sido elaborados desde 1959, y en particular, en los siguientes documentos: Proyecto de Bases para una Ley de Planificación Territorial y Urbana elaborado en marzo de 1970, por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas; Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística elaborada por la Comisión **ad honorem** designada por Resoluciones conjuntas del Ministerio de Obras Públicas y del Ministro de Estado para la Vivienda, de fechas 4 de septiembre y 14 de octubre de 1970; y Anteproyecto de Ley de Regulación Urbanística del Suelo elaborado en 1971 en la Oficina del Ministro de Estado para la Vivienda.

En la espera de que el material adjunto sea de utilidad a la Comisión que Ud. preside, le agradezco, nuevamente la gentileza que tuvo al invitarme a expresar mi opinión sobre el Proyecto de Ley de Edificaciones y Urbanizaciones que consideró la Comisión.”

TITULO PRIMERO

OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY

Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros urbanos y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y las actividades económicas, en función de los intereses individuales y sociales del hombre y de la salvaguarda de los recursos y valores ambientales.

Artículo 2º. A los efectos de la presente Ley, contribuyen a la ordenación del desarrollo urbano, y por tanto son objetivos de la misma, todas las actividades públicas o privadas que tengan por objeto:

1. Crear, planificar, equipar, desarrollar y renovar centros urbanos;
2. Procurar el uso más racional del suelo urbano, y todas las acciones de parcelación o reparcelación del suelo;
3. Asegurar la disponibilidad de terrenos para la construcción de viviendas y para usos recreativos, asistenciales, educativos y cívicos;
4. Lograr que el crecimiento de los centros urbanos se efectúe de manera ordenada, conforme a las previsiones de los planes de urbanismo y con la dotación de servicios necesarios;
5. Propiciar una equitativa distribución de las cargas y beneficios que resulten de las actuaciones urbanísticas;
6. Garantizar a la colectividad el disfrute de aquellas plusvalías del suelo urbano que no se originan en la actividad privada de los propietarios;
7. Evitar alzas injustificadas en el valor de los terrenos, asegurar una oferta suficiente y oportuna de los mismos, y dar seguridad al tráfico inmobiliario urbano;
8. Facilitar las acciones y obras de renovación urbana; y
9. Propiciar el mejoramiento de los barrios de invasión y asentamientos no controlados, regularizar la situación de sus habitantes y proveer áreas de recepción para los migrantes de escasos recursos económicos.

Artículo 3º. La ordenación del desarrollo urbanístico se realizará dentro del marco de la política nacional de ordenación territorial y de desarrollo regional que

defina el Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y en la Ley Orgánica del Ambiente.

Artículo 4°. Las autoridades urbanísticas, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, adoptarán las medidas que sean necesarias para lograr un desarrollo urbanístico adecuado, y en particular, cuidarán del correcto uso del suelo, proveerán a la creación de nuevas ciudades y a la renovación, reforma y ordenado crecimiento de las existentes; se responsabilizarán de la promoción y provisión de servicios y viviendas; vigilarán la realización de las edificaciones; y velarán por la conservación del paisaje y del marco ecológico natural.

Artículo 5°. Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los artículos anteriores, las autoridades urbanísticas desarrollarán el sistema integrado y jerarquizado de planes que establece la Ley, conforme a los cuales se ordenará el desarrollo urbanístico; y promoverán, vigilarán y supervisarán su ejecución, la cual se realizará a través de actuaciones públicas y actuaciones privadas, ajustadas en un todo a dichos planes.

Artículo 6°. A los efectos de las expropiaciones urbanísticas se declaran de utilidad pública y de interés social:

1. La realización de proyectos aprobados por las autoridades urbanísticas competentes, para la ejecución de los planes de urbanismo.
2. La constitución de reservas públicas de suelo urbano.
3. La creación de ciudades nuevas.
4. La regularización de la situación de los habitantes de los barrios de invasión y asentamientos no controlados con terrenos de propiedad particular; y
5. En general todos los bienes, servicios y actividades que puedan estar afectadas por actividades de desarrollo urbanístico.

Artículo 7°. La actuación de las autoridades urbanísticas se llevará a cabo con estricta sujeción al principio de la legalidad de los actos administrativos, cuyo control se ejercerá por medio de los recursos establecidos en la presente Ley y ante la jurisdicción contencioso- administrativa, conforme a la Ley de la materia.

TITULO SEGUNDO DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

CAPITULO PRIMERO:

Disposiciones Generales

Artículo 8°. El proceso de desarrollo urbanístico se ordenará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, formulados, en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que, en el largo plazo, precise la estrategia de ordenamiento territorial y urbano, definida por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 9°. El sistema de planes de ordenación urbanística comprenderá el Plan Nacional de Ordenación del Territorio; los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los Planes de Ordenación Urbana que deberán ser la concreción espacial urbana de aquellos.

Sin embargo, la ausencia de los planes de ámbito territorial superior no será obstáculo para la formulación de los planes de ordenación urbana, los cuales se revisarán y adaptarán cuando aquéllos se formulen.

Artículo 10,- Formarán también parte integrante del Sistema de Planes de Ordenación Urbanística, los planes especiales y particulares que se formulen.

CAPITULO SEGUNDO:

De los Planes

I. De los aspectos urbanísticos del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

Artículo 11. A los efectos del desarrollo urbanístico, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio establecerá las grandes directrices de la estructura física, de servicios y equipamiento del territorio nacional, con base a una adecuada política demográfica y habitacional; y los lineamientos generales del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, el sistema de ciudades y áreas metropolitanas, las ciudades a crear y fortalecer y todas aquellas directrices de orden urbanístico que sean necesarias para la formación de los planes regionales y urbanos.

Artículo 12. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio en materia urbanística de ordenación urbanística desarrollarán, a escala regional, las previsiones de la política nacional de Ordenación del Territorio y formularán y plantearán el sistema de relaciones y funciones primarias de las ciudades y todas aquellas medidas de orden urbanístico que sean necesarias para el desarrollo de la región y para la formulación de los planes reguladores urbanos.

Artículo 13. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio deberán formular, en cada región, el sistema de relaciones y funciones de las ciudades, con la determinación de las áreas que deban ser objeto de planes reguladores locales, el sistema básico de vías de comunicación y medios de transporte, y los grandes usos de la tierra en relación a las actividades rurales, industriales, de aprovechamiento de recursos naturales o de parques nacionales. Establecerán, además, los lineamientos para la elaboración de los planes de ordenación urbanística.

En particular los Planes Regionales preverán el acondicionamiento físico del territorio a nivel de gran infraestructura y zonificación de usos, estableciendo las reservas del suelo necesarias para la creación de nuevos núcleos de población, parques, centros industriales, comerciales, de servicios educacionales, recreativos, de deportes o turísticos de nivel regional; contendrán, además, el señalamiento de zonas reservadas para destinos especiales y aquellas otras que deben estar sujetas a limitaciones en su uso, aprovechamiento o destino; la ordenación urbano-rural, determinando una armazón regional jerarquizada de núcleos urbanos, señalando al efecto, el establecimiento de nuevos núcleos o servicios, o la concentración, en su caso, de los existentes; la determinación de grandes usos rurales de la tierra; la organización de las vías de comunicación y medios de transporte, así como la ordenación de las zonas de protección de las grandes obras públicas y el equipamiento de éstas; la indicación de los límites aproximados de las zonas que deban ser objeto de ordenación a través de los correspondientes planes de ordenación urbanística, así como el establecimiento de los principios básicos para la coordinación de todo el planteamiento de rango inferior de la Región y las normas ordenadoras de las materias

incluidas en el planeamiento. Los Planes Regionales contendrán, además, la distribución de la inversión entre los organismos, entidades y personas que deban soportarla, en particular, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Inversión del Situado Constitucional en coordinación con los Planes Nacionales.

II. Los Planes de Ordenación Urbanística.

Artículo 14. Los Planes de Ordenación Urbanística serán los Planes Rectores de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano Local.

Artículo 15. Los Planes Rectores establecerán los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito territorial local, y pueden referirse a un Municipio o Distrito, o a Municipios o Distritos agrupados en Mancomunidades.

Artículo 16. Los Planes Rectores establecerán la ordenación urbanística de los Municipios o Distritos o territorios afectados, delimitando los perímetros de suelo urbano y de suelo con expectativa urbana prevista para la expansión de la ciudad en el mediano y largo plazo.

Contendrán además, el destino general del suelo urbano en zonas de uso diferenciado; la determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambientales y la definición de los parámetros de calidad ambiental; el trazado y características de las vías, plazas y estacionamientos que deben modificarse, mantenerse o crearse, con expresa determinación del porcentaje del suelo que debe destinarse tanto en áreas verdes públicas o privadas, como al sistema vial; la ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros; el sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las grandes rutas del mismo; el sistema de drenaje primario; la precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización; la determinación de los normales y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales; el plan de etapas de la actuación a realizar, y para la edificación de los diferentes sectores y la adquisición de terrenos; las normas de ordenación urbanística de las actuaciones públicas y privadas; y el estudio económico- financiero que justifique tanto el equilibrio del planeamiento en relación con las necesidades, como la capacidad financiera del órgano urbanístico gestor del plan. Igualmente, fijarán la parcela mínima, por debajo de la cual no podrán autorizarse parcelaciones ni edificaciones.

Artículo 17. Los Planes Rectores se desarrollarán mediante Planes de Desarrollo Urbano Local que establecerán, además, la zonificación del suelo urbano, de acuerdo a lo establecido en las Ordenanzas de Zonificación correspondientes.

Artículo 18. Los Planes de Desarrollo Urbano Local, salvo los supuestos previstos en esta Ley, requerirán siempre la existencia de un Plan rector al cual se le ajustarán, y tendrán por objeto la ordenación urbanística de sectores de un centro urbano, a los efectos de su desarrollo, urbanización, reforma interior o renovación.

Los Planes de Desarrollo Urbano Local detallarán, por Sectores, las previsiones contenidas en el Plan Rector, con precisión de volumen, densidad y aprovechamiento del suelo urbano, las alturas de las construcciones, características de las mismas, áreas verdes, esquema de los servicios urbanos, de las vías de comunicación, de las instalaciones públicas, coeficientes de espacios libres, porcentajes de terrenos a

cederse a la Municipalidad, zonas de actuación preferente, sectores de centros históricos y artísticos, obligaciones de los propietarios y las dimensiones máximas y mínimas de las parcelas o lotes.

III. Los Planes Especiales

Artículo 19. Los Planes especiales de ordenación urbana tendrán por objeto fundamental la creación, modificación, defensa o mejoramiento de algún elemento especial de las ciudades, tales como los monumentos históricos y artísticos, la protección del paisaje, los parques nacionales y las zonas de interés turístico.

CAPITULO TERCERO:

Del procedimiento para la elaboración de los Planes de Ordenación Urbanística.

Artículo 20. Los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano Local y los Planes Especiales de Ordenación Urbana serán formulados por las respectivas Municipalidades.

Artículo 21. El Proyecto de plan será elaborado por el organismo municipal de planificación urbana designado al efecto, quien lo someterá a la consideración del Concejo Municipal a fin de que éste autorice su publicación.

El organismo municipal de planificación o el Concejo Municipal, en su caso, someterá el proyecto a información y consulta pública durante un período de treinta (30) días continuos o máximo de sesenta (60) días, durante los cuales los interesados y las Asociaciones de Vecinos podrán hacer alegaciones y consideraciones que estimen oportunas y convenientes sobre la procedencia, orientación o mejoras del Plan en cuestión. Al finalizar dicho período, se abrirá un plazo de audiencias a los organismos públicos afectados o simplemente interesados, así como a los Colegios Profesionales no mayor de quince (15) días continuos.

Las alegaciones y observaciones que se formulen durante los períodos de información y audiencias públicas no serán vinculantes para el órgano urbanístico autor del plan ni su falta de aceptación dará lugar a recurso alguno.

Los períodos de información y audiencias públicas serán anunciados en un diario de mayor circulación en la localidad.

Una vez recibidas las observaciones y consideraciones formuladas, el Concejo Municipal decidirá sobre aquellas dándole una aprobación inicial al Plan sin ulterior recurso y remitirá el Proyecto al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 22. El Ministerio de Desarrollo Urbano estudiará el proyecto, a cuyo efecto podrá crear las comisiones que sean necesarias con participación de las entidades públicas nacionales, estatales y municipales que deban coadyuvar a su ejecución, devolviéndolo con su informe, en el que formulará las observaciones que estimen convenientes indicará los compromisos contractuales a adquirir por los organismos centrales que han conocido el proyecto y que podrán participar en la ejecución de los programas en él previstos. En este sentido, corresponderá al Ministerio de Desarrollo Urbano la ejecución de las normas de la Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del situado constitucional con los Planes desarrollados por el Poder Nacional en relación a la ejecución de los Planes Urbanísticos.

Artículo 23. El organismo municipal de planificación urbana, a la vista de los antecedentes indicados, en los artículos anteriores, someterá el proyecto final a la consideración del Concejo Municipal a los efectos de su aprobación final si procede. El Concejo deberá pronunciarse en un sentido u otro en el plazo de dos (2) meses, y el acuerdo aprobatorio debe publicarse en la respectiva Gaceta Municipal.

En el acto de aprobación definitiva de los Planes, sólo se podrán introducir modificaciones en el Plan, previa consulta con el órgano urbanístico que lo hubiere elaborado.

En ausencia de pronunciamiento, el proyecto podrá ser publicado en la Gaceta Oficial por el Ministerio de Desarrollo Urbano, entendiéndose aprobado sí así se hiciera.

Único. Contra los actos de aprobación definitiva que lesionen derechos subjetivos patrimoniales de los particulares, podrán interponerse los recursos previstos en la Ley. Contra la aprobación inicial no cabe recurso alguno.

Artículo 24. El Ejecutivo Nacional determinará mediante Decreto, las Municipalidades que habrán de formular los respectivos proyectos de Planes Rectores dentro de los plazos que al efecto se establezcan.

En todo caso, las ciudades con una población superior a los 15.000 habitantes, así como las que determine el Ministerio de Desarrollo Urbano deberán tener un Plan Rector. Para aquellas ciudades y núcleos urbanos con población inferior a 15.000 habitantes, el Ministerio de Desarrollo Urbano podrá establecer un plan de ordenación sumario, en el que se establezca la delimitación del casco urbano, las zonas de expansión conveniente, diferenciadas por uso, el aprovechamiento máximo del suelo, y las normas urbanísticas aplicables.

Artículo 25,- Cuando las Municipalidades no formulen sus proyectos de Planes rectores dentro del Plazo señalado, o cuando así lo soliciten por no tener los organismos o recursos necesarios para su elaboración, el proyecto de Plan Rector podrá ser elaborado preferentemente, con la colaboración de la Municipalidad, por el Ministerio de Desarrollo Urbano, quien lo someterá finalmente a la aprobación del respectivo Concejo Municipal después de cumplido el procedimiento de información y audiencia pública establecido anteriormente.

Artículo 26. Cuando no se haya establecido la correspondiente Mancomunidad en aquellas áreas urbanas que requieran de una planificación urbanística intermunicipal, el Ministerio de Desarrollo Urbano designará el órgano urbanístico que deba redactar los planes intermunicipales, así como la diferente participación que deban tener las Municipalidades interesadas, tanto en la gestión del Plan como en el financiamiento del mismo y de las operaciones que éste comporte.

Artículo 27,- Las entidades públicas y las particulares pueden cooperar en la tarea urbanística mediante la formulación de planes particulares y proyectos de urbanización que, una vez redactados, deberán entregarse al organismo inicialmente competente para su aprobación con el objeto de que, si lo encuentra adecuado, inicie el procedimiento de aprobación señalado. Contra la desestimación de los proyectos por la autoridad encargada de iniciar el procedimiento, no se dará recurso alguno.

Artículo 28. Una vez aprobados, los Planes tendrán carácter normativo y serán públicos, ejecutivos y obligatorios tanto para la administración como para los administrados.

Los planes que se dicten de conformidad con esta Ley, tendrán vigencia a partir de su publicación y serán de duración indefinida.

Los Planes Rectores deberán revisarse cada diez (10) años y se podrá anticipar ésta o modificarlos parcialmente, cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen a juicio del Ministerio de Desarrollo Urbano. Los programas de actuación del Plan se revisarán cada tres (3) años.

Artículo 29. Cualquier reforma introducida en los Planes se sujetará a los mismos trámites previstos para su aprobación, pudiendo las Ordenanzas Municipales establecer requisitos adicionales. Sin embargo, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique un cambio de zonificación, éste podrá hacerse de acuerdo con el siguiente procedimiento: la solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza de cambio de zonificación el Concejo determinará el día y la hora cuando la Cámara oír públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada.

El Concejo autorizará los cambios de zonificación cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

- a) Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija;
- b) Cuando la Municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios;
- c) Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo.

Los organismos nacionales que tengan a su cargo la prestación de los servicios a que se refiere la letra “a” de este artículo, deberán certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

En los casos a que se refieren las letras “b” y “c”, el Concejo deberá incorporar en la ordenanza de presupuesto del año siguiente y las sucesivas las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los Concejales serán solidariamente responsables de los daños que resulten por el incumplimiento de esta disposición.

También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiera adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

Artículo 30. Previa a la formulación de los Planes de desarrollo urbano local, el Concejo Municipal respectivo podrá suspender el otorgamiento de los permisos de urbanización y construcción en áreas o sectores durante un plazo de hasta (1) año, según la clase de Plan y la actividad afectada, mediante la publicación de la delimitación de dicho territorio en la Gaceta Oficial.

Igualmente, podrá el órgano urbanístico encargado de la formulación del Plan, recabar de las Entidades y Corporaciones Públicas y Privadas y demás personas, y éstas estarán obligadas a prestar, la información y los estudios existentes al efecto.

Artículo 31. Cuando no exista Plan de ordenación urbanística aprobado, o sea necesario completar éste en algún aspecto no previsto, podrán dictarse normas subsidiarias y complementarias de ordenamiento que fijen las condiciones y formas de aprovechamiento y utilización del suelo.

Artículo 32. La documentación, formas de representación, períodos de revisión y demás características de los Planes, serán determinados por el Reglamento.

Para la confección de los Planes, el órgano urbanístico que haya de efectuarlo podrá contratar libremente y por concierto directo, con profesionales especializados, la realización de los estudios adecuados que fueren necesarios.

TITULO TERCERO
DE LAS AUTORIDADES URBANÍSTICAS
CAPITULO PRIMERO:

Disposiciones Generales

Artículo 33. Las autoridades urbanísticas serán el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Desarrollo Urbano y las Municipalidades, a quienes corresponderá, dentro de la esfera de su respectiva competencia, la redacción, aprobación, inspección y ejecución de los planes, y en general, el planeamiento, impulsión y desarrollo de la política de ordenación urbanística del país.

Artículo 34. El Ejecutivo Nacional y las Municipalidades establecerán a nivel nacional, regional y local sendos Consejos de Planificación Urbanística, como órganos urbanísticos consultivos, que tendrán por misión asesorar a las autoridades responsables de la ejecución del urbanismo, sin que sus criterios sean vinculantes para éstas.

Los órganos urbanísticos consultivos, serán constituidos con una base representativa amplia en la que se integrarán los representantes de los intereses políticos, económicos y profesionales de la Administración Pública Central, local y de los sectores privados.

CAPITULO SEGUNDO:

De la Autoridad Urbanística Nacional

Artículo 35. La autoridad urbanística nacional corresponde al Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Desarrollo Urbano, y los demás organismos de la Administración Pública Nacional que tengan asignadas atribuciones urbanísticas.

Corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano en el campo de la ordenación urbanística, las siguientes atribuciones:

1. Colaborar y participar en la elaboración del Plan Nacional de Ordenación Territorial.
2. Elaborar, cuando sea procedente, los planes especiales de ordenación urbanística.
3. Cooperar con las Municipalidades en la elaboración y adopción de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano e intermunicipales, y estimular la creación y fortalecimiento de organismos municipales e intermunicipales de planificación urbana.
4. Elaborar los Planes Rectores de Desarrollo Urbano en los casos previstos en el artículo 27.
5. Coordinar la actividad urbanística de las autoridades nacionales con las de los Estados y las Municipalidades y, con tal fin, dictar las normas correspondientes.
6. Dictar los reglamentos necesarios para unificar las normas que regulen la realización de obras de ingeniería, de arquitectura y demás actividades que afecten el desarrollo urbanístico.
7. Velar por la correcta aplicación de los planes y en general, por la debida observancia de las normas que se dicten de conformidad con esta Ley.
8. Promover y estimular la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los planes.
9. Cooperar en la ejecución de los planes, mediante el desarrollo de programas que correspondan al orden nacional.
10. Ejercitar todas las demás facultades propias de orden nacional que, aun cuando no queden enunciadas en esta Ley de manera expresa, sean precisadas para su debida aplicación.

CAPITULO TERCERO:

De las Autoridades Urbanísticas Municipales

Artículo 36,- Las correspondientes Ordenanzas Municipales determinarán en cada Municipalidad, los órganos de planeamiento y ejecución urbanística. En dichas ordenanzas podrá disponerse que el órgano de planificación urbanística sea el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 37,- En el campo de la ordenación urbanística, corresponde a las Municipalidades del país, las siguientes atribuciones:

1. Adoptar con arreglo a lo establecido en la presente Ley, los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, los Planes locales de desarrollo urbano y los Planes especiales que corresponda.

2. Dictar las Ordenanzas necesarias para la ejecución de los planes, en materia de zonificación, régimen de arquitectura, ingeniería y construcciones, y en general sobre cualquier otra materia urbanística de carácter local, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales.

3. Velar por el cumplimiento de los planes y otorgar de conformidad con la presente Ley y las Ordenanzas respectivas, los permisos necesarios para las actividades de urbanización y construcción.

4. Informar a la ciudadanía, estimular y canalizar su participación en la elaboración y ejecución de los planes de ordenamiento urbanístico.

5. Ejecutar los programas municipales necesarios para la efectividad de los planes.

6. Ejercitar, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales, a todas las demás facultades propias de orden municipal que resulten necesarias para contribuir al cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

Artículo 38. En las áreas metropolitanas y en general, siempre que en dos o más Municipalidades existan intereses urbanísticos comunes, éstas deberán mancomunarse con el fin de constituir órganos urbanísticos intermunicipales.

Estos órganos ejercerán las competencias que las Municipalidades acuerden atribuirles.

Las Autoridades Urbanísticas Nacionales **podrán** supeditar la concesión de auxilios y subvenciones y la aplicación de sus programas, a la previa constitución de Mancomunidades para la ordenación urbanística intermunicipal.

TITULO CUARTO DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

CAPITULO PRIMERO:

Disposiciones Generales

Artículo 39. En virtud de su función social, la propiedad urbana estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la presente Ley, otras Leyes urbanísticas y los reglamentos, planes y normas urbanísticas complementarias que conforme a ellos dicten las autoridades urbanísticas competentes.

Artículo 40. El aprovechamiento urbanístico del suelo se determinará, exclusivamente, por lo establecido en esta Ley, en las Ordenanzas Municipales, y en los correspondientes Planes. En consecuencia, una y otros fijarán los usos, volúmenes, densidades y demás características técnicas de acuerdo con las necesidades del territorio y del país, para cada período de vigencia del Plan.

En todo caso, el destino y afectación de suelos, las superficies mínimas y máximas de las parcelas, la calidad e intensidad de los aprovechamientos urbanísticos, el nivel de dotación de servicios y las demás condiciones de edificabilidad y utilización de las construcciones, serán determinadas por las Ordenanzas, Planes y las normas que se dicten para su aplicación.

Artículo 41. Las prohibiciones, limitaciones y obligaciones resultantes de las Leyes, Planes y Ordenanzas Urbanísticas y que delinear el entorno conceptual del derecho de propiedad del suelo urbano, no darán lugar a indemnización alguna, y entre ellas se incluyen:

a) Las prohibiciones de construir o parcelar resultantes de la suspensión de permisos previa a la redacción del Plano de una provisión de expropiación.

b) Las prohibiciones resultantes de los Planes de desarrollo urbano local de parcelar los terrenos planeados por debajo de la parcela mínima señalada en el Plan Rector, así como la prohibición de edificar en parcelas inferiores a la señalada como mínima.

c) La disminución que en el aprovechamiento de los terrenos planeados fije el Plan de desarrollo urbano local en relación con el máximo previsto por el Plan Rector.

d) La prohibición de continuar la explotación de industrias o establecimientos incómodos, insalubres, molestos, nocivos o peligrosos, una vez transcurrido el plazo que para su traslado hubiera decretado el Plan.

e) La prohibición de continuar las industrias y, en general; las edificaciones, instalaciones o construcciones declaradas por el Plan como de usos no conformes, una vez concluido el plazo que para su traslado o demolición hubiera decretado el Plan.

f) Las prohibiciones de parcelar o edificar los terrenos circundantes o límites a ciertas aglomeraciones, construcciones, así como los límites impuestos por razón de defensa o seguridad de éstos o para preservar el paisaje. El Plan Rector fijará, en estos casos la extensión de los terrenos sujetos a limitación.

g) Las limitaciones impuestas en esta Ley al suelo con expectativa urbana y rústico, con carácter general.

h) Las prohibiciones de parcelar o edificar los terrenos circundantes o límites a ciertas aglomeraciones, hacia otras construcciones, así como los límites impuestos por razón de defensa o seguridad de éstos o para preservar el paisaje. El Plan Rector fijará, en estos casos la extensión de los terrenos sujetos a limitación.

i) Las alteraciones que de los usos y aprovechamiento expresado en volumen edificable y densidad se efectúen en las futuras revisiones o modificaciones del Plan. No obstante, cuando éstas modificaciones implicaren una reducción del aprovechamiento en más de un 50% del previsto como máximo en el Plan anterior, el propietario afectado tendrá derecho a indemnización por la diferencia entre el 50% y el sexto del valor reducido.

Artículo 42. En todos los supuestos a que se refiere el artículo anterior, cuando la limitación impuesta, represente una disminución del contenido económico en más de un sexto de su valor, éste será compensado mediante la adecuada redistribución del sector en que se hallaren enclavados los terrenos, con objeto de redistribuir equitativamente el volumen de Planeamiento entre todos los propietarios. Con el objeto de configurar las parcelas de terreno después del planeamiento o restaurar el equilibrio económico entre los afectados que hubiere sido alterado por el plan, la autoridad urbanística determinará el régimen de parcelación o reparcelación que permita dar una configuración armónica a las parcelas en función de su uso y apro-

vechamiento, o redistribuir éste último entre los interesados de manera que todos soporten equitativamente las cesiones obligatorias de terrenos para vialidad, estacionamiento, plazas, parques y jardines y, en general, las cargas del planeamiento.

Artículo 43. A todos los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en suelo urbano, suelo con expectativa urbana y suelo rústico.

El suelo urbano es el comprendido en el casco de la población, el urbanizado que tenga los servicios técnicos que se señalan en esta Ley o en los Reglamentos o Planes; y el contenido en un Plan de desarrollo urbano local para ser urbanizado.

El suelo urbano se clasifica en; a) Vías Públicas y calles plazas y espacios libres para estacionamientos de vehículos; b) Parques y Jardines; y terrenos para edificación pública o privada. El reglamento definirá cada uno de los anteriores conceptos. La modificación, alteración o supresión de los parques, plazas y jardines previstos en el planeamiento requerirán la previa autorización del Ministerio de Desarrollo Urbano.

No se podrán otorgar permisos de construcción sin que el suelo tenga la calificación de terreno para edificación.

El suelo con expectativa urbana es aquel que no teniendo Plan de desarrollo urbano local, se halla incluido en un Plan Rector para ser urbanizado.

Se considera suelo rústico el no incluido en ninguno de los apartados anteriores.

CAPITULO SEGUNDO:

De la Cédula Urbanística

Artículo 44. En las Municipalidades en las cuales se organice la información urbanística y catastral la autoridad urbanística municipal competente deberá expedir en el plazo máximo de treinta (30) días, y a la solicitud de los interesados, una Cédula Urbanística en la que consten las características del aprovechamiento de las parcelas conforme a lo previsto en las leyes, planes y ordenanzas urbanísticas, así como el valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado, expresa o tácitamente, por el interesado, conforme a lo establecido en la Ley.

Artículo 45. A todos los efectos de la presente Ley, así como a los efectos fiscales, los propietarios están obligados a estimar el valor de sus inmuebles urbanos. En su defecto, la estimación será hecha por la autoridad municipal competente, la cual deberá confeccionar los índices del valor del suelo de cada municipalidad. Cuando la autoridad municipal no esté conforme con la estimación hecha por el propietario o cuando éste no acepte la estimación hecha por aquella, los terrenos serán valorados con arreglo a los criterios que se señalan en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social y en la presente ley, y mediante el procedimiento que determine el reglamento. Las valoraciones del suelo, que se expresarán en la Cédula Urbanística, tendrán una vigencia de tres (3) años. En la determinación del valor del suelo no se computarán las plusvalías o incrementos de valor ni las minusvalías o depreciaciones producidas como consecuencia de las actuaciones urbanísticas o de la ejecución de obras públicas financiadas con cargo a los Presupuestos Municipales, Estadales o Nacionales.

Artículo 46. El Reglamento y las Ordenanzas establecerán lo concerniente al levantamiento del catastro urbano en los centros urbanos de la República.

CAPITULO TERCERO:

Del uso del Suelo Urbano

Artículo 47. Los terrenos calificados como urbanos se destinarán al uso y tendrán el aprovechamiento que para los mismos fije el Plan Rector o los Planes de desarrollo urbano local, y, en defecto de éstos, las ordenanzas de zonificación vigentes en el momento de promulgarse la Ley.

Los usos establecidos serán perfectamente diferenciados, sin que puedan alterarse por los particulares, y el aprovechamiento, expresado en área de ubicación, porcentaje de construcción, densidad de población o de cualquier otra forma que efectúe el Plan, se entenderá como límite o posibilidad máxima, quedando su concreción a los planes de desarrollo urbano local que desarrollen el Plan Rector.

Artículo 48. Los terrenos de expectativa urbana y rústica no tendrán, en principio, aprovechamiento urbanístico y su uso quedará sujeto a las normas siguientes:

a) Se destinarán exclusivamente al aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero o minero a que, por su naturaleza intrínseca, vinieran siendo dedicados, sin que en ellos puedan realizarse explotaciones, movimientos de tierra, cortes de árboles y otros usos análogos, contrarios a esta Ley, a lo establecido en el Plano o en su defecto, a lo que prescriba la legislación aplicable por razón de su destino anterior.

b) El descubrimiento de usos posibles no contemplados en el lineamiento podrá dar lugar a la revisión o modificación parcial de éste en función de la trascendencia de los usos descubiertos.

c) Se podrán autorizar construcciones provisionales para usos compatibles con el destino del suelo y que deberán demolerse, sin derecho a indemnización, cuando lo requiera el órgano urbanístico competente.

d) Igualmente se podrán autorizar las construcciones que requiera la explotación agrícola, forestal, minera o ganadera, con arreglo al uso determinado por su naturaleza, y aquellas otras que, por su objeto, deban realizarse en un terreno determinado. Si éstas fueran de cierta entidad o importancia, se requerirá la previa redacción y aprobación de un Plan Particular.

Artículo 49. Dentro de las zonas de suelo con expectativa urbana y rústico de los Planes Rectores se podrán establecer, al tiempo de la formulación de éstos o con posterioridad y mediante el procedimiento establecido en esta Ley para su aprobación, delimitaciones de terreno en beneficio de las reservas de suelo de las autoridades urbanísticas con objeto de prevenir y encauzar el desarrollo urbano o la creación de ciudades o zonas industriales, comerciales o cualquiera otro servicio.

Durante el plazo de diez años a contar desde la delimitación, los terrenos afectados no podrán ser objeto de desarrollos urbanos por sus propietarios y se podrán enajenar por éstos con la carga de no poderse aprovechar urbanísticamente y sí, sólo de acuerdo con su naturaleza intrínseca.

Si al finalizar el plazo establecido no hubieren sido expropiados por las autoridades urbanísticas, los propietarios recuperarán la plena disponibilidad urbanística de los mismos de acuerdo con la calificación que tuvieran en el Plan vigente de aquel momento.

Al realizar la adquisición por la autoridad urbanística podrá ésta, a su elección, satisfacer el justiprecio en metálico, por permuta con terrenos urbanizados dentro de la misma zona o, con asentimiento del interesado, por permuta con otros terrenos ya ordenados o urbanizados de la propia reserva del suelo dentro de la misma ciudad.

CAPITULO CUARTO:

De los Permisos Urbanísticos

Artículo 50. Ningún movimiento de tierra, ni actividad de urbanización, parcelamiento, construcción o ejecución de obras podrá realizarse sin la obtención de permiso previo que será expedido por la autoridad urbanística competente.

En particular, están sujetas a la obtención de permiso urbanístico previo, las actuaciones urbanísticas de urbanización, parcelamiento y reparcelamiento, movimientos de tierra, nuevas construcciones, modificación en la estructura o aspecto exterior de las existentes, demolición de construcciones, colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes y ordenanzas respectivas.

Único: El otorgamiento expreso o tácito del permiso previo urbanístico contiene la presunción de la conformidad de la actuación urbanística con las regulaciones que le conciernen.

Artículo 51. Cuando se trate de centros urbanos ya establecidos que no hubiesen aprobado su plan, o no estuviesen obligados a adoptarlos, se podrán autorizar usos del suelo propios de tales comunidades. Para conceder usos inherentes a formas de vida urbana será preciso solicitar simultáneamente la aprobación de un Plan o Proyecto de urbanización.

En ausencia de un Plan sólo se permitirán los desarrollos inherentes a la economía rural o minera que no den lugar a la formación de núcleos habitacionales.

Único: Para los desarrollos inherentes a la economía rural o minera que impliquen la formación de un núcleo habitacional, será necesario solicitar el permiso correspondiente conjuntamente con la solicitud de aprobación de un plan o proyecto de urbanización para ese núcleo habitacional.

Artículo 52. Las solicitudes y los permisos se ajustarán a lo establecido en los Planes, en las Ordenanzas municipales y en los Reglamentos nacionales.

Los permisos de habitabilidad, patente de industria y comercio o cualquiera otro que guarde relación con el desarrollo urbanístico, deberán ser otorgados conforme a disposiciones expresas de los planes, normas y ordenanzas de urbanismo vigentes y en consecuencia serán nulos de pleno derecho los que contravengan lo dispuesto en las mismas.

Artículo 53. Las autoridades municipales no otorgarán el permiso requerido para la construcción, reparación o reforma total o parcial de edificaciones, casas, urbanizaciones y demás obras o actividades de desarrollo urbanístico; sin que antes hayan sido expedidas las siguientes autorizaciones correspondientes al orden nacional: si se trata de urbanizaciones la autorización del Ministerio de Desarrollo Urbano; cuando se trate de actividades que impliquen deforestaciones y modificación sustancial de la topografía del suelo, la autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; la autorización sanitaria por el

Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y en su caso, la autorización de localización industrial por el Ministerio de Fomento.

Artículo 54. Las autorizaciones correspondientes al orden nacional se solicitarán y tramitarán, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ante el Ministerio de Desarrollo Urbano, quien centralizará en un solo permiso las autorizaciones que corresponden a los otros organismos de carácter nacional, las cuales deberán otorgarse en un lapso de sesenta días contados a partir de su recepción, vencido el cual se considerarán otorgados, a cuyo efecto el Ministerio está obligado a expedir la respectiva constancia del permiso. El Ministerio de Desarrollo Urbano velará por el cumplimiento de todas las disposiciones legales de carácter nacional relacionadas con el desarrollo urbanístico y la vivienda.

Único: El reglamento establecerá el procedimiento para la centralización en el Ministerio de Desarrollo Urbano de los permisos que inciden en el urbanismo y que corresponden a los organismos de carácter nacional.

Artículo 55. El Ministerio de Desarrollo Urbano podrá delegar la centralización y concesión de los permisos urbanísticos que corresponden al orden nacional en aquellas Municipalidades cuya organización y nivel técnico ofrezcan garantías suficientes a los efectos del correcto cumplimiento de las normas nacionales correspondientes, lo cual deben cumplir, en su caso, de acuerdo a lo previsto en el artículo anterior.

Artículo 56. La solicitud de un permiso urbanístico deberá estar acompañada de la Cédula Urbanística del inmueble donde se ha de realizar la actuación para la cual se solicita el permiso, cuando su expedición esté asegurada por la municipalidad correspondiente, así como de los otros documentos que establezcan las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas.

La solicitud deberá presentarse y tramitarse conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por el propietario del inmueble en el cual se proyecta realizar la actuación urbanística, con la indicación precisa del profesional que asume la responsabilidad por la conformidad de la actividad a realizar con las leyes, ordenanzas, regulaciones del Plan respectivo y demás normas urbanísticas aplicables.

Artículo 57.- Los permisos urbanísticos deben ser decididos dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes a la recepción de su solicitud.

Vencido ese lapso sin que se hubiesen otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto la Ingeniería Municipal respectiva está obligada a otorgar una constancia del permiso.

Artículo 58. En el otorgamiento de permisos, las autoridades urbanísticas competentes podrán señalar un plazo para la iniciación y conclusión de las actuaciones permisadas.

En todo caso, los permisos tendrán un plazo de validez no superior a seis meses, de tal modo que la falta de comienzo de las correspondientes obras dentro del mismo producirá la caducidad del derecho concedido; igual caducidad producirá la entrada en vigor de un nuevo plan, salvo que se hallaren comenzadas las correspondientes obras en el momento de iniciarse el período de información pública previo a su aprobación.

Artículo 59. Los permisos urbanísticos deberán negarse:

1. Cuando la actuación para la cual se solicita el permiso no se ajusta a lo establecido en las leyes, planes y ordenanzas urbanísticas.
2. Cuando exista un proyecto de urbanización o de reforma interior para el área dentro de la cual se realizará la actuación urbanística cuyo permiso se solicita, conforme a lo establecido en el artículo 119 de esta Ley.
3. Cuando la actuación para la cual se solicita el permiso pueda obstaculizar la ejecución de los planes de urbanismo.

Artículo 60. No obstante lo señalado en el ordinal 2º del artículo anterior, se podrán permisar aquellas actuaciones urbanísticas que por su carácter no vayan a obstaculizar la realización futura del proyecto de urbanización o de reforma interior.

Artículo 61. La realización de obras, construcciones o aprovechamientos contrarias a los planes y normas urbanísticas o que se realicen sin previo permiso llevará aparejada la imposición de la correspondiente sanción pecuniaria, nunca inferior al duplo ni superior al décuplo del valor de lo construido, además de los gastos correspondientes para reponer las cosas a la situación originaria si fuere menester demoler, derribar o construir. La responsabilidad administrativa establecida en este artículo será solidaria entre el propietario del inmueble y el profesional responsable.

Las autoridades competentes no podrán otorgar permisos ni autorizar usos u obras en contra del plan, y si lo hicieren, serán personal y solidariamente responsables de las indemnizaciones a que el particular tuviera derecho como consecuencia de la aplicación de lo establecido en este artículo.

También será solidariamente responsable con los funcionarios respectivos, el profesional indicado como responsable en la solicitud de permiso, cuando éste resultare contrario a los planes y normas vigentes al dictarse tanto expresa como tácitamente.

Artículo 62. Los permisos urbanísticos deberán ser revocados cuando se compruebe que la solicitud fue contraria a las previsiones del plan y de las normas respectivas o se basó en datos falsos o errados.

En estos casos, el profesional indicado en la solicitud como responsable por la conformidad de la misma con el ordenamiento urbanístico, será responsable de los daños y perjuicios que la revocatoria pueda producir.

En caso de que la revocación fuese declarada nula por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Municipalidad en forma solidaria con los funcionarios que hubiesen adoptado la decisión, responderán por los daños y perjuicios causados por la revocación improcedente.

Artículo 63. Sólo se podrá ordenar la paralización de actuaciones urbanísticas ya permisadas, en los casos previstos en el artículo 32 de esta Ley.

La autoridad urbanística competente cuando exista grave peligro de daños que pueda causar una construcción permisada o existan graves indicios de su ilegalidad podrá ordenar la paralización de las actuaciones como medida preventiva y de trámite, la cual no podrá tener una vigencia superior a siete (7) días, al término del cual, si no ha revocado el permiso, quedará sin efecto.

Artículo 64. Son nulos de pleno derecho los permisos urbanísticos y las decisiones sobre patentes o de cualquier otro tipo que contravengan disposiciones expresas de los planes y ordenanzas urbanísticas.

Artículo 65. Los permisos urbanísticos referentes a urbanizaciones y parcelamientos se regirán además por las normas respectivas establecidas en los capítulos siguientes.

CAPITULO QUINTO:

De las Urbanizaciones y Reparcelamientos.

Artículo 66. Constituyen urbanizaciones, la división de un suelo con expectativa urbana en parcelas, conforme al Plan de Desarrollo Urbano Local que se adopte por las Municipalidades de acuerdo a lo previsto en esta Ley.

El proyecto de dicho plan lo constituirá el proyecto de urbanización elaborado y presentado por el propietario, una vez aprobado por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Artículo 67. A los efectos del otorgamiento del Permiso Municipal de Urbanización, y conforme a las exigencias del Ministerio de Desarrollo Urbano, las autoridades municipales podrán exigir del propietario la constitución de fianza u otra garantía, con el objeto de asegurar la completa ejecución de los trabajos de estabilización de taludes, arborización, desarrollo de áreas verdes y todo lo relacionado con la conservación de los suelos, la protección de las aguas y el paisaje.

Artículo 68. Constituyen reparcelamientos urbanísticos la subdivisión o modificación de un parcelamiento existente.

Artículo 69. No son parcelables los terrenos cuyas superficies no sean iguales o superiores al doble de la superficie determinada como mínimo por los planes y ordenanzas urbanísticas.

Tampoco procederá la parcelación de la cual resulte una parcela con una superficie menor a la establecida, salvo en los casos en que la superficie sobrante se integre a otra parcela que si tenga la superficie mínima, o que la llegue a adquirir en virtud de la integración.

Artículo 70. Toda parcela resultante de un parcelamiento urbanístico deberá contar con acceso conveniente a una vía de tráfico público y a los otros servicios mínimos que reglamentariamente se establezcan, o al menos tenerlos previstos.

Artículo 71. Para la aprobación del plan de desarrollo urbano local resultante del proyecto de urbanización, éste debe prever las reservas de suelo de uso público, las localizaciones, instalaciones y servicios colectivos que establezcan los planes y demás normas urbanísticas de aplicación en función del tamaño, destino, densidad, ubicación y demás características del desarrollo. Para el otorgamiento del correspondiente permiso, será necesario la presentación por el propietario del compromiso de cesión de terrenos y de las garantías que, a juicio de la autoridad competente, sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en este artículo.

Artículo 72. Cuando por las características de una urbanización o un reparcelamiento se haga necesaria la asignación de parcelas a usos públicos y a la instalación de nuevos servicios, o la prolongación de los existentes, el proyecto de

urbanización o reparcelamiento deberá prever las reservas convenientes del suelo y el trazado de los servicios.

Artículo 73. Antes de efectuarse cualquier acto de venta, enajenación o imposición de gravámenes sobre las parcelas resultantes de una urbanización o un reparcelamiento, el propietario deberá traspasar a la autoridad urbanística correspondiente, libre de todo gravamen y a título gratuito, la propiedad de los terrenos destinados a vías públicas, zonas verdes (parques, jardines, plazas, campos deportivos) y construcciones escolares, que no podrá ser para las primeras menos del 15% ni del 33% para las segundas.

Igualmente podrá ser exigida la entrega de aquellas áreas cuya cesión se prevea en la correspondiente norma urbanística, conforme a las características de la urbanización o reparcelación y a los compromisos contraídos.

La autoridad urbanística podrá convenir, sin embargo, con los interesados, que la utilización de los terrenos cedidos quede a cargo temporalmente de la urbanización, asumiendo los propietarios las obligaciones de su conservación y mantenimiento, sin perjuicio de las competencias públicas en materia de seguridad y salubridad.

Unico: En todo caso, los propietarios de urbanizaciones o reparcelamientos que hayan cedido a la autoridad urbanística la propiedad de terrenos a los efectos establecidos en este artículo, quedarán exentos del pago de la contribución especial por plusvalía establecida en el Título Quinto de esta Ley.

Artículo 74.- Para la protocolización de cualquier documento que implique la venta de parcelas resultantes de una urbanización o reparcelamiento, además de lo establecido en la Ley de Venta de Parcelas, el Registrador exigirá previamente de los urbanizadores documento acreditativo del íntegro cumplimiento de las cesiones establecidas en el artículo 78.

La Cédula Urbanística de cada parcela de una urbanización o reparcelamiento recogerá todas las características y circunstancias de la parcela, desde su ubicación, superficie y linderos hasta el uso, aprovechamiento y valor fiscal con objeto de poderla identificar urbanísticamente, movilizar su tráfico y dar garantía y seguridad a éste.

Toda operación urbanística, así como toda enajenación o gravamen de parcelas, requerirá la exhibición y reseña de la Cédula Urbanística, sin que ninguna oficina pública pueda admitir demandas, solicitudes o realizar actuaciones sin la previa presentación y reseña de dicho documento.

CAPITULO SEXTO:

De la Obligación de Edificar

Artículo 75. El suelo con calificación de edificación privada, conforme a lo establecido en el artículo 49, deberá ser construido por sus propietarios en los plazos que señale el correspondiente Plan.

Artículo 76. Si los terrenos no fueren edificados en los plazos previstos, se hará constar esta circunstancia en la Cédula Urbanística, y, entre tanto continúe en la situación de inedificación, podrá ser expropiado por la autoridad urbanística para

incorporarlo a su Reserva de Suelo, o para cualquier particular que lo solicite. El precio de expropiación será inferior en un 25% al valor de tasación.

Artículo 77. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, las autoridades urbanísticas crearán un sistema de inspección que permita asegurar el cumplimiento de los Planes y, en su caso, descubrir y sancionar las infracciones urbanísticas cometidas tanto por los particulares como por los órganos jerárquicamente inferiores.

CAPITULO SÉPTIMO:

De las Reservas Públicas de Suelo

Artículo 78. Con el fin de promover el desarrollo ordenado de los centros urbanos; de prevenir la creación de otros nuevos o el establecimiento de zonas industriales, comerciales, de servicios o parques públicos; de facilitar la construcción de viviendas de interés social; de asegurar la disponibilidad de terrenos para usos públicos y para actuaciones de equipamiento, de regular el mercado de suelos de cada localidad, asegurando una oferta oportuna y suficiente de terrenos para diferentes usos urbanos; y en general, para cualquier otro fin cónsono con sus competencias, las autoridades urbanísticas previstas en esta Ley, podrán constituir reservas de suelo.

Único: Las Municipalidades con una población de 15.000 o más habitantes, y todas aquéllas otras que determine el Reglamento respectivo, deberán constituir reservas de suelo urbano.

Artículo 79. Las reservas de suelo urbano estarán constituidas por los suelos urbanos o con expectativa urbana conforme a los Planes rectores respectivos, pertenecientes a las autoridades urbanísticas, ya sean baldíos, ejidos o propios; y por los terrenos urbanos o con expectativa urbana que por cualquier título adquieran dichas autoridades.

Las adquisiciones para la reserva podrán realizarse por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en esta Ley, pero procurando que tengan por objeto terrenos de expectativa urbana o terrenos rústicos circundantes al eje de crecimiento de la ciudad y que deban destinarse a la expansión de ésta.

Las adquisiciones de terrenos por parte de las autoridades urbanísticas con el fin de constituir reservas públicas de suelo urbano se harán preferentemente sobre aquellas parcelas de propiedad particular que no estén cumpliendo su función social.

Artículo 80. Se establece un derecho de preferente adquisición a favor de las Reservas de Suelo en todas las transmisiones que los particulares realicen.

Este derecho podrá ser ejercido por la autoridad urbanística dentro del plazo de tres (3) meses a contar desde la notificación que el vendedor realice y, en caso de no efectuarse esta notificación, en el mismo plazo contado desde que se presente el documento respectivo de transmisión en el Registro Público. La adquisición se realizará por el valor que figure en la Cédula Urbanística, salvo que el declarado en la escritura de enajenación fuera menor, en cuyo caso será éste el que se tendrá en cuenta.

Artículo 81. Cuando las adquisiciones se realicen por el sistema de expropiación bastará un plano delimitador de la zona a adquirir, una memoria razonada de la

actuación y la justificación de la disponibilidad financiera del órgano actuante para recabar la autorización correspondiente del órgano que tuviera atribuida la competencia urbanística para aprobar el Planeamiento Municipal.

Artículo 82. Todos los terrenos de propiedad municipal, estatal o nacional incluidos dentro de la reserva urbana del Plan Regulador o de un Plan Regional, quedarán desafectados de su destino actual y pasarán a integrar la Reserva del Suelo, satisfaciéndose a su titular el valor que tuvieren con arreglo a los criterios de valoración, señalados en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, y por la presente Ley, salvo que fueren propiedad de la autoridad urbanística actuante. Igualmente quedarán incluidos en la Reserva del Suelo, y en las mismas condiciones, los terrenos que siendo de dominio público y hallándose afectos a fines específicos de defensa, enseñanza, o cualquier otro servicio o actividad pública, cesaren, por cualquier causa, en esta afectación.

Único: En todo caso, se establece un derecho de preferente adquisición en favor de las autoridades urbanísticas sobre los suelos urbanos que sean patrimonio de otros organismos públicos.

El Reglamento determinará lo concerniente al modo de ejercicio por parte de las autoridades urbanísticas de este derecho de preferente adquisición.

Artículo 83. Todos los terrenos que formen parte de las reservas públicas de suelos quedan afectados a la gestión urbanística de las autoridades competentes, quienes deberán proceder a la urbanización y enajenación de los terrenos constitutivos de las Reservas de Suelo de acuerdo con las necesidades del mercado local, reinvertiendo el producto de la enajenación en la ampliación de las referidas Reservas.

Los terrenos de la Reserva de Suelo se dedicará, preferentemente, a la construcción de viviendas populares, creación de espacios libres, jardines y parques públicos y construcción del equipamiento urbano.

Artículo 84. Los planes rectores urbanos podrán señalar áreas de las reservas públicas de suelo urbano como zonas prioritarias para el establecimiento de nuevos centros industriales y comerciales, y para la construcción de edificios de oficinas o de conjuntos habitacionales de diez (10) o más unidades.

Artículo 85.- Los actos de disposición de las Reservas Públicas de Suelo sólo podrán efectuarse mediante concesión de derecho de superficie por plazo y canon determinado, mediante arrendamientos o permutas de terrenos urbanizados del patrimonio por otras que no lo estén o mediante enajenación por precio y en virtud de venta en pública subasta.

Sin embargo, se podrán realizar enajenaciones y cesiones directas de terrenos entre las autoridades urbanísticas, sin acudir a subasta pública.

Los precios de venta se fijarán en función de los costos de adquisición y de urbanización, de las disposiciones gratuitas para la creación de espacios públicos, jardines, parques y de los gastos de gestión y administración de la propia Reserva.

Artículo 86. Quedan proscritas las cesiones gratuitas de suelos afectados a las reservas públicas urbanas, salvo en los casos en los que dichas cesiones sean para la construcción de viviendas de interés social, o para la construcción de centros educativos, asistenciales, recreativos y otros de carácter similar abiertos al público.

Artículo 87.- La concesión de derechos de superficie o la enajenación de parcelas de las reservas públicas de suelo urbano sólo se podrán hacer para la ejecución de actuaciones urbanísticas que cuenten con avances de proyectos previamente aprobados por las autoridades urbanísticas competentes.

La validez de toda concesión de derecho de superficie o de la enajenación de parcelas de las reservas públicas de suelo urbano queda supeditada a la iniciación de las actuaciones proyectadas dentro del plazo que a tal efecto estipulen las autoridades urbanísticas competentes, el cual, en ningún caso, podrá exceder de dos (2) años.

Artículo 88. Se podrán arrendar parcelas de las reservas públicas del suelo urbano para cualquier tipo de usos o explotación que no comprometa su uso o explotación futura. En todo caso, los arrendamientos finalizarán por orden de la autoridad propietaria cuando exista proyecto para una actuación urbanística, sin tener el arrendatario derecho a indemnización alguna, y corriendo por su cuenta, cuando fuere el caso, los gastos de demolición.

TITULO QUINTO

DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS

CAPITULO PRIMERO:

De la Gestión y Ejecución del Planeamiento

Artículo 89. La gestión del planeamiento es una función pública atribuida, exclusivamente, a las autoridades urbanísticas, de acuerdo a las competencias definidas en la presente Ley, y comprenderá el ejercicio de las facultades que entraña la actividad urbanística y que no sean mera ejecución de las obras de urbanización.

Artículo 90. La gestión del planeamiento podrá llevarse a cabo por las autoridades urbanísticas, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, directamente por ellas, o mediante órganos especialmente creados al efecto. Estos órganos de gestión del planeamiento pueden configurarse como Mancomunidades voluntarias, agrupaciones forzosas de Municipalidades, Gerencias Urbanísticas o Consorcios Urbanísticos.

Las Gerencias Urbanísticas, como instrumentos permanentes para la gestión y ejecución de los Planes, podrán crearse a nivel Municipal y Nacional.

Las Mancomunidades voluntarias y las Agrupaciones forzosas de Municipios, por su naturaleza, estarán limitadas a las Municipalidades y tienden a satisfacer intereses urbanísticos comunes transitorios.

Los consorcios urbanísticos, consistentes en la unión transitoria de órganos urbanísticos, de diferentes niveles, tienden a satisfacer intereses urbanísticos coincidentes.

Parágrafo Primero: En todos estos casos, los órganos creados podrán tener personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de las Autoridades Urbanísticas que los hayan creado, y ejercerán su competencia dentro de los límites de las facultades que les hubieren sido traspasadas y bajo la dependencia jerárquica de aquéllos. En consecuencia, podrán concertar préstamos con Instituciones Públicas y Privadas, gravar e hipotecar sus bienes.

Parágrafo Segundo: Los instrumentos de gestión señalados podrán utilizar cualquiera de los sistemas de actuación que para la ejecución del Planeamiento se prevén en esta base.

Artículo 91. La ejecución del Planeamiento podrá llevarse a cabo por las autoridades urbanísticas, por las entidades políticas de la República y por los particulares, bajo el control y dirección de aquellos, y se refiere al planeamiento particular.

En tal sentido, la ejecución del planeamiento se constriñe a la realización de las obras de urbanización, a la creación de los espacios libres y a la construcción del suelo urbanizado resultante, tanto de edificación privada como pública.

CAPITULO SEGUNDO:

De la Ejecución Pública del Planeamiento

I. Los Sistemas de Ejecución

Artículo 92. La ejecución pública del planeamiento podrá realizarse directamente en terrenos de propiedad de las autoridades urbanísticas, o mediante los siguientes sistemas: por expropiación de terrenos, por cooperación de los propietarios afectados, con las autoridades urbanísticas; o por asociación de los propietarios.

La elección del sistema se hará discrecionalmente por la autoridad urbanística competente en función de las necesidades, medios económicos con que cuente, colaboración de la iniciativa privada, destino de los terrenos y demás circunstancias concurrentes.

II. De las Expropiaciones Urbanísticas

Artículo 93.- Las expropiaciones se regirán por las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, salvo las normas contenidas en esta Ley.

Artículo 94. Cuando las expropiaciones urbanísticas tengan por finalidad la construcción de las obras contempladas en los planes de urbanismo, además de las superficies requeridas para la ejecución de las obras, se podrán expropiar también todas las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de las obras.

Artículo 95. A los efectos del justiprecio en las expropiaciones urbanísticas, en ningún caso pueden ser tomadas en consideración los siguientes argumentos de valor:

1. El adquirido por la cosa en razón de su proximidad a inversiones públicas, realizadas o por realizarse.
2. El adquirido por un inmueble en razón de un uso que está en contravención con el establecido en los planos y ordenanzas urbanísticas.

Artículo 96.- Cuando se trate de la expropiación de inmuebles de propiedad particular que han sido ocupados de hecho y que constituyen barrios de invasión o asentamiento no controlados, se aplicaran los siguientes principios;

1. En capítulos separados constará el justiprecio del suelo y de las bienhechurías.

2. En el justiprecio del suelo se tomará en cuenta el valor que tenía el inmueble para el momento de iniciarse la ocupación de hecho.

3. En los casos en que sea necesario el desalojo de las construcciones o bienhechurías, el pago de la indemnización siempre incluirá la adjudicación de una vivienda o parcela apta para la construcción, según las circunstancias, sin perjuicio de que dicha vivienda o parcela tenga un valor superior al monto a indemnizar, en cuyo caso la diferencia se reputará como pago inicial del valor total de la vivienda o parcela.

4. No se reconocerán indemnizaciones por construcciones y bienhechurías en los barrios de invasión o de asentamientos no controlados, cuando aquellas sean posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley.

Artículo 97. Mediante el sistema de expropiación, los terrenos expropiados pasarán a formar parte de la Reserva del Suelo de la autoridad urbanística expropiante, y quedarán sometidos al régimen instituido en la presente Ley para aquellas.

III. De la Cooperación de los Propietarios en las Ejecuciones Urbanísticas.

Artículo 98. La cooperación de los propietarios en las ejecuciones urbanísticas se establece en aquellos supuestos en que, conservando la propiedad del suelo urbanizado resultante, cedan gratuitamente a la autoridad urbanística actuante, los terrenos necesarios para la ejecución del sistema de vialidad, plazas, estacionamientos, zonas verdes y espacios destinados a usos escolares, culturales, religiosos y deportivos en la proporción que se establezca, y contribuir al costeamiento de las obras de urbanización en proporción al valor de los terrenos resultantes, tal como se establece en el artículo 78 de esta Ley.

Artículo 99. También podrá lograrse la cooperación de los propietarios en aquellos supuestos en que habiéndose afectado de expropiación determinadas áreas urbanas o urbanizables, alguno o algunos propietarios de los terrenos afectados se comprometieren a cumplir las prescripciones del Plan de ordenación en orden a la urbanización y construcción de los terrenos, y a contribuir económicamente de un modo proporcional a la realización de las obras de urbanización; y podrán ser discrecionalmente desafectados de la expropiación, sin perjuicio de que la ejecución continúe por el sistema de expropiación. En estos casos, se celebrará un convenio entre la autoridad urbanística y el o los particulares cuyas propiedades vayan a ser desafectadas, que se regirá por las normas establecidas en el Reglamento.

Único: La desafectación de propiedades se efectuará por un acto formal de la autoridad urbanística publicado en la Gaceta Oficial respectiva.

Artículo 100. La autoridad urbanística encargada de la ejecución del Plan, podrá utilizar el sistema de expropiación en beneficio de otras Entidades Públicas o Privadas, Empresas o Sociedades Urbanizadoras o Particulares, mediante el otorgamiento a favor de aquellos de una concesión de urbanización para la ejecución del planeamiento y para la creación de suelo urbanizado con destino a viviendas populares, espacios verdes, zonas deportivas, comerciales, culturales y, en general, para la preparación del suelo necesario para el equipamiento urbano. En las bases de la concesión, que se otorgará por concurso público, se fijarán los derechos y deberes del concesionario y las limitaciones en cuanto a destino, uso y precios de venta o

renta de los terrenos o edificaciones. La concesión podrá comprender la explotación por el concesionario de los servicios que se crean.

Artículo 101. La urbanización y construcción o venta de los terrenos expropiados podrán realizarse por el Organismo expropiante, bien directamente o mediante la creación de una empresa urbanizadora con forma mercantil y limitación, de responsabilidad, cuyas acciones le pertenezcan por entero, o bien a través de una empresa de economía mixta.

IV. De las Asociaciones de Propietarios

Artículo 102. Los propietarios de inmuebles comprendidos en las áreas de desarrollo que apruebe la autoridad urbanística podrán, por propia iniciativa o a solicitud de aquella autoridad, unirse bajo una gestión común, con fines de urbanización y construcción, con solidaridad de beneficios y cargas, constituyendo una asociación de Urbanización, con personalidad jurídica propia que se conocerá con el nombre de Asociación de Propietarios y que se regirá por las disposiciones de esta Ley, por el Código Civil o Mercantil y por los Estatutos y Actas Constitutivas de la Sociedad.

Los Propietarios, al incorporar sus inmuebles a la gestión común, fijarán las bases para la determinación de sus derechos, cuya cuantía estará indicada por el valor de los inmuebles conforme a las Cédulas Urbanísticas y demás aportaciones que, en su caso, realicen, previéndose un sistema de arbitraje para el caso de no llegarse sobre ellos a un pleno acuerdo.

A la Asociación podrán incorporarse empresas financieras que aporten total o parcialmente los fondos necesarios, o empresas urbanizadoras que asuman la construcción de las obras.

Cuando las Asociaciones se unieren a autoridades Urbanísticas, aquella se transformará en una Empresa de Economía Mixta cuyos Estatutos deberán ser aprobados por el Ministerio de (Desarrollo Urbano).

Artículo 103. Cuando la iniciativa para la constitución de una Asociación de Propietarios partiere de la autoridad urbanística, ésta deberá delimitar el área de actuación y citará a los propietarios afectados para informarlos de las características del sistema y de las bases propuestas para la constitución de la Asociación.

De no llegarse a un acuerdo sobre estas bases, rechazándose la propuesta de la autoridad urbanística, ésta una vez aprobado el proyecto de urbanización procederá a la expropiación por causa de utilidad pública, de los inmuebles de aquellos propietarios que no estuvieren de acuerdo en unirse bajo la gestión común, aportándolos a la Asociación.

Artículo 104. Para la constitución de la Asociación de Propietarios por iniciativa de éstos, se requerirá que el sistema sea aprobado por la autoridad urbanística correspondiente, previa petición de un número de propietarios que representen, alternativamente, el 50% del valor de los terrenos y edificaciones existentes, o el 60% de la superficie delimitada.

Constituida la Asociación se formulará un proyecto de desarrollo urbanístico, urbanización o reparcelamiento al menos un avance sustancial del mismo, cuya aprobación por la autoridad urbanística municipal determinará que los demás inmuebles se considerarán afectados a la gestión común.

La autoridad urbanística informará a los restantes propietarios que deberán incorporarse a la Asociación dentro del plazo máximo de seis (6) meses, pasado el cual dichos inmuebles quedarán sujetos a expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior.

V. De las Ejecuciones Públicas Directas del Planeamiento

Artículo 105. Los organismos públicos, entidades públicas y sociedades de capital público o mixto, que por razón de sus funciones específicas ejecuten obras de desarrollo urbanístico, deberán realizar cordialmente sus actividades con sujeción a los programas establecidos en los planes, o a los que posteriormente se adopten en función de los objetivos de aquellos.

Los planes, programas y proyectos constituirán un sistema jerarquizado de decisiones dentro del cual, en cada uno de los distintos niveles, habrá de respetarse lo establecido con carácter más general o para más largo plazo.

Artículo 106. Los programas y proyectos de desarrollo urbanístico no incorporados directamente al plan y adoptados posteriormente por iniciativas públicas nacionales o estatales, antes de su aprobación definitiva deberán ser sometidos a la consideración del Ministerio de Desarrollo Urbano a efectos de su coordinación con los planes de programas ya establecidos.

Artículo 107.- Cuando los proyectos afecten a un Plan Rector, el Ministerio de Desarrollo Urbano solicitará de los organismos regionales competentes o de los Concejos, según el caso, la información que sea necesaria.

Los programas de desarrollo urbanístico elaborados por iniciativa municipal con posterioridad a la aprobación del Plan Rector deberán ser sancionados por el Concejo Municipal competente, oída previamente la opinión del Ministerio de Desarrollo Urbano y en su caso de los organismos regionales de coordinación en relación a la congruencia de dichos programas con los de orden nacional o regional.

La coordinación deberá abarcar la previsión de los recursos necesarios para atender a las obligaciones económicas que se deriven de la realización de los planes.

Artículo 108. Para dotar de una mayor agilidad y eficacia a las operaciones de desarrollo urbanístico cuyo volumen y continuidad así lo aconseje, el Ejecutivo Nacional y las Municipalidades podrán promover su realización a través de entidades descentralizadas constituidas bajo la forma de institutos autónomos, fundaciones, consorcios nacionales-municipales y sociedades especializados de capital público o mixto.

Al constituirse estas entidades se les asignará, en lo posible, competencias y operaciones múltiples al objeto de integrar la ejecución de desarrollos urbanísticos completos.

Artículo 109. Las inversiones que para el desarrollo urbanístico se realicen a través de iniciativas públicas, serán recuperables en la forma y medida que habrá de establecer la autoridad urbanística responsable de la operación, en atención al nivel de ingresos de los beneficiarios de las obras e instalaciones y a las características de la operación de que se trate.

Artículo 110. El Ejecutivo Nacional, a los efectos de fomentar la creación de entidades y empresas estatales y municipales de desarrollo urbanístico, facilitará su

financiación mediante asignaciones en sus presupuestos, autorizándolas para la emisión de obligaciones, créditos y avales, a través de organismos financieros existentes o de nueva creación. Todo ello previo dictamen favorable al Ministerio de Desarrollo Urbano y con sujeción a las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Artículo 111. Las autoridades urbanísticas y las entidades de ejecución prestarán preferente atención a la elaboración y ejecución de programas específicos para la mejora de los servicios de las zonas habitadas por poblaciones de bajos ingresos, creación de suelo edificable con análogo destino y formación en general de reservas de terrenos destinados a futuros desarrollos urbanísticos previstos en los planes urbanos.

Para llevar a efecto tales programas, serán establecidos procedimientos adecuados que contemplen tanto los instrumentos necesarios para la financiación pública de las obras y adquisición de los terrenos según el caso, como la integración en las reservas de otras superficies de propiedad pública y las condiciones de su ulterior cesión.

VI. De los Proyectos de renovación y de reforma interior.

Artículo 112. El anuncio al público, por parte de las autoridades competentes, de la iniciación de estudio para la elaboración de un proyecto de renovación urbana o de reforma interior, produce dentro del área susceptible a ser afectada por dicho proyecto, los siguientes efectos:

1. Suspende el otorgamiento de permisos urbanísticos; y
2. Paraliza la ejecución de las actuaciones ya permitidas, cuando su conclusión pudiera obstaculizar la relación futura del proyecto.

Artículo 113. A los efectos del ordinal 1º. del artículo anterior, sólo se podrán otorgar permisos para la ejecución de las obras que no vayan a obstaculizar la realización futura del proyecto de renovación o de reforma interior.

En todo caso, los mayores valores que se produzcan en los inmuebles como consecuencia de las actuaciones permitidas conforme al artículo anterior, no se incluirán dentro del justiprecio de los inmuebles, si para la realización del proyecto de urbanización o de reforma interior se hace necesario proceder a su expropiación.

Artículo 114. Con el fin de facilitar la realización de proyectos de renovación y de reforma interior, se establece un derecho de adquisición preferente en favor de las entidades responsables de los proyectos, en relación a todas las enajenaciones de parcelas comprendidas dentro de las áreas susceptibles de ser afectadas por su realización.

La entidad responsable de cualquier proyecto de renovación o de reforma interior decidirá dentro de un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la oferta de enajenación, sobre el ejercicio o no de su derecho de adquisición preferente, y en caso de decisión afirmativa podrá reservarse el ejercicio de éste, su derecho, hasta (1) mes después del momento en que conozca la decisión final que sobre el proyecto tome la autoridad municipal.

Transcurridos dos (2) meses sin que un propietario haya recibido respuesta de la entidad responsable del proyecto de renovación o de reforma interior sobre el ejercicio o no de su derecho de adquisición preferente el silencio se reputará como

renuncia al ejercicio de tal derecho, quedando el propietario en libertad de disponer de su propiedad.

Artículo 115. En los casos en que la entidad responsable se reserve el ejercicio de su derecho de adquisición preferente, lo comunicará inmediatamente al Registrador de la jurisdicción del inmueble o inmuebles de que se trate, quien se abstendrá de realizar toda operación de compraventa sobre ese o esos inmuebles, hasta tanto no hayan transcurrido los plazos establecidos por el artículo 124 de esta Ley.

Artículo 116. Con el fin de facilitar el ejercicio del derecho de adquisición preferente consagrado en este Capítulo, se establece que:

1. La autoridad responsable remitirá al Registrador de la jurisdicción correspondiente copia del anuncio al público de la iniciación de los estudios para la elaboración del proyecto de urbanización o de reforma interior.

2. Todo propietario interesado en enajenar un inmueble susceptible de ser afectado para la realización de un proyecto de renovación o de reforma interior, lo deberá primero ofrecer en venta a la entidad responsable que hubiere hecho el anuncio público de la iniciación de los estudios para la realización del respectivo proyecto.

3. Los registradores se abstendrán de registrar operaciones de compraventa sobre inmuebles comprendidos dentro del área susceptible de ser afectada para la realización de un proyecto de renovación o de reforma interior, salvo en los casos en que la entidad responsable haya renunciado al ejercicio del derecho de adquisición preferente en relación al inmueble de cuya enajenación se trate.

Artículo 117.- Los proyectos de renovación urbana o de reforma interior deberán ser presentados para la aprobación de la autoridad municipal competente dentro de un plazo no mayor de doce (12) meses a partir de la fecha en que se hizo pública su iniciación.

La autoridad municipal decidirá sobre la aprobación o improbación del proyecto dentro de un plazo no mayor de dos (2) meses, pudiendo sugerir modificaciones, las cuales, si aceptadas, deberán ser incorporadas dentro de un plazo no mayor de dos (2) meses, transcurrido el cual la autoridad municipal procederá dentro del plazo de (1) mes a la aprobación o improbación final del proyecto.

Transcurridos estos plazos se suspenden los efectos previstos en los artículos 118 y 120 de esta Ley. No obstante, cuando existe decisión favorable a la realización del proyecto y se hace necesaria la expropiación, comenzarán a tener vigencia los efectos propios del decreto de expropiación.

VII. De las Inversiones Públicas en materia de Urbanismo.

Artículo 118. Todas las inversiones que se efectúen por razón de esta Ley, lo serán con el carácter de recuperables en la medida que, en cada caso, se establezca, con el objeto de ser destinadas, nuevamente, a su reinversión a través del Presupuesto de Urbanismo que se establece en esta sección.

Artículo 119. Para aumentar el efecto multiplicador de las inversiones urbanísticas, éstas se procurará realizarlas, en cuanto sea posible, coparticipando, los órganos urbanísticos de diferentes niveles y de éstos con la iniciativa privada, a

través de las diferentes formas de gestión y sistemas de actuación mixta que se prevén en esta Ley.

A los efectos de la aplicación de la Ley Orgánica de Inversión del Situado Constitucional en coordinación con los Planes Nacionales, una de las áreas prioritarias de la misma será la actuación urbanística.

Artículo 120. Con el objeto de fomentar o facilitar la formación de las Reservas del Suelo de las autoridades urbanísticas y su urbanización, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano creará una línea especial de crédito en operaciones de suelo y construcción, que atienda a la financiación de estas operaciones mediante la concesión de créditos a mediano y largo plazo.

Artículo 121. Con la misma finalidad de fomentar y facilitar la formación de la Reserva de Suelo de las autoridades nacionales y regionales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, se acordará en los Presupuestos Nacionales a título de anticipo reintegrable y durante un período de quince (15) años, una cantidad anual no inferior a cuatrocientos millones de bolívares.

Artículo 122.- Las autoridades urbanísticas municipales formarán un Presupuesto de Urbanismo con la finalidad de disponer de un fondo de financiación para la adquisición y preparación del suelo. Este presupuesto se nutrirá fundamentalmente, entre otras, de las siguientes fuentes:

- a) Subvenciones con cargo al Presupuesto del Estado o al Presupuesto Nacional.
- b) Participación con cargo al Presupuesto Ordinario Municipal en una cantidad no inferior al diez por ciento de éste.
- c) Importe de la recaudación o participación en los impuestos que se señalan en ésta u otras leyes por razones urbanísticas.
- d) Recuperación de las inversiones por enajenación de terrenos urbanizados de su Reserva de Suelo.
- e) Importe de los créditos, préstamos y anticipos que obtengan de las Entidades financieras públicas o privadas, y de los organismos de la Administración.

Artículo 123. Los presupuestos de Urbanismo deberán basarse en un Programa de Actuación preparado para períodos de tres (3) años, en el que se justifiquen los objetivos a perseguir, sus plazos, las inversiones a realizar y la recuperación de éstas. Dicho programa de actuación deberá ser aprobado, conjuntamente con el Presupuesto de Urbanismo, por la autoridad urbanística competente para la aprobación del Planeamiento.

CAPITULO TERCERO:

De la Ejecución Privada del Planeamiento.

I. De las Actividades Urbanísticas en Propiedades Privadas.

Artículo 124. La ejecución privada del planeamiento se limitará a la realización de las obras de urbanización sobre terrenos propios del particular individual que hubiere redactado y obtenido la aprobación de un Plan particular sobre ellos, así como a la construcción de dichos terrenos.

Artículo 125. Cuando en los terrenos de un planeamiento de iniciativa privada resultare enclavado alguno que no sea propiedad del particular actuante, y tenga una extensión superficial en relación al todo que no exceda del 15%, podrá aquel obtener de la autoridad urbanística competente para la aprobación del Plan, el derecho de expropiación, si los propietarios minoritarios se negaran a la actuación por el sistema de Asociación.

Artículo 126. Las obras de urbanización y los espacios públicos de cesión obligatoria serán conservados por el particular realizador del Plan, a su costa, entretanto no sean recibidas por el órgano o Municipio correspondiente y en la forma que establezca el Plan una vez recibidas. Igual norma regirá en orden a la explotación y administración de los servicios que se creen.

Artículo 127. En todo caso, serán requisitos previos a la ejecución del planeamiento, la división del territorio en sectores homogéneos, la fijación de las preferencias que estos tuvieren entre sí para la urbanización y construcción, y la consignación de los créditos necesarios en los Presupuestos del Órgano gestor del Plan, cuando el sistema de actuación elegido implique o requiera inversiones públicas.

Artículo 128. Para facilitar la colaboración de la iniciativa privada en la gestión y ejecución del planeamiento, los particulares interesados podrán promover, y los órganos urbanísticos imponer, la creación de Asociaciones de propietarios y Entidades Urbanísticas colaboradoras.

Artículo 129. Las autoridades urbanísticas promoverán y estimularán la participación del sector privado en la realización de obras o actividades de desarrollo urbanístico.

A tales efectos podrán adoptarse, entre otras, las siguientes modalidades:

- a. Concesión de créditos oficiales;
- b. Otorgamiento de beneficios fiscales;
- c. Dotación pública de la infraestructura básica a terrenos susceptibles de urbanización privada, de acuerdo a las previsiones de recuperación proporcional que se establezcan.
- d. Concesión de derecho sobre terrenos públicos para su urbanización o edificación de los plazos y demás condiciones que reglamentariamente se autoricen;
- e. Constitución de sociedades de economía mixta en las que la aportación pública podrá consistir, bien en la aportación de terrenos urbanizados por los particulares, bien en la urbanización de terrenos privados.

Artículos 130. Especial apoyo se prestará a las operaciones de urbanización y creación de suelo edificable que tengan por objeto la dotación de infraestructura, servicios e instalaciones, a terrenos susceptibles de desarrollo urbano. A estos efectos los particulares podrán proponer a la autoridad urbanística la aprobación de planes particulares y de proyectos de urbanización o solamente de éstos últimos si aquellos estuviesen ya previamente aprobados.

Artículo 131. Los proyectos de urbanización cumplirán con los requisitos formales y materiales que precisen las correspondientes normas urbanísticas y se completarán con las disposiciones relativas a las modalidades de utilización de las

superficies de uso público, a lo que podrán agregarse eventuales compromisos entre el urbanizador y la administración, cuyo alcance será determinado por vía reglamentaria.

Artículo 132.- El Ejecutivo Nacional podrá establecer estímulos fiscales mediante la exoneración o rebaja del Impuesto sobre la Renta, o estímulos crediticios con la finalidad de promover la desconcentración industrial y el desarrollo regional, el traslado de industrias molestas, nocivas, insalubres y peligrosas; y para la creación, ampliación y conservación de zonas verdes y espacios libres.

II. De las Actividades Urbanísticas Privadas en Suelo Ajeno

Artículo 133.- Todo interesado en la construcción de un establecimiento industrial, manufacturero o comercial, o de un edificio, de oficinas, o núcleo habitacional de más de diez (10) unidades, podrá presentar el proyecto respectivo a la autoridad urbanística competente, la cual, si estima que la localización de la parcela de la propiedad de aquel es inapropiada para la actuación urbanística, podrá negar el respectivo permiso, pero deberá, además, señalarle al interesado localizaciones apropiadas para la ejecución del proyecto.

Artículo 134. A los efectos del artículo anterior, la autoridad urbanística señalará primeramente terrenos de reserva pública, si los hubiere, y en su defecto, o porque no fueren aceptados por el interesado, señalará parcelas de propiedad particular que no estén cumpliendo con una función social y para las cuales no exista ningún proyecto de utilización conforme a las previsiones del planeamiento.

Artículo 135. Cuando los terrenos de reserva pública sean aceptados por el interesado, se procederá conforme a lo establecido en los artículos 92 y siguientes de esta Ley. En estos casos, la parcela del propietario interesado podrá a juicio de la autoridad urbanística, formar parte del pago que se debe hacer para la adquisición de la nueva parcela.

Si el precio de la parcela de reserva pública es superior al de la parcela del propietario interesado, éste deberá pagar la diferencia en anualidades iguales dentro de un plazo no mayor de cinco (5) años.

Si el precio de la parcela de reserva pública es inferior al precio de la propiedad del propietario interesado, la autoridad urbanística competente deberá pagar la diferencia, pudiendo optar entre la transmisión de otra parcela de reserva pública con un precio equivalente al de la diferencia, o entre el pago en efectivo de la diferencia en anualidades iguales dentro de un plazo no mayor de cinco (5) años.

Artículo 136. Cuando el interesado opte por la parcela o parcelas de propiedad particular, la autoridad urbanística competente procederá a su expropiación por cuenta del interesado, siguiéndose las normas sobre expropiaciones urbanísticas establecidas en la Ley de la materia y en esta Ley, exigiéndosele al interesado las garantías necesarias y suficientes que aseguren el pago de la indemnización correspondiente, y constituyéndose la autoridad urbanística en fiador solidario por el monto total a indemnizar.

En estos casos, se procurará el arreglo amistoso entre el interesado y el propietario afectado. En caso de no llegarse a un arreglo amistoso, la autoridad urbanística procederá por cuenta propia a la expropiación de la propiedad del propietario afectado, y transmitirá dicha propiedad al interesado, quién deberá pagar a la autoridad

urbanística expropiante el monto indemnizado por ella conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior.

TITULO SEXTO
DE LAS CONTRIBUCIONES POR RAZÓN DE URBANISMO
CAPITULO PRIMERO:

De la Contribución Especial por Plusvalías Urbanas

Artículo 137. Se crea una contribución especial por plusvalías urbanas que deberán pagar todos aquellos propietarios cuyos terrenos adquieran un mayor valor, independientemente de su propia actividad, como consecuencia de: 1) Las inversiones públicas realizadas en cualquier obra de carácter urbanístico, o en la construcción del equipamiento básico complementario, tales como, centros sanitarios, culturales, deportivos, comerciales o análogos; 2) Los cambios en el uso o densidad asignados al inmueble de que se trate, o de cambios en el planeamiento que produzcan la transformación del suelo rústico en urbano; y 3) el mayor valor que resulte de los actos de disposición o de las valoraciones expresadas en la Cédula Urbanística.

Artículo 138. En el supuesto del ordinal 1º del artículo anterior, la contribución especial tendrá por objeto la recuperación de una cantidad equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la inversión, a lo que podrán añadirse los gastos de financiamiento en su respectiva promoción, si los hubiere, y los costos recaudatorios de la contribución misma, prudencialmente estimados en una cantidad que en ningún caso podrá exceder del cinco por ciento (5%) de su rendimiento neto.

La contribución se determinará, en este caso, mediante la distribución del costo de la obra cuya cobertura se pretende por medio de la contribución determinada con base en una unidad de medida aplicable por igual a todos los bienes gravados por un mismo concepto.

En ningún caso la contribución podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor de cada inmueble.

Artículo 139. A los efectos de la determinación de los terrenos cuyos propietarios resulten gravados por la contribución especial a que se refiere el ordinal 1º del artículo 143, la autoridad urbanística en planos o cartas que se publicarán antes de iniciarse la construcción de las obras, las áreas afectadas, con indicación de los linderos, límites y coordenadas que permitan identificarlas, así como de las propiedades afectadas por la contribución.

Artículo 140. En el supuesto del ordinal 1º del artículo 143, la obligación de contribuir se funda en la ejecución de las obras y la contribución se causa con el inicio de éstas o de los tramos o secciones en que se les hubiere dividido, independientemente de los procedimientos expropiatorios que pudieren seguirse para ejecutarlas y de que los bienes gravados estuvieren o no afectados de expropiación.

Artículo 141. En el supuesto del ordinal 2º del artículo 143, la contribución especial será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del mayor valor que adquieran los inmuebles urbanos afectados por los cambios urbanísticos.

Cuando se hubieren realizado actos de disposición, sobre el inmueble de que se trate, el mayor valor será la diferencia positiva entre la última estimación consecuti-

va de valor del inmueble hecha por el propietario en la Cédula Urbanística y el precio de venta, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario u ocupante.

Cuando no se hubieren realizado actos de disposición, el mayor valor será la diferencia positiva entre las dos últimas estimaciones consecutivas del valor del inmueble hechas en la Cédula Urbanística, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario o el ocupante.

Artículo 142. En el supuesto del ordinal 3^a) del artículo 143, la contribución especial será el equivalente a un porcentaje que oscilará entre un treinta por ciento (30%) y un sesenta por ciento (60%) del mayor valor que adquieran los inmuebles urbanos, conforme a la determinación que realice la autoridad urbanística de acuerdo a su apreciación sobre la situación inflacionaria, la especulación inmobiliaria, y la disponibilidad de suelo urbano.

Cuando hubiere acto de disposición sobre el inmueble de que se trate, el mayor valor será la diferencia positiva entre la última estimación del valor del inmueble hecha por el propietario en la Cédula Urbanística y el precio de venta, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario u ocupante.

Cuando no se hubieren realizado actos de disposición, el mayor valor será la diferencia positiva entre las dos últimas estimaciones consecutivas del valor del inmueble hechas en la Cédula Urbanística, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario o el ocupante.

Artículo 143. Las contribuciones establecidas en el presente Capítulo serán liquidadas y recaudadas por las autoridades urbanísticas que hubieren financiado las obras, o que hubieren producido los respectivos cambios urbanísticos. En el supuesto del ordinal 3^o) del artículo 143, la contribución será liquidada y recaudada por la autoridad urbanística municipal.

En todo caso, los ingresos públicos provenientes de las contribuciones especiales establecidas en esta Ley, se destinarán, en los presupuestos de las autoridades urbanísticas, a ser reinvertidos en operaciones análogas o en actividades urbanísticas.

Artículo 144. Los propietarios de los inmuebles gravados con contribuciones especiales podrán incrementar los cánones de arrendamiento fijados conforme a la Ley de Regulación de Alquileres, en un cincuenta por ciento (50%) del interés legal del importe de la respectiva contribución.

CAPITULO SEGUNDO:

De los Impuestos Urbanísticos de Orden Municipal.

Artículo 145. En las Ordenanzas sobre impuestos inmobiliarios urbanos las autoridades urbanísticas municipales podrán establecer un impuesto adicional sobre los inmuebles ocupados por industrias incómodas, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como sobre aquellas edificaciones declaradas como de usos no conforme en los Planes, cuando la causa de tal declaración sea el tener un volumen edificable superior al señalado para el sector donde estén ubicados o cuando se trate de industrias mal emplazadas.

Artículo 146. Con el objeto de orientar el uso del suelo urbano, las autoridades municipales podrán establecer en las Ordenanzas reguladoras de impuestos inmo-

liarios urbanos, un gravamen adicional sobre los inmuebles urbanos sin urbanizar o construir, estableciendo una escala impositiva progresiva.

TITULO SÉPTIMO
DEL CONTROL URBANÍSTICO
CAPITULO PRIMERO:

De los Controles Administrativos

Artículo 147. El Ministerio de Desarrollo Urbano y los organismos o funcionarios que éste designe serán los órganos nacionales de control urbanístico. Los órganos Municipales de control urbanístico serán los determinados en las correspondientes Ordenanzas Municipales.

Artículo 148. Corresponde a los órganos administrativos de control:

- a) Velar por el debido respeto del orden jerárquico de decisiones incorporado al sistema de planes, programas y proyectos;
- b) Cuidar de que los permisos observen lo establecido en los planes y normas dictadas para su otorgamiento;
- c) Impedir que se realicen actuaciones urbanísticas no autorizadas o que rebasen el alcance del permiso otorgado;
- d) Cualesquiera otras que se estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 149. Los órganos administrativos de control, en base a las inspecciones, denuncias o informaciones recabadas de las autoridades urbanísticas, podrán emitir dictamen y adoptar las resoluciones que estimen necesarias, tales como:

- a) Interposiciones de recursos y demandas ante los tribunales para la revisión de las actuaciones urbanísticas.
- b) Suspensión de actividades.
- c) Ordenes de demolición.
- d) Instrucciones para la convalidación de actuaciones.
- e) Multas en la cuantía que reglamentariamente se establezca, no menores al equivalente de la obra realizada, ni mayores del doble.

Artículo 150. Los órganos nacionales de control urbanístico estudiarán los proyectos de planes urbanos y de sus normas complementarias. Dichos órganos podrán impugnar ante los tribunales cualquier plan o norma urbanística una vez aprobado, por la violación en que incurran de normas y planes nacionales o municipales, de mayor rango.

Cuando las circunstancias lo aconsejen, el Ministro de Desarrollo Urbano podrá solicitar de las Municipalidades la información relativa a los permisos concedidos y en caso de apreciarse irregularidades, las señalará, para que las Municipalidades tomen las medidas oportunas a los fines de su regularización. En caso de que las autoridades no atiendan estos requerimientos en el plazo que fije el Ministerio de Desarrollo Urbano los órganos nacionales de control urbanístico, intentarán la revisión jurisdiccional de la situación originada.

Artículo 151. Los órganos municipales de control suspenderán las obras efectuadas sin permiso o que no se ajusten al permiso concedido y, en su caso, impondrán multas, ordenarán las demoliciones que procedan, o establecerán un plazo para convalidar las actuaciones, indicando a los infractores las medidas que deberán adoptar. Los órganos nacionales de control podrán adoptar análogas provisiones en relación con actuaciones ilegítimas cuyo permiso corresponda al orden nacional. Denunciarán así mismo a las autoridades municipales, actuaciones de su competencia no permitidas por ellas, con las consecuencias previstas en el artículo 157.

Único: Los funcionarios públicos que adopten las decisiones respectivas serán solidariamente responsables con la Administración respectiva por los daños y perjuicios que causen, si las mismas son anuladas por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 152. Toda persona o asociación de vecinos podrá requerir de los órganos administrativos de control, la adopción de las medidas a que se refieren los artículos anteriores, siendo responsables solidariamente con esto de los daños y perjuicios que se causen a los propietarios en caso de que las denuncias o los motivos de los requerimientos no sean ciertos.

Artículo 153. Los funcionarios y empleados públicos que en ejercicio de sus funciones infrinjan, o no den cumplimiento, a las disposiciones de esta Ley y de las normas reglamentarias correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden en que incurran, serán sancionados según la gravedad de la falta de acuerdo a lo que preceptúe el Reglamento u Ordenanza respectiva. Tratándose de funcionarios de la Administración Pública Nacional tales sanciones serán aplicadas de conformidad a lo previsto en el Título V de la Ley de Carrera Administrativa.

CAPITULO II:

De los Controles Jurídicos

Artículo 154. Las autoridades urbanísticas habrán de resolver obligatoriamente los recursos y peticiones fundadas que los administrados les dirijan en razón de las materias reguladas en esta Ley, y demás disposiciones que la complementen. Toda petición, deberá ser contestada en el plazo máximo de dos (2) meses, salvo que la complejidad del asunto requiera la ampliación de dicho plazo. La prórroga nunca podrá exceder de dos (2) meses, tratándose de asuntos ordinarios de nuevo trámite y deberá ser en todo caso comunicada al interesado. Todo recurso o petición no resuelta en los plazos señalados abrirá la vía jerárquica o judicial. Tratándose de informes, comunicaciones o consultas entre autoridades urbanísticas del orden municipal o nacional, se considerará que el transcurso del citado plazo equivale al asentimiento, salvo que la autoridad respectiva se reserve el derecho de manifestar expresamente su posición más allá de los límites temporales indicados.

Artículo 155. Cuando se trate de denuncias sobre violaciones urbanísticas, el Reglamento regulará un procedimiento expedito y breve ante las autoridades administrativas, contra cuya resolución sólo pueden intentarse los recursos jerárquicos y contencioso-administrativos previstos en los artículos siguientes. En este procedimiento se preverá la posibilidad de paralizar con urgencia las obras, en caso de

flagrante violación, para conocer con posterioridad del fondo de la denuncia, por un lapso que no podrá ser superior a 7 días.

Artículo 156. Contra los actos de las autoridades jerárquicas inferiores cabrá un recurso jerárquico ante la autoridad superior en el plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación respectiva o del vencimiento de los plazos estipulados en el artículo 161.

Artículo 157. La jurisdicción contencioso administrativa será competente para revisar las actuaciones públicas en materia urbanística, una vez agotada la vía administrativa.

Los actos de aprobación de los Planes Municipales se consideran como actos de efectos generales y contra ellos se podrán intentar los recursos que específicamente prevea la legislación vigente.

Artículo 158. Estarán legitimados para demandar ante la jurisdicción competente, los particulares cuyos intereses o derechos legítimos hubieran sido desconocidos por la autoridad urbanística cuyas actuaciones se impugnan.

Los Concejos Municipales podrán recurrir ante los Tribunales frente a las actuaciones de otras autoridades que infrinjan el ordenamiento urbanístico.

El Ejecutivo Nacional podrá instar del Procurador General de la República, la interposición de recursos ante los tribunales a los efectos previstos en los artículos 156 y 157 de este Capítulo y de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo siguiente.

Artículo 159. El Ejecutivo Nacional dará cuenta al Procurador General de la República en el plazo de quince (15) días a partir de la ratificación por las autoridades municipales de los respectivos hechos, de las acciones u omisiones imputables al orden municipal que infrinjan el ordenamiento urbanístico o toleren su violación.

El Procurador General de la República, a la vista de la denuncia formulada y de la documentación que con la misma se le traslade, decidirá en un período igual de tiempo presentar o no la correspondiente demanda a la Corte Suprema de Justicia.

TITULO OCTAVO

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 160. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias en cuanto se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Artículo 161. Se autoriza al Ejecutivo Nacional para promulgar las disposiciones necesarias regulando, en todos sus aspectos jurídicos financieros, fiscales, administrativos y técnicos, las Áreas Metropolitanas, tanto las existentes como las que en lo sucesivo se juzgue crear, cuando las circunstancias urbanísticas así lo demanden.

Artículo 162. El Ejecutivo Nacional, a propuesta del Ministerio de Desarrollo Urbano, dictará las disposiciones reglamentarias que requiera el desarrollo de esta Ley.

Artículo 163. La presente ley entrará en vigencia a los tres (3) meses contados desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, salvo lo

establecido en las disposiciones transitorias que entrará en vigor el día de su publicación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 164.- Los planes rectores y los planes locales de desarrollo urbano, Ordenanzas de zonificación, de arquitectura, urbanismo, construcciones y parcelamientos, legalmente aprobados antes de la promulgación de la presente Ley, continuarán vigentes hasta tanto no se sancionen los instrumentos urbanísticos que habrán de sustituirlos.

Sin embargo, las Municipalidades deberán iniciar la revisión de dicho planeamiento de acuerdo con las prescripciones de esta Ley, en el plazo de un (1) mes a contar desde la entrada en vigencia de ésta. Transcurrido este plazo sin que la revisión del planeamiento se haya realizado, lo hará de oficio el Ministerio de Desarrollo Urbano. Del mismo modo procederá este Ministerio cuando la revisión iniciada no se continuara al ritmo adecuado.

Artículo 165. En todo caso quedan derogadas aquellas prescripciones de los planes vigentes que se opongan a las disposiciones de esta Ley, y las Municipalidades no podrán autorizar las obras, construcciones, usos o aprovechamiento que aún estando previstas en los planes, se hallaren en pugna con la Ley.

En la ejecución de los planes de urbanismo vigentes las autoridades urbanísticas acomodarán su actuación a las disposiciones de esta Ley, tanto en las formas de gestión y ejecución como en lo que se refiere al Régimen del suelo, la actuación urbanística y al Régimen de control.

Artículo 166. Los permisos concedidos y las obras en la realización para el momento en que entre en vigencia esta Ley se regirán por las normas vigentes para el momento en que fueron concedidos o iniciados.

Sección Tercera: PROYECTO DE ORDENANZA SOBRE MANCOMUNIDAD URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1967-1968)

Exposición de Motivos y Proyecto de Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y el Proyecto de Ordenanza sobre Ordenación Urbanística de Caracas y su zona de influencia, Oficina Municipal de Planeamiento Urbano Ompu, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1968, publicado en el estudio: Allan R. Brewer-Carías, "El Área Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo," Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, No. 35, Caracas 1967, pp. 49-76.

I. LA ZONA METROPOLITANA DE CARACAS Y LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.

1. Pocos fenómenos de cuantos se desarrollan en la Administración local de nuestros días se encuentran revestidos de tanta importancia, generalidad y actualidad como el del crecimiento de las grandes ciudades, "el principal problema de la mo-

derna civilización”, en frase de Mackenzie¹. En efecto, este fenómeno del crecimiento de las zonas metropolitanas es común a todas las partes del mundo. En la actualidad hay zonas metropolitanas en Oriente y Occidente, en los países más avanzados y en los menos desarrollados, en los países capitalistas y en los comunistas, en las viejas naciones y en las nuevas. Hay que aceptarlo como un fenómeno de nuestro tiempo, que ha adquirido una importancia cuantitativa extraordinaria².

Ahora bien, este creciente número de personas que se agrupan en torno a los grandes centros urbanos, plantea una serie de problemas más o menos comunes en cuanto a su enunciado, referentes fundamentalmente a la organización administrativa, la prestación de servicios municipales, la hacienda local, la participación de los administrados en el régimen de gobierno y la planificación.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el primero de dichos problemas, de cuya solución van a depender materialmente los otros, es el de mayor importancia: la evolución de la metrópoli moderna lamentablemente no ha sido acompañada de una evolución apropiada del sistema de gobierno ni de una organización administrativa adecuada. La ciudad, la gran ciudad, ha desbordado los marcos de jurisdicción territorial primitivos, y ha invadido otras jurisdicciones municipales. En esta forma, las facultades administrativas antagónicas y los encontrados intereses de las administraciones locales vecinas y de la autoridad pública en diferentes planos³ han entorpecido considerablemente la planificación general y la prestación de servicios a las zonas periféricas integradas. De ahí que el principal problema a resolver en toda zona metropolitana es el del paso de un régimen local normal a uno específico para dicha zona, es decir, es el problema de establecer una estructura organizativa que corresponda realmente a la población, extensión territorial y vida social y económica que en ella se desarrollan.

2. Aunque los autores coinciden en que cada caso tiene sus características peculiares y no es posible, por ello, señalar soluciones generales, las alternativas imaginables y viables se reducen a cuatro o cinco. Víctor Jones en el Curso sobre Problemas Administrativos de los grandes centros urbanos, profesado en la Universidad de Bolonia hace algunos años, cita las siguientes posibilidades: anexión, confusión de la ciudad con el ente superior (provincia o condado), separación radical de la ciudad de este ente local (el ejemplo de los burgos-condados ingleses) y creación de un distrito federal o metropolitano especial⁴. Bollens cita seis alternativas: las cuatro anteriores y dos intermedias, consistentes en un régimen de conciertos entre los entes locales afectados en una confederación de municipios. Phillips am-

1 Cit. por R. Entrena Cuesta, “Problemas Actuales de las Grandes Ciudades,” en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Tomo I, Madrid, 1961, pág. 101.

2 Cfr. G. Marques, “Las Zonas Metropolitanas y sus problemas,” en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1962, pág. 130.

3 En Venezuela por ejemplo: Ejecutivo Nacional, Ejecutivo Estatal, Gobernador del Distrito Federal, Concejos Municipales. etc.

4 Vid. V. Jones, *Problemmi Administrativi dei Maggiore Centri Urbani*, Bolonia, Scuola de Perfezionamento in Scienze Administrative, cit. por M. Pérez Olea, *Problemas de Madrid ante su Ley Especial*, Madrid, 1964, pág. 44.

plía la cifra a diez, pero se trata, en realidad, de subtipos de los anteriores y de la asunción directa por el Estado de los problemas de la metrópoli⁵. En el futuro, Caracas, dado el crecimiento de su zona de influencia, habrá de estructurarse conforme algunos de esos principios.

3. En efecto, Caracas, con su gran zona o Área Metropolitana⁶, no escapa al proceso inevitable de tendencia a la integración administrativa de los entes locales que en ella tienen jurisdicción. Ello ha sido previsto, por otra parte, en la propia Constitución de la República, y de dicha norma hay que partir para estudiar las posibles soluciones al problema de la organización e integración administrativa. En efecto, el Artículo 11 de la Carta Fundamental señala que “la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional” y agrega que “una Ley Especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas (Municipalidad del Distrito Federal y Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda), sin menoscabo de la autonomía municipal”. Ante esta norma, la Exposición de Motivos de la Constitución aclara que “de esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados del crecimiento de la ciudad, que desborda los límites que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal”⁷. Por otra parte, y en torno a estos mismos problemas, la Constitución también señala, al consagrar el régimen municipal, que “también podrán los Municipios constituir *mancomunidades* para determinados fines de su competencia”⁸. Por tanto, dada la consagración de la autonomía municipal y dada la poca viabilidad real de proponer una anexión de entes municipales, la integración administrativa que Caracas reclama, dentro de las previsiones constitucionales señaladas, debe hacerse a través de la creación por ley de sistemas de coordinación que dejen a salvo la autonomía municipal o a través de la constitución de mancomunidades. Esta es, por ejemplo, la solución dada en el derecho comparado a través de la adopción de fórmulas federativas, mancomunadas o consorciales, con todas las entidades locales existentes en un área metropolitana, mediante la creación de órganos para regir y administrar los asuntos y servicios comunes a todas ellas.⁹

En esta forma puede decirse que la federación es una de las soluciones más recientes y la que parece encerrar mayores posibilidades. Consiste en formar una federación de gobiernos locales, a imagen y semejanza de las organizaciones federales que poseen muchos niveles gubernativos superiores. La primera aplicación práctica de esta idea tuvo lugar en el año 1953 en el Canadá. La ciudad de Toronto y

5 Vid. Jewell Cass Phillips, *Municipal Government and Administration in América*, Nueva York 1960, pág. 135-169, cit. por M. Pérez Olea, op. cit., pág. 44.

6 Vid. Marco Aurelio Villa, *Área Metropolitana de Caracas*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas. Caracas 1965. Vid. asimismo, el Decreto N° 647 de 13 de octubre de 1950 por el cual se creó, para fines estadísticos y censales el “Área Metropolitana”, en *Gaceta Oficial* N. 28.857 de 19 de octubre de 1950.

7 Vid en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas, 1961 pág. 377.

8 Artículo 28 de la Constitución.

9 Cfr. R. Entrena Cuesta, *Problemas Actuales de las Grandes Ciudades*, loc. cit., pág. 116.

doce municipios sub-urbanos constituyeron en dicho año la “Municipalidad de la Metrópoli de Toronto”, cuyos estatutos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa de la provincia de Ontario. El llamado “*Toronto Plan*” es el primer intento realizado en serio para dar a una zona metropolitana un sistema de gobierno que esté en condiciones de satisfacer sus necesidades de organización, planificación, coordinación, hacienda, etc. Esta “municipalidad metropolitana”, que actualmente tiene una superficie de 240 millas cuadradas y que cuenta con una población superior a 1.900.000 personas, comenzó a funcionar el primero de enero de 1954. A partir del 1º de enero de 1967 sus trece municipalidades quedaron reducidas a seis. Su órgano principal es el Congreso Metropolitano cuyo régimen de integración actual tiene hasta el año 1969 una serie de modalidades transitorias, originalmente quedó integrado por: el Alcalde, dos interventores y nueve concejales de la ciudad de Toronto, los presidentes de los Concejos Municipales de los doce municipios vecinos y un presidente elegido cada año por los miembros del Consejo Metropolitano. En todo caso, la nueva administración metropolitana *no sustituye* a los municipios que la componen, sino que es un nivel administrativo superior al que se han transferido ciertas funciones que antes correspondían a los ayuntamientos integrados. Dichas funciones están *expresamente enumeradas* en la Ley provincial en virtud de la cual se aprobó la constitución de la administración metropolitana. En cuanto a los recursos de que ésta dispone, *cada uno* de los municipios contribuye en proporción al valor de su riqueza imponible¹⁰ Ciertamente sería aventurado afirmar que la federación al estilo de Toronto sea la solución ideal y de carácter universal, pero sin embargo, sí puede decirse que constituye la solución realista y práctica de los problemas de las zonas metropolitanas en aquellos países, como en Venezuela, donde hay gran autonomía local. En todo caso, y concretamente respecto al Área Metropolitana de Caracas, habría que tener en cuenta que una de las jurisdicciones que en ella actúa, la principal, es una municipalidad *sui generis*, no sometida al régimen ordinario de las otras municipalidades, y que es la Municipalidad del Distrito Federal, con todas las peculiaridades que determina la Ley Orgánica del Distrito Federal. En todo caso, sea cual sea la fórmula que se adopte, lo que sí se hace cada vez más imperioso en la zona Metropolitana de Caracas, es la integración administrativa de sus jurisdicciones, de manera tal que los problemas locales de la misma sean tratados y resueltos en su conjunto de manera similar y coordinada. Para ello, como se exige en general en el Derecho Comparado¹¹, sería necesario que se sancionase previamente la Ley Especial que coordine el Área Metropolitana de Caracas.

4. Ahora bien, no existiendo la Ley que coordine las distintas jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas, y ante la necesidad impostergradable de resolver ciertos problemas propios del crecimiento anárquico de la ciudad y su extensión en un área mayor a la originalmente prevista, se hace necesario recurrir a la

10 Winston W. Crouch, “Metropolitan Government in Toronto,” en *Public Administration Review*, N° 85, Chicago 1954, cit. por Luis G. Marques, *Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas*, *loc. cit.*, págs. 134 y 135; *The Municipality of Toronto Act.*, 1966, Toronto, 1966, 198 págs.

11 Cfr. Luis Marques Carbó, “La Cooperación Intermunicipal,” en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid 1962, pág. 156.

figura de la mancomunidad o asociación de Municipios para ciertos servicios, prevista en la propia Constitución¹² a la cual se ha ocurrido con frecuencia en el Derecho Comparado. En efecto, ante ese tipo de problemas, y principalmente en materia de transportes, abastecimiento de aguas, contaminación del aire, urbanismo y otros que no pueden resolver eficazmente el gobierno nacional o las dependencias de los gobiernos locales dentro de la metrópoli, se ha recurrido a la creación de nuevas y aisladas estructuras administrativas y de coordinación para hacerles frente. Gran parte de estos problemas han quedado así, a cargo de organismos autónomos especializados. Sin embargo, este expediente tiene el inconveniente de que cuando aumenta el número de estos organismos se plantean nuevos problemas de coordinación y de control. Según Plunkett entonces, “la creación de distritos especiales (como en los Estados Unidos) o de autoridades intermunicipales, sólo puede considerarse como una medida *provisional* a falta de una forma práctica de gobierno general para las zonas urbanas metropolitanas”¹³.

Por ello, insistimos, la Zona Metropolitana de Caracas necesita, como toda gran metrópoli y tal como lo prevé el Artículo 11 de la Constitución, de una organización administrativa que permita integrar a toda la zona para la prestación de aquellos servicios que exigen planificación, coordinación o administración unificadas, debiendo considerarse el recurso a entes o autoridades originadas en una mancomunidad y destinadas a coordinar o planificar *un solo servicio*, como de carácter meramente provisional. En este último sentido debe verse, en nuestro criterio, la creación de una Oficina de Planeamiento Urbano en el Área Metropolitana de Caracas, pero con la enorme importancia de que debe considerarse como un paso hacia un mecanismo de Integración completa entre las jurisdicciones que actúan en dicha área.

II. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO.

5. Tal como ha sido precisado claramente en el Artículo 30 de la Constitución, “es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como *urbanismo*, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”. Por tanto, y ello es evidente, el urbanismo ha sido considerado por la Constitución como una materia propia de la vida local, y cuya gestión corresponde libremente a las Municipalidades. Ello no excluye sin embargo, la competencia atribuida al Poder Nacional para “el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”¹⁴.

12 Artículo 28 de la Constitución

13. Vid. Thomas J. Plunkett, *Municipal Organization in Canada*, The Canadian Federation of Mayor and Municipalities, Montreal 1955, pág. 46, cit. por Luis G. Marques, “Las Zonas Metropolitanas y sus problemas,” *loc. cit.*, pág. 133.

14 Artículo 136, Ordinal 14° de la Constitución.

En efecto, el Poder Nacional puede por Ley, establecer, coordinar y unificar las normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo, a las cuales deben someterse las Municipalidades al gestionar sus competencias. De ahí la posibilidad de que sea dictada por el Poder Nacional la esperada Ley General de Ordenación Urbana u Ordenación Territorial, que va a permitir realmente el paso de una planificación local a una planificación nacional en materia de urbanismo. Sin embargo y mientras esa Legislación nacional no se dicte, corresponde a las Municipalidades la libre gestión de las materias de su competencia, propias de la vida local, entre las cuales se incluye el urbanismo¹⁵.

En esta forma, no compartimos el criterio de que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución remite íntegramente al Sistema Constitucional de 1953, y que por tanto, en materia de Urbanismo rige el Artículo 21 de la Constitución de 1953 que establecía, como competencia Municipal, el “Organizar *con sujeción a las Leyes y Reglamentos Nacionales* sus servicios de arquitectura civil, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal”. Aparte de que no compartimos el criterio de que conforme a esa Disposición Transitoria Primera esté en vigencia plena el Capítulo III del Título I de la Constitución de 1953, si debemos señalar claramente que esa Disposición Transitoria en ningún caso abarca la materia de Urbanismo. En efecto, dicha disposición señala textualmente que “mientras se dicten *las Leyes previstas* en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”, lo que no puede ser entendido como la remisión total a la Constitución de 1953 en cuanto se refiera al régimen y organización de las Municipalidades. En efecto, la interpretación racional de dicha disposición transitoria sólo puede ser, en nuestro criterio, la siguiente: el mantenimiento del sistema municipal regulado por la Constitución de 1953 y las Leyes dictadas conforme a ella, en cuanto ese régimen pueda ser modificado por las Leyes que prevé el Título I, Capítulo IV de la Constitución de 1961. Si se analiza el Articulado de ese Capítulo se observa que ahí están previstas las siguientes leyes: la Ley que determine qué órganos ejercerán la representación de los Municipios¹⁶; las Leyes Orgánicas Nacionales y las disposiciones legales de los Estados que desarrollen los principios constitucionales sobre organización de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia¹⁷; la Ley que determine la forma como habrán de ser impugnados los actos de los Municipios por ante los órganos jurisdiccionales¹⁸; la Ley que atribuya a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios¹⁹; la Ley que atribuya a los Municipios la posibilidad de imponer multas²⁰; la Ley que atribuya a los Municipios la posibilidad de crear impuestos, tasas y contribuciones

15 Artículo 29, Ordinal 2º y Artículo 30 de la Constitución.

16 Artículo 25.

17 Artículo 27.

18 Artículo 29.

19 Artículo 30.

20 Artículo 31, Ordinal 4º

especiales distintas a las ya establecidas en la Constitución²¹; la Ley que determine la enajenación de ejidos con fines de reforma agraria²²; la Ley que establezca los requisitos y limitaciones para el uso del Crédito Público por los Municipios²³.

Por tanto, estando previstas esas Leyes en el Capítulo IV del Título I de la Constitución es evidente la interpretación que debe dársele a la Disposición Transitoria Primera: “Mientras se dictan... (esas) Leyes... se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República” en lo que puedan esas Leyes afectar. Por tanto, todas aquéllas otras materias y atribuciones reguladas en la Constitución de 1961, para las cuales ella misma no ha previsto desarrollo alguno mediante Ley, están en plena vigencia conforme a sus normas, y no hay razón alguna para señalar que se regulan por la Constitución de 1953. La norma de Derecho Intertemporal por tanto, sólo se refiere a las materias para las cuales la Constitución prevé su regulación y desarrollo por Ley, no abarcando aquellas materias que la Constitución no somete a dicha regulación. En este sentido entonces es que debe ser interpretada la frase del Profesor Antonio Moles Caubet cuando expresa: “La primera de las Disposiciones Transitorias de la Constitución prescribe que, mientras no se dicten las Leyes previstas en el Capítulo IV, Título I de la misma, “se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”. Así se hace posible “La adaptación del Sistema actual al nuevo sistema establecido por la Constitución de 1961”, según se advierte en la Exposición de Motivos. Dicho en otras palabras: una norma de Derecho Intertemporal dispone que, *hasta la promulgación de las Leyes anunciadas*, continúe en vigencia **la parte** de la Constitución de 1953 y los preceptos legislativos complementarios *concernientes a tal extremo*”²⁴.

Por tanto, en materia de Urbanismo, para lo cual no hay Ley Especial prevista en el Capítulo IV, del Título I de la Constitución, es evidente que están en su plenitud de vigencia los Artículos 29 y 30 de la misma, correspondiendo entonces a los Municipios la libre gestión de dicha materia, sin intervención ni interferencia del Poder Nacional (como sí la consagraba el Artículo 21 de la Constitución de 1953) salvo en la forma prevista por el Artículo 136, Ordinal 14º de la propia Constitución, en cuanto al “establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”, es decir, en cuanto al establecimiento de normas para la elaboración de un Plan Nacional de Ordenación Urbana cuyo desarrollo y ejecución local corresponda a los Municipios.

Por tanto, y mientras no se dicten dichas normas, el Poder Nacional no puede intervenir en las competencias Municipales. De ahí que en nuestro criterio, las normas de la Resolución N° 5 del Ministerio de Obras Públicas del 26 de noviembre de 1946 que reglamentó las atribuciones de la Comisión Nacional de Urbanismo y que posteriormente correspondieron al mismo Ministerio de Obras Públicas por Decreto

21 Artículo 31, Ordinal 6º.

22 Artículo 32.

23 Artículo 33.

24 Vid. en Antonio Moles Caubet, “Los Límites de la Autonomía Municipal,” en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 26, pág. 10, Subrayado nuestro.

de 1957, y que establecían que correspondía a la misma “estudiar y aprobar los anteproyectos, normas, proyectos de ordenanzas, planes de ejecución y de financiamiento de urbanismo”, no tienen vigencia alguna. De ahí que no pueda sostenerse en nuestro criterio, que las Ordenanzas Municipales y Planes de Urbanismo deben ser aprobados actualmente por el Ministerio de Obras Públicas. Ello porque como quedó dicho el Urbanismo no está abarcado dentro de la norma de Derecho Intertemporal de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1961, y porque en todo caso, no sería razonable jurídicamente que una norma de Derecho Intertemporal permitiera la aplicación prioritaria de Resoluciones Ministeriales o Decretos Ejecutivos frente a la propia Constitución.

Como consecuencia, es necesario llevar a su real situación las competencias de los organismos nacionales que en alguna forma intervienen en la planificación urbanística, como la Dirección de Planeamiento Urbano del Ministerio de Obras Públicas; la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan); el Instituto Nacional de Obras Sanitarias; la Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; la Dirección de Conservación del Ministerio de Agricultura y Cría; la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas; el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Vialidad del Área Metropolitana de Caracas; el Banco Obrero con su División de Planificación y su División de Proyectos más las comisiones para la ejecución de Obras de Remodelación Urbana; la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones; la Dirección de Edificios del Ministerio de Obras Públicas; la Sección de Arquitectura del Ministerio de Educación. Asimismo es necesario llevar a su real situación las competencias de los diversos entes que tienen funciones de renovación urbana como la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad; así como las facultades de las empresas de servicios públicos como teléfonos (Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, (CANTV), Electricidad y Transporte Urbano. Asimismo es necesario en el Área Metropolitana de Caracas situar en sus exactas competencias los diferentes organismos municipales que intervienen en el planteamiento urbano de Caracas, tales como las Comisiones de Servicios Públicos y Urbanismo de los dos Concejos Municipales que actúan en el Área Metropolitana, las Oficinas de Ingeniería Municipal y las de Patentes de Industria y Comercio de ambos Municipios, y la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal y la Dirección de Planificación Urbana del Distrito Sucre del Estado Miranda²⁵.

Establecido entonces que el Urbanismo es una materia propia de la vida local, mientras no se dicten las normas nacionales previstas en el Artículo 136, ordinal 14º de la Constitución (Ley General de Ordenación Territorial), corresponde a las Municipalidades la libre gestión de dicha materia, y por tanto, corresponde a cada una de las Municipalidades que integran el Área Metropolitana de Caracas la libre gestión en materia de urbanismo dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Surge entonces con evidencia la necesidad de establecer un sistema de cooperación inter-

25 Vid. un comentario sobre la influencia de todos estos organismos en el descontrol urbano de Caracas en Roberto Armas Alfonso, “El Descontrol Urbano de Caracas,” *El Nacional*, 4ª pág. Edición de 23 de abril de 1967.

municipal en dicha materia en la zona metropolitana, que establezca como norma fundamental un organismo único y común de control urbano.

III. LA MANCOMUNIDAD EN MATERIA, DE PLANEAMIENTO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA

6. Anteriormente ya hemos señalado que mientras no se dicte la Ley que coordine las distintas jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana conforme se prevé en el artículo 11 de la Constitución, la cooperación intermunicipal puede hacerse mediante la constitución de una mancomunidad “para determinados fines” de la competencia de los Municipios, conforme al Artículo 28 de la propia Constitución, es decir, mediante “una asociación administrativa de Municipios para la realización de una finalidad concreta de su competencia, que les es común”²⁶. Siendo entonces en la actualidad el urbanismo una materia de la exclusiva competencia municipal, común a todas las municipalidades que tienen jurisdicción en el Área Metropolitana, es necesario coordinar sus diversas actividades mediante la constitución de una Mancomunidad para unificar los planes de urbanismo en esa zona.

7. En los países en los cuales el régimen local ha sido objeto de regulación por Ley Nacional, la Mancomunidad se presenta como entidad municipal distinta de las Municipalidades que la han formado, con personalidad jurídica propia distinta de aquellas y con competencia peculiar²⁷. En Venezuela, no habiéndose dictado aún la prevista Ley Orgánica del Poder Municipal, las Municipalidades no podrían crear *personas jurídicas de derecho público* distintas para desarrollar mancomunadamente una determinada competencia²⁸ como sería la cuestión urbanística. Siendo esto así habría que recurrir a la fórmula general asociativa mediante un contrato de carácter público para coordinar las referidas actividades. Esta fórmula asociativa podría dar origen a una persona jurídica pero de derecho privado cumpliéndose las normas del ordenamiento jurídico común en materia de asociaciones, o simplemente a un mecanismo de coordinación de competencias²⁹.

8. Estos recursos o formas asociativas de coordinación han sido por otra parte, una manifestación algo generalizada en el Derecho Comparado. En efecto, Luis G. Marques, al referirse al problema del Urbanismo en las Áreas Metropolitanas expresa lo siguiente:

“La falta de organismos coordinadores con facultades suficientes para actuar eficazmente en las zonas metropolitanas³⁰ ha sido una de las causas que

26 Cfr. Fernando Albi, *Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid 1960, pág. 57.

27 Vid. por ejemplo los artículos 10 y 29 de la Ley de Régimen local de España y el comentario de F. Albi, *Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales*, cit. págs. 57 y 58.

28 Cfr. Antonio Moles Caubet, “Los Límites de la Autonomía Municipal,” *loc. cit.*, págs. 21 y sigs.

29 Sobre las tendencias generales de estas asociaciones en el Mundo Hispánico, Vid. F. Albi. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid 1955, págs. 367 y sigs.

30 Que en el caso de Venezuela solo podrían ser establecidas por la Ley Especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución.

más han dificultado la planificación global de estas zonas. A veces se ha tratado de vencer esta dificultad creando comités consultivos u otros organismos administrativos de planificación. En Austria, por ejemplo, se constituyó en 1955 un Comité mixto conjunto de planificación de Viena y Austria inferior. En Dinamarca se ha creado una Junta Consultiva, compuesta por representantes del Municipio de Copenhague y de los municipios vecinos, y en el seno de la cual se examinan las cuestiones de interés común. En las zonas metropolitanas de Bélgica, la Confederación de Alcaldes (Burgomaes-tres) constituye *de facto* un organismo consultivo. Ahora bien, como las decisiones de estos organismos no tienen carácter obligatorio para ninguna de las autoridades locales interesadas, en principio sólo pueden lograr resultados eficaces cuando adoptan decisiones por unanimidad, lo cual limita sobremanera su valor práctico. Hasta ahora se han tomado muy pocas disposiciones para crear organismos metropolitanos o regionales encargados de llevar a la práctica los planes aprobados para una zona determinada. Como excepciones recientes pueden citarse la Unión de Asentamientos de la Cuenca Hullera del Ruhr, en la República Federal de Alemania, y la Administración Metropolitana de Toronto y Extrarradio del Gran Toronto, en el Canadá. La primera es una unión municipal en forma de corporación pública, y la segunda representa la aplicación de los principios federativos a la administración de las zonas metropolitanas”³¹.

9. En definitiva, en la situación actual venezolana, ante la ausencia de una Ley General de Ordenación Urbana de carácter general, y siendo las competencias en materia urbanística de estricto orden municipal, la coordinación en el Área Metropolitana debe hacerse mediante la constitución de una Mancomunidad, es decir, de una asociación de los Municipios que tienen jurisdicción en dicha zona, para la coordinación del Planeamiento Urbano. Esta mancomunidad sin embargo, ante la ausencia de una Ley Orgánica del Poder Municipal de carácter nacional, que regule la materia no podría tener personalidad jurídica de Derecho Público.

IV. CONCLUSIÓN

10. Como conclusión de lo anteriormente señalado podemos indicar lo siguiente:

A. En primer lugar y en ausencia de la Ley de coordinación prevista en el Artículo 11 de la Constitución, es necesario que las diversas Municipalidades que tienen jurisdicción en el Área Metropolitana suscriban un convenio público por el cual constituyan una Mancomunidad para coordinar los servicios de Planeamiento Urbano en la Zona Metropolitana. Por dicho convenio se acordaría la creación de una Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano entre todas las municipalidades, encargada de llevar a cabo las funciones en materia de Planeamiento Urbano que actualmente desarrollan las diversas Oficinas de las municipalidades que se van a mancomunar.

B. Como consecuencia de lo anterior, es necesario que todas las municipalidades que van a constituir la Mancomunidad sancionen una Ordenanza uniforme sobre Planeamiento Urbanístico en el Área Metropolitana, instituyendo órganos comunes

31 Luis G. Marques, “Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas,” *loc. cit.*, págs. 146 y 147.

de dirección y asesoría (Comisión Metropolitana de Urbanismo) y de ejecución (Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano).

C. En dicha Ordenanza se establecería la obligación para todos los organismos y empresas públicas o privadas, nacionales o municipales, de obtener del organismo intermunicipal de ejecución para realizar cualquier obra o construcción en el Área Metropolitana, el acuerdo previo de su conformidad con el Plan general intermunicipal de Planeamiento Urbanístico (Plan Piloto).

D. En todo caso, el Plan General intermunicipal de Planeamiento Urbanístico dictado por los Concejos Municipales mancomunados, sería obligatorio para todos los organismos y empresas públicas y privadas, nacionales o municipales, correspondiendo su elaboración y ejecución (Administración) a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

V. APÉNDICE.

La Comisión Reorganizadora de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal³², designada por el Concejo Municipal del mismo Distrito según acuerdo de fecha 5 de octubre de 1966, basándose en una Ponencia presentada por el autor de este trabajo, elaboró un Proyecto de Ordenanza sobre el Planeamiento Urbanístico en el Área Metropolitana de Caracas, el cual está inspirado en la orientación antes descrita.

Dicho Proyecto fue estudiado posteriormente por la Comisión Especial para la Integración del Área Metropolitana de Caracas³³, designada por los Presidentes de los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda y por los Gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda en fecha 5 de abril de 1967. Como resultado de este estudio se le hicieron al referido Proyecto diversas modificaciones para adaptarlo definitivamente a la idea de la Mancomunidad, habiéndose presentado como consecuencia a las Administraciones Municipales de Caracas, en agosto de 1967, el siguiente:

**PROYECTO DE CONVENIO SOBRE
LA MANCOMUNIDAD EN MATERIA DE ORDENACIÓN
URBANÍSTICA DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS**

Entre la Municipalidad del Distrito Federal, representada en este acto por el Gobernador del Distrito Federal, Dr. Raúl Valera, y la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, representada por el Presidente del Concejo Municipal de dicho Distrito, Dr. Francisco Díaz Chávez, por la otra, en atención a que los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda en sesiones de junio de 1967, han aprobado la suscripción del presente convenio y sancionado la Ordenanza en él contenida;

32 Integrada por los Arquitectos: Víctor Fossi, Tomás Sanabria, Bernardo Borges, Hasso Olbrich, Omer Lares y Francisco Pimentel; Ingenieros: Luis E. Morasso S., José Yaber, Francisco Díaz Chávez y Juan Sananez; y por el Abogado: Dr. Allan-Randolph Brewer-Carías.

33 Integrada por los Doctores Julio Castro Guevara y Allan-R. Brewer Carías en representación del Distrito Federal y por los Doctores Frank Arreaza y Joaquín Marta Sosa en representación del Distrito Sucre del Estado Miranda.

CONSIDERANDO:

Que el Valle de Caracas constituye una unidad topográfica y que el incremento demográfico y urbanístico del Departamento Libertador del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, unido a la interinfluencia de sus actividades y servicios, ha provocado la ruptura real de los límites político-territoriales establecidos en esta Zona;

CONSIDERANDO:

Que esa situación objetiva ha creado actividades económicas complementarias, descentralización industrial, movilidad de población, medios de comunicación comunes, incremento del proceso de urbanización, común desarrollo arquitectónico y, sobre todo, una gran comunidad de intereses generales, lo que convierte esta zona en una unidad social de población, economía, cultura, arquitectura y urbanismo;

CONSIDERANDO:

Que ello origina una unidad regional bajo la forma de Área Metropolitana, cuyo desarrollo y extensión tiende a ampliarse de manera acelerada;

CONSIDERANDO:

Que en el desarrollo de esa Área Metropolitana de Caracas, uno de los factores problemáticos más graves lo representa la explosión urbanística, lo que determina la necesidad de orientarlo y controlarlo a fin de que se produzca de manera armónica e integral, en razón de su elevado interés público;

CONSIDERANDO:

Que este desarrollo urbanístico no se limitará a la zona del Departamento Libertador del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, ya que su tendencia es la de extenderse hacia límites cada vez más amplios;

CONSIDERANDO:

Que la magnitud e importancia del problema urbanístico hace perentorio el establecimiento de convenios, entre los Distritos incluidos en el Área Metropolitana de Caracas, que permitan la planificación del desarrollo de la región como un todo, mediante instrumentos legales y técnicos idóneos;

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Nacional en su artículo 28 prevé la formación de mancomunidades entre los Concejos Municipales, en razón de su conveniencia para enfrentar de manera integral los distintos problemas que plantea el desarrollo dinámico de las comunidades locales;

Se ha celebrado el Convenio contenido en las cláusulas siguientes:

CLAUSULA PRIMERA. Ambas Municipalidades, sin perjuicio de sus respectivas autonomías, crean una Mancomunidad con la finalidad de establecer y mantener en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbanística del Área Metropolitana de Caracas.

CLAUSULA SEGUNDA. Se comprometen a excitar oportunamente a los demás Concejos Municipales, con jurisdicción en zonas que, por su naturaleza y ubicación, sean susceptibles de formar parte de esta. Región Metropolitana, a integrarse en la Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas.

CLAUSULA TERCERA. El ordenamiento jurídico básico de la Mancomunidad a que se refiere la Cláusula Primera, estará constituido por la siguiente Ordenanza sobre Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas.

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

ARTICULO 1º. Todo lo relativo a la ordenación urbanística en el Área Metropolitana de Caracas se regirá por esta Ordenanza y por las Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos que conforme a ella dicten los Concejos Municipales de las Municipalidades que la integran.

ARTICULO 2º. A los efectos del Planeamiento Urbanístico regulado por esta Ordenanza y de la mancomunidad constituida en materia de urbanismo, integra el Área Metropolitana de Caracas el territorio formado por el Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda.

UNICO. Las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre podrán celebrar con las demás Municipalidades que se incorporen al planeamiento urbanístico del Área Metropolitana de Caracas, los acuerdos necesarios para la integración en la Mancomunidad que se establece en materia de Urbanismo, con vista a la realización de un Plan General de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas.

ARTICULO 3º. La competencia urbanística de las Municipalidades comprende:

- 1) El planeamiento urbanístico, que corresponde a la elaboración, aprobación y ejecución de planes territoriales o especiales.
- 2) La regulación del régimen urbanístico del suelo y en tal sentido establecerá los usos del mismo en función de los requerimientos de interés público y social.
- 3) El control del desarrollo urbanístico para cuyo fin autorizará y fiscalizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes y ordenanzas de urbanismo e impondrá las sanciones a que haya lugar.
- 4) El fomento del desarrollo urbanístico.
- 5) El ejercicio de todas aquellas otras actividades propias de la competencia Municipal en materia de urbanismo, de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

UNICO: A los efectos de la presente Ordenanza, el término “desarrollo urbanístico”, comprende en cualquier tipo de área urbana, suburbana o rural: la parcelación o reparcelación del suelo; la ejecución de cualquier tipo de edificaciones, vías o servicios; y el cambio de uso o destino de terrenos o edificaciones.

ARTICULO 4º. Las disposiciones de esta Ordenanza y las que se deriven de los actos realizados conforme a ella, no limitarán las facultades que correspondan al Poder Nacional o al Poder Estatal conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas constitucionalmente a su competencia.

Sin embargo, no podrán efectuarse obras ni actividades que directa o indirectamente impidan o dificulten el cumplimiento de los planes y Ordenanzas vigentes. En consecuencia, los diferentes organismos deben obtener, antes de iniciar las obras proyectadas, la aprobación previa de la Oficina Metropolitana de Urbanismo, a fin de no entorpecer con el racional desarrollo de los planes.

TITULO II
DE LA AUTORIDAD URBANÍSTICA MUNICIPAL
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 5°. El ejercicio de la autoridad urbanística Municipal está asignado a los siguientes organismos:

1) El Concejo Municipal del Distrito Federal, el Concejo Municipal del Distrito Sucre y los Concejos Municipales de las Municipalidades que se integren al planeamiento urbanístico del Área Metropolitana de Caracas.

2) La Comisión Metropolitana de Urbanismo.

3) La Oficina Metropolitana de Urbanismo y demás organismos coadyuvantes.

CAPITULO II
DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

ARTICULO 6°. El Concejo Municipal del Distrito Federal, el Concejo Municipal del Distrito Sucre y los Concejos Municipales de las Municipalidades que se integren al planeamiento urbanístico del Área Metropolitana de Caracas, como máximas autoridades en materia de urbanismo, tendrán competencia para aprobar y promulgar el Plan de Ordenación Urbanística y las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones previstos en el mismo.

Las sesiones de los Concejos Municipales integrados al planeamiento urbanístico del Área Metropolitana de Caracas, en las cuales se discuta y sancione el Plan General de Ordenación Urbanística, se harán en forma conjunta y serán presididas por los Presidentes de los Concejos Municipales de ambos Distritos.

Para la validez de los respectivos acuerdos se requerirá el voto favorable de las mayorías absolutas en cada uno de los Concejos y en lo demás se seguirá el régimen parlamentario del Congreso Nacional, en cuanto sea aplicable.

CAPITULO III
DE LA COMISIÓN METROPOLITANA DE URBANISMO

ARTICULO 7°. La Comisión Metropolitana de Urbanismo es el máximo organismo directivo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbanística del Área Metropolitana de Caracas.

ARTICULO 8°. Es competencia de la Comisión Metropolitana de Urbanismo:

a) Fijar las directivas generales de la labor que deba desarrollar la Oficina Metropolitana de Urbanismo.

b) Dictaminar sobre el Proyecto de Plan General de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y sobre las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones previstos en el mismo, antes de que sean sometidos a la aprobación de los respectivos Concejos Municipales por la Oficina Metropolitana de Urbanismo.

c) Dictaminar sobre los proyectos de modificaciones, actualizaciones y revisiones al Plan General de Ordenación Urbanística de Caracas y sobre los planes parciales o especiales.

d) Dictaminar en el caso previsto en el Art. 1 y en el Parágrafo Unico del Art. 2

de esta Ordenanza, sobre los proyectos de Ordenanzas y Acuerdos de los Concejos Municipales que integran el Área Metropolitana de Caracas, antes de que sean discutidos y aprobados por los mismos.

e) Presentar a los Concejos Municipales en el mes de octubre de cada año, el Proyecto de Presupuesto de la Comisión y de la Oficina Metropolitana de Urbanismo para el ejercicio fiscal siguiente.

f) Presentar a los Concejos Municipales respectivos, en el mes de enero de cada año, un informe pormenorizado de las labores realizadas por la Comisión y de la ejecución del Presupuesto asignado.

g) Promover y realizar las consultas públicas sobre los proyectos de planes que le someta la Oficina Metropolitana de Urbanismo para conocer la opinión de los entes interesados, públicos o privados de la comunidad.

h) Conocer en alzada de los recursos interpuestos contra las decisiones dictadas por el Director de la Oficina Metropolitana de Urbanismo y decidir sobre los mismos, en el lapso de tres (3) meses.

i) Dictar su Reglamento Interno y de Debates,

j) Las otras competencias que determine esta Ordenanza y los demás actos generales que se dicten.

PARÁGRAFO ÚNICO: Contra las decisiones dictadas en el conocimiento de los recursos a que se refiere la letra “h” de este Artículo, podrá interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo por ante los Tribunales competentes. Se entenderá denegada toda solicitud al transcurrir el lapso señalado en la letra “h”, de este Artículo, contado desde la fecha de recibo del expediente, sin que haya sido decidido el recurso.

ARTICULO 9º. La Comisión Metropolitana de Urbanismo se integrará con seis profesionales de reconocida competencia en materia de urbanismo. A tal efecto el Concejo Municipal del Distrito Federal remitirá al Gobernador, para la designación original y cuando venza el período establecido en este artículo, tres ternas de candidatos para que éste designe de cada una de ellas un principal y un suplente. Los otros tres y sus respectivos suplentes, serán nombrados por el Concejo Municipal del Distrito Sucre, conforme lo establezca el Código Orgánico del Poder Municipal del Estado Miranda. Igual procedimiento se observará en caso de vacante absoluta de algún principal. Sin embargo, los miembros nombrados no se considerarán representantes de las Municipalidades que los hayan designado, sino de la Mancomunidad.

PARÁGRAFO PRIMERO. En los acuerdos para integración de nuevas municipalidades a la Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, se establecerá su participación en la Comisión Metropolitana de Urbanismo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los miembros de la Comisión Metropolitana de Urbanismo durarán cinco (5) años en sus funciones pudiendo ser reelectos.

PARÁGRAFO TERCERO. Cualquier miembro de la Comisión Metropolitana de Urbanismo podrá ser destituido por quien lo designó en los casos de falta de idoneidad, inasistencia injustificada a la mitad de las sesiones que se convoquen en un lapso de 30 días, o cualquier otra causa grave.

ARTICULO 10. La Comisión designará de su seno un Presidente y un Secreta-

rio, siendo atribuciones del primero:

- a) Presidir las sesiones de la misma.
- b) Suscribir sus comunicaciones.
- c) Ordenar las convocatorias para las reuniones de la Comisión y convocar a los respectivos suplentes en los casos de ausencia del principal.
- d) Participar lo conducente al organismo respectivo en los casos previstos en el Parágrafo Tercero del artículo anterior.

ARTICULO 11. Los miembros de la Comisión Metropolitana de Urbanismo no tendrán el carácter de funcionarios públicos, pero percibirán por concepto de honorarios la cantidad que se fije en los presupuestos de las instituciones que los designen.

ARTICULO 12. La Comisión Metropolitana de Urbanismo tomará sus decisiones por mayoría de votos y sesionará por lo menos una vez a la semana, y el quórum será de las dos terceras partes del número total de sus miembros.

De toda reunión de la misma se levantará Acta detallada que deberá ser autorizada con la firma del Presidente y del Secretario.

PARÁGRAFO UNICO: El Director de la Oficina Metropolitana de Urbanismo asistirá a las sesiones de la Comisión, teniendo derecho a. voz, pero sin voto.

CAPITULO IV DE LA OFICINA METROPOLITANA DE URBANISMO

ARTICULO 13. La Oficina Metropolitana de Urbanismo es el máximo organismo ejecutivo en materia de urbanismo en el Área Metropolitana de Caracas.

ARTICULO 14. Es competencia de la Oficina Metropolitana de Urbanismo:

- a) La elaboración del Plan General de Ordenación Urbanística de Caracas y la realización de todos los estudios y trabajos necesarios para ello;
- b) La elaboración de las actualizaciones y modificaciones parciales del Plan General y la realización de todos los estudios y trabajos necesarios para ello;
- c) La revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Caracas en los lapsos establecidos en esta Ordenanza;
- d) La vigilancia y el control de la ejecución del Plan General y de los programas derivados, exigiendo el cumplimiento de los mismos y el de las Ordenanzas aplicables;
- e) La elaboración de planes parciales y especiales de urbanismo y de sus respectivos programas de actuación.
- f) Preparar y revisar las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que normen el desarrollo urbanístico del Área Metropolitana de Caracas a fin de presentarlos para su estudio a las Municipalidades que la integran;
- g) Preparar el Proyecto de Presupuesto de la Oficina para el ejercicio fiscal siguiente, el cual deberá presentar a la Comisión Metropolitana de Urbanismo en la primera quincena de septiembre de cada año;

h) Evacuar las consultas que sobre los Planes e Instrumentos legales a que se refieren los ordinales anteriores, le sean hechas por los organismos y empresas públicas y privadas y por los particulares;

i) Estimular el interés público a fin de lograr de los individuos e instituciones privadas, su cooperación para la mejor realización de los planes de urbanismo;

j) Recomendar a los Organismos Nacionales y Municipales competentes, así como a las Instituciones de Renovación Urbana, la realización de actividades e inversiones necesarias para el desarrollo urbanístico del Área Metropolitana de Caracas;

k) Recomendar previa opinión favorable de la C.M.U. a los organismos competentes la adopción de medidas que estimulen o restrinjan la actividad de los individuos o instituciones privadas para la mejor orientación y realización de los planes de urbanismo;

l) Las otras atribuciones que le señale esta Ordenanza y las demás disposiciones de carácter general.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Oficina Metropolitana de Urbanismo podrá delegar en los organismos coadyuvantes que se establezcan en otras ordenanzas municipales y en los acuerdos previstos en el artículo 2° de esta Ordenanza el ejercicio de algunas de las atribuciones señaladas en los ordinales d) y h) de este artículo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Oficina Metropolitana de Urbanismo estará integrada por las Divisiones y Secciones que determine la Comisión Metropolitana de Urbanismo y por el personal técnico y administrativo que designe el Director de la Oficina Metropolitana de Urbanismo conforme al Presupuesto de la misma.

ARTICULO 15. La Dirección de la Oficina estará a cargo de un Director y de un Sub-Director, quienes serán funcionarios a dedicación exclusiva y profesionales de reconocida competencia en materia de urbanismo, designados por la Comisión Metropolitana de Urbanismo.

El Sub-Director suplirá las faltas temporales del Director.

ARTICULO 16. El Director de la Oficina Metropolitana de Urbanismo dirigirá la ejecución del Presupuesto de Gastos asignado a la Comisión y a la Oficina y rendirá cuenta anual de su gestión, en la primera quincena de enero de cada año, a la Comisión.

ARTICULO 17. Toda decisión de la Oficina Metropolitana de Urbanismo deberá ser suficientemente razonada.

ARTICULO 18. El Director de la Oficina Metropolitana de Urbanismo será el único funcionario autorizado para firmar por ella.

Sin embargo, y previa aprobación de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, podrá delegarse en el Sub-Director y en los Jefes de División de la Oficina, la resolución y firma de determinados asuntos.

Las decisiones dictadas y firmadas por delegación, se considerarán decisiones de la Dirección de la Oficina, a los efectos de la interposición de los recursos pertinentes.

ARTICULO 19. De toda decisión de la Oficina Metropolitana de Urbanismo, podrá interponerse el recurso jerárquico por ante la Comisión Metropolitana de Urbanismo, dentro del lapso de quince (15) días contados a partir de la notificación de la misma al interesado, exponiéndose razonadamente los fundamentos del recurso. Se entenderá denegada toda solicitud, al transcurrir tres (3) meses, desde la fecha de su entrega sin haber sido resuelta.

Interpuesto el recurso correspondiente, la Oficina Metropolitana de Urbanismo deberá enviar el expediente dentro de los veinte (20) días siguientes a la Comisión Metropolitana de Urbanismo, a los efectos del conocimiento del recurso, pero podrá dentro de ese lapso, reconsiderar su decisión.

Si como resultado de la reconsideración, se satisfacer a la pretensión del recurrente, así se le hará saber y no se dará curso al recurso.

TITULO III
DE LOS PLANES DE URBANISMO
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 20. El planeamiento urbanístico comprende la elaboración, aprobación y ejecución de planes territoriales, referidos a las diferentes zonas del Área Metropolitana, y de planes especiales, referidos a las diferentes actividades que se quieran regular. Son planes territoriales, el Plan General de Ordenación Urbanística referido a toda el Área Metropolitana, los planes parciales, referidos a diferentes zonas del Área Metropolitana y los proyectos de urbanización. Son planes especiales, aquellos que con tal carácter acuerden los Concejos Municipales, a solicitud de la Oficina Metropolitana de Urbanismo y previo dictamen de la Comisión Metropolitana de Urbanismo para la protección del paisaje, la conservación del acervo histórico, el saneamiento de poblaciones, el establecimiento de zonas recreacionales o cualesquiera otras finalidades análogas.

ARTICULO 21. Los planes territoriales y especiales y sus respectivas normas y ordenanzas, una vez aprobados, tendrán vigencia hasta tanto no sean legalmente sustituidos o modificados. Cualquier reforma introducida en ellos, así como aquellas que afecten a cualquiera de sus elementos, se sujetará a los mismos trámites establecidos para su formación.

ARTICULO 22. El Plan General de Ordenación Urbanística contendrá:

- a) La delimitación precisa de las áreas urbanas, sub-urbanas y rurales;
- b) La división en zonas del territorio del Área Metropolitana, determinando para cada una de ellas, las características peculiares exigibles a las edificaciones;
- c) El señalamiento de las zonas destinadas a residencia y a otros usos;
- d) La indicación de los espacios reservados a áreas verdes;
- e) El trazado de las vías que se deban crear, conservar o modificar;
- f) El programa de desarrollo con expresión de las etapas y de los plazos previstos;
- g) El estudio económico-financiero que justifique las posibilidades reales de la

ejecución del Plan:

h) El dictamen jurídico que acredite la licitud de los poderes ejercidos y la salvaguarda debida a la propiedad privada;

i) Los demás elementos complementarios que se precisen, especialmente los que determinen las normas y procedimientos técnicos coordinados y unificados por el Poder Nacional de acuerdo con la Constitución y las leyes.

ARTICULO 23. Los demás planes territoriales y los planes especiales contendrán aquellos elementos que establezca la Oficina Metropolitana de Urbanismo, previo dictamen de la Comisión Metropolitana de Urbanismo.

ARTICULO 24. Se considera de utilidad pública municipal. la ejecución del Plan General de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, de los Planes Territoriales y de los Planes Especiales aprobados por los respectivos Concejos Municipales conforme a esta Ordenanza.

CAPITULO II

DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL

ARTICULO 25. Conforme a lo establecido en el Art. 14 de esta Ordenanza, corresponde a la Oficina Metropolitana de Urbanismo, la realización de todos los estudios y trabajos tendientes a la elaboración del Proyecto de Plan General de Ordenación Urbanística de Caracas, así como su actualización y revisión.

ARTICULO 26. La Oficina Metropolitana de Urbanismo deberá solicitar para la elaboración del Plan General, la participación y colaboración de los organismos y empresas públicas que realicen actividades conexas, directa o indirectamente con la Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, especialmente del Ministerio de Obras Públicas y de la Oficina de Coordinación y Planificación de la República (CORDIPLAN); así mismo deberá coordinar sus actividades con dichos organismos y empresas.

ARTICULO 27. El Plan General deberá estar coordinado o integrado dentro de los planes nacionales o regionales de ordenación territorial que se establezcan por los organismos competentes.

ARTICULO 28. El Proyecto de Plan General que elabore la Oficina Metropolitana de Urbanismo deberá constar del material gráfico y de la reglamentación y explicación necesarias para su comprensión.

ARTICULO 29. Una vez elaborado el Proyecto de Plan General por la Oficina Metropolitana de Urbanismo, deberá ser sometido al conocimiento de la Comisión Metropolitana de Urbanismo.

El dictamen de la Comisión a que se refiere el artículo 8° de esta Ordenanza deberá emitirse, previo el procedimiento establecido en los artículos siguientes, en el lapso de seis (6) meses contados a partir de la recepción del mismo por la Comisión.

ARTICULO 30. En los dos primeros meses del lapso a que se refiere el artículo anterior, la Comisión deberá exponer el Proyecto de Plan General a información o consulta pública, en cuyo transcurso cualquier organismo o empresa, público o privado, y en general cualquier interesado, podrá hacer las observaciones que estimen oportunas.

La Comisión examinará las alegaciones aducidas y remitirá todas las observaciones recibidas junto con las suyas, a la Oficina Metropolitana de Urbanismo en el transcurso del siguiente mes.

ARTICULO 31. La Oficina Metropolitana de Urbanismo estudiará las observaciones que le fueren remitidas conforme se determina en el artículo anterior, propondrá las modificaciones del proyecto original que considere pertinentes y acompañado de una explicación razonada, devolverá el expediente a la Comisión Metropolitana de Urbanismo, en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la recepción del mismo.

ARTICULO 32. La Comisión Metropolitana de Urbanismo, estudiado el expediente a que se refiere el artículo anterior emitirá su dictamen y lo remitirá con todos sus recaudos a los respectivos Concejos Municipales que tienen jurisdicción en el Área Metropolitana de Caracas para su aprobación, antes del vencimiento del lapso previsto en el artículo 29.

CAPITULO III

DE LA APROBACIÓN DEL PLAN GENERAL

ARTICULO 33. Dentro del lapso de tres (3) meses contados a partir de la recepción del Proyecto del Plan General, los Concejos Municipales integrados al planeamiento urbanístico del Área Metropolitana de Caracas deberán decidir sobre la aprobación del mismo, conforme a lo previsto en el artículo 6° de esta Ordenanza.

ARTICULO 34. Contra los actos de los Concejos Municipales aprobatorios del Plan General, así como de sus modificaciones, actualizaciones y revisiones, podrá interponerse por cualquier interesado, el recurso contencioso-administrativo de anulación correspondiente, por ante los Tribunales competentes.

ARTICULO 35. El Plan General, una vez aprobado, tendrá vigencia indefinida.

Sin embargo la Oficina Metropolitana de Urbanismo revisará quinquenalmente el programa de desarrollo del Plan General y lo someterá a los Concejos Municipales conforme a lo previsto en el Capítulo anterior.

ARTICULO 36. Todos los actos de los Concejos Municipales relacionados con el Plan General, deberán publicarse en sus respectivas Gacetas Municipales.

CAPITULO IV

DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN GENERAL

ARTICULO 37. Tanto el Plan General, como sus modificaciones, actualizaciones o revisiones, entrarán en vigencia una vez publicada la aprobación de los Concejos Municipales en las Gacetas Municipales respectivas.

ARTICULO 38. El Plan General, sus modificaciones, actualizaciones y revisiones, serán públicos, pudiendo cualquier persona consultarlos e informarse en la Oficina Metropolitana de Urbanismo.

Todo interesado tendrá el derecho a que la Oficina Metropolitana de Urbanismo le indique por escrito, en el plazo de un (1) mes, el régimen aplicable a una zona o a un inmueble determinado.

ARTICULO 39. En el Área Metropolitana de Caracas no podrá realizarse ningún desarrollo urbanístico sin la obtención del acuerdo previo de la Oficina Metropolitana de Urbanismo sobre su conformidad con el Plan General y con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables.

En consecuencia, la Oficina Metropolitana de Urbanismo deberá dar su acuerdo previo a toda tramitación de permisos para parcelamientos, movimientos de tierra y cambios de uso o destino de terreno o edificaciones.

Así mismo velará porque sus organismos coadyuvantes en la concesión de permisos para obras de nueva planta, modificaciones de estructura o aspecto exterior de las edificaciones y demoliciones y colocación de carteles visibles desde la vía pública, observen estrictamente los lineamientos generales establecidos en los planes de desarrollo urbanístico.

Serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno, los permisos otorgados contraviniendo el Plan General en vigencia, o bien las prohibiciones legales.

ARTICULO 40. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General, si resultaren disconformes con él, se considerarán como de “USO NO CONFORME”.

En consecuencia, no podrán efectuarse en ellos obras de consolidación, ni de ampliación o de nueva planta hasta tanto se adapten al Plan General aprobado. Se permitirán sólo las pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, el ornato, la seguridad y las imprescindibles para la conservación del mismo.

UNICO: Sin embargo, cuando la expropiación no estuviese prevista para efectuarse en los próximos diez (10) años, la Oficina Metropolitana de Urbanismo, previa opinión de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, podrá autorizar determinadas obras provisionales en edificios, instalaciones y solares, siempre que se enmarquen dentro de los objetivos generales del Plan y no encarezcan u obstaculicen la expropiación futura.

ARTICULO 41. El Programa de Desarrollo del Plan General fijará el orden de prioridad de las realizaciones, refiriéndolas a sus respectivos plazos.

Las declaraciones de prioridad tendrán como único objeto, dirigir y encauzar el desarrollo urbanístico hacia sectores más convenientes en un mismo nivel de intereses públicos. Los respectivos Concejos Municipales podrán modificar el orden, siempre por motivo de utilidad general, oída previamente la opinión de la Comisión Metropolitana de Urbanismo.

ARTICULO 42. Fundándose en motivos de interés turístico o estético, los Concejos Municipales podrán acordar, con el asesoramiento de la Oficina Metropolitana de Urbanismo, que se efectúen las obras de conservación y las reformas adecuadas en fachadas o espacios visibles aún cuando no se encuentren previamente incluidas en el Plan General.

ARTICULO 43. Se derogan la Ordenanza sobre Organismos Municipales de Planeamiento Urbano del Distrito Federal de fecha 3 de febrero de 1960, y todos los demás acuerdos y actos emanados de los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda que contradigan las disposiciones de la presente Ordenanza.

CLAUSULA CUARTA. Los presupuestos de gastos de los organismos de planificación urbanística previstos en la anterior Ordenanza, una vez aprobados por las Municipalidades, serán sufragados por las partes contratantes así: el sesenta por ciento (60 %) o el sesenta y seis por ciento (66%), por la Municipalidad del Distrito Federal y el cuarenta por ciento (40%) (o el treinta y cuatro por ciento (34%) restante por la Municipalidad del Distrito Sucre. Ambas partes tomarán las providencias legales necesarias para el oportuno pago de las cuotas que a cada una correspondan.

CLAUSULA QUINTA. Los remanentes del Presupuesto que se produzcan al final de cada ejercicio, serán utilizados por las Municipalidades de común acuerdo, en proyectos urbanísticos de interés común.

CLAUSULA SEXTA. Las Contralorías Municipales de ambos Distritos, de común acuerdo, efectuarán las auditorías que juzguen convenientes a fin de constatar la sinceridad y legalidad de la ejecución del Presupuesto de la Comisión y de la Oficina Metropolitana de Urbanismo. Igualmente determinarán el monto y aprobarán la caución que debe prestar el Director de la Oficina Metropolitana de Urbanismo, antes de tomar posesión de su cargo.

CLAUSULA SÉPTIMA. El presente convenio tendrá duración indefinida; pero cualquiera de las partes podrá darlo por terminado con el voto favorable de las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Concejo. La resolución no entrará en vigencia sino seis meses después del respectivo acuerdo. En tal caso las Municipalidades se entenderán sobre el destino o indemnización del personal y bienes de la Oficina Metropolitana de Urbanismo.

CLAUSULA OCTAVA. Este convenio y la Ordenanza en él contenida entrará en vigor a los dos meses después de su firma, lapso dentro del cual deberá ser publicado en las Gacetas Municipales de ambos Distritos.

**OCTAVA PARTE.
SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TRANSITO
Y TRANSPORTE**

**Capítulo XIX
RÉGIMEN GENERAL DEL TRANSPORTE
Y TRÁNSITO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE
CARACAS**

**Sección Primera: PROYECTO DE LEY DE COORDINACIÓN
DEL TRANSPORTE, TRÁNSITO Y CIRCULACIÓN EN EL
ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (Octubre 1971)***

Texto elaborado tomando en consideración los siguientes documentos: el Informe de 15 de junio de 1970 preparado en el Ministerio de Obras Públicas por el Dr. Antonio Moles Caubet; el Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte Colectivo en el Area Metropolitana de Caracas”, elaborado en la Oficina Ministerial de Transporte en 1971; y el “Anteproyecto de Ley disponiendo la construcción, instalación y funcionamiento del Metro de Caracas”, elaborado en el Ministerio de Obras Públicas por Antonio Moles Caubet, Lorenzo Azpurua Marturet y José González Lander. El texto que se incluye aquí fue aprobado por el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública de la Procuraduría General de la República en 1971.

* Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, *Aspectos institucionales del transporte y tránsito en el Área Metropolitana de Caracas* (con Prólogo de Antonio Moles Caubet), Fondo Editorial Común, Caracas 1971

El proyecto estuvo precedido de la siguiente Nota Informativa: “El anteproyecto de “Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas” que se adjunta, busca regular íntegramente la problemática del transporte colectivo y del tránsito y circulación en el Área Metropolitana de Caracas”. Constitucionalmente, las competencias en materia de transporte urbano, tránsito y circulación, puede decirse que son concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal.

Por ello, una ley nacional como la proyectada tiene en cuenta la manifestación de voluntad de las municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda emitida por sendos Acuerdos N° 4476 de 22 de agosto de 1967 y N° 20 de 26 de agosto de 1968, respectivamente, en los cuales solicitaron “del Poder Nacional, la creación con carácter urgente, de una entidad con personalidad jurídica de derecho público, con facultades de Autoridad Metropolitana de Transporte, en cuya dirección tengan igual participación tanto el Ejecutivo Nacional como cada una de las dos Municipalidades que integran actualmente el Área Metropolitana de Caracas. Dicha entidad deberá tener la responsabilidad de la planificación, dirección y ejecución de la política de transporte y circulación en el Área Metropolitana. Dada la participación que en la misma tendrían tanto la República como las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Área Metropolitana, dicha entidad sería la máxima autoridad en materia de transporte en la zona.

En virtud de ello, las Municipalidades señaladas en los referidos Acuerdos declararon su voluntad: “de adherirse al referido organismo o Autoridad Metropolitana de Transporte, e iniciar los estudios necesarios para determinar el alcance y las medidas de la participación en la entidad cuya creación se propone al Poder Nacional.”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

DECRETA

la siguiente:

LEY DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1. La presente ley regula todo lo relativo al régimen de planificación, organización, dirección, coordinación, operación y control del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas.

Artículo 2. Se declara de utilidad pública y de interés social lo referente al transporte, tránsito y circulación y, en particular, la ejecución de toda clase de obras de superficie o subterráneas del sistema metropolitano de transporte.

Artículo 3. A los fines de la presente ley, el Ejecutivo Nacional determinará el ámbito del área metropolitana de Caracas y promoverá la adhesión de otras Municipalidades de la Región Capital, a la Administración Metropolitana de Transporte.

TITULO II DE LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 4. Se crea la Administración Metropolitana de Transporte con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional.

Artículo 5. La Administración Metropolitana de Transporte tendrá competencia en todo lo relativo a la planificación, organización, dirección, coordinación, regulación y control del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas.

Artículo 6. El patrimonio de la Administración Metropolitana de Transporte estará integrado por los siguientes bienes:

1) Los que actualmente están afectados al funcionamiento de la Oficina Ministerial de Transporte que determine el Ejecutivo Nacional, así como los que se le incorporen o adquieran por cualquier título.

2) Las cantidades percibidas por concepto de tasas, precios y cánones por el uso de instalaciones, y por los demás servicios que preste con motivo del transporte y tránsito terrestre en el área metropolitana de Caracas y las que le fueren transferidas en virtud de leyes y ordenanzas municipales.

3) Los ingresos por concesiones y autorizaciones.

4) Los ingresos provenientes de la aplicación de las sanciones establecidas en la presente ley.

5) Los intereses y dividendos por cualquier título.

6) El producto obtenido en operaciones y negociaciones que realice.

7) Las subvenciones y donaciones.

8) Los aportes establecidos en la Ley de Presupuesto y en las respectivas ordenanzas de presupuesto de las municipalidades, y

9) Cualquier otro ingreso autorizado por leyes, reglamentos y ordenanzas.

Artículo 7. La Administración Metropolitana de Transporte tendrá las prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye al Fisco Nacional, gozará de inmunidad tributaria y estará exenta de todos los impuestos, tasas y contribuciones.

Artículo 8. La Administración Metropolitana de Transporte estará regida por un Consejo Metropolitano de Transporte y por un Director General.

CAPITULO II *Del Consejo Metropolitano de Transporte*

Artículo 9. El Consejo Metropolitano de Transporte estará integrado por el Director General quien lo presidirá y por sendos representantes de los Ministros de Obras Públicas y de Comunicaciones; del Gobernador del Distrito Federal y de las Municipalidades del área metropolitana de Caracas que designen los respectivos Concejos.

Las faltas temporales o accidentales de los miembros del Consejo Metropolitano de Transporte serán suplidas en la forma que determine el reglamento de la presente ley.

Artículo 10. El Consejo Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones:

- 1) Aprobar los planes de transporte y tránsito del área metropolitana de Caracas y los planes y programas de inversiones;
- 2) Establecer las normas conforme a las cuales deben ser ejecutados los planes de transporte y tránsito del área metropolitana de Caracas.
- 3) Aprobar el otorgamiento y revocación de las concesiones de transporte que deba realizar la Oficina Metropolitana de Transporte.
- 4) Establecer y modificar las tarifas de los servicios de transporte colectivo, los de estacionamientos públicos y privados y las derivadas del uso de instalaciones destinadas al transporte.
- 5) Aprobar el presupuesto anual de la Administración Metropolitana de Transporte a propuesta del Director General.
- 6) Dictar las normas que requiera la organización y el funcionamiento del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas; y
- 7) Dictar su reglamento interno.

Artículo 11. El Consejo Metropolitano de Transporte estará asesorado por una Junta Consultiva del Transporte Metropolitano, integrada por especialistas calificados en transporte y tránsito, por representantes de empresas prestadoras del servicio y por representantes de los usuarios, designados en la forma que determine el reglamento de la presente ley.

CAPITULO III

De la Oficina Metropolitana de Transporte

Artículo 12. La Oficina Metropolitana de Transporte será la máxima autoridad ejecutiva del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas. Esta Oficina estará dirigida por el Director General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y contará con el personal técnico, administrativo y subalterno que sea necesario para su funcionamiento. El Presidente de la República designará igualmente al Subdirector General quien asistirá y suplirá al Director General en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 13. Corresponde a la Oficina Metropolitana de Transporte;

- 1) Adoptar las decisiones tendientes a la regulación del transporte, tránsito y circulación.
- 2) Determinar los servicios de transporte colectivo necesarios y otorgar y revocar las correspondientes concesiones.
- 3) Establecer las rutas de circulación y medios de transporte adecuados, y determinar el número de unidades que deban servirlos, así como las normas de seguridad que sean pertinentes.

4) Fijar los itinerarios y frecuencias de los distintos medios de transporte, inclusive los destinados al transporte extraurbano que se inicien o terminen en el área metropolitana de Caracas.

5) Autorizar la construcción e instalación de terminales de transporte colectivo y regular su funcionamiento, inclusive los destinados al transporte extraurbano.

6) Inspeccionar los servicios y actividades relativas al transporte, tránsito y circulación.

7) Promover la fusión o asociación de empresas de transporte colectivo y su coordinación con otros medios de transporte; y

8) Todas las necesarias para la ejecución de la presente ley no atribuidas al Consejo Metropolitano de Transporte.

Artículo 14. Las decisiones de la Oficina Metropolitana de Transporte serán recurribles por ante el Consejo Metropolitano de Transporte, en el lapso de diez días contados a partir de su notificación al interesado.

Artículo 15. El Director General presidirá el Consejo Metropolitano de Transporte, tendrá a su cargo la administración de la Oficina, actuará como agente del Ejecutivo Nacional en todo lo relativo al transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas, y tendrá las siguientes atribuciones:

1) Organizar las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades para la regulación del transporte, tránsito y circulación;

2) Conocer y resolver acerca de todos los actos, operaciones y negocios que interesen directamente a la Administración Metropolitana de Transporte.

3) Representar a la Administración Metropolitana de Transporte y resolver sobre el otorgamiento de poderes para asuntos judiciales o extrajudiciales;

4) Nombrar, contratar, organizar, dirigir y remover los empleados que la Administración Metropolitana de Transporte requiera;

5) Delegar, bajo su responsabilidad, en determinados funcionarios de la Oficina Metropolitana de Transporte, la facultad de decidir y firmar por él, en los actos, contratos y negocios que les señale;

6) Ordenar los pagos y autorizar los ingresos de la Administración Metropolitana de Transporte de acuerdo con lo previsto en el reglamento de la presente ley;

7) Imponer las sanciones a que se refieren los ordinales 1 y 2 del artículo 23;

8) Ejecutar las decisiones del Consejo Metropolitano de Transporte; y

9) Las demás que le confieran la ley y el reglamento.

CAPITULO IV

De los organismos coadyuvantes

Artículo 16. Las autoridades de policía municipal del área metropolitana de Caracas colaborarán con la Administración Metropolitana de Transporte en la vigilancia de la aplicación de la presente ley.

A tal efecto, la policía, municipal o metropolitana deberán mantener un cuerpo especializado para las funciones de policía de tránsito, que actuará conforme a las normas técnicas que determine la Administración Metropolitana de Transporte.

TITULO III DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

Artículo 17. El transporte colectivo en el área metropolitana de Caracas constituirá un sistema unitario en el que la red de superficie permanezca enlazada con la subterránea, ampliándose sucesivamente este enlace con todas las líneas de transporte terrestre.

Artículo 18. Para la explotación de servicios de transporte colectivo se requerirá una concesión de la Administración Metropolitana de Transporte, cuyo otorgamiento y revocación se ajustará a las normas que establezca.

Artículo 19. Todas las concesiones de transporte colectivo para el área metropolitana de Caracas se entenderán otorgadas con la condición expresa de que los concesionarios formen una asociación con el exclusivo objeto de obligarse al cumplimiento del plan general de transporte previsto en esta ley y relacionarse para toda clase de actos y contratos con la empresa del Metro de Caracas.

Las empresas públicas y de economía mixta dedicadas al transporte colectivo en la propia área metropolitana de Caracas deberán pertenecer a dicha asociación.

Artículo 20. La concesión para el Metro de Caracas será otorgada a una empresa de economía mixta en la cual la República tenga una participación no inferior al 45% ni superior al 75% del capital social. En ella participarán preferentemente las Municipalidades a que se refiere el artículo y de esta ley y eventualmente la asociación de empresas prevista en el artículo anterior, así como los particulares. La Empresa concesionaria estará sujeta a los controles administrativos que determine la Administración Metropolitana de Transporte, sin perjuicio de aquellos de carácter financiero que correspondan a otro organismo.

El reglamento de la ley establecerá los porcentajes que de los beneficios, de la empresa se destinarán a un fondo de reserva para la ampliación y mejoras del sistema metropolitano de transporte.

Artículo 21. Para el funcionamiento del Metro de Caracas, la República sufragará la mitad del costo de las obras de infraestructura y la otra mitad la sufragarán las Municipalidades a que se refiere el artículo 3° de esta ley. A este efecto, el Ejecutivo Nacional suscribirá con dichas Municipalidades un convenio en el que establezca la forma y oportunidad en que las mismas harán el aporte que les corresponde.

Las obras de superestructura del Metro de Caracas, así como su instalación completa, con todos sus elementos, estarán íntegramente a cargo del concesionario. Se incluyen en las obras de superestructura y forman parte de las instalaciones; las vías férreas y sus accesorios; el sistema de electrificación para la tracción de trenes; los sistemas de comunicaciones y de control de la marcha y de la seguridad de los trenes; los vehículos de propulsión eléctrica que constituyen los trenes y aquellos vehículos no destinados a pasajeros que se utilizan para el mantenimiento y otras funciones propias de la operación; los equipos e instalaciones de ventilación y de climatización, incluyendo enfriamiento de aire y plantas de refrigeración; los equipos para el cobro de pasajes; las escaleras mecánicas; las instalaciones eléctricas auxiliares para iluminación y energía de otros equipos que así lo requieren; y todos los equipos y materiales necesarios para la señalización y nomenclatura para información de los usuarios, conforme a las especificaciones del proyecto.

Artículo 22. Serán dependencias del dominio público nacional, las infraestructuras del Metro de Caracas, compuestas por los túneles; las estructuras subterráneas, elevadas o a nivel para estaciones de pasajeros; las estructuras elevadas o explanaciones que constituyen el firme de las vías en aquellas partes del trayecto en que la línea se construya en la superficie; los terrenos que ocupen y aquellos otros donde se ubiquen los patios de estacionamiento y talleres de reparación y mantenimiento de los trenes, así como también las obras civiles accesorias o complementarias.

TITULO IV DE LAS SANCIONES

Artículo 23. Las infracciones a las disposiciones de esta ley o de sus reglamentos serán penadas con multas de acuerdo a las siguientes cuantías;

1) De quinientos a cincuenta mil bolívares a quienes cobren tarifas superiores a las establecidas conforme al ordinal 4 del artículo 10.

2) De quinientos a cien mil bolívares a quienes quebranten las disposiciones referentes a las materias contempladas en los ordinales 3, 4 y 5 del artículo 13.

3) De veinte a diez mil bolívares, por cualquiera otra infracción a otras normas de esta ley o sus reglamentos.

Las multas a que se refieren los ordinales anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles que puedan derivarse de los contratos mediante los cuales se hayan otorgado las respectivas concesiones.

Artículo 24. Cuando el sancionado no cancelare la multa impuesta, ésta se convertirá en arresto, a razón de un día de arresto por cada veinte bolívares, a cuyo efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 del Código Penal. Si la sanción pecuniaria no pagada se impusiera a una persona jurídica, la conversión se aplicará en la persona de sus administradores.

Artículo 25. Las sanciones establecidas en los ordinales 1 y 2 del artículo 23 serán impuestas por el Director General, y las establecidas en el ordinal 3 del mismo artículo, por las autoridades que determine el reglamento de la presente ley.

Artículo 26. De las multas impuestas en virtud del ordinal 3 del artículo 23 podrá apelarse ante el Director General dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación. El Director General, resolverá la apelación dentro de los treinta días hábiles siguientes al recibo del expediente.

Artículo 27. Las multas impuestas por el Director General serán apelables ante el Consejo Metropolitano de Transporte dentro de los mismos términos y lapsos previstos en el artículo anterior.

Artículo 28. El reglamento de la ley determinará las circunstancias para fijar el monto de las sanciones de acuerdo con la gravedad de la infracción, así como del procedimiento para aplicarlas.

TITULO V
DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 29. La concesión que la Administración Metropolitana de Transporte otorgue para la explotación del Metro de Caracas, será sometida a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas.

Artículo 30. Los gastos de funcionamiento de la Administración Metropolitana de Transporte durante el resto del ejercicio presupuestario correspondiente a 1971 serán por cuenta del Ministerio de Obras Públicas con cargo a las Partidas de la Oficina Ministerial del Transporte.

Sección Segunda: BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS (1982)*

Conforme a las consideraciones anteriores, presentamos a la Cámara del Senado el siguiente proyecto de Ley Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas

En base a lo anteriormente expuesto, propusimos la necesidad de dictar, una Ley del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas, cuyo Proyecto lo elaboramos fundiendo las normas de los siguientes dos Proyectos de Ley:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en Áreas Urbanas presentado al Congreso en 1975 y que tuvo como antecedente el Proyecto de Ley de Coordinación de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas elaborado en 1972 por la Oficina Ministerial del Transporte.

2. Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte presentado al Congreso en 1982.

El texto de dicho Proyecto de 25-11-82, es el siguiente:

TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto regular el régimen del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas y coordinar las competencias que en la materia corresponden a las jurisdicciones municipales que actúan en dicha área, entre si, y con las que corresponden a los órganos del Poder Nacional.

* Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, "El régimen jurídico del transporte terrestre y de los sistemas rápidos de transporte (Metro)," en *Estudios de Derecho Público, Labor en el Senado*, Tomo I, Caracas 1983, pp. 85-129

El Ejecutivo Nacional determinará el ámbito del Área Metropolitana de Caracas y promoverá la adhesión de otras municipalidades de la Región Capital, al Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación regulado en esta ley.

Artículo 2º. Se declara de utilidad pública y de interés social lo referente al transporte, tránsito y circulación terrestres y, en particular, la ejecución de toda clase de obras de superficie o subterráneas para el sistema metropolitano de transporte.

TITULO II DE LA AUTORIDAD METROPOLITANA DEL TRANSPORTE DE CARACAS

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 3º. A los efectos de coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Área Metropolitana de Caracas con competencia en materia de transporte, tránsito y circulación, se crea la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas con personalidad Jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Artículo 4º. La Autoridad Metropolitana del Transporte del Caracas tendrá competencia en todo lo relativo a la planificación, programación, organización, dirección, coordinación, construcción, regulación, operación y control del transporte, tránsito y circulación terrestres en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia.

Las atribuciones que en materia de tránsito y circulación, acuerden las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones que rigen la materia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, serán ejercidas en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia por la Autoridad Metropolitana de Transporte, con excepción de aquellas que correspondan a servicios de carácter nacional, tales como las relativas al registro de vehículos, placas de identificación, permisos y licencias de conductores.

La Autoridad Metropolitana de Transporte de Caracas cumplirá las políticas y normas de carácter general que sobre la materia dicte el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y, en todo caso, se establecerá un régimen de coordinación entre las unidades organizativas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y la Autoridad Metropolitana del Transporte, que asegure la eficacia de las decisiones tomadas a nivel Nacional o Regional.

Artículo 5º. Sin perjuicio de las atribuciones de carácter general establecidas en el artículo anterior, la Autoridad Metropolitana de Caracas tendrá las siguientes funciones específicas:

1. Elaborar los planes de vialidad, transporte y tránsito y determinar las prioridades correspondientes, a cuyo efecto deberá coordinar esta actividad con los otros organismos competentes en la materia;
2. Adoptar las decisiones relativas a la ordenación del transporte tránsito y circulación terrestres;

3. Determinar los servicios necesarios para el transporte público de personas de carácter superficial y otorgar y revocar las correspondientes concesiones, autorizaciones o permisos;

4. Establecer las rutas de circulación y medios de transporte adecuados, y determinar el número de unidades que deben servir las así como las normas de seguridad que sean pertinentes;

5. Fijar, dentro del territorio donde tiene competencia, los itinerarios y frecuencias de los distintos medios de transporte, inclusive los itinerarios de transporte extraurbano que se inicien o terminen en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia;

6. La construcción y operación de obras de vialidad urbana, y la construcción e instalación de terminales de transporte colectivo y la regulación de su funcionamiento;

7. Inspeccionar los servicios y actividades relativas al transporte, tránsito y circulación terrestres;

8. Promover la fusión o asociación de empresas de transporte colectivo y su coordinación con otros medios de transporte.

Artículo 6º. El patrimonio de la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas estará integrado por los siguientes bienes:

1º) Los que determine el Ejecutivo Nacional y los que se le incorporen o adquieran en el futuro por cualquier título;

2º) El producto de los impuestos y contribuciones especiales que le sean atribuidos;

3º) El producto de las tasas, precios y cánones por el uso de instalaciones y estacionamientos y por el tránsito por vías y autopistas urbanas, así como los demás ingresos derivados de cualquiera otros servicios que se presten con motivo del Transporte y Tránsito Terrestres en el Área Metropolitana de Caracas sus zonas de influencia, que le fueren transferidas en virtud de leyes nacionales y Ordenanzas Municipales;

4º) Los ingresos por concesiones o autorizaciones;

5º) Los ingresos provenientes de la aplicación de las sanciones pecuniarias establecidas en la presente Ley y aquellas otras cuyo producto se le atribuya en leyes nacionales y Ordenanzas Municipales;

6º) Los intereses, dividendos y rentas que obtenga por cualquier título;

7º) El producto obtenido en operaciones y negociaciones que realice;

8º) Las subvenciones y donaciones;

9º) Los aportes establecidos anualmente en la Ley de Presupuesto y en las respectivas Ordenanzas de Presupuesto de las Municipalidades del Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia;

10) Cualquier otro ingreso permitido por las Leyes Nacionales, los Reglamentos y Ordenanzas Municipales;

Artículo 7º. La Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas tendrá las prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye al Fisco Nacional, y estará exenta de todos los impuestos, tasas y contribuciones.

Artículo 8º. La Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas contará con un Consejo Metropolitano de Transporte, con un Director General y con las dependencias y el personal técnico, administrativo y subalterno que sea necesario para su funcionamiento.

CAPITULO II

Del Consejo Metropolitano del Transporte de Caracas

Artículo 9º. El Consejo Metropolitano de Transporte será en los términos de la presente Ley, la máxima autoridad administrativa del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia.

El Consejo estará presidido por el Ministro de Transporte y Comunicaciones y estará integrado, además por los siguientes miembros principales: El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Ministro de Fomento, el Gobernador del Distrito Federal, el Gobernador del Estado Miranda, un Representante del Concejo Municipal del Distrito Federal, un Representante del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y el Jefe de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. El Director General será el Secretario Ejecutivo del Concejo con derecho a voz en el mismo.

Artículo 10. El Consejo Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones:

1. Dirigir la política general en materia de Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres de acuerdo a los lineamientos previamente establecidos por el Ministerio de Transporte y comunicaciones.
2. Aprobar los planes de vialidad, Transporte y Tránsito Terrestres del Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia y los planes y programas de inversiones;
3. Establecer y modificar las tarifas de los servicios de transporte público de personas, las de estacionamientos públicos o privados y las derivadas del uso de instalaciones destinadas al transporte;
4. Aprobar el presupuesto anual de la Autoridad Metropolitana del Transporte a propuesta del Director General;
5. Dictar las normas que requiera la organización y el funcionamiento del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia;
6. Aprobar la organización estructural a nivel de las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades que requiera la Autoridad Metropolitana del Transporte, a propuesta del Director General; y
7. Dictar su Reglamento Interno.

Artículo 11. El Consejo Metropolitano de Transporte adoptará sus decisiones con el voto favorable de la mitad mas uno (1) de sus integrantes, y en caso de empate decidirá el voto el Ministro de Transporte y Comunicaciones. Deberá sesionar con no menos de la mayoría absoluta de sus miembros y en este caso adoptará las decisiones por unanimidad.

Artículo 12. El Consejo Metropolitano de Transporte estará asesorado por una Junta Consultiva de Transporte Metropolitano, integrado por especialistas calificados en transporte, tránsito y circulación por representantes de los trabajadores, de las empresas prestadoras del servicio y de los usuarios, designados en la forma y número que determine el reglamento de la presente Ley.

CAPITULO III

Del Director General de la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas

Artículo 13. El Director General será, en los términos de la presente Ley, la máxima autoridad ejecutiva del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia y será de libre nombramiento y remoción, designado por disposición del Presidente de la República en Resolución del Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 14. Corresponde al Director General:

1. Representar a la Autoridad Metropolitana del Transporte y otorgar los poderes para asuntos judiciales o extrajudiciales;
2. Organizar las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades que requiera la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas, previa la aprobación del Consejo Metropolitano del Transporte;
3. Nombrar, contratar, organizar, dirigir y remover los empleados que la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas requiera dentro del Presupuesto Anual aprobado por el Consejo Metropolitano de Transporte. Cuando por razones de necesidad sea preciso el nombramiento o contratación de nuevos empleados, o incurrir en gastos que no estén dentro del Presupuesto Anual, deberá obtener autorización del Consejo Metropolitano del Transporte;
4. Conocer y decidir acerca de todos los actos, operaciones y negocios que interesen directamente a la Autoridad Metropolitana del Transporte, no atribuidas a otro órgano;
5. Conocer y decidir acerca de las expropiaciones que deban realizarse conforme a lo dispuesto en el Artículo 2º de esta Ley;
6. Ordenar los pagos y autorizar el cobro de las sumas adeudadas por cualquier concepto a la Autoridad Metropolitana del Transporte de acuerdo a lo previsto en el Presupuesto aprobado, en la presente Ley y su Reglamento;
7. Imponer las sanciones a que se refieren los Ordinales 1º y 2º del Artículo 59;
8. Ejecutar las decisiones que, conforme a sus atribuciones adopte el Consejo Metropolitano de Transporte;
9. Todas las atribuciones necesarias para la ejecución de la presente Ley, no atribuidas al Consejo Metropolitano de Transporte.

Artículo 15. Las decisiones del Director General agotan la vía administrativa.

CAPITULO IV

De los Organismos de Vigilancia

Artículo 16. El cuerpo de seguridad establecido en los artículos 40 y siguientes de esta Ley y las autoridades de policía municipal y nacional correspondiente, colaborarán con la Autoridad Metropolitana del Transporte en la vigilancia de la aplicación de la presente Ley.

A tal efecto, las referidas autoridades dentro de sus respectivas competencias deberán mantener el control y vigilancia del tránsito, transporte y circulación conforme a las normas técnicas que adopte la Autoridad Metropolitana del Transporte.

CAPITULO V

Del Plan General de Transporte

Artículo 17. Se deberá establecer, por decisión del Consejo Metropolitano de Transporte, a propuesta del Director General de la Autoridad Metropolitana de Transporte, un Plan General de Transporte del Área Metropolitana de Caracas.

Artículo 18. El Plan General de Transporte del Área Metropolitana de Caracas contendrá:

1. Una declaración de metas y objetivos que incluya los aspectos físicos, económicos, sociales e institucionales de los servicios de transporte.
2. Una proposición de ordenamiento de los servicios de transporte.

Artículo 19. El Reglamento determinará lo relativo a la elaboración y aprobación del Plan General de Transporte.

TITULO III

DEL SISTEMA METROPOLITANO DEL TRANSPORTE DE CARACAS

CAPITULO I

Disposición General

Artículo 20. El transporte colectivo de personas es un servicio público, y en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia, constituirá un sistema unitario en el que la red de superficie estará enlazada con el sistema rápido de transporte, ampliándose sucesivamente este enlace con todas las líneas de transporte terrestre.

CAPITULO II

Del sistema rápido de transporte

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 21. Para los efectos de esta Ley, el sistema rápido de transporte o metro, es aquel sistema de transporte colectivo de personas, que utiliza trenes sobre vías de uso exclusivo que circulan en el ámbito del Área Metropolitana de Caracas y sus alrededores.

Artículo 22. El sistema rápido de transporte durante el servicio de operaciones sólo podrán interrumpir sus actividades en caso fortuito o de fuerza mayor.

El Ejecutivo Nacional establecerá las modalidades de la jornada de trabajo.

Artículo 23. El sistema rápido de transporte no podrá ser objeto de paralización, interrupción ni entorpecimiento por causa o con ocasión de conflictos de trabajo, por parte de la empresa concesionaria o de los trabajadores. La huelga no solo procederá en los casos en los cuales la ley especial lo determine. Hasta tanto, los planteamientos sobre condiciones económicas, de trabajo y relaciones sindicales se tramitarán en forma conciliatoria. Agotado el procedimiento conciliatorio sin avenimiento de las partes el Ejecutivo Nacional someterá el asunto a arbitraje obligatorio.

Los planteamientos sobre condiciones económicas, de trabajo y relaciones sindicales se tramitarán en forma conciliatoria. Agotado el procedimiento conciliatorio sin avenimiento de las partes el Ejecutivo Nacional someterá el asunto a arbitraje obligatorio.

Artículo 24. El Servicio público del sistema rápido de transporte será prestado mediante concesión otorgada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a la empresa del Estado Metro de Caracas C.A.

Sección Segunda **De la concesión del sistema rápido de transporte**

Artículo 25. La concesión del sistema rápido de transporte se otorgará mediante contrato por tiempo determinado. No podrá ser cedida ni traspasada sin autorización del Ejecutivo Nacional, y contendrá las condiciones que indiquen las leyes, el reglamento de esta ley y las que el Ejecutivo considere necesarias.

Artículo 26. El contrato de concesión contendrá:

1. La descripción detallada de la actividad que será realizada por la concesionaria y su obligación de realizarla a su propio costo y riesgo, dentro de las condiciones de frecuencia, capacidad de los vehículos y otras circunstancias que determine el concedente.

2. Las tarifas iniciales.

3. Las cláusulas relativas al régimen económico-financiero de la concesión.

4. La descripción de las obras a realizar y sus respectivos anteproyectos y proyectos, cuando sea el caso.

5. El plazo de duración de la concesión.

6. La determinación de las garantías que deba prestar el concesionario cuando se considere necesario.

7. La posibilidad de revocar anticipadamente la concesión, debiendo entenderse incluida siempre como causal, aunque no lo esté expresamente, la de prometer u otorgar dádivas u otras ventajas a los funcionarios o empleados públicos que interengan o hayan intervenido en el otorgamiento o control de la concesión.

8. Las demás cláusulas que se consideren convenientes al interés general.

Artículo 27. Las tarifas deberán ser aprobadas previamente por el Ejecutivo Nacional y serán puestas en vigencia mediante su publicación en la Gaceta Oficial de la República.

El reglamento establecerá el procedimiento para la aprobación de las tarifas. En el acto de la concesión podrán fijarse normas sobre la materia, coa sujeción a las disposiciones reglamentarias.

Artículo 28. Las acciones de la empresa del Estado Metro de Caracas C.A. serán nominativas y no podrán ser enajenadas ni gravadas sin la autorización del Ejecutivo Nacional.

Artículo 29. La empresa concesionaria estará sujeta a los controles administrativos por parte de la Autoridad Metropolitana del Transporte, que determine el Ministerio de Transporte y Comunicaciones sin perjuicio de aquellos de carácter financiero que correspondan a otros organismos.

Artículo 30. El Reglamento de la Ley establecerá los porcentajes que de los beneficios de la empresa se destinarán a un fondo de reserva para la ampliación y mejoras del Sistema Metropolitano de Transporte.

Artículo 31. Serán bienes del dominio público de la Nación, las infraestructuras del Metro de Caracas, compuestas por los túneles, las estructuras subterráneas, elevadas o a nivel para estaciones de pasajeros; las estructuras elevadas o explanaciones que constituyen el firme de las vías en aquéllas partes del trayecto en que la línea se construya en la superficie; los terrenos que ocupen y aquellos otros donde se ubiquen los patios de estacionamiento y talleres de reparación y mantenimiento de los trenes, los estacionamientos para vehículos, así como también las obras civiles accesorias o complementarias.

Artículo 32. Las obras de renovación urbana del Área Metropolitana de Caracas que surjan con motivo de la construcción de la vialidad superficial y de infraestructuras o superestructuras del sistema rápido de transporte podrán ser atribuidas por el Ejecutivo Nacional a empresas públicas o privadas en las condiciones que se determinen en cada caso.

Artículo 33. Las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre las concesiones y que no llegaren a ser resueltos amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela con arreglo a las leyes nacionales.

Sección Tercera **Del Transporte de Pasajeros**

Artículo 34. Toda persona tiene el derecho de servirse del sistema metropolitano de transporte, mediante el pago de la tarifa que corresponda, y la obligación de respetar las normas que se establezcan para preservar la seguridad e integridad del público y de las dependencias e instalaciones, la tranquilidad de los usuarios, la continua y eficaz prestación del servicio, y la moral, la higiene y las buenas costumbres.

En caso de inobservancia de los anteriores deberes, y el cuerpo de seguridad del sistema advertirá al transgresor, y lo retirará por la fuerza si fuere necesario.

Artículo 35. La empresa concesionaria que presta el servicio de transporte metropolitano devolverá el importe del pasaje al usuario si fuere imposible llevarlo a su destino.

Artículo 36. El transporte de personas se prestará en condiciones de seguridad, comodidad y regularidad. En consecuencia, se colocarán a la vista del público, todas las indicaciones necesarias y se prestará al usuario la asistencia debida.

Artículo 37. Los objetos perdidos u olvidados en los trenes o en las estaciones deberán ser consignados por la Administración o el concesionario en poder de la primera autoridad civil de la parroquia o municipio del lugar donde se los haya encontrado, a los fines previstos en los Artículos 802 y siguientes del Código Civil, si no han sido devueltos a sus propietarios en el transcurso del mismo día o al siguiente en que fueren hallados.

Sección Cuarta

De la Responsabilidad Civil

Artículo 38. La empresa concesionaria para la prestación del servicio será responsable por muerte, lesión o cualquier otro daño causado a quien hiciere uso de sus instalaciones o equipos, a menos que pruebe falta de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

Las indemnizaciones a que hubiere lugar por estos daños serán determinados en el reglamento de la presente Ley; en ningún caso excederán de cien mil bolívares por cada persona damnificada. Este límite podrá ser modificado por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 39. Prescribirá en un año la acción para exigir el pago de las indemnizaciones.

Sección Quinta

De la seguridad

Artículo 40. La empresa concesionaria del servicio adoptará las medidas de seguridad necesarias para la protección y comodidad del usuario, la prevención de accidentes de cualquier naturaleza, la preservación del patrimonio vinculado al servicio público, la regularidad y normalidad del tráfico y el mantenimiento del orden en sus dependencias.

Artículo 41. Conforme a lo dispuesto en esta Ley, en su reglamento y en los reglamentos internos y operativos que se dicten, un cuerpo de seguridad ejercerá sus funciones en las áreas de servicio rápido de transporte, especialmente en las estaciones, entradas, trenes y centros de control de operaciones.

El Ejecutivo Nacional podrá, de acuerdo a las circunstancias del servicio, encomendar las funciones de seguridad a un cuerpo especialmente creado para ese fin o a un organismo policial preexistente.

Artículo 42. El Cuerpo de Seguridad del Sistema Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones:

1. Colaborar con la policía para el mantenimiento del orden público y para la prevención de accidentes y de hechos punibles.

2. Practicar las averiguaciones iniciales en caso de comisión de hechos punibles y tomar las medidas necesarias para evitar la perturbación o interrupción del servicio.

3. Tomar las previsiones que autoriza esta Ley cuando ocurran hechos que comprometan el normal desenvolvimiento del tráfico.

Artículo 43. El cuerpo de seguridad es órgano auxiliar de la Policía Judicial en cuanto a la práctica de las actuaciones de instrucción que le atribuye esta Ley y hasta el momento en que intervengan los órganos principales de dicha policía.

Artículo 44. Cuando existan indicios de que hayan ocurrido hechos punibles en los trenes o en las estaciones y demás dependencias del metro, el cuerpo de seguridad podrá realizar las averiguaciones iniciales encaminadas a impedir que las huellas del hecho desaparezcan y que el estado de los lugares sea modificado; a lograr el aseguramiento de los presuntos culpables y de los objetos activos y pasivos de la perpetración del hecho; y la identificación de las personas que tengan conocimiento del mismo.

Artículo 45. En caso de muerte o de lesiones que comprometan el normal desenvolvimiento del tráfico, el cuerpo de seguridad procederá al auxilio de los lesionados y autorizará en ausencia de los funcionarios competentes, la remoción del cadáver y de los objetos relacionados con el hecho.

Artículo 46. Antes de proceder a la remoción del cadáver y de los objetos, el cuerpo de seguridad levantará un acta conforme a los términos del Artículo 756 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

Practicadas las referidas actuaciones sumariales se restablecerá el servicio.

Artículo 47. Las actuaciones atribuidas en esta Ley al cuerpo de seguridad pueden igualmente ser realizadas por los funcionarios de instrucción competente, cuando intervengan en la instrucción del caso.

Artículo 48. En caso de muerte, lesiones o cualquier otro daño causado con motivo de la prestación del servicio, el conductor sujeto a averiguaciones no será objeto de detención policial, salvo el caso del Artículo 68 de esta Ley o en caso de fuga.

CAPÍTULO III

El Sistema Superficial de Transporte Colectivo de Personas

Artículo 49. Para la explotación de servicios de transporte público de personas se requerirá una concesión, autorización o permiso de la Autoridad Metropolitana del Transporte, cuyo otorgamiento y renovación se ajustarán a las normas establecidas o que se establezcan.

El servicio de transporte de cosas podrá ser sometido al otorgamiento de concesiones, autorización o permiso de la Autoridad Metropolitana de Transporte. En todo caso, queda sujeto a la competencia de ésta, en lo relativo al Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana y sus zonas de influencias, así como en lo relativo a las operaciones de carga y descarga y a las de terminales de carga.

Artículo 50. Cuando por cualquier causa el concesionario no preste el servicio, la Autoridad Metropolitana de Transporte podrá asumirlo con los bienes del concesionario afectos al mismo.

Artículo 51. Sólo podrán ser concesionarios las personas naturales o jurídicas nacionales y las jurídicas que conforme a lo establecido en la Decisión N° 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y su Reglamento, puedan recibir la calificación de empresas nacionales o mixtas.

Artículo 52. En el título de la concesión se estipulará en forma expresa que la Autoridad Metropolitana de Transporte podrá declarar extinguida la concesión el cualquier momento, en decisión motivada que deberá ser sometida a la aprobación del Consejo Metropolitan de Transporte, por las siguientes razones:

- a) Por haber sido otorgada la concesión con violación de disposiciones legales de la presente Ley y de su Reglamento o de las normas técnicas dictadas por la Autoridad Metropolitana de Transporte.
- b) Porque la extinción convenga a los intereses de la Autoridad Metropolitana de Transporte.
- c) Por haber incurrido el concesionario en grave incumplimiento de sus obligaciones principales.
- d) Por renuncia del concesionario.

La concesión se extinguirá además, sin necesidad de declaración alguna de la Autoridad Metropolitana de Transporte, al expirar el término por el cual haya sido otorgada, y también cuando muera el concesionario o se extinga su personalidad.

Extinguida la concesión por cualesquiera de las causas señaladas en este artículo, la Autoridad Metropolitana de Transporte adoptará las medidas que considere convenientes a fin de que no se interrumpa el servicio; dichas medidas podrán incluir entre otras la prestación directa del servicio con los bienes del concesionario hasta por un período no mayor de seis (6) meses.

Artículo 53. También se estipulará que si la extinción se produce por alguna de las causas señaladas en los incisos b) y c) del artículo anterior, la parte a la que sea imputable la extinción pagará a la otra, como única indemnización por los daños y perjuicios correspondientes, una cantidad fija determinada en el título.

Como requisito de eficacia de la concesión, el concesionario deberá prestar, dentro del plazo que señale el título, garantía suficiente a juicio de la Autoridad Metropolitana de Transporte por un monto no inferior al de la indemnización a que se refiere el párrafo precedente. Dicha garantía cubrirá la responsabilidad del concesionario por el buen cumplimiento de sus obligaciones y en especial la de pagar la expresada indemnización.

Artículo 54. Al transporte de vehículos “Libres y por Puestos” les serán aplicables las disposiciones relativas a las concesiones del transporte público de personas, con las excepciones que establezca el Reglamento.

Artículo 55. Todos los concesionarios del Transporte Colectivo en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia formarán parte necesariamente de una o varias asociaciones según lo determine la Autoridad Metropolitana de Transporte y que deberán ser constituidas en el plazo que ésta fije. Las Asociaciones

adquirirán personalidad jurídica, de conformidad con lo previsto por el Código Civil, pero sus actas constitutivas y estatutos deberán ser aprobados previamente a su registro por el Director General de la Autoridad Metropolitana de Transporte correspondiente.

Artículo 56. El Director General no impartirá la aprobación a lo previsto en el artículo anterior si en los estatutos no se establece, además lo siguiente:

a) Que en el máximo organismo directivo de Asociaciones haya un representante de la Autoridad Metropolitana de Transporte, con voz, pero sin voto, encargado de supervisar el funcionamiento de la Asociación con miras a que no se desvíe de sus objetivos principales y que el expresado representante sea designado por el Director General de la Autoridad Metropolitana de Transporte, a quien deberá informar periódicamente. Que tenga derecho a pertenecer a la Asociación todo el que sea concesionario de transporte de personas en la respectiva Área Metropolitana y sus zonas de influencia.

b) Que sólo por causas graves, taxativamente enumeradas, podrán ser excluidos de la Asociación los miembros de ella.

c) Que asumen la obligación de cumplir el Plan General de Transporte previsto en esta Ley e integrarse al Sistema Metropolitano de Transporte con las vinculaciones al sistema rápido de transporte y a la empresa del Estado Metro de Caracas C.A. en la forma que se determine por la Autoridad Metropolitana de Caracas.

TITULO IV DE LAS SANCIONES

CAPITULO I De las sanciones administrativas

Artículo 57. La infracción del artículo 23 por parte de los trabajadores será sancionada con el despido y multa de hasta el 95% de la remuneración total correspondiente al mes en que se cometió la infracción.

En caso de infracción por la empresa concesionaria se aplicarán multas hasta de Bs. 500.000 a sus Directores, y podrá revocarse la concesión. El límite precedente podrá ser aumentado hasta el triple por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 58. El trabajador que abandone su trabajo, o se halle ebrio o sometido al efecto de drogas durante el servicio, será castigado con multa de hasta el 95% de su remuneración total correspondiente al mes en que se cometió la infracción, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación laboral.

Artículo 59. Las siguientes infracciones a las disposiciones de esta Ley o de sus Reglamentos serán penadas con multas de acuerdo a las siguientes cuantías:

1. De quinientos a cincuenta mil bolívares a quienes cobren tarifas superiores a las establecidas conforme al Ordinal 3º del Artículo 10. La cuantía de esta multa se graduará en razón al enriquecimiento indebido obtenido por el infractor.

2. De quinientos a cien mil bolívares a quienes quebranten las disposiciones referentes a las materias contempladas en los ordinales 4º y 5º del Artículo 5º. Cuando el infractor sea una empresa concesionaria la cuantía de la multa se graduará en razón de su patrimonio o de la garantía prestada para obtener su concesión. En los demás casos según el valor estimado del vehículo con el cual se haya cometido la infracción.

3. Hasta una cantidad igual al doble de los daños causados a cualquiera que cause daños a las instalaciones o equipos de los sistemas de transporte.

Artículo 60. Cualquier otra infracción de otras normas de esta Ley o sus Reglamentos será sancionada con multa de veinte a diez mil bolívares. En este supuesto la sanción se graduará en razón de la ventaja económica que el infractor hubiere derivado de su acción o del riesgo o daño a que hubieren quedado expuestas personas o bienes con motivo del hecho sancionable.

Artículo 61. Las multas a que se refieren los artículos anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles que puedan derivarse de los contratos mediante los cuales se hayan otorgado las respectivas concesiones.

Parágrafo Único: En todo caso, deberán considerarse circunstancias atenuantes en la imposición de las penas, al error de derecho., al error material excusable, la fuerza mayor, la buena conducta anterior del infractor y cualesquiera otra circunstancia que a juicio del funcionario que imponga la sanción ameriten una disminución de la multa. También deberán considerarse como circunstancias agravantes el concurso de la infracción con delitos o faltas comunes, la reincidencia, la habitual mala conducta, el desacato manifiesto, la competencia desleal y cualquier otra circunstancia que a juicio del funcionario competente amerite un aumento de la multa.

Artículo 62. A los fines del cálculo de las sanciones previstas en los artículos anteriores, se tendrán en cuenta primero los elementos específicos de gradación aplicables al tipo, y después se aplicarán los agravantes o atenuantes genéricos que concurran en la infracción.

Artículo 63. Las sanciones previstas en la Ley se impondrán mediante resolución motivada, por el funcionario competente y previo levantamiento de un acta, en la cual se hará relación especificada de los hechos que constituyan la infracción.

Artículo 64. El acta deberá ser suscrita por el funcionario y el presunto infractor a quien se entregará copia. Si éste se negare a firmar, el funcionario dejará constancia de ello.

Artículo 65. Las sanciones establecidas en esta Ley serán impuestas y liquidadas por el Director General de la Autoridad Metropolitana del Transporte salvo las establecidas en el artículo 60, las cuales serán impuestas por las autoridades que determiné el Reglamento de la presente Ley.

El producto de las multas será entregado en las oficinas receptoras que determine la Autoridad Metropolitana del Transporte.

Artículo 66. Cuando el sancionado no cancelare la multa impuesta, ésta se convertirá en arresto, a razón de un día de arresto por cada veinte bolívares, a cuyo efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Artículo 51 del Código Penal. Si la

sanción pecuniaria no pagada se impusiera a una persona jurídica, la conversión se aplicará en la persona de los administradores responsables de los hechos.

Artículo 67. Se reputarán administradores de la persona jurídica sancionada los funcionarios de las sociedades de comercio señalados en los Artículos 230, 235, 242 y 322 del Código de Comercio, conforme a sus respectivos estatutos; los factores mercantiles constituidos conforme al artículo 95 y, respecto a otros tipos de sociedad, las personas que conforme a la legislación especial o al contrato social hayan asumido funciones de gerencia.

CAPITULO II

De las sanciones penales

Artículo 68. Los trabajadores en funciones, encargados del transporte y seguridad de las personas que abandonen su trabajo, o se hallen ebrios o sometidos al efecto de drogas o de cualquier otra manera pongan en peligro la seguridad de los usuarios durante el servicio, serán penados con prisión de 3 a 15 meses.

Artículo 69. Cualquiera que use la violencia o la amenaza para obstaculizar o impedir el cumplimiento de las funciones de algún trabajador del metro será penado con prisión de 3 a 15 meses. La pena será de prisión de 1 a 3 años si el delito se ha perpetrado con arma o en reunión con otra u otras personas.

Artículo 70. Cualquiera que cause alarma en tal forma o ponga en peligro la seguridad del sistema rápido de transporte o de las personas, será penado con prisión de 3 a 18 meses.

Artículo 71. Cualquiera que amenazare a un trabajador con la realización de algún hecho que ponga en peligro la seguridad o continuidad del sistema rápido de transporte, será penado con prisión de 6 meses a 2 años.

Artículo 72. Se estimará como circunstancia agravante de todo hecho punible su ejecución en los trenes, estaciones u otros recintos del Sistema Metropolitano de Transporte.

Si el autor del hecho es o ha sido trabajador del sistema, la pena será aumentada hasta en una tercera parte.

Artículo 73. En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán las normas sobre delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación contenidas en los Artículos 358, 359, 360, 361, 362 y 363 del Código Penal y las demás disposiciones del mismo código que sean aplicables.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 74. Las concesiones de transporté superficial otorgadas con anterioridad a la promulgación de esta Ley podrán ser adaptadas a la misma a solicitud de sus titulares, quienes deberán llenar los requisitos establecidos en el Artículo 52 de la Ley y los que señale el Reglamento.

Artículo 75. Las concesiones que no fueren adoptadas de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior y aquellas cuya adaptación fuere negada por la respectiva Autoridad Metropolitana de Transporte, continuarán sometidas hasta su extinción al

régimen jurídico conforme al cual hubieren sido otorgadas, pero su duración no podrá ser prorrogada.

Artículo 76. Quienes sin ser concesionarios se encuentren prestando válidamente servicio de transporte de personas en el Área Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, dispondrán de un plazo de ciento ochenta (180) días continuos, contados a partir de la promulgación de esta Ley, para solicitar las correspondientes concesiones de acuerdo con las reglas aquí establecidas. Vencido dicho plazo no podrán continuar prestando el referido servicio quienes no hayan solicitado las necesarias concesiones.

Artículo 77. El Ejecutivo Nacional determinará la oportunidad y condiciones en que las Autoridades Metropolitanas de Transporte asumirán las funciones que actualmente desempeñan la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre y las autoridades administrativas del Tránsito.

Artículo 78. Dentro de los sesenta días siguientes a la promulgación de la presente Ley, los organismos correspondientes deberán nombrar sus respectivos representantes en los Consejos Metropolitanos de Transporte.

Artículo 79. Las disposiciones de la presente Ley concernientes al sistema rápido de transporte o Metro de Caracas se aplicarán a otros sistemas rápidos de transporte que se constituyan en el país, hasta tanto no sean regulados específicamente,

TITULO VI DISPOSICIONES FINALES

Artículo 80. El conocimiento de las cuestiones que suscite la aplicación de esta Ley corresponderá exclusivamente a los tribunales ordinarios en lo penal, civil, mercantil o del trabajo según el caso, y a los de lo Contencioso-Administrativo en las materias propias de la competencia de estos.

Artículo 81. Las disposiciones de esta Ley regirán también los sistemas de transporte por ferrocarril que determine el Ejecutivo Nacional, cuando estén destinados preferentemente al transporte de personas entre centros poblados cercanos. A estos sistemas no les será aplicable la Ley de Ferrocarriles.

Artículo 82. Las Autoridades Metropolitanas del Transporte podrán gestionar la celebración de Acuerdos con las Municipalidades de la Región Capital para coordinar sus actividades con éstas en materia de circulación.

CAPÍTULO XX

RÉGIMEN DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE RÁPIDO

*Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS SISTEMAS RÁ- PIDOS DE TRANSPORTE (METRO) (1982) **

Texto del documento presentado a la Cámara del Senado en 1982, en relación con el proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte elaborado con ocasión de los inicios de operación del Metro de Caracas, y las propuestas para su reformulación como legislación del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas.

INTRODUCCIÓN

La iniciación de las operaciones del Metro de Caracas a comienzos de 1983 ha puesto en evidencia la necesidad ineludible de establecer un cuerpo normativo que regule este sistema rápido de transporte de personas.

Ello, sin embargo, plantea varios problemas de índole jurídico. En primer lugar, la determinación exacta de la competencia pública en materia de transporte terrestre, transporte urbano y transporte por Metro. Ha surgido la discusión tradicional de si la competencia es nacional o municipal y ello debe determinarse claramente.

Por otra parte, en segundo lugar, se plantea el problema de la regulación de un sistema rápido de transporte o Metro, independientemente del transporte superficial o integrado a un sistema global metropolitano de transporte.

* Texto publicado en Allan R. Brewer-Carías, "El régimen jurídico del transporte terrestre y de los sistemas rápidos de transporte (Metro)," en *Estudios de derecho Público, Labor en el Senado*, Tomo I, Caracas 1983, pp. 85-129.

Para analizar estos aspectos, así como la solución dada por el Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, hemos creído conveniente estudiar, separadamente: en primer lugar, el régimen constitucional de las competencias públicas en materia de transporte público de personas; en segundo lugar, el transporte público de personas como competencia nacional o municipal y sus consecuencias; en tercer lugar, el régimen del Metro como transporte rápido de personas y las normas del Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte; y en cuarto lugar, las bases de una legislación del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas.

II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS PÚBLICAS EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PERSONAS

1. *El régimen de la Constitución de 1961 y el sistema de distribución de competencias*

La Constitución de 1961 en materia de transporte público de personas, establece un régimen de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal.

En efecto, la Constitución atribuye al Poder Nacional una competencia general en materia de transporte terrestre, al establecer en su Artículo 136, Ordinal 20, lo siguiente:

“Es de la competencia del Poder Nacional... lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias”.

Además, el mismo Artículo 136, Ordinal 21 de la Constitución agrega que también compete al Poder Nacional:

“...los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios”.

La Constitución de 1961 no estableció expresamente en el Artículo 30, como competencia municipal, referencia alguna respecto de los “transportes urbanos”, como sí lo hicieron las Constituciones de 1947 y 1953.

Sin embargo, en virtud de la asignación constitucional de competencia en materia de tranvías urbanos y cables aéreos de tracción, así como del carácter enunciativo del Artículo 30 del texto, es evidente que los Municipios tienen competencia en materia de transporte urbano, por ser una de las materias propias de la vida local.

Ahora bien, existiendo una concurrencia de competencias, la distribución de la misma entre el Poder Nacional y los Municipios, de acuerdo a la Constitución, es la siguiente:

1. Corresponde al Poder Nacional el establecimiento de la legislación básica en materia de transporte terrestre, y en cuanto a la reglamentación y concesión de los servicios de transporte terrestre, tiene competencia general cuando se presta mediante vías férreas, sea en ámbitos urbanos o extraurbanos, y competencia específica, si el servicio es de carácter extra urbano, sea cual fuere el sistema de transporte.

2. Corresponde a los Municipios la reglamentación y concesión de los servicios de transporte urbanos, en particular, los cables aéreos de tracción y tranvías urbanos, salvo que se trate de servicios de transporte urbano por medio de las vías férreas, en cuyo caso la competencia es nacional.

Debe señalarse que el sistema de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre, según el carácter extra urbano o urbano del servicio, ha sido admitido por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en su sentencia de 6 de mayo de 1970, en la cual declaró la nulidad de algunos artículos del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre por colidir con la Constitución. En esa sentencia la Corte señaló lo siguiente:

“... la división del servicio en dos categorías, urbano y extra-urbano, y la consiguiente facultad que tienen en sus casos, los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que conforme al Reglamento el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando el se realiza en el ámbito de la localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, ese carácter, con arreglo a lo establecido por el Artículo 30 de la Constitución y el Artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal. Por consiguiente, partiendo de esa previsión reglamentaria, en el caso examinado, el transporte colectivo es un servicio público local y, en consecuencia, materia de la competencia municipal, cuya libre gestión corresponde a los Concejos Municipales, por hallarse comprendida dentro de la autonomía del Municipio, conforme a lo establecido por el Artículo 29, Ordinal 2º de la Constitución. En tal virtud, por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público”.

Aparte de la confusión terminológica en que incurre la sentencia, entre circulación y transporte, la Corte sin duda, acoge el criterio de distribución de competencias en materia de servicios de transporte terrestre, entre el Poder Nacional y los Municipios, dependiendo del carácter extraurbano o urbano del servicio. Ese es el criterio, también, de la Procuraduría General de la República en Dictamen de 1962, cuando señala que “... consideramos que el servicio público de transporte reviste carácter municipal cuando se efectúa dentro de los límites del territorio sobre el cual tiene competencia tal ente, pues la posibilidad de otorgar concesiones se justifica por ser cometido de la entidad que la otorga, la prestación del servicio público objeto de la concesión” (véase Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962, Caracas 1963, pág. 125); y ha sido el criterio que nosotros hemos sostenido desde hace años (véase Allan R. Brewer-Carías, Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestre, Caracas 1965, y Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas, Caracas, 1971).

Sin embargo, como queda dicho, no siempre la distribución de competencias en materia de transporte terrestre urbano o extra-urbano, corresponde exactamente al nivel municipal o nacional; sino que como se ha visto, la Constitución establece una

excepción general: el servicio de transporte terrestre, cuando se presta mediante sistema de vías férreas, sea urbano o extraurbano es siempre de competencia nacional, conforme al Artículo 136, Ordinal 21 de la Constitución.

2. Los antecedentes constitucionales en el sistema de distribución de competencias

El sistema de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre, antes mencionado, tiene sus antecedentes, en nuestro sistema constitucional, que se remontan a la Constitución de 1925.

En efecto, el texto fundamental de 1925 se estableció por primera vez en nuestras Constituciones, dentro de la reserva al Poder Nacional “todo lo relativo a... los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas municipalidades” (Art. 15, Ordinal 16). Además, a las Cámaras Legislativas Nacionales se le asignó la competencia para, mediante ley, “... aprobar o negar los contratos para la construcción de vías férreas, cables aéreos de tracción” y para legislar sobre “...ferrocarriles, caminos nacionales y el tráfico por ellos de vehículos de tracción mecánica” (Artículo 78, Ordinales 6º y 18).

Por su parte, las Municipalidades tenían competencias para “organizar sus servicios de ... tranvías urbanos y demás de carácter municipal”.

De este texto aparece claro el sentido de la distribución de competencias: los transportes urbanos por tranvías eran de la competencia municipal; los sistemas extraurbanos de transporte terrestre de la competencia nacional, y en todo caso, los transportes por vías férreas y ferrocarriles de la competencia nacional.

Las Constituciones de 1928 y 1929 siguieron el mismo sistema de distribución de competencias establecido en el texto de 1925, atribuyendo a las municipalidades competencia en materia de transporte urbano por tranvías y al Poder Nacional en materia de transporte por ferrocarriles y cables de tracción.

La Constitución de 1936, siguió el mismo sistema de la Constitución de 1925, pero agregó además, por primera vez en la tradición constitucional, la reserva al Poder Federal de “todo lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y las obras para desembarque en los puertos” (Art. 15, Ordinal 12). La Constitución de 1947 siguió el mismo sentido de la distribución de competencias de los textos anteriores, pero precisándolas, al asignar al Poder Nacional, “todo lo relativo a transporte terrestre...” (Art. 138, Ord. 22); y a los Municipios, la organización de “sus servicios de ... transporte urbanos” (Art. 112, Ord. 1º), por lo que la competencia nacional quedaba reducida a la reglamentación y concesión de los transportes extraurbanos, salvo cuando el servicio se prestare mediante “vías férreas” (Art. 138, Ordinal 16), cuya legislación se atribuía a la competencia del Poder Nacional (Ordinal 25, Artículo 138). La Constitución de 1953, por último, siguió el sistema anterior en sus grandes líneas, pero sujetó el ejercicio de las competencias municipales en materia de servicios de transporte urbano, a su ejercicio “con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (Art. 21, Ordinal 1º).

De lo antes señalado resulta claro el sentido de la regulación de la Constitución de 1961, en esta materia de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios: el Poder Nacional con competencia genérica en materia de legislación de los transportes terrestres, y en materia de servicios públicos de transporte, con competencia genérica en los que se presten mediante vías férreas y los extraurbanos; los Municipios con competencia genérica en materia de reglamentación y concesión de los servicios de transporte urbanos, salvo los que se presten mediante vías férreas que competen al Poder Nacional.

III. EL TRANSPORTE PÚBLICO DE PERSONAS COMO COMPETENCIA NACIONAL O MUNICIPAL Y SUS CONSECUENCIAS

De acuerdo con el régimen mencionado de la Constitución de 1961, la competencia concurrente mencionada entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre, incide sobre los servicios públicos de transporte de personas.

En general, puede decirse que siempre que el servicio público de transporte de personas se preste por medio de vías férreas o siempre que sea extraurbano, su organización, regulación, prestación y concesión, en su caso, corresponde al Poder Nacional; en cambio, siempre que el servicio público de transporte de personas sea urbano, su organización, regulación, prestación y en su caso, concesión, corresponde a los Municipios.

Ahora bien, en cuanto al criterio para determinar si el servicio de transporte terrestre, es urbano o extraurbano, podría tenerse en cuenta el criterio de la Consultoría jurídica del Ministerio de Justicia, expuesto hace veinte años: "El criterio de interpretación para distinguir cuándo un servicio de transporte es urbano o extraurbano deberá ser el siguiente: servicio urbano de transporte es el que se realiza dentro de los límites de una ciudad determinada y consistirá en el traslado de personas o cosas de un sitio a otro dentro de esos límites. Servicio extraurbano será, por el contrario, el que se realiza entre sitios no comprendidos en los límites de una misma ciudad" (véase Doctrina Administrativa, Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963, Caracas 1965, pág. 275.).

Ahora bien, partiendo de la distribución de esa competencia concurrente entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre de personas, deben ahora precisarse las consecuencias, tanto en materia de regulación, como del régimen de prestación del servicio.

1. El régimen en cuanto a la regulación del servicio público de transporte de personas

A. La regulación general del transporte terrestre y en particular del extraurbano

Hemos señalado que corresponde al Poder Nacional, todo lo relativo al transporte terrestre (Art. 136, Ord. 20), por lo que las Cámaras Legislativas tienen competencia para legislar en general sobre transporte terrestre, por supuesto, respetando la competencia municipal en la materia la cual abarca, específicamente, la reglamentación de los tranvías o cables de tracción urbanos (Art. 136, Ord. 21).

B. La regulación de los ferrocarriles

Corresponde al Poder Nacional, por otra parte, la legislación concerniente a las vías férreas (Art. 136, Ord. 21) y por supuesto, respecto de todo lo que concierne al transporte de personas por este medio, lo cual se ha regulado, hasta ahora, en la Ley de Ferrocarriles de 2 de agosto de 1957.

C. La regulación del transporte urbano

Corresponde al ámbito municipal la reglamentación del transporte urbano de pasajeros, y en especial del que se realice mediante tranvías o cables de tracción urbana (Art. 136, Ord. 21). En ese contexto es que tiene que interpretarse la competencia municipal en materia de “transporte colectivo de pasajeros” conforme al Artículo 7, Ordinal 5° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Por supuesto, no corresponde constitucionalmente a los Municipios, la regulación de los sistemas de transporte rápido de pasajeros por el sistema de trenes sobre vías férreas (Metro).

2. El régimen en cuanto a la prestación del servicio de transporte de personas

En cuanto a la prestación del servicio público de transporte de personas, su régimen responde al sistema de distribución de competencias mencionado. Por tanto, corresponderá al Poder Nacional o a los Municipios, la regulación, prestación, concesión, determinación de tarifas, policía del servicio, etc., según que el servicio público de transporte sea de competencia nacional (extraurbano o por vías férreas) o de competencia municipal (urbano).

A. La prestación de los servicios de transporte extra urbano

El régimen de la prestación de los servicios públicos de transporte extraurbanos, corresponde a la Administración Nacional.

La prestación del servicio público, por supuesto, podría ser directa por la Administración o mediante concesión. Sin embargo, sólo esta última modalidad encuentra regulación expresa, en el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 14 de mayo de 1981 que establece que “para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgará ...el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extra urbano” (Art. 55).

La prestación del servicio de transporte extraurbano por el Ejecutivo Nacional o mediante concesión, en todo caso, implica que compete a los órganos nacionales todas las atribuciones consecuenciales, y entre ellas, la fijación de las tarifas por el servicio.

B. La prestación de los servicios de transporte de personas por ferrocarriles

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, no sólo la legislación de ferrocarriles corresponde al Poder Nacional, sino que el régimen de la prestación del servicio público de transporte por ferrocarriles o en general, mediante vías férreas, también corresponde al Poder Nacional.

En tal sentido, la Ley de Ferrocarriles de 1957 atribuye al Ministerio de Transporte y Comunicaciones “la construcción, administración y explotación de los ferrocarriles de la Nación” los cuales están sujetos a dicha Ley, en lo relativo al transporte (Art. 6°).

En cuanto a los ferrocarriles de servicio público, los mismos deben ser construidos por el Estado o por empresas particulares, mediante concesión cuyo otorgamiento es potestativo del Ejecutivo Nacional (Art. 8°).

En todo caso, todo lo relativo a la explotación de los ferrocarriles de servicio público, como vías férreas, material rodante, tarifas, transporte de carga, pasajeros y equipajes, servicio de personal especializado y demás empleados será determinado por los Reglamentos (Art. 12).

Ahora bien, mientras se dicta una Ley que regule específicamente los sistemas de transporte rápido por vías férreas urbanos, el Metro se rige, como servicio público de transporte de personas, por las normas de la Ley de Ferrocarriles, por lo que la competencia respecto de todos los aspectos del servicio corresponden al Poder Nacional, incluyendo la fijación de las tarifas.

En todo caso, debe destacarse que la Ley Orgánica de la Administración Central atribuye al Ministerio de Transporte y Comunicaciones “los ferrocarriles y los sistemas metropolitanos del transporte” (Art. 33, Ordinal 4°), lo cual confirma la competencia nacional en esta materia. Esa misma Ley Orgánica precisa como competencia de ese Ministerio “la fijación de tarifas...de los servicios especificados en este artículo” (Art. 33, Ord. 9°) lo que incluye al Metro.

C. La prestación de los servicios de transporte urbano de personas

Corresponde a los Municipios, como se ha dicho, el régimen de prestación de los servicios públicos de transporte urbano de personas, siempre que no se trate de servicios prestados mediante vías férreas, salvo si se tratase de tranvías urbanos. En ese contexto es que debe entenderse la expresión del Artículo 7° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuando atribuye a los Municipios competencia en materia de “transporte colectivo de pasajeros” Ordinal 5°.

Por tanto, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1981, por ejemplo, “para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano” (Art. 55).

Los Municipios, en consecuencia, tienen todas las competencias necesarias concernientes al régimen de prestación de los servicios públicos de transporte urbano de personas, incluso, la fijación de las tarifas.

La prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros, en todo caso, puede ser hecha, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por el Municipio en forma directa; organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato; organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato; y concesiones otorgadas en licitación pública (Art. 12) las cuales se regirán por las normas generales del artículo 13 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Sin embargo, dice la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuando un servicio público de transporte colectivo de pasajeros “tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional”; agregando que “El Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios”. Por tanto, en los casos de servicios públicos de transporte urbano de personas, cuando se presten a más de un Municipio por un mismo organismo, o tengan o requieran instalaciones ubicadas en más de un Municipio, su régimen deja de ser Municipal y compete al Poder Nacional su regulación, prestación, concesión y fijación de tarifas. Por supuesto, esta norma de excepción se refiere a los servicios públicos de transporte urbano que sean municipales, y no se aplica en modo alguno, por ejemplo, al servicio público de transporte rápido de pasajeros, o Metro, que por ser prestado por vías férreas, su régimen compete directamente al Poder Nacional.

IV. EL RÉGIMEN DE LOS SISTEMAS RÁPIDOS DE TRANSPORTE (METRO)

1. *La competencia nacional*

Los sistemas rápidos de transporte de personas, o Metro, que utilizan trenes que ruedan sobre vías férreas, de acuerdo al ordenamiento constitucional vigente, conforme se ha visto, son de la competencia del Poder Nacional. Es decir, al corresponder al Poder Nacional la regulación y prestación de los servicios de transporte por vías férreas (Art. 136, Ord. 20 de la Constitución), puede decirse, sin lugar a dudas, que también le corresponde la regulación y prestación de los servicios de transporte en Metro, así sean estos prestados en más de un Municipio, y así sean estos de funcionamiento exclusivo en áreas urbanas. Mediante la Ley Orgánica de la Administración Central, además, se atribuyó competencia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en materia de “ferrocarriles y servicios metropolitanos de transporte” (art. 33, Ordinal 4°).

En consecuencia, respecto de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, resulta completamente inaplicable el Artículo 7° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Según hemos señalado, esta norma, al atribuirle al Municipio competencia en materia de “transporte colectivo de personas” (Ordinal 5°), debe interpretarse, necesariamente, dentro del ámbito de distribución de competencias previsto en la Constitución. Así, los Municipios son competentes para regular y prestar los servicios públicos de transporte urbano de personas, siempre que no se trate de servicios prestados en vías férreas, excepto los tranvías urbanos, en cuyo caso si constituyen servicios públicos municipales.

Así la prestación de servicios públicos de transporte por vías férreas, es de la competencia nacional, y la razón para excluir de ese ámbito a los tranvías urbanos, es porque las vías férreas de éstos se instalan en las vías públicas urbanas, que son del dominio público municipal (calles), las cuales, por tanto, tienen un uso compartido para el transporte por tranvías y otros medios automotores. En cambio, la exclusión de otros medios de transporte urbanos por vías férreas, como el Metro, de la competencia municipal y su asignación a la competencia nacional, radica en que

las vías férreas del Metro no se instalan en las vías públicas urbanas (calles), sino en vías de uso exclusivo del sistema, generalmente de carácter subterráneo, y que constituyen bienes del dominio público nacional.

Por tanto, no tendría ningún fundamento, conforme al ordenamiento jurídico vigente, interpretar que los Sistemas Metropolitanos de Transporte son servicios de transporte colectivo de personas de la competencia municipal, por su carácter urbano, conforme al Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; así como tampoco tendría fundamento la interpretación de que sólo cuando un Sistema Metropolitano de Transporte tenga instalaciones en más de un Municipio o se preste por un solo organismo en más de un Municipio, es que sería de la competencia nacional, como lo indica la última parte del mismo Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Se insiste, los Sistemas Metropolitanos de Transporte (Metro), como servicios públicos que se prestan sobre vías férreas de uso exclusivo al sistema, son de la competencia nacional. Por tanto, su régimen debe ser establecido por Ley nacional y su prestación corresponde al Poder Nacional. Así lo hemos sostenido en otro lugar (véase Allan R. Brewer-Carías, “Los Aspeaos Legales e Institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte” en el Libro editado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Autoridad Metropolitana de Transporte, Caracas 1979, págs. II a 20).

Conforme al ordenamiento jurídico vigente, entonces, estos Sistemas Metropolitanos de Transporte caerían bajo la regulación de la Ley de Ferrocarriles de 1957, la cual, sin duda, es insuficiente, dada las modalidades peculiares de los sistemas. Sin embargo, mientras no se dicte una ley especial que regule estos sistemas, es necesario recurrir a las normas de dicha Ley de Ferrocarriles.

En particular, debe señalarse que el Artículo 1º de dicha ley prescribe que “La construcción y explotación de ferrocarriles en Venezuela, así como las relaciones de derecho a que ello diere lugar, se regirán por la presente ley”, y que además, el Artículo 12 de dicha Ley prescribe que “todo lo relativo a la explotación de los ferrocarriles de servicio público, como vías férreas, material rodante, tarifas, transporte de carga, pasajeros y equipajes, servicio de personal especializado y demás empleados, será determinado en los Reglamentos”. Además, el artículo 1º establece que “El Ejecutivo Nacional ejercerá por órgano del Ministerio de Comunicaciones las atribuciones que le confiere esta Ley”.

Por tanto, en la actualidad, el régimen de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, debe establecerse en los Reglamentos que sean pertinentes, de acuerdo a la Ley de Ferrocarriles, dictados por el Ejecutivo Nacional. En consecuencia, corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la fijación de las tarifas de dichos Sistemas Metropolitanos de Transporte.

Ello, además, está clara y específicamente establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central, al atribuir, en su Artículo 33, competencia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones respecto de “los ferrocarriles y los Sistemas Metropolitanos de Transporte (Ordinal 4º) y para “la fijación de tarifas” de dichos servicios (Ordinal 9º).

Ahora bien, en cuanto al Sistema Metropolitano de Transporte de Caracas, Metro de Caracas, debe señalarse lo siguiente:

En primer lugar, el organismo encargado de su ejecución y operación es la C.A. Metro de Caracas, empresa del Estado en la cual la República tiene una participación mayoritaria cercana al 100%, mediante acciones adscritas al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Decreto N° 2741 de 11 de julio de 1978, *G.O.* N° 31234 de 21-07-78).

En segundo lugar, la contratación y financiamiento del Metro de Caracas se ha realizado entre otras, de acuerdo a la Ley Especial de Crédito Público de 3 de enero de 1978 (*G.O.* N° 2124 Extr. de 4 de enero de 1978), y a la Ley-Programa para la contratación y financiamiento del Metro de Caracas de 27 de agosto de 1981 (*G.O.* 2845 de 27 de agosto de 1981).

En tercer lugar, la empresa Metro de Caracas C.A. ha sido encargada por el Ejecutivo Nacional de realizar las negociaciones y expropiaciones necesarias en ejecución de los diversos Decretos de Expropiación dictados para ejecutar las obras de infraestructura del Metro.

En cuarto lugar, al corresponder al Ministerio de Transporte y Comunicaciones la competencia nacional en materia de Servicios Metropolitanos de Transporte y la fijación de tarifas de los mismos, el Metro de Caracas está sujeto a las regulaciones que dicte el Ministerio y a la fijación de tarifas de los servicios, las cuales deben establecerse conforme a los principios establecidos en el artículo 8 de la Ley Programa para la Contratación y Financiamiento del Metro de Caracas de 27 de agosto de 1981 (*G.O.* 2.845 Extra. de 27-08-81).

2. *El proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte*

El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, sometió a la consideración de las Cámaras Legislativas, en octubre de 1982, un Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, mediante el cual se busca regular el funcionamiento y la explotación de los mismos (Art. 1°). Esta Ley, sin duda, podría llenar el vacío existente en la regulación de estos sistemas, dada la insuficiencia de la Ley de Ferrocarriles en cuanto a su aplicación a los mismos.

El Proyecto de Ley, sin embargo, incide en el aspecto mencionado de la distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios, en una forma por demás impropia, que debemos analizar.

En efecto, el Proyecto de Ley, al regular la prestación de los Servicios Metropolitanos de Transporte, establece que “serán prestados por la Administración Pública Nacional o Municipal directamente o mediante concesión” (Art. 5°).

Además, al regular las tarifas de los servicios, establece que serán “aprobadas previamente por el concedente” (Art. 9°) y que “serán puestas en vigencia por el Ejecutivo Nacional o por el Concejo Municipal, según el caso” y publicadas en la Gaceta Oficial correspondiente” (Art. 10).

Por último, al establecer las multas, el Proyecto precisa que “serán impuestas por la autoridad administrativa concedente” (Art. 32).

Ante estas normas, que consagran una doble competencia en materia de prestación de los Servicios Metropolitanos de Transporte, a favor del Poder Nacional y de

los Municipios, que cambia el régimen vigente, se explican en la Exposición de Motivos del Proyecto en los siguientes términos:

“Según el artículo 5º, el régimen del servicio será competencia del Poder Nacional o del Poder Municipal. El Proyecto de Ley recoge así lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y obedece a la necesidad de evitar confusiones, incertidumbres y desigualdades que podrían surgir del hecho de que un mismo servicio quedara sometido a diferentes regímenes jurídicos, por estar bajo potestades territoriales autónomas diversas” (pág. 3).

En realidad, la confusión la ha introducido el Proyecto de Ley, pues como ha quedado dicho, los Sistemas Metropolitanos de Transporte son servicios que constitucional y legalmente corresponden al Poder Nacional, en su regulación y prestación, y no competen a los Municipios, por lo que a pesar de ser sistemas de transporte urbanos, no se les aplica el Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por tanto, la prestación y regulación de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, no es de la competencia nacional porque puedan llegar a estar ubicados en más de una jurisdicción municipal, sino porque constitucional y legalmente así está establecido, no correspondiendo, en forma alguna, a los Municipios, la regulación o prestación de los mismos, ni siquiera cuando funcionen en una sola jurisdicción territorial autónoma municipal.

El proyecto de Ley, por tanto, parte de un supuesto errado y es el de la aplicabilidad a los Sistemas Metropolitanos de Transportes, del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lo cual, como ha quedado dicho, no es correcto.

La confusión del Proyecto ha provocado una mayor confusión en la Comisión Permanente de Administración y Servicios de la Cámara del Senado la cual, en su Informe de 11 de noviembre de 1982 para la segunda discusión del Proyecto de Ley, ha querido mejorar el Proyecto de Ley, confundiendo más la situación.

En efecto, al comentar el Artículo 5º del mismo que establece que el servicio será prestado “por la Administración Pública Nacional o Municipal”, la Comisión Permanente de Administración y Servicios señala:

“Entiende la Comisión que semejante norma se apoya en lo que dispone el último aparte del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que en materia de servicios públicos atribuye la competencia al Poder Nacional cuando el respectivo servicio es prestado a más de un Municipio o comprende instalaciones ubicadas en más de una jurisdicción municipal. Ahora bien, se considera necesario que el proyecto reproduzca este principio en relación con los servicios metropolitanos de transporte específicamente, pues así se verán más claros el sentido y el fundamento del comentado dispositivo, que en su forma actual resulta de dudosa interpretación”.

En base a esta argumentación, la Comisión ha propuesto modificar el Artículo 5º así:

ARTICULO 5º. “El Servicio Público de los Sistemas Metropolitanos de Transporte será prestado por la Administración Pública Nacional o Municipal, según lo establecido en este artículo.

Cuando el servicio sea prestado en jurisdicción de más de un Concejo por, un mismo organismo, entidad o empresa, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional.

Si el servicio fuere prestado en jurisdicción de un solo Concejo, el régimen de aquél corresponderá al Poder Municipal.

La Administración Pública Nacional o Municipal, según el caso, prestará el servicio directamente o mediante concesión”.

La misma confusión está presente en la propuesta respecto del Artículo 7º de añadir a continuación del sustantivo “Administración”, la frase “Pública Nacional o Municipal, según el caso”.

Ahora bien, se insiste, tanto el Proyecto en su forma original como la Comisión Permanente de Administración y Servicios, han incurrido en el error de interpretación, de considerar que los Servicios Metropolitanos de Transporte pueden ser de carácter municipal de acuerdo al ordenamiento constitucional y legal vigente. Se insiste, ello no es así; la regulación y prestación de estos servicios son de la competencia nacional, y nada autoriza en el ordenamiento jurídico vigente, para interpretar que puedan ser de la competencia municipal, ni aun cuando se presten en la jurisdicción territorial de un Municipio.

Por supuesto, tratándose de una competencia nacional, el Congreso, conforme a lo establecido en el artículo 137 de la Constitución, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada (Sámara, podría atribuir a los Municipios la competencia en materia de Sistemas Metropolitanos de Transporte, a fin de promover la descentralización administrativa, y regular en la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, esa competencia municipal. Para ello, en todo caso, se requeriría de una decisión consciente y deliberada de descentralizar, adoptada por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara durante el proceso de discusión de la Ley.

Ahora bien, en base a todo lo anteriormente expuesto, podemos señalar lo siguiente:

1. De acuerdo a la Constitución y la legislación vigente, la competencia en materia de regulación y prestación de los Servicios Metropolitanos de Transporte, corresponde al Poder Nacional exclusivamente.

2. Es inaplicable a los Servicios Metropolitanos de Transporte lo dispuesto en el Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues estos servicios no tienen carácter municipal.

3. El Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte parte de la premisa errada de que los Sistemas Metropolitanos de Transporte puedan ser de la competencia municipal. Para que ello suceda, sería necesario aprobar la Ley mencionada en la forma establecida en el Artículo 137 de la Constitución, en cuyo caso, se requeriría de una regulación adicional.

En consecuencia, proponemos que el Artículo 5º del Proyecto quede redactado en la forma siguiente:

Artículo 5º. El servicio público de los Sistemas Metropolitanos de Transporte será prestado por la Administración Pública Nacional, directamente o mediante concesión.

4. Por supuesto, otras observaciones fundamentales habría que formular al Proyecto de Ley y que tenderían a cambiar radicalmente su concepción, pues veríamos que lo que debe regularse, en realidad, es el Metro de Caracas integrado a un Sistema de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana. Por ello, en realidad, debería sustituirse el Proyecto de Ley comentado, por un Proyecto de Ley del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas, pues el Proyecto de Ley estudiado por la Comisión es insuficiente e irreal. Insistimos, regula los Sistemas Metropolitanos de Transporte del país, cuando en realidad sólo hay uno solo que requiere la regulación inmediata: el de Caracas.

Pero aún así, no puede ni debe regularse el sistema rápido de transporte o Metro sin coordinar con él el transporte superficial. El Sistema Metropolitano de Transporte, en realidad, no sólo abarca el Metro sino también el transporte de superficie. Además, regular un Sistema Metropolitano de Transporte exige regular también, el tránsito y la circulación en el Área Metropolitana. Por último, si se trata de Caracas, resulta indispensable establecer mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias nacionales y locales en materia de transporte público, tránsito y circulación.

Por ello, hemos propuesto una reforma que consiste en cambiar el objeto de la regulación de la ley, y normar, por tanto el Sistema de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas.

Sección Segunda: PROYECTO DE DECRETO SOBRE LAS CONDICIONES GENERALES DE LA CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS, Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE RÁPIDO MASIVO CARACAS-LOS TEQUES MEDIANTE EL SISTEMA EUROTREN MONOVIGA (1998)

Documento elaborado a requerimiento de un potencial inversionista para el desarrollo del proyecto. 1998

DECRETO N°

En uso de la atribución que le confiere el artículo 6 del Decreto-Ley N° 138 de 20-04-94 publicado en Gaceta Oficial N° 4.719 de 26-04-94, en concordancia con lo establecido en el artículo 25, ordinal 2° del mismo Decreto-Ley y en el artículo 34, ordinal 3 de la Ley de Licitaciones publicada en Gaceta Oficial N° 34.528 de 10-08-90,

CONSIDERANDO,

Que existe una urgente necesidad de solucionar las necesidades de transporte de personas de carácter extra urbano en la ruta Caracas-Los Teques.

CONSIDERANDO,

Que se ha formulado al Ministerio de Transporte y Comunicaciones una propuesta de Sistema de Transporte Rápido mediante el sistema Eurotren Monoviga para la ruta Caracas-LosTeques.

CONSIDERANDO,

Que la propuesta se refiere a un sistema patentado de transporte rápido por lo que para la adjudicación de dicho servicio público no es posible promover la concurrencia, es decir, se trata de un servicio prestado mediante bienes producidos por un sólo fabricante que excluye toda posibilidad de competencia,

DECRETA,

CAPITULO I

DE LA APERTURA DEL PROCESO DE CONCESIÓN

Artículo 1. Se decide iniciar el proceso para el otorgamiento de la concesión del proyecto, construcción, explotación, conservación y mantenimiento del “Sistema de Transporte Rápido Masivo Caracas-Los Teques y de sus servicios conexos mediante el sistema Eurotren Monoviga” en las condiciones que se determinan en este Decreto y la cual se registrará por el Decreto-Ley N° 138 de 20 de abril de 1994.

Artículo 2. El servicio objeto de la concesión a que se refiere este Decreto se otorgará al concesionario en forma no exclusiva, y este lo prestará mediante el “Sistema de Transporte Rápido Masivo Eurotren Monoviga”, dirigido por la empresa EMSA-EUROTREN MONOVIGA, S.A., Madrid España, y que fue objeto del Premio Lillehammer 1995 del Programa Eureka de la Comunidad Europea por su trascendencia en términos de impacto medio-ambiental.

Artículo 3. En virtud de que el sistema de Transporte Rápido Eurotren Monoviga se encuentra patentado, siendo su originalidad el que los trenes no se desplazan sobre raíles de acero sino sobre una viga de hormigón continua, con sección T, abrazados a la misma mediante un sistema de ruedas horizontales y verticales, conforme se establece en el artículo 25, ordinal 2° del Decreto-Ley N° 138 de 20 de abril de 1994 y en el artículo 34, ordinal 3° de la Ley de Licitaciones, a los efectos del otorgamiento de la concesión objeto del presente Decreto, se procederá a la adjudicación directa al concesionario, siempre que sean cumplidas las condiciones establecidas en este Decreto.

CAPITULO II

DEL OBJETO DE LA CONCESIÓN

Artículo 4. La concesión para el “Sistema de Transporte Rápido Masivo Caracas-Los Teques y de sus servicios conexos, mediante el sistema Eurotren Monoviga” comprenderá las siguientes obras y servicios:

- A. *Elaboración del Proyecto*
Descripción del proyecto y del sistema
- B. *Construcción de obras de infraestructura*

- B1. Construcción de la vía expresa y/o infraestructura del sistema propuesto.
- B2. Construcción de los Terminales de origen y destino y de las estaciones intermedias.
- B3. Construcción de obras complementarias
- C. *Suministro y operación de equipos*
 - C1. Suministro, colocación, prueba y puesta en funcionamiento de los equipos propuestos y de sus subsistemas mecánicos, eléctricos y/o electrónicos.
 - C2. Mejoras y trabajos de mantenimiento de los diferentes aspectos que conforman el sistema.
- D. *Prestación del Servicio Público de Transporte Rápido*
 - D1. Explotación del Servicio
 - D2. Prestación de Servicios conexos

Artículo 5. Una vez suscrito el contrato de concesión para el servicio descrito en el artículo anterior, y establecidas las áreas y zonas que quedarán afectadas a la ejecución de las obras y prestación del servicio, mediante Decreto de afectación conforme a la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, se procederá a la expropiación de los inmuebles que sean necesarios, a cuyo efecto, el concesionario, conforme al artículo 9 de dicha ley, se subrogará en los derechos de la República.

En dicho decreto de afectación se determinará una franja de terreno de 16 metros de ancho, definida por sendas franjas de terreno de 8 metros de anchura cada una, a ambos lados de la línea, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de ella desde la arista exterior de explanación, la cual será objeto de expropiación. Esta zona pasará a formar parte del dominio público afecto al servicio público, y en su límite se situarán los hitos definitorios del inmueble a cargo de la concesionaria, en los cuales podrá ubicar, en su caso, vallas de cerramiento. En dicho Decreto de afectación se establecerán además, las áreas de estaciones y terminales y servicios conexos con la concesión, que deben ser objeto de expropiación.

Parágrafo Primero. A los efectos de lo establecido en este artículo se entiende por “arista exterior de la explanación” la intersección del talud del desmonte o terraplén con el terreno natural circundante. Cuando éste se encuentre al mismo nivel que la monoviga la arista exterior de la explanación será el borde exterior de la cuneta.

En los casos especiales de puentes, viaductos, túneles, estructuras u obras similares se tomará como arista exterior de la explanación la línea de proyección ortogonal del borde de las obras sobre el terreno. En estos casos especiales podrán reducirse los límites de las zonas de servidumbre y afectación que se establezcan conforme a lo indicado en el artículo siguiente.

Asimismo se entenderá por “arista exterior de la vía” la línea de separación ente las monovigas y el arcén exterior.

Parágrafo Segundo. El concesionario procederá a efectuar las negociaciones y expropiaciones, totales o parciales, requeridas para la adquisición de los bienes y derechos afectados y necesarios para la construcción y ejecución de los trabajos a que se refiere el Art. 4 de este decreto y que estén ubicados dentro del área expresamente afectada.

Artículo 6. Una vez dictado el Decreto de afectación o expropiación, conforme a lo establecido en los artículos 16, ordinal 6º y 17 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se declarará Área de Protección de Obra Pública, la zona de influencia de la construcción del Eurotren Monoviga que debe ser sometida a limitaciones de uso conforme a los fines y objetos de la obra y del servicio público, a cuyo efecto, conforme al artículo 17 de dicha Ley Orgánica debe dictarse el Reglamento Especial de uso previsto en el plan para el área bajo régimen de administración especial de protección de obra pública.

En dicho Plan y Reglamento se deberán definir al menos las siguientes zonas:

a) Una zona de servidumbre, que consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la línea, delimitadas interiormente por la zona de dominio y exteriormente por dos líneas paralelas a la indicada arista, a una distancia de 25 metros de ésta y medidas en igual forma que en la zona indicada en el artículo anterior.

Se deberá establecer que esta zona podrá ser utilizada por el concesionario para almacenar temporalmente materiales, maquinaria y herramientas destinados a las obras de construcción y conservación de la vía, para emplearla como área de depósitos y vertederos, para apartar otros materiales que se encuentren en ella y estorben la circulación, para estacionar vehículos que por avería o por cualquier otra causa no puedan ser obligados a circular y para encauzar las aguas que discurran por la vía.

En cualquier caso, la República, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones podrá establecer en esta zona de servidumbre, el paso de conductores de agua, de electricidad o de cualquier otro tipo.

b) Una zona de afectación al servicio, que consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la línea, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre exteriormente por dos líneas paralelas a la citada arista de explanación, a una distancia de cien metros y medidas de igual forma que la zona anterior.

A ambos lados de la línea y de sus accesos en los primeros 50 metros de la zona, medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la vía, se fijará una “línea de edificación”. Desde esta línea hasta las monovigas quedará prohibida la construcción, reconstrucción o ampliación de cualquier tipo de edificaciones, así como toda clase de publicidad.

En el Reglamento Especial respectivo se podrá establecer las áreas adicionales de expropiación total o parcial que se destinen a reordenación territorial o reparcelación a los efectos urbanísticos.

Artículo 7. Las obras y servicios objeto de la concesión tendrán las características generales que se describen a continuación:

A. Escogencia de ruta y ubicación de las estaciones

A1. Ambos aspectos quedan a criterio del concesionario; sin embargo deben cumplir con las expectativas mínimas de transporte suburbano y local requerido para los “Altos Mirandinos” según estimaciones del Plan de Ordenamiento Urbanístico de la Zona Metropolitana MINDUR 1995.

B. Condiciones del Servicio

- B1. Capacidad para transportar al menos 50.000 pers./día en cada sentido.
- B2. Posibilidad de aumentar progresivamente la capacidad de transporte.
- B3. Flexibilidad para responder a las demandas de transporte en las “Horas Pico”.
- B4. Mantener una frecuencia apropiada a las necesidades del transporte suburbano.
- B5. Operar desde terminales propios
- B6. Mantener estaciones en los sitios de mayor afluencia de pasajeros
- B7. Tener bajos índices de contaminación sónica y ambiental
- B8. Tener *un* plazo de construcción no mayor de 32 meses.
- B9. No afectar la carretera panamericana.

C. Carga

C1. La posibilidad de transportar carga por el sistema es potestativo del concesionario. Sin embargo tal posibilidad se estima que optimiza el sistema y mejora el funcionamiento de la carretera panamericana.

D. Otros desarrollos

D1. La posibilidad de otros desarrollos (comerciales, turísticos, urbanísticos, etc.), es potestativo del concesionario a cuyo efecto debe cumplirse con la normativa vigente sobre la materia.

Artículo 8. La concesión otorgará a la concesionaria el derecho a percibir la tarifa por concepto de transporte y los demás ingresos provenientes de la explotación de las áreas de servicios. Igualmente, la sociedad concesionaria tendrá el derecho al uso de los bienes afectados a la prestación de los servicios.

Artículo 9. La concesión del Sistema de Transporte Rápido Masivo Eurotren Monoviga Caracas-Los Teques y de sus servicios conexos se otorgará por un plazo máximo de 50 años contados a partir de la firma del contrato de concesión.

Artículo 10. Aquellos inmuebles propiedad de la República ubicados dentro de los límites de la concesión y necesarios para el objeto de la misma serán puesto a la disposición de la concesionaria mediante concesiones de uso o en calidad de comodato, por todo el tiempo que dure el contrato de concesión.

Artículo 11. La sociedad concesionaria deberá construir las variantes y enlaces que sean necesarios para asegurar la continuidad de circulación en las vías existentes, cuando éstas sean interrumpidas en razón de los trabajos de construcción objeto de esta concesión.

CAPITULO III DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADJUDICACIÓN DE LA CONCESIÓN

Artículo 12. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones suministrará como información a la empresa titular de la licencia para explotar en el país el Sistema Eurotren Monoviga, la siguiente documentación:

1. Planos topográficos del área en estudio.
2. Estudios y conteos de tráfico existente
3. Plan de ordenamiento urbanístico del área metropolitana. MINDUR 195.
4. Información General sobre el área a servir, características del transporte existente, historia tarifaria y expectativas de transporte de pasajeros.
5. Las demás informaciones que tanto el Ministerio como el Concesionario consideren necesarias para la formulación del Proyecto definitivo.

Único. Las tarifas totales o parciales que se adopten deberán ser referidas a las rutas y trayectos recomendados para el transporte suburbano por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en la documentación que entregará a la empresa indicada en este artículo.

Artículo 13. La empresa titular de la licencia para explotar en el país el Sistema Eurotren Monoviga presentará al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en un plazo de 60 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, una oferta para la ejecución de la obra y la prestación del servicio público a que se refiere el presente Decreto, la cual se formulará conforme al objeto de la concesión descrito en el artículo 4, y tendrá en cuenta la documentación referida en el artículo anterior, y podrá incluir los datos, informaciones y documentos adicionales que considere conveniente para la evaluación del proyecto final.

Artículo 14. La empresa proponente a que se refieren los artículos anteriores, debe presentar con su oferta, conforme al Art. 26 del Decreto-Ley N° 138 un aval bancario durante un período máximo de un (1) año para garantizar la continuación del Proyecto.

Artículo 15. Una vez analizada la oferta presentada, en un lapso de 30 días siguientes, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones decidirá sobre el otorgamiento de la concesión y notificará lo conducente a la empresa proponente. En caso de que se decida la adjudicación de la concesión, el Ministerio deberá llamar a la empresa proponente para convenir sobre las condiciones particulares del contrato.

Artículo 16. Conforme al artículo 30 del Decreto-Ley N° 138, la sociedad que deba actuar como concesionaria deberá constituirse dentro de los sesenta (60) días continuos siguientes a la notificación de la adjudicación de la concesión.

CAPITULO IV
DE LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES
DE LAS OBRAS Y SERVICIOS

Artículo 17. El concesionario realizará por su cuenta y costo los trabajos de ingeniería básica y de ingeniería de detalle que sean requeridos para la construcción a que se refiere el literal B el art. 4 de este Decreto y de las obras complementarias y servicios conexos para toda la concesión indicados en los artículos 20 y 21 de este Decreto , a partir de los criterios de diseño y del proyecto de ingeniería conceptual presentados en la propuesta a que se refiere el artículo 14 de este Decreto.

Artículo 18. Los anteproyectos y los proyectos podrán modificarse siguiendo el procedimiento que se establezca en el contrato de concesión.

Artículo 19. En todo momento durante el desarrollo de las actividades de ingeniería básica de diseño y de dirección y supervisión de la construcción, la sociedad concesionaria dará cumplimiento a lo pautado en la Ley de Ejercicio de la Ingeniería, Arquitectura y profesiones afines.

Artículo 20. Las obras complementarias comprenderán:

1. Estaciones, Accesos, Servicios Públicos, Comercios complementarios.
2. Patios y Talleres de mantenimiento de equipos y componentes.
3. Instalaciones de seguridad y señalización.
4. Paisajismo e iluminación adicional en estaciones y accesos
5. Redes de telecomunicaciones, sistemas de información y control de tráfico.
6. Dependencias administrativas, depósitos, ambiente para el personal, etc.
7. Las demás obras complementarias que sean necesarias a juicio del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y que hayan sido convenidas con la sociedad concesionaria.

Artículo 21. El sistema contará como mínimo con los siguientes servicios conexos:

1. Servicio de asistencia y atención al usuario
2. Servicios de primeros auxilios
3. Servicio de estacionamiento y sanitarios en las estaciones
4. Servicio de vigilancia y protección al público y a las instalaciones
5. Los demás servicios que señale el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y convenga con la sociedad concesionaria.

Artículo 22. Las áreas de servicio deberán reunir las condiciones y características que establezca el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Artículo 23. El régimen de tarifas deberá garantizar el equilibrio Económico-Financiero de la concesión. Este equilibrio debe entenderse como una flexibilidad tarifaria y no como un subsidio, a menos que el Ejecutivo Nacional modifique unilateralmente y a posteriori las condiciones del servicio y las tarifas

convenidas, en cuyo caso cualquier diferencia deberá ser subsidiaria por el Ejecutivo Nacional.

A los fines de garantizar el equilibrio Económico-Financiero de la concesión, las tarifas se revisarán cada tres (3) meses con el objeto de adecuarlas a la inflación a la paridad Bolívar/Dólares USA y a la tarifa eléctrica.

Artículo 24. La amortización y utilidad de todo el sistema debe provenir del cobro de una tarifa de transporte y de servicios conexos y actividades de lícito comercio ejecutados por el concesionario a sus expensas.

CAPITULO V

DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Artículo 25. La empresa concesionaria tendrá por objeto el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión objeto de este Decreto, así como de todas las construcciones y desarrollos complementarios al servicio objeto de la misma.

Artículo 26. Para garantizar el cumplimiento del programa de ejecución de obras y de las especificaciones de éstas, la sociedad concesionaria deberá constituir caución a favor de la República, por un monto que represente el uno por ciento (1%) de la inversión total. La caución deberá ser otorgada antes del inicio de las obras previstas en el contrato de concesión y estará vigente hasta el segundo mes siguiente a la puesta en servicio del sistema.

Artículo 27. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la sociedad concesionaria durante la fase de explotación, ésta deberá constituir caución por un monto equivalente al dos por ciento (2%) del ingreso bruto anual proyectado recaudar por concepto de tarifas. La caución deberá ser otorgada previamente al inicio de la operación y tendrá vigencia hasta tres meses después de extinguida la concesión y canceladas todas las obligaciones.

Artículo 28. Para garantizar el pago de los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal que haya de utilizar para la ejecución del contrato, la sociedad concesionaria deberá constituir caución a favor de la República por un monto que represente el cinco por ciento (5%) del valor propuesto para la construcción de obras nuevas. Dicha garantía estará vigente durante el plazo de construcción de obras nuevas hasta el finiquito laboral. A partir del inicio de operaciones, se ajustará anualmente al cinco por ciento (5%) de los costos de personal en mantenimiento, conservación y administración proyectados para cada año hasta el vencimiento del contrato, extendiéndose hasta la obtención del finiquito laboral.

Artículo 29. Las cauciones podrán ser constituidas mediante depósito o títulos de la deuda pública nacional, o mediante fianza otorgada a satisfacción de la República, oída la opinión favorable del Ministerio de Hacienda.

Las fianzas deben ser solidarias y constituidas, mediante documentos autenticados, a favor de la República, y deberán contener mención expresa de que el fiador renuncia a los beneficios que le acuerdan los artículos 1833, 1834 y 1835 del Código Civil de Venezuela.

Artículo 30. La sociedad concesionaria garantizará su responsabilidad por lesiones, muerte, daños a terceros o a propiedades de la República o de personas jurídicas que estén bajo su dependencia en caso de siniestro en el que la Concesionaria tuviera alguna responsabilidad probada y establecida fehacientemente mediante una Póliza de Seguros General que cubra estos daños.

Artículo 31. Conforme al artículo 31 del Decreto-Ley N° 138, el capital suscrito de la sociedad concesionaria no podrá ser inferior al 10% de los gastos de inversión estimada. El capital pagado para el momento de la constitución de la sociedad no podrá ser menor al veinte por ciento (20%).

Único. A los fines de este artículo semestralmente se harán los cálculos necesarios para asegurar la relación entre el capital pago y la inversión realizada.

Artículo 32. Los aumentos del capital suscrito y los pagos de éste que deban hacerse a los efectos del Art. 31 del Decreto-Ley N° 138 podrán realizarse en cualquier momento, y en todo caso dentro de los sesenta (60) días siguientes al primer balance semestral demostrativo de la inversión realizada, a partir de la fecha de constitución de la sociedad concesionaria.

Artículo 33. Los aumentos de capital se harán dentro de los sesenta (60) días siguientes al comienzo del ejercicio anual de la sociedad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 34. Podrán otorgarse al concesionario el conjunto de estímulos y facilidades previstos en el articulado del Decreto-Ley N° 138 en el ordenamiento legal vigente, así como exoneraciones impositivas, régimen aduanero especial y todas las disposiciones que estimulen el buen fin de esta Concesión.

Artículo 35. El Ejecutivo Nacional exonerará a la sociedad concesionaria del pago del cien por ciento (100%) del impuesto sobre la renta durante el tiempo que dure la concesión.

Artículo 36. La importación, por la sociedad concesionaria y sus contratistas, de maquinarias y equipos para ejecutar y operar la concesión estará exenta del pago de los impuestos de importación.

CAPITULO VI POTESTADES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Artículo 37. El proceso y la supervisión de la concesión estará a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El personal del Ministerio autorizado tendrá en todo momento acceso a las instalaciones y obras de la sociedad concesionaria debidamente acompañado por los técnicos del concesionario.

Artículo 38. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones podrá evaluar a las empresas subcontratistas, y sus tecnologías y la metodología constructiva, propuesta para la construcción de la obra y los equipos a utilizarse en el Sistema de Transporte Rápido Eurotren Monoviga Caracas-Los Teques.

Artículo 39. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones se reserva el derecho de inspeccionar la obra en la oportunidad que estime conveniente. Igualmente, una vez concluidas las mismas, inspeccionará y evaluará todo el sistema y emitirá su conformidad para la puesta en servicio público.

Artículo 40. La construcción de las obras se realizará de acuerdo al plan de ejecución y fechas programadas de apertura al público. La sociedad concesionaria podrá anticipar la conclusión de los trabajos y la fecha de apertura al público que se haya indicado en el contrato.

Artículo 41. Previo a la ejecución de los trabajos de construcción, la sociedad concesionaria deberá someter a la aprobación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, los planes de ingeniería básica y de ingeniería de detalle, los cuales presentará en dos fases: anteproyecto y proyecto definitivo.

Artículo 42. Las demás condiciones generales particulares de la concesión y el cronograma de ejecución, serán fijadas entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Concesionario en el proceso de proyecto definitivo, las cuales se recogerán en un documento separado y pasará a ser integrante del Contrato de Concesión.

NOVENA PARTE
SOBRE EL RÉGIMEN DE ORDENACIÓN
Y APROVECHAMIENTO DE LOS
RECURSOS NATURALES

CAPÍTULO XXI.
SOBRE EL RÉGIMEN DE ORDENACIÓN DE LOS RE-
CURSOS NATURALES RENOVABLES

Sección Primera: COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA QUE DEBÍA SUSTITUIR A LA LEY SOBRE CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE SANCIONADA POR LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS (1974)

Comentarios formulados con ocasión del veto presidencial a la Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente que había sido sancionada por las Cámaras legislativas en agosto de 1974

1. El sentido de la devolución de la Ley al Congreso

El Presidente de la República, por comunicación de fecha 2 de septiembre de 1974, devolvió al Congreso la Ley de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente.¹

En dicha comunicación, por demás enérgica y completa, el Presidente consideró que la Ley aprobada en el Congreso era insuficiente para regular toda la

¹ V. en *El Nacional*, Caracas, 3-9-74, p. D-1.

problemática del ambiente, y para ello se fundamentó en las siguientes consideraciones:

1. “Que el problema de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, al que atiende de manera preferente la ley, es sólo un aspecto de una problemática más amplia y completa”.
2. “Que la ley sancionada por el Congreso, que contiene aspectos importantes y de beneficio colectivo en el campo del conservacionismo, es incompleta, pues deja de regular otros factores que inciden sobre el problema y constituyen cuestiones de necesaria consideración”.
3. “Es importante incluir los problemas del medio ambiente en el marco de la planificación integral a los niveles nacional, regional y local”.
4. La ley sancionada por el Congreso “no satisface ni resuelve” las siguientes cuestiones:
 - A. “No hay una disposición que contemple en todas sus denominaciones y de manera integral, los problemas del medio ambiente; por tanto, no existe el marco de actuación que norme tan importante materia”.
 - B. “La mayoría de las normas vigentes no guardan coherencia entre sí y están sectorialmente orientadas”.
 - C. “Hay una variada gama de competencias, tanto en los organismos de la Administración Pública Nacional como en los diferentes niveles administrativos del país, sin unidad de criterio en cuanto a las acciones normativas que se adopten”.
 - D. “Las sanciones administrativas establecidas en las diferentes normas aplicables a la materia continúan informadas en los principios de la simple penalidad administrativa, olvidando las nuevas orientaciones dirigidas a establecer que la reparación a la contaminación, destrucción de recursos, etc., debe de corresponder al agente mismo contaminante”.

En fin, “aspectos importantes y fundamentales de tan compleja problemática no son considerados y ni siquiera esbozados, y otros lo son de una manera tan general que temo no se corresponden a la realidad sobre la cual debemos actuar”.²

En base a esos argumentos que fundamentaron la devolución, el Presidente obligó al gobierno “a presentar en el mes de octubre un nuevo proyecto de ley que contemple las principales cuestiones relacionadas a la problemática del medio ambiente”.

2. El proyecto de ley orgánica de “octubre de 1974”

En base a dicho compromiso, se ha elaborado un proyecto de ley sustitutivo de la ley anterior¹ en torno al cual ni siquiera hay acuerdo sobre el título, y que identificaremos por la fecha de su redacción: octubre de 1974.

Este proyecto de ley, y ello puede decirse sin lugar a dudas, en manera alguna difiere sustancialmente de la ley que pretende sustituir, y por supuesto, no satisface

2 Ibidem

en absoluto los argumentos expuestos por el Presidente en su comunicación de fecha 2 de septiembre de 1974 para devolver la “Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente”.

Por tanto, en nuestro criterio se estima que si se presentara dicho proyecto al Congreso, fácil sería considerar que no había motivos serios para devolver la ley sancionada por las Cámaras.

3. Comparación entre el contenido del proyecto de octubre de 1974 y la ley sobre conservación, protección y mejoramiento del ambiente

En efecto, de una simple comparación de las normas del Proyecto Oct.74 con las de la Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente, resulta que salvo algunas modificaciones de redacción y de forma, no sustanciales, el Proyecto Oct-74 *no difiere en lo esencial* de la ley devuelta al Congreso. En efecto, casi todas las normas del Proyecto Oct-74 tienen *su equivalente*, de redacción y concepción similar, en la “Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente”, devuelta al Congreso; y evidentemente, las normas que podrían considerarse como nuevas en el Proyecto Oct-74 *no satisfacen en modo alguno* los planteamientos del Presidente de la República en su carta.

En efecto, del análisis de las normas del Proyecto 11-10-74, resulta que trae las siguientes normas que podrían considerarse como novedosas:

Artículo 2º Este artículo precisa con algún detalle, y muchas veces en forma repetitiva con otras normas del proyecto, el objeto y ámbito de la ley. No tiene, como tal, un equivalente en la ley devuelta.

Sin embargo, si se analizan los diversos ordinales se puede apreciar que las ideas y principios en ellos contenidos tienen equivalentes en la ley devuelta, con excepción de los siguientes: (La conservación, protección y mejoramiento del ambiente comprenderá).

Ordinal 2º El aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Ordinal 6º El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el medio ambiente.

Ordinal 7º El estudio de las consecuencias internacionales de las acciones con incidencia ambiental y la gestión de cooperación y asistencia técnica en la solución de esos problemas.

Artículo 8º Entre las competencias del Consejo Nacional se establece lo siguiente (*Ordinal 7º*): Proponer candidatos para optar a las condecoraciones y premios que otorga el Estado.

Artículo 11. Este artículo precisa que “El Consejo Nacional... contará con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

Artículo 12. Este artículo se refiere a los aportes privados “que se hagan destinados al Consejo Nacional”, y a la obligación de éste de crear “un fondo que se utilizará en el estudio, investigación, desarrollo y tecnología en las materias relacionadas con...”.

En realidad, no se comprende bien el sentido de este artículo, pues, por una parte, resultará difícil que se materialicen “los aportes privados”; y por la otra, los

“fondos” se crean por una ley (si se trata de un Instituto Autónomo o un Patrimonio Autónomo) o por un Decreto del Presidente de la República, por lo que el Consejo Nacional no podría crear el fondo señalado.

Artículo 18. Prevé la posibilidad de que se autorice excepcionalmente, la realización de actividades susceptibles de degradar el medio ambiente.

Artículo 19. Establece los criterios para otorgar la autorización señalada.

Artículo 20. Establece la obligación de contar con equipo y personal apropiado para el control ambiental.

Artículo 21. Prevé la “guardería nacional del medio ambiente”, pero no precisa a qué organismo de la Administración activa estará integrado dicho cuerpo de funcionarios. Si se piensa, sin decirlo, que deben estar integrados al Consejo Nacional, ello debería cambiarse, pues no parece adecuado la integración de la policía ambiental a un órgano consultivo.

Artículo 22. Establece la colaboración de la Guardia Nacional.

Artículo 25. (segunda versión). Establece la denuncia obligatoria de infracciones a la ley.

4. Conclusión

De la lectura de las normas anteriormente comentadas puede sacarse como conclusión que el Proyecto Oct-74, realmente *no puede considerarse como innovador* respecto de la ley devuelta al Congreso, pues las doce normas señaladas que no tienen equivalente en la ley devuelta, no satisfacen las objeciones formuladas por el Presidente a la ley sancionada en el Congreso.

Enviar dicho proyecto al Congreso, tal como está, pondría en evidencia que no se cumplió con la obligación asumida por el Presidente de presentar una regulación más completa de acuerdo con sus observaciones y críticas a la ley devuelta; y si se considera que dicho proyecto sí responde a las orientaciones de la comunicación del Presidente, habría que concluir en que no había justificación para el devolver la ley sancionada.

Se estima indispensable por ello, la reformulación de la ley devuelta, y del Proyecto Oct-74, para estructurar una verdadera *ley cuadro*, de carácter orgánico, sobre el ambiente, que deberá ser complementada, indispensablemente, con otros proyectos legales, y en particular con el Proyecto de Ley de Aguas. Sólo así, podrá cumplirse con las orientaciones formuladas por el Presidente en su comunicación del 2 de septiembre de 1974 dirigida al Presidente del Congreso Nacional.

Sección Segunda: PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE (1975).

Documento elaborado en 1975, con ocasión de la sanción de la legislación relativa a la ordenación ambiental.

Artículo 1º Se crea el Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente, al cual corresponden las atribuciones y competencias que se le asignan por la presente Ley Orgánica.

Artículo 2º El Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente tendrá a su cargo la actuación del Ejecutivo Nacional en materia de protección, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 3º Corresponde al Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente lo concerniente a:

1. El inventario de los recursos naturales renovables del país.
2. La planificación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, forestales y de los suelos.
3. El aprovechamiento, regulación, control y administración de los recursos hidráulicos.
4. El ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas.
5. Los proyectos, control y construcción de las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
6. El aprovechamiento, regulación, control y administración de los bosques y recursos forestales.
7. La prevención y extinción de incendios forestales.
8. El ejercicio de las actividades de guardería forestal.
9. La protección, regulación y control de la fauna, flora y de la pesca. La caza.
10. La regulación y control de los suelos, y los estudios edafológicos de calidad de los mismos. El catastro de suelos.
11. La formulación de la política para el fomento, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
12. La regulación y control del uso de pesticidas y productos químicos de fumigación.
13. La prohibición y regulación de las actividades degradantes del medio ambiente, tales como las que directa o indirectamente contaminan o deterioran el aire, el agua o el suelo, o incidan sobre la fauna o la flora; las que producen ruidos molestos o nocivos; las que modifican el clima; las que deterioran el paisaje; y cualesquiera otras capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar de las personas.

14. La creación, protección, conservación, mejoramiento y administración de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas, reservas y refugios de fauna silvestre, áreas verdes en centros urbanos, parques de recreación y cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico o del bienestar de la población.
15. La reducción o eliminación de componentes naturales del ambiente que puedan dañar la vida del hombre y de los demás seres que le son útiles.
16. La orientación de los procesos educativos y culturales a fin de fomentar conciencia ambiental y conservacionista.
17. La promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al medio ambiente y a los recursos naturales renovables.
18. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.
19. La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el medio ambiente, y en particular las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y ordenación territorial.
20. El estudio de la política internacional para la defensa del medio ambiente y de las aguas y en especial, de la región geográfica y del mar Caribe en particular.
21. Las competencias atribuidas a la Administración Pública en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, y
22. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

Artículo 4° Se incorporan al Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente, la Dirección General de los Recursos Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas; la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría; la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; la División de Investigación sobre Contaminación Ambiental de la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y la División de Hidrogeología de la Dirección de Geología del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

Artículo 5° Se adscribe al Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente, el Instituto Nacional de Parques.

Artículo 6° El Ejecutivo Nacional, mediante Decreto Orgánico, establecerá la organización del Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente.

Artículo 7° El Ejecutivo Nacional en un lapso de seis meses cantados a partir de la promulgación de la presente Ley, deberá organizar el Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente y en dicho lapso, deberá promulgar el Decreto previsto en el artículo 6° de la presente Ley Orgánica.

Artículo 8° Se derogan todas las disposiciones del Estatuto Orgánico de Ministerios y de las demás leyes que regulen las competencias atribuidas mediante la

presente ley al Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente, en todo lo que colidieren a sus disposiciones.

Sección Tercera: ANTEPROYECTO DE LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DEL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS (1970).

Documento elaborado en diciembre de 1970, con motivo de la conclusión del Plan Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Artículo 1° Se aprueba el Plan Nacional del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, cuya ejecución se ajustará a lo determinado en esta Ley.

El Plan tiene por objeto atender a la defensa y conservación de las aguas para que el aprovechamiento de las mismas esté dirigido primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Artículo 2° Los objetivos y directrices que en el Plan se señalan serán vinculantes para el sector público, por lo que los Ministerios y demás organismos de la Administración Central, los Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos y las Empresas del Estado, atenderán a su ejecución.

Artículo 3° Podrán ser declaradas reservas hidráulicas la totalidad o parte de las cuencas hidrográficas afectadas por el Plan, así como en general, aquellas regiones que interesen a la ejecución del mismo.

La declaración de reservas hidráulicas será hecha por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 4° Las aguas existentes en una región declarada como reserva hidráulica, sólo podrán aprovecharse mediante la obtención de una concesión, conforme se establece en los Artículos 91 y siguientes en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas. Para el otorgamiento de la referida concesión de aprovechamiento de las aguas se requerirá la opinión favorable previa de la Comisión del Plan Nacional del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos o del organismo que la sustituya.

Artículo 5° Todas las entidades o particulares que por cualquier título realicen aprovechamiento de las aguas en las zonas declaradas como reservas hidráulicas, para poder continuar dicho aprovechamiento deberán obtener la concesión a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 6° Las limitaciones que la creación de reservas hidráulicas impongan al ejercicio del derecho de uso sobre las aguas, adquiridos de conformidad con el Código Civil, no causarán obligación alguna para el Estado de indemnizar a los titulares de dichos derechos.

Artículo 7° A los efectos de la presente Ley, se entiende por aprovechamiento de las aguas el uso de las mismas, ya sea como medio de transporte o de recreación, aumentando o disminuyendo sus volúmenes, variando su calidad química, física o bacteriológica, extrayendo su contenido energético, o interfiriendo en cualquier forma con el ciclo hidrológico.

CAPÍTULO XXII:

SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS AGUAS

Sección Primera: BASES FUNDAMENTALES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY DE AGUAS (1973)

Este documento sobre “bases fundamentales para la elaboración de una Ley de Aguas” lo presenté el 31 de octubre de 1973 a Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, a los efectos de la preparación de unas bases del Proyecto de Ley de Aguas, para cuya redacción partí de documentos preparados en COPLANARH, en las cuales intervinieron, entre otros, principalmente, Pedro Pablo Kuczynski y Cecilia Sosa Gómez.

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

1. Declaratoria de las aguas como del dominio público

El *agua, como* elemento esencial para el desarrollo económico y social del país, es patrimonio inalienable e imprescriptible de la Nación.

Se consideran por tanto como del dominio público de la Nación, y sometidas a las disposiciones de la ley, todas las aguas sean pluviales/ superficiales o subterráneas, corrientes o estancadas, fósiles o termales.

2. Proscripción de la prescripción

No puede adquirirse por prescripción, ni la propiedad de las aguas ni derecho alguno de aprovechamiento sobre las mismas.

3. El dominio público hidráulico

Conforman además el dominio público hidráulico las obras públicas de aprovechamiento y regulación de las mismas, y los inmuebles públicos afectados a ellas.

4. Situación de los cauces

Los cauces son también del dominio público. Se exceptúa sin embargo de esta base, aquellos cauces por los que discurren aguas pluviales, y los de arroyos y ma-

nantiales mientras discurren por el predio donde nacieron y hasta la extensión de la cuenca contribuyente que al respecto se fije.

5. Declaratoria de utilidad pública

Se declaran de utilidad pública todas las actividades de control, aprovechamiento y protección de los recursos hidráulicos

**CAPÍTULO SEGUNDO
DEL APROVECHAMIENTO
DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS**

Sección Primera: DISPOSICIONES GENERALES

6. Afectación de los aprovechamientos de interés general.

El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, conforme a lo establecido en la ley, sólo puede ser otorgado de acuerdo a las necesidades prioritarias que requiera el interés social y el desarrollo económico del país.

7. Prohibición de los aprovechamientos dañinos

Se prohíbe el mal uso o el abuso de las aguas, así como su desperdicio, y todos los aprovechamientos que resulten en un deterioro de la calidad del agua.

Las condiciones de las aguas que después de aprovechadas se reintegren a sus cauces naturales, no deben comprometer la utilización posterior que de ellas puede llevarse a cabo. En consecuencia, queda prohibido realizar cualquier clase de vertido sólido, líquido o gaseoso que, de una u otra forma, puede contaminar las aguas superficiales o subterráneas poniendo en peligro la salud pública - o el normal desarrollo de la flora o de la fauna.

8. Racionalización de los aprovechamientos: la planificación de los recursos hidráulicos

El aprovechamiento de los recursos hidráulicos se hará conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, contenido de la política hidráulica nacional, no pudiendo realizarse aprovechamiento de ningún tipo que vayan contra las disposiciones y previsiones del mismo.

9. Las prioridades de los aprovechamientos

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos fijará las relaciones que se establezcan para las distintas clases de aprovechamiento, según los criterios determinados en las políticas de desarrollo económico y social.

El abastecimiento de poblaciones tendrá, en todo caso, carácter prioritario. Cada aprovechamiento debe contribuir económicamente a facilitar la mejor utilización integral de los recursos hidráulicos a que afecte.

10. La recuperación de las inversiones públicas en los aprovechamientos hidráulicos

Se establece una contribución de mejoras respecto de quienes directa o indirectamente se benefician de las obras de aprovechamiento hidráulicos realizadas por el Estado, para la recuperación de todo o parte del valor de las obras.

Sección Segunda: DE LOS USOS COMUNES Y ESPECIALES

11. Los usos comunes

Todos pueden usar las aguas, sin necesidad de autorización alguna, para los usos propios de la vida doméstica, para abreviar ganado, para pescar y para la navegación menor.

Se dejan a salvo las regulaciones especiales de la ley de Navegación y de la Ley de Pesca.

En todo caso, los usos comunes se realizarán sin detener el curso de las aguas, ni deteriorar su calidad, y sin excluir a otros usuarios del ejercicio de derechos análogos.

12. Limitaciones de los usos comunes

La utilización común de las aguas está sometida a las disposiciones de la policía administrativa, por lo que la Autoridad de Aguas, por razones de salubridad o seguridad podrá excluir de los mismos determinados cursos de aguas o zonas de los mismos.

13. Los usos de las aguas pluviales

Todos tienen derecho a utilizar y almacenar las aguas pluviales que se precipitan en sus predios, con las limitaciones de volumen que determine la administración de las aguas.

14. Los usos especiales

El propietario de un predio donde nazca un arroyo o manantial, puede utilizar las aguas del mismo sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Esta utilización sólo puede realizarse por el titular del predio, sin que en ningún caso pueda enajenar o ceder el agua, conducirla a otros predios, o alterar su curso.

Sección Tercera: DE LOS APROVECHAMIENTOS MEDIANTE CONCESIÓN

PARÁGRAFO PRIMERO: Disposiciones generales

15. De la concesión administrativa

El derecho al aprovechamiento de las aguas se adquiere exclusivamente mediante concesión otorgada por la Autoridad de Aguas.

Será igualmente necesaria concesión administrativa para la ejecución de toda clase de obras que se realicen en los cauces públicos o que supongan ocupación de bienes.

16. La concesión administrativa a los entes públicos

Las Municipalidades, las Corporaciones Regionales, institutos autónomos y las demás entidades o empresas públicas deberán asimismo obtener concesión de aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la Autoridad de Aguas.

Cuando el aprovechamiento vaya a realizarse por dependencias de la administración central, la Autoridad de Aguas asignará los volúmenes correspondientes a la

entidad, fijando también todas las demás características del aprovechamiento, en los mismos términos señalados para las concesiones administrativas.

Los aprovechamientos de recursos hidráulicos realizados por entes públicos con anterioridad a la vigencia de esta ley, deberán ajustarse a sus previsiones en un lapso de dos años, y mediante un proceso de adaptación, obtener las respectivas concesiones o adscripción de volúmenes.

17. Ocupación del dominio público y privado de la Nación

Las concesiones de aprovechamiento comprenden la ocupación de los terrenos del dominio público o privado del Estado necesario para la ejecución de las obras de aprovechamiento.

18. Afectación de las concesiones

Las aguas concedidas para un aprovechamiento no podrán aplicarse a otro distinto sin la solicitud y autorización correspondiente, como si se tratara de una nueva concesión.

19. Responsabilidad del Estado

En las concesiones de aprovechamiento, la Administración no será responsable de la falta o disminución que pueda resultar en el caudal otorgado en la concesión

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Del contenido de las concesiones*

20. Contenido general

En toda concesión administrativa de aprovechamiento de recursos hidráulicos, se señalará:

1. La naturaleza del aprovechamiento y las características y condiciones del mismo.
2. El volumen máximo de aprovechamiento que se otorga.
3. Los usos a los que se destina el aprovechamiento.
4. Las características técnicas de las obras que requiera el aprovechamiento.
5. La discriminación previa del punto donde debe captarse el agua, así como del de donde debe realizarse el vertido.
6. El tiempo de ejecución de las obras y el itinerario de construcción de las mismas.
7. El lapso de duración de la concesión.
8. Las modalidades de determinación del valor que en la concesión se asigna al agua.
9. El régimen financiero de la concesión.
10. Las condiciones que necesariamente han de tener las aguas que se viertan.

21. Concesiones para riego

En las concesiones para riego, se determinará, como uno de los elementos de la misma, la superficie regable y las clases de cultivo, a los que quedará vinculado el recurso que se otorgue.

Asimismo se establecerán, en su caso, las obras y operaciones que sean requeridas para llevar a cabo el adecuado drenaje, tanto de las tierras que se rieguen, como de las que puedan resultar afectadas por el riego.

22. Concesiones de aprovechamientos múltiples

Cuando se trate de concesiones de aprovechamientos múltiples que comprenda la utilización del agua para varios fines, la concesión definirá la utilización coordinada y las características de los distintos usos.

23. Concesiones de aprovechamiento para servicio público

Cuando el aprovechamiento de los recursos hidráulicos constituya la base de un servicio público, la concesión determinará también las tarifas reales de explotación del servicio, teniendo en cuenta el valor del agua y los gastos de amortización y explotación de las obras. Las tarifas podrán reajustarse una vez concluida la ejecución de las obras.

La tarifa a satisfacer por los usuarios que fije el Ejecutivo Nacional, podrá ser diferente a la tarifa real, y en su caso, el Ejecutivo podrá disponer el otorgamiento de subvenciones para cubrir dicha diferencia.

En el caso de las tarifas de riego, el inicio del cobro de las mismas podrá demorarse por el tiempo que se estime conveniente hasta que las tierras se encuentren es estado de producción normal.

24. Concesiones de aprovechamiento para energía eléctrica

En las concesiones de aprovechamiento de aguas para la producción de energía hidroeléctrica, se podrá exigir como condición, que parte de la energía obtenida se destine para atender determinados servicios públicos.

25 El valor del agua en la concesión

El valor del agua determinado en las concesiones de aprovechamiento, está condicionado por la escasez, la calidad, el potencial energético y la localización de los recursos de que se trate.

El valor real del agua será el que resulte de relacionar el valor establecido conforme a las condiciones señaladas con el costo exigido por las obras y por el tratamiento necesario para que los recursos hidráulicos puedan ser utilizados.

El Ejecutivo Nacional determinará en cada caso el valor unitario del agua, señalándose al otorgarse la concesión el coste del valor que el agua tiene en cada aprovechamiento.

El coste de valor asignado al agua, y que debe satisfacer el titular del aprovechamiento, se computará exclusivamente sobre el volumen diferencial entre el que se reciba y el que se vierta, siempre y cuando la recolección, conducción y tratamiento de las aguas a verter se realice en los términos y condiciones establecidos en las normas de carácter general y en la concesión

26. El régimen financiero de la concesión y las obras de defensa contra el agua.

Cuando el concesionario de aprovechamiento de aguas hubiese de realizar en el curso de un río obras que, además de la utilidad concreta para el fin para el que se solicitan, supongan una regulación de las corrientes o representen una defensa con-

tra las mismas, el pago del costo del agua a satisfacer por aquel quedará proporcionalmente reducido en la forma que fije el Ejecutivo Nacional en función del beneficio común y general que tales obras reportan al interés nacional.

27. Obras de aprovechamiento

La concesión se otorgará con la aprobación del proyecto de las obras necesarias para el aprovechamiento, fijándose entonces el régimen financiero de aquella.

El proyecto de las obras que cada aprovechamiento requiere, se presentará por quien lo solicite. Si el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos impusiese un aprovechamiento de uso múltiple, el proyecto lo presentarán agrupados los distintos titulares del mismo o podrá ser elaborado por la Autoridad de Aguas

28. Duración de las concesiones de abastecimiento de poblaciones o para riego

Las concesiones que se otorguen para abastecimiento de poblaciones o para riego, cuando lo sean directamente a los usuarios o a los entes públicos, serán a perpetuidad.

La Autoridad de *Aguas* podrá sin embargo, revisar dichas concesiones periódicamente, estableciendo la forma y *Condiciones* en que ha de continuar el aprovechamiento. Asimismo, la Autoridad de Aguas podrá ordenar el cese del aprovechamiento cuando el abastecimiento o el riego conviniera realizarlo con otras aguas.

PARÁGRAFO TERCERO: *El otorgamiento de las concesiones*

29. Unidad administrativa en el otorgamiento

Las concesiones se otorgarán exclusivamente por la Autoridad de Aguas, conforme se determine en los Reglamentos.

30. Solicitud

Las solicitudes que se formulen para el otorgamiento de concesiones de agua, señalarán la clase de aprovechamiento, el caudal que se solicita y la corriente de la que ha/a de derivarse, además de todas las circunstancias establecidas en el Reglamento.

31. El procedimiento administrativo y la publicación

Las solicitudes de concesiones de aprovechamiento se tramitarán conforme al procedimiento administrativo, y se publicarán para garantizar los derechos de terceros titulares de otras concesiones de aprovechamientos.

32. El catastro de aprovechamiento

Las concesiones y asignaciones de aguas deberán formar el catastro de aprovechamiento de agua.

PARÁGRAFO CUARTO: *La situación jurídica de las concesiones*

33. La enajenación de concesiones

Para enajenar cualquier tipo de concesión de aprovechamiento de recursos hidráulicos, se necesitará autorización administrativa.

34. Modificaciones de las concesiones

Por razones de interés público, la Autoridad de Aguas podrá imponer determinadas modificaciones a las concesiones y a la ejecución de las obras incluidas en las mismas. El concesionario tendrá derecho a indemnización cuando de las modificaciones resulten perjuicios para el mismo, previo peritaje de los daños correspondientes.

Durante la explotación de un aprovechamiento, no podrá variarse ninguna de las condiciones de la concesión, sin la correspondiente autorización de la Autoridad de Aguas.

35. Sanciones

El incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, o el de las cláusulas de la concesión, dará lugar a sanción administrativa pudiéndose llegar incluso a la revocación de la concesión.

En los supuestos de concesiones otorgadas a entes públicos, los incumplimientos originarán responsabilidad civil, penal o administrativa de los funcionarios públicos, según los casos, y la consiguiente destitución.

PARÁGRAFO QUINTO: *La extinción de las concesiones*

36. Extinción

Las concesiones de aprovechamiento de las aguas se extinguen:

1. Por el vencimiento del término de la concesión.
2. Por la revocación de la concesión.
3. Por la renuncia expresa del concesionario
4. Por caducidad por el no uso efectivo del aprovechamiento concedido durante tres años.
5. Por rescisión de la concesión.

37. La reversión

Al extinguirse la concesión, el aprovechamiento y todas las obras construidas con tal fin revertirán al Estado.

38. La rescisión de la concesión

Cuando haya fundadas razones de utilidad pública o interés social, ya petición de los usuarios directamente afectados, las concesiones otorgadas a particulares para abastecimiento de poblaciones o para riego podrán ser rescindidas por el Ejecutivo Nacional, con el objeto de otorgarlas a usuarios o a entes públicos. El Decreto de rescisión fijará la indemnización a pagar al concesionario.

Sección Cuarta: DE LAS LIMITACIONES AL APROVECHAMIENTO

39. El Ejecutivo Nacional podrá reservar el aprovechamiento de determinados caudales para fines específicos o para su otorgamiento a entes públicos.

Sin embargo, cuando el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos no establezca la utilización inmediata de las reservas de caudales, la Autoridad de Aguas podrá conceder el uso temporal de los mismos, sin que esto de lugar a la consolidación de derecho alguno, conforme a lo establecido en la sección anterior.

40. El tratamiento obligatorio de los vertidos

Cuando directa o indirectamente se produzca el vertido de sustancias líquidas, sólidas o gaseosas que altere las condiciones físicas, químicas o biológicas de las aguas, sean estas corrientes, estancadas o subterráneas, la Administración establecerá el tratamiento que obligatoriamente debe realizar quien lleve a cabo el vertido, así como las obras a ejecutar, con determinación del punto en el que aquel debe realizarse.

Si el vertido fuera consecuencia de un aprovechamiento de aguas, los extremos anteriores se determinarán necesariamente como condiciones de la concesión. Si no lo fuera, el vertido requerirá de concesión administrativa en cuanto supone igualmente una utilización de los recursos hidráulicos.

41. Modalidades del tratamiento y degradación tolerable

El tratamiento a que deben someterse los vertidos establecerá las condiciones necesarias para que no se deteriore la calidad de las aguas que circulan por el curso receptor.

Ello no obstante, y considerando los aprovechamientos existentes aguas abajo, podrá tolerarse la degradación de la calidad del agua que se vierta cuando así “lo permita el caudal de dilución circulante. Tal circunstancia, sin embargo, no consolidará derecho alguno y la Autoridad de Aguas cuando lo requieran nuevas utilidades de las aguas, podrá obligar, sin indemnización alguna, a que se establezca el tratamiento exigido en orden a mantener la calidad del agua del curso receptor.

La Autoridad de *Aguas* podrá obligar igualmente que al realizarse un vertido se mejoren las condiciones que tengan las aguas del curso receptor. En tal caso, la diferencia de coste en el tratamiento a realizar será satisfecha por quienes se beneficien de las mejoras, en los términos que al efecto fije la Administración. Por razones de salubridad podrán establecerse cursos de aguas especialmente protegidos en los que, en función del aprovechamiento de las mismas, se prohíba cualquier tipo de vertido.

42. El tratamiento de vertidos en los aprovechamientos anteriores a la ley

Cuando así lo requieran condiciones de salubridad, el tratamiento de los vertidos podrá imponerse también a todos aquellos que hayan venido realizándose, cualquiera que sea la antigüedad de los mismos y aunque se estén efectuando con anterioridad a la presente Ley.

43. Exigencias especiales de los vertidos

Sin perjuicio de lo que se establezca en las correspondientes concesiones, podrán señalarse con carácter general condiciones y características de los vertidos a realizar en una determinada zona o en todo el territorio nacional, a las que se someterán y acomodarán las condiciones que al respecto pudieran fijarse en las concesiones.

El incumplimiento de lo dispuesto en orden al tratamiento de vertidos es objeto de sanción, pudiendo llegar, incluso, a la rescisión de la concesión sin indemnización alguna.

CAPÍTULO TERCERO:
DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS

Sección Primera: DISPOSICIONES GENERALES

44. La Autoridad de las Aguas

La Administración de las Aguas corresponderá de acuerdo a las previsiones de la ley:

1. Al Presidente de la República en los casos en que las atribuciones se asignan al Ejecutivo Nacional.

2. Al organismo de la Administración Central (Ministerio y Dirección General de Recursos Hidráulicos de un Ministerio) que se determine en la ley, en los casos en que las atribuciones se asignan a la Autoridad de las Aguas.

3. Los organismos regionales desconcentrados de administración de las aguas dependientes de la Autoridad de Aguas.

45. Competencias generales

Corresponde a la Administración de las Aguas ejercer según los casos, todas las competencias destinadas a planificar, reglamentar, controlar y proteger el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, así como las tendientes a asegurar la protección contra las aguas.

Sección Segunda: DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

46. La elaboración y actualización del Plan

La Oficina de Planificación de los recursos hidráulicos, integrada al sistema nacional de planificación, y dependiente de la Autoridad de Aguas, tendrá a su cargo la elaboración y actualización del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Todos los órganos de la Administración Pública, Municipalidades, Corporaciones Regionales, Institutos Autónomos, Empresas Públicas y usuarios de las aguas estarán obligados a facilitarle a la Oficina las informaciones y datos necesarios para poder llevar a cabo la adecuada planificación de los recursos hidráulicos.

La Oficina de Planificación formulará el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, coordinando las acciones necesarias para la elaboración, cumplimiento y vigilancia del mismo.

47. La aprobación del Plan y la fijación de la Política Hidráulica

Corresponde al Ejecutivo Nacional la adopción de la Política Hidráulica mediante la aprobación por Decreto del Presidente de la República del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

El Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos contendrá las estrategias y directrices generales de la política hidráulica, desagregándose regionalmente con el fin de ordenar a largo alcance el uso y destino de los diferentes volúmenes de agua. A tal fin, recogerá el inventario y balance de los recursos hidráulicos, considerando los aprovechamientos existentes. Consecuentemente, establecerá la

determinación de las obras necesarias dentro de su factibilidad técnica y económica para el más racional aprovechamiento de los recursos hidráulicos disponibles. Asimismo, podrá establecer que los usos a satisfacer con determinados recursos sean cubiertos por otros distintos, procedentes de la misma o de otras cuencas o unidades administrativas.

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, así “como las revisiones del mismo, se llevarán a cabo en todo momento de acuerdo con las directrices establecidas en la planificación general del país.

Sección Tercera: DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS

48. La coordinación administrativa

La Autoridad de aguas tendrá a su cargo la coordinación de todas las actividades administrativas que se realicen en relación a los recursos hidráulicos.

Todo proyecto de actuación administrativa que pueda afectar el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hidráulicos, sea individual o general, de carácter reglamentario o resolutorio deberá ser sometido a la consideración de la Autoridad de Aguas que dictaminará acerca de la conformidad del mismo con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. En tal sentido, todo proyecto de obras que suponga utilización de los recursos hidráulicos y que sea formulado por cualquier entidad u organismo público o por particulares, deberá ser informado previamente por la Autoridad de Agua en orden a su adecuación al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

La Autoridad de Aguas coordinará también las funciones que de acuerdo con la legislación vigente llevan a cabo los distintos órganos de la Administración o entidades públicas en orden a la administración de los recursos hidráulicos, controlando y vigilando que en todo momento se realice de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

49. De las obras hidráulicas

Corresponderá a la Autoridad de Aguas la gestión y administración de las obras hidráulicas no comprendidas en una concesión administrativa.

CAPITULO CUARTO: DE LA PROTECCIÓN CONTRA LAS AGUAS

50. La protección contra las aguas como aprovechamiento

Las obras de prevención y defensa contra las inundaciones, forman parte de las exigidas para el aprovechamiento integral de los distintos recursos de la planicie inundable. Consecuentemente, habrán de aprobarse y ejecutarse de acuerdo con las características que ese aprovechamiento integral imponga. Los propietarios de los predios ribereños podrán defender sus márgenes con arbolado, estacadas o protecciones menores, sin necesidad de autorización administrativa alguna, cuando no alteren el régimen de las corrientes. Si hubieren de realizar diques, escolleras o cualquier otro tipo de obras de esta naturaleza el proyecto de las mismas habrá de ser autorizado por la Administración.

51. La determinación de las planicies inundables

El Ejecutivo Nacional determinará las planicies inundables en las que con motivo de posibles avenidas pueda haber peligro para las personas o bienes, no pudiendo llevarse a cabo en ellas construcción de obra de ningún tipo que impida el libre discurrir de las aguas.

Será pues necesario el informe favorable de la Autoridad de las Aguas para llevar a cabo las obras o edificaciones que pretendan realizarse en esa zona, informe que, en su caso, fijará las condiciones en que hayan de llevarse a cabo. Si se tratara de edificaciones que requiriesen permiso de las Municipalidades, éstas antes de otorgarla, requerirán los informes citados, entendiéndose como uso no conforme las edificaciones que se lleven a cabo incumpliendo lo que se señala en este apartado.

52. Las obras de protección

Las entidades públicas o los particulares podrán llevar a cabo obras de saneamiento, de drenaje, de conservación de cuencas o de corrección de torrentes. El proyecto que las apruebe establecerá el régimen financiero del mismo, estando obligados a soportar los costos de las obras los propietarios de los terrenos que, directa o indirectamente resulten beneficiados.

53. Los perímetros de protección

Tanto para la protección de los recursos hidráulicos y de su calidad, como para la defensa contra la acción de las aguas, podrán establecerse determinados perímetros de protección.

El uso y utilización de los terrenos comprendidos en los mismos aparecerá limitado y restringido en orden a su edificabilidad y explotación según lo requiera las circunstancias concretas que en cada caso justificaron la declaración del correspondiente perímetro de protección, que se llevará a cabo por el Ejecutivo Nacional.

La ejecución de obras que modifiquen la situación que dió lugar a la declaración del perímetro de protección, llevará consigo la modificación del mismo o, en su caso, de la extensión y naturaleza de las limitaciones impuestas.

**CAPÍTULO QUINTO
DE LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS**

54. El control de la contaminación

La autoridad de aguas regulará mediante prohibiciones, restricciones y demás medidas necesarias de policía administrativa, los hechos del hombre o de la naturaleza que directa o indirectamente puedan producir contaminación o degradación de las aguas.

55. Los vertidos

La descarga de contaminantes, materiales o energéticos que, directa o indirectamente puedan degradar la calidad del agua, queda sujeta a las disposiciones de la Autoridad de Aguas, quien podrá disponer la sustitución de materias utilizadas en el proceso productivo, la modificación o sustitución en dichos procesos, o la instalación o adaptación de dispositivos que impidan o disminuyan el vertido de contaminantes.

56. Las aguas residuales

En particular, quedan sujetas a las disposiciones de la Autoridad de Aguas, el vertido, inyección, derrame o infiltración de cualquier tipo de sustancia, residuo, líquido o energía en los sistemas de cloacas o en otros sistemas de recolección de aguas, cuando interfieran los procesos de depuración y descarga o posterior utilización de las aguas residuales.

La Autoridad de Aguas establecerá los requisitos sanitarios necesarios para la reutilización del agua, en coordinación con el Ministerio de Salud (Sanidad y Asistencia Social).

57. Las sanciones

Las infracciones a las prohibiciones, restricciones y demás medidas que se dicten conforme a la ley, darán lugar a sanciones pecuniarias, y a la clausura temporal o definitiva de los establecimientos que con su actividad alteren o contaminen directa o indirectamente el agua.

58. La ocupación temporal

La Autoridad de Aguas podrá disponer la ocupación temporal, total o parcial, de las fuentes contaminantes de las aguas a los efectos de adoptar las medidas necesarias para impedir la contaminación.

**CAPÍTULO SEXTO
DISPOSICIÓN FINAL**

59. Las limitaciones a la propiedad

Las prohibiciones, restricciones y demás medidas que resulten o se impongan de conformidad con la ley, constituyen limitaciones legales a la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización alguna por parte del Estado.

60. Adaptación de los aprovechamientos

Todos los aprovechamientos de recursos hidráulicos que se hubieren venido realizando con anterioridad a la ley, deberán adaptarse a su contenido, para lo cual deberá solicitarse en un lapso de seis (6) meses las correspondientes concesiones, las cuales podrán ser otorgadas por la Autoridad de Aguas conforme a lo previsto en la Sección Tercera del Capítulo Segundo.

Transcurrido el lapso señalado, los aprovechamientos para cuya continuación no se hubiere solicitado la respectiva concesión, se considerarán como aprovechamientos ilegales.

Sección Segunda: ALTERNATIVAS PARA LA ESTRUCTURACION DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LAS AGUAS (1974)

Nota preparada para COPLANARH en noviembre de 1974, a los efectos del Proyecto de Ley de Aguas.

1. La autoridad única de las aguas

Uno de los principios cardinales que inspiran la ordenación jurídica de las aguas que busca el Proyecto de Ley de Aguas, es el de la “unidad en la Administración de las Aguas”. En el documento de COPLANARH Criterios y Principios para un reordenamiento jurídico de *las Aguas*,¹ se resume dicho principio en los siguientes términos:

“El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos es el instrumento fundamental de la organización administrativa que lleva el control del recurso, ya que éste garantiza un equilibrado aprovechamiento del mismo. Por ello, desde el punto de vista institucional, se requiere también de una estructura administrativa que tenga como fundamento el cumplimiento de las estrategias del Plan, y particularmente la que se refiere a la unidad en la administración de las aguas. Como consecuencia de esta premisa y de los criterios previamente autorizados se deriva que la administración de la política hidráulica nacional entendida como la actividad destinada a planificar, conceder, reglamentar, controlar y vigilar el aprovechamiento y protección de las aguas debe ser llevada por una Autoridad Unida de las Aguas, es decir, una organización que, conforme a los criterios propios de la concepción de los sistemas administrativos contemporáneos, actúe como ente coordinador de la política hidráulica y al mismo tiempo sea responsable de asignar y administrar el recurso” (subrayados en el original).

En otras palabras, la autoridad única de las aguas es, indudablemente, la garantía de que la ejecución de la ley y el consecuente control y administración de los aprovechamientos será efectiva.

2. La situación actual de la administración de las aguas

En la actualidad, ante la ausencia de una legislación coherente y completa de las aguas, el panorama que muestra el ordenamiento jurídico, es el de una completa dispersión. Multitud de leyes, reglamentos y ordenanzas municipales regulan el control, administración y aprovechamiento del recurso, haciendo por supuesto, por las superposiciones y contradicciones, muchas veces inoperantes las regulaciones. Basta para darse cuenta de ello una simple revisión de la publicación conjunta de COPLANARH y del Instituto de Derecho Público Bases para un Estudio del Régimen Legal de las aguas en Venezuela.²

1 V. P. P. Azpúrua y otros. Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las Aguas, Coplanarh, publicación especial, Caracas, 1974. p. 21.

2 Tercera Parte, Vols. I y II, Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente, Caracas, 1970.

Por supuesto, que una de las consecuencias fundamentales de esta disposición legislativa, es la absoluta dispersión de las competencias de administración y control de las aguas entre diversos organismos del Ejecutivo Nacional y entre los entes locales (Estados y Municipios). En efecto, en términos generales tienen actualmente competencia en relación a las aguas, los Ministerios de Agricultura y Cría, de Obras Públicas, de Sanidad y Asistencia Social, de Hacienda, de Comunicaciones, de Relaciones Interiores, de Defensa; los Institutos Nacional de Obras Sanitarias, Agrario Nacional, Nacional de Parques y de Canalizaciones; y las autoridades municipales. Cualquier ordenación del régimen legal de las aguas, por tanto, implica el reordenamiento de las competencias administrativas y el establecimiento de la Autoridad Unica de las Aguas.

3. Las exigencias de la Autoridad Unica de las Aguas

De la confrontación de la situación actual de las competencias administrativas en relación a las aguas con los planteamientos contenidos en el Proyecto de Ley de Aguas relativos a la necesidad de establecer una Autoridad Unica de las Aguas, resulta la principal exigencia de ésta: la atribución, en el ámbito nacional, a un solo Ministerio, de las competencias sobre administración y control de las aguas. Esto implica, por supuesto, y en todo caso, que de aprobarse la Ley de Aguas, tendría que reformarse el Estatuto Orgánico de Ministerios para reordenar las competencias administrativas. Esta reforma del Estatuto Orgánico de Ministerios que, se insiste, será indispensable sea cual fuere la alternativa de organización de la Autoridad Nacional de las Aguas que se adopte, podría consistir en la atribución a uno solo de los Ministerios existentes de todas las competencias respectivas, o en la atribución a un nuevo Ministerio que se crearía, de las mismas.

4. La atribución a un nuevo Ministerio de la autoridad nacional de las aguas: El Ministerio de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente

Es indudable que por la importancia que en la actualidad tiene toda la problemática del control, administración y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, así como por la prioridad política que el gobierno ha definido en relación a los mismos, la justificación de la creación de un nuevo Ministerio que centralice y asuma esa administración y control no requiere de mayores argumentos. A ello habría que añadir toda la importancia política que el gobierno ha dado a la conservación y protección del ambiente, donde se integran los recursos naturales renovables, por lo cual la creación de un Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, parecería una consecuencia lógica de aquellas definiciones de política. La idea, por otra parte, ya ha sido estudiada en sus rasgos generales desde hace algunos años, ha sido apoyada por las sociedades conservacionistas y por la Sociedad Venezolana de Ingeniería Hidráulica, y ha sido planteada formalmente por el Presidente de la República en su programa de Gobierno.³

3 V. C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973. pp. 31 y ss. Cfr. los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública. (1974-1979)", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, CGR, N° 73, Caracas. 1974, pp. 13 y ss.

La creación de un nuevo Ministerio de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, en todo caso, no sólo implicaría reformar el Estatuto Orgánico de Ministerios,⁴ sino concentrar en dicho Ministerio todas las competencias administrativas actualmente dispersas en diversos despachos ministeriales, atribuyéndole la Autoridad Nacional de las Aguas, además de las otras competencias en relación a los otros recursos naturales renovables. Sólo así tendrá sentido hablar de la Autoridad Nacional de las Aguas como autoridad única.

5. *La atribución, de la Autoridad Nacional de las Aguas a uno de los ministerios actuales: El Ministerio de Obras Públicas*

La segunda alternativa de organización de la Autoridad Nacional de las Aguas consiste en la atribución de sus competencias a algunos de los ministerios actuales. Para la definición de esta alternativa, en todo caso, habría que tener en cuenta que el agua, como recurso, es usado por diversos sectores. Es decir, hay varios sectores usuarios del recurso agua que como tales, si se va a proceder a una reordenación del régimen jurídico-administrativo de las aguas, no pueden tener el uso y el control al mismo tiempo.

En efecto, dentro de los sectores usuarios del recurso se encuentran entre otros, el sector desarrollo urbano en los casos de abastecimiento de poblaciones; el sector agrícola en los casos de aprovechamiento para riego y para la ganadería; el sector comunicaciones, en los casos de navegación de vías fluviales; el sector industria, en los casos de aprovechamiento con fines hidroeléctricos. Atribuir el control y administración del recurso agua, en su totalidad, a uno sólo de los Ministerios sectoriales, en esta forma equivaldría a convertir a ese Ministerio en juez y parte de la administración del recurso, en perjuicio de los otros entes usuarios. Siendo por tanto el recurso agua de carácter multisectorial, es evidente que su administración y control debería estar desligada de la administración de un sector específico (Ministerio sectorial) y atribuida a un Ministerio de servicios. Esta solución, perfectamente lógica, sin embargo, es la resultante del tratamiento del agua como recurso multisectorial, en el mundo contemporáneo. El tratamiento del agua, desde el punto de vista histórico, inicialmente estuvo vinculada a algún sector. En esta forma, por ejemplo, en Inglaterra, por muchos años, la administración de las aguas estuvo a cargo del Ministerio de Vivienda y Gobierno Local (vinculado al sector desarrollo urbano y vivienda); en Perú estuvo vinculado al sector energía; y en Venezuela ha estado vinculado al sector agropecuario. De allí que las regulaciones de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas hayan atribuido competencias en materia de control y administración de las Aguas al Ministerio de Agricultura y Cría;⁵ y este Ministerio, por ser usuario del agua para riego, haya tenido competencias generales sobre el agua. Sin embargo, estas soluciones eminentemente históricas ya están superadas en todos los países que han dado un tratamiento adecuado al recurso, y la solución adoptada ha sido la asunción de la administración y control de las aguas por organismos o Ministerios no sectoria-

4 *V.* El Proyecto de Ley Orgánica de creación del Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente en pp. 201 y ss. Cfr. los comentarios en pp. 168 y ss.

5 *V.* los artículos 96 y ss. de la Ley.

les (en sentido económico). Por tanto, en Venezuela, si se descartara la solución de crear un Ministerio no sectorial (en sentido económico) para que asuma la Administración y control de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, y se decide atribuir la competencia de la Autoridad Nacional de las Aguas a alguno de los Ministerios existentes, éste no podría ser otro que el Ministerio de Obras Públicas, único ministerio no sectorial (desde el punto de vista económico, aunque multisectorial desde el punto de vista administrativo) y de servicios.

En efecto, la imparcialidad y neutralidad de la Autoridad Nacional de las Aguas frente a los usuarios, haría inconveniente su atribución a alguno de los Ministerios usuarios, como el Ministerio de Agricultura y Cría, y sólo se garantizaría si se atribuye al Ministerio de Obras Públicas, que no “usa” el agua, salvo en lo que se refiere a la construcción de obras hidráulicas para el uso del agua por otros Ministerios o sectores usuarios.

CAPÍTULO XXIII.

SOBRE EL RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO DE LOS HIDROCARBUROS: OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA QUE RESERVA AL ESTADO LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO DE LOS HIDROCARBUROS (1975)*

El presente documento lo elaboré en 1975 para el Contralor General de la República, José Muci Abraham, y sirvió de base para la elaboración del documento que presentó al Presidente del Congreso en fecha 17 de abril de 1975 (Oficio No D-75-132) con el título «Opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos».

I. LAS NACIONALIZACIONES EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

Puede decirse, sin sombra alguna de duda, que en el mundo contemporáneo las nacionalizaciones han adquirido verdadera carta de naturaleza en el orden jurídico internacional. Lo que en la primera mitad de este siglo, y principalmente en los años posteriores a las dos guerras mundiales, fue considerado como un hecho excepcional, a partir de los años sesenta se encuentra plenamente reconocido en el ámbito internacional.

Un hecho de suma importancia en este proceso fue quizás la Resolución N° 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el día 14 de diciembre de 1962, durante su XVII período de sesiones, mediante la cual se reconoció expresamente “*el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía perma-*

* Texto publicado en *Revista de Control Fiscal*; N° 77, Año XVI, Contraloría General de la República, Caracas 1975, pp. 23-62; y en *Revista Resumen*, N° 78, Caracas 05/05/75, pp. 34-48.

nente sobre sus riquezas y recursos naturales”, y la posibilidad de “la nacionalización”, expropiación o la requisición” fundada “en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero”.

Estas declaraciones han quedado totalmente ratificadas en la reciente Carta sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada mediante Resolución N° 3281 de diciembre de 1974, por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su XXIX período de sesiones, en la cual se reconoció la plena soberanía de todo Estado sobre sus riquezas, recursos naturales y actividades económicas, incluyendo su posesión, uso y disposición; y se consagró el derecho de todo Estado a nacionalizar, expropiar y transferir las propiedades extranjeras, en cuyo caso una compensación adecuada debe pagarse por el Estado que adopte dichas medidas, teniendo en cuenta sus leyes y regulaciones y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes”.

La “nacionalización”, por tanto, como figura distinta de la “expropiación”, ha entrado dentro de las medidas normales que los Estados pueden adoptar en relación a sus recursos naturales y a las actividades económicas que se realizan en sus jurisdicciones.

II. EL FUNDAMENTO POLÍTICO-ECONÓMICO DE LA NACIONALIZACIÓN EN VENEZUELA

La nacionalización, en todo caso, tiene su fundamento político-económico en el reconocimiento del papel que corresponde al Estado en la dirección de la vida económica, y, por tanto, se da en los países que se han organizado conforme al sistema socialista, o en aquellos que han seguido un modelo de economía mixta. Es el papel y participación del Estado en la vida económica lo que fundamenta, en un momento dado, un proceso nacionalizador.

En Venezuela, es indudable que el Estado tiene potestades propias y directas para actuar en el proceso económico, lo que evidencia, en nuestro país, la existencia de un sistema de economía mixta.

En efecto, dentro de los regímenes político-económicos contemporáneos y entre los sistemas capitalistas y socialistas, se ha venido configurando un estudio intermedio denominado “de economía mixta”, en el cual el papel del Estado, como empresario o regulador de la vida económica, ha venido a ser lo suficientemente importante como para poner en duda todos los calificativos de capitalistas o de libre empresa comunes a los países no socialistas, pero no tan absolutamente relevante como para justificar el calificativo de socialistas en los países que se encuentran en ese estadio intermedio (V. W. Friedmann, *The State and the rule of Law in a Mixed Economy*, London 1971 p. 2). Venezuela, indudablemente, puede ubicarse dentro de estos sistemas de economía mixta.

Los fundamentos del sistema económico venezolano y de cualquier eventual nacionalización, están determinados con precisión en el texto constitucional, en el Capítulo dedicado a los derechos económicos, en los siguientes términos:

“*Artículo 95:* El régimen económico de la República se fundamentará en principio de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país”.

“*Artículo 96:* Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios, y en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”.

“*Artículo 97:* No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado”.

“*Artículo 98:* El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país”.

Como se deduce claramente de los preinsertos cuatro artículos de la Constitución, el sistema venezolano no se encuentra ubicado totalmente, ni dentro de las llamadas “economías de mercado”, donde la libre competencia es la regla y las intervenciones (reguladoras o activas) del Estado son la excepción; ni dentro de las denominadas “economías socialistas”, donde la propiedad de los medios de producción se ha estatizado o socializado completamente.

El sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema “de economía mixta”, que si bien protege “la iniciativa privada” —que no necesariamente es la del gran empresario o productor, pues podría ser la del artesano o pequeño o mediano industrial—, permite al Estado una gran e ilimitada intervención, no sólo de carácter reguladora, sino activa, como Estado Empresario. Puede decirse, de consiguiente, que en el sistema económico venezolano, el “sector privado” de la economía, no es la regla, y el sector público la excepción. Dicho de otro modo, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica no es subsidiaria respecto del sector privado en aquéllas áreas en que éste no podría cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico; al contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta en el cual el Estado puede tener una participación no sometida materialmente a límite alguno; el ámbito

del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno.

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia, “las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado o viceversa, de acuerdo con el uso que hagan las autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones. Y en razón de ello, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano contratado por él, entre otros motivos por razones de conveniencia nacional, según dice el constituyente en las disposiciones antes citadas” (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de 5 de octubre de 1970, en Gaceta Oficial, N° 1447, Extraordinario, de 15 de diciembre de 1970, p. 11).

La importancia fundamental de la fórmula constitucional venezolana está, quizás, en que significa un abandono total de la vieja fórmula liberal del principio de la subsidiariedad del Estado en relación a la iniciativa privada. Según este principio, los entes públicos únicamente deben intervenir para suplir la inexistencia o deficiente actuación de la iniciativa privada, o en otras palabras, debe haber “abstención de toda intervención allí donde el libre juego de la iniciativa privada es más que suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades públicas” (V. J. González Pérez, *El Administrado*, Madrid 1966, pp. 55 y 58). Al contrario, en el régimen venezolano, la intervención estatal ni es subsidiaria de la iniciativa privada, ni tiene límites, y ella estará directamente condicionada por la consecución de los fines propios del Estado.

En todo caso, la consagración del carácter mixto del régimen político-económico venezolano y la amplia habilitación constitucional dada al Estado para intervenir en la vida económica, se ha hecho partiendo de una consideración que es, hasta cierto punto, uno de los fines de la sociedad y del Estado: la búsqueda del desarrollo económico y social del país. El objetivo fundamental de promover, impulsar y fomentar el desarrollo económico y social no sólo orienta la normativa constitucional, sino que forma parte de la regulación del texto fundamental en los artículos transcritos con precedencia.

Por ello, la intervención del Estado en la economía y el carácter no subsidiario de la misma, no pueden considerarse como un componente más del sistema económico, al igual que cualquier otro aspecto del sector privado; sino que cualquier enfoque que se haga del sector público, ha de tener en cuenta la finalidad de su ámbito y actuación dentro del sistema económico: propugnar el desarrollo económico y social.

En esta forma, por tanto, el sector público no tiene ni puede tener, dentro del sistema económico venezolano, el mismo tratamiento que el sector privado. Si el Estado ha decidido asumir y desarrollar directamente la industria petrolera y petroquímica, la industria siderúrgica, la industria del gas natural, la comercialización de los productos derivados del petróleo, para sólo hacer referencia a aquellas actividades que no constituyen un servicio público en sentido estricto, ello no lo ha hecho con el sólo criterio especulativo o de obtención de un beneficio económico, que sería el principal criterio rector de las actividades desarrolladas por el sector pri-

vado, sino básicamente —lo que no excluye el carácter lucrativo— como mecanismo para asegurar la soberanía económica del país, promover su desarrollo económico y social, y elevar el nivel de vida de la población mediante la redistribución de la riqueza.

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia: “no son idénticos los motivos que determinan la acción estatal y la de los particulares en los campos que, respectivamente, le sean asignados: la satisfacción de las necesidades colectivas constituye uno de los fines del Estado y no la ocasión o el medio de obtener una ganancia, ni aún en el caso de que los usuarios estén obligados a pagar una retribución por el servicio que se les preste. En cambio, es la especulación, entendida en el sentido de obtener un beneficio lícito en el ejercicio de una actividad lucrativa, lo que impulsa generalmente a los particulares a encargarse de la gestión de servicios de utilidad pública. Por tanto, lo que es para los particulares un simple negocio, puede significar para el Estado, en la generalidad de los casos, el cumplimiento de un deber insoslayable” (V. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de 5 de Octubre de 1970, publicada en *Gaceta Oficial* N° 1447 Extraordinaria, del 15 de diciembre de 1970, p. 11).

III. EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA NACIONALIZACIÓN: LA RESERVA ESTATAL DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Si entendemos por nacionalización “la transformación de empresas privadas en empresas del Estado” con el objeto de “sustraer los medios de producción y distribución de riquezas de la propiedad privada para ponerlos en manos de la nación o en las de aquellos órganos que representan los intereses colectivos de la misma” (V. León Julliot de la Morandière, Prólogo a la obra de Konstantin Katzarov, *Teoría de la Nacionalización*, México 1963, p. 5), o en otros términos, el “acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado a fin de que éste continúe la explotación de ellas según las exigencias del interés general” (V. Eduardo Novoa Monreal, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, México 1974, p. 50), es indudable que en el ordenamiento constitucional venezolano el fundamento jurídico de la nacionalización no puede ser otro que el de la reserva de actividades económicas por parte del Estado. Tal como se ha señalado anteriormente, el artículo 97 de la Constitución autoriza al Estado a “reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional”, y mediante esta reserva se sustrae del ámbito de la iniciativa privada sectores o actividades económicas, constituyéndose a favor del Estado un verdadero y auténtico “monopolio de derecho” (Cfr. Vincenzo Spagnuolo Vigorita “Las Empresas Nacionalizadas”, en Evelio Verdera y Juells (ed), *La Empresa Pública*, Zaragoza 1970, Tomo II, p. 1430).

Este acto de nacionalización o de reserva, de acuerdo a la Constitución, debe reunir determinados requisitos mínimos: en primer lugar, debe dictarse mediante Ley emanada de las Cámaras Legislativas o mediante Decreto-Ley dictado en base a una habilitación legislativa expresa; en segundo lugar, la nacionalización no puede

ser discriminatoria, en virtud del principio de la igualdad ante la ley, y, en especial, no puede ser discriminatoria para los extranjeros (Art. 45 de la Constitución); y en tercer lugar no debe ser arbitraria, a pesar de la discrecionalidad del Estado en decidirla.

La reserva de actividades económicas por parte del Estado, es decir, la nacionalización de sectores económicos, conlleva fundamentalmente una prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades propias del sector reservado o nacionalizado, lo que afecta tanto a aquellos particulares o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier otro particular o empresas, hacia el futuro. Después de la reserva, los particulares o empresas que operaban en el sector, no pueden continuar realizando sus actividades, y hacia el futuro, ningún otro particular puede realizar nuevas actividades en el sector.

Como consecuencia de ello, el acto de reserva o nacionalización, **por sí solo**, no conlleva obligación alguna de indemnización por parte del Estado hacia los particulares que realizaban las actividades económicas reservadas. Estos, simplemente, cesan en sus actividades, y un deber de indemnización sólo surgirá si el Estado decide asumir las empresas de los particulares, es decir, decide expropiar las empresas que como universalidades venían operando en el sector nacionalizado.

Por otra parte, es de destacar que por el hecho de la reserva, es decir, de la prohibición impuesta por la ley a los particulares de realizar actividades en el respectivo sector, desde el momento mismo en que se produce la reserva, esos particulares o empresas no pueden operar más. Tratándose de concesionarios, como en el caso de los concesionarios de hidrocarburos, el efecto de la Ley de Reserva es la terminación anticipada y automática de la concesión. Por ello, en el caso de la Ley de Reserva de la industria petrolera, desde el momento en que se promulgue la ley quedarán extinguidas las concesiones, y sólo con motivo de asegurar la continuación de la industria hasta hacer efectiva la asunción de las empresas por el Estado, es que podría permitírseles funcionar transitoriamente, sometidas a la fiscalización y control del Estado.

Desde el punto de vista técnico-jurídico no es admisible, de consiguiente, lo estatuido en el artículo 1º. del Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, cuando expresa, después de reservar la industria al Estado, que “en consecuencia, a los ciento veinte días continuos y sub-siguientes a la fecha de promulgación de la presente Ley, quedarán extinguidas las concesiones de hidrocarburos otorgadas por el Ejecutivo Nacional”.

Si el Estado se reserva la industria, necesariamente se extingue las concesiones desde el momento en que se produce la reserva. Suspender la extinción de las concesiones por cuatro meses es, en realidad, suspender por dicho lapso, la reserva de la industria al Estado. Por ello, esta parte del artículo 1º, en realidad, no hace otra cosa que suspender la vigencia de la Ley durante los cuatro meses siguientes a su promulgación, y, por tanto, mejor ubicación tendría en las disposiciones transitorias. Sin embargo, aparentemente, la intención no es establecer un *vacatio legis* de tal naturaleza, y someter la reserva de la industria al transcurso de cuatro meses, sino que ésta se produzca desde el momento en que se promulgue la Ley, para lo cual la extinción de las concesiones se tendría que producir también al promulgarse la Ley.

Ciertamente que, como lo señala la Exposición de Motivos de la susodicha Ley Orgánica, “la declaratoria de reserva por el Estado de una industria no existente para el momento en que ella ocurra, permitiría al Estado ejercer la mencionada industria desde el primer momento con exclusión de los particulares. Por el contrario, cuando, como ocurre actualmente, los concesionarios privados ejercen la industria de los hidrocarburos y conservan derechos sobre bienes con los cuales la realizan, no pueden coincidir, por razones prácticas, el momento de la declaración de la reserva y el del ejercicio de la actividad reservada”. Sin embargo, ello a lo que debería conducir es el establecimiento de un “régimen transitorio” en el cual, a pesar de la reserva, prohibición y nacionalización, los ex-concesionarios continuarán operando la industria bajo la fiscalización y control del Estado; hasta tanto se produzca la transferencia efectiva de la industria a aquél. Un régimen transitorio para el traspaso de las propiedades privadas al Estado, como el que se propone, difiere sustancialmente de la fórmula utilizada por el Proyecto, que equivale a una suspensión de la aplicación de la Ley por 120 días.

IV. LA RESERVA AL ESTADO DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN MONOPOLIO ESTATAL DE DERECHO

Hemos señalado que la reserva al Estado, mediante Ley, de una actividad económico-productiva como la industria petrolera, tiene tres consecuencias fundamentales: en primer lugar, el establecimiento de una prohibición a los particulares de realizar actividades en el sector; en segundo lugar, el establecimiento de una obligación a los concesionarios que venían operando la industria de transferir forzosamente sus empresas al Estado, para lo cual se establece un procedimiento expropiatorio; y en tercer lugar, la “reserva” de la industria al Estado, es decir, el establecimiento de un “monopolio de derecho” a favor del Estado de operar la industria reservada.

Esta última, en todo caso, es la esencia de la nacionalización, que está envuelta en la reserva de una industria al Estado. Tal como lo precisa Vincenzo Spagnuolo Vigorita: “Es necesario establecer el concepto de nacionalización en su sentido concreto y jurídico. Consiste ésta en la reserva de un sector, de una actividad o de una cierta clase de bienes que se concede al Estado, o a los sujetos a él íntimamente unidos, con la consiguiente exclusión de iure de cualquier sujeto privado. Sólo tal reserva, con la prohibición general que a la misma se acompaña, realiza la auténtica y (potencialmente definitiva) “toma de posesión” del sector por parte del poder público. Equivale a constituir en favor de éste, no un monopolio solamente de hecho, eventualmente realizable por las vías de mayoría pública en sociedades, o de una actividad “competitiva” de las empresas públicas, sino un verdadero y auténtico monopolio de derecho” (V. Vincenzo Spagnuolo Vigorita, “Las Empresas Nacionalizadas”, loc. cit, p. 1430).

Ahora bien, esta reserva o nacionalización de determinadas industrias al Estado, tal como lo autoriza el artículo 97 de la Constitución, hasta cierto punto como una excepción a la prohibición de los monopolios que la misma norma establece, indudablemente que confiere al Estado un monopolio de derecho sobre la industria reservada, lo que implica que solamente el Estado directamente, o a través de entes

públicos o de propiedad del Estado, podrán realizar actividades correspondientes a las industrias nacionalizadas. Constitucionalmente, en este sentido, no hay reservas al Estado de industrias que puedan realizarse a medias: o se reserva una industria al Estado mediante la autorización constitucional del artículo 97, lo que implicará que sólo el Estado puede realizar actividades en la industria reservada; o simplemente el Estado entra en concurrencia con los particulares para la operación de la industria, lo que no requiere de Ley de Reserva.

Por tanto, la consecuencia de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de hidrocarburos, tal como se ha dicho, tendría que ser la prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades en el campo de la industria reservada, derivada del monopolio establecido a favor del Estado. Esta ha sido la intención, por ejemplo, en las leyes de reserva al Estado de la industria del gas natural y de la comercialización de hidrocarburos, que se atribuyeron exclusivamente a un ente público: la Corporación Venezolana del Petróleo; y en el Decreto-Ley que reserva al Estado la industria de la explotación de mineral de hierro, que también atribuye exclusivamente la misma a un ente público: la Corporación Venezolana de Guayana.

Pues bien, la intención de la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, en el caso de la reserva de la industria petrolera al Estado, era conforme a la técnica constitucional: atribuir con carácter exclusivo a la Administración Petrolera Nacional la operación de la industria, mediante la asignación a los “entes de la propiedad exclusiva del Estado” de los derechos para ejercer una o más de las actividades reservadas; derechos que no podrían ser enajenados, gravados o ejecutados so pena de nulidad de los respectivos actos (art. 5 del Proyecto de la Comisión). En este sentido, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Comisión Presidencial aclaraba expresamente que “está totalmente descartada la posibilidad de crear empresas mixtas o de participación, para la realización de las actividades reservadas, pero ello no excluye la celebración de convenios o contratos con empresas privadas para la ejecución de determinadas obras o servicios para los cuales éstas recibirían el pago en dinero o en especie, sin que en este último caso se pueda comprometer un porcentaje fijo de la producción de un determinado campo o la entrega de una cantidad substancial de petróleo que desdibuje la figura del simple contrato de servicio u operación. El Estado podría participar como socio en una de estas empresas prestadoras de tales servicios, lo que redundaría en acopio de experiencia para el Estado y sus entes en el campo operativo-industrial” (V. Informe, cit. pp. 1-62 y 1-63).

En este aspecto, el Proyecto de Ley presentado al Congreso se ha apartado de la orientación definida por la Comisión Presidencial, y permite la participación de empresas privadas en la operación de la industria, a través de empresas mixtas, lo cual no armoniza “la reserva”, con el “monopolio de derecho”. En efecto, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado al Congreso se señala expresamente que “en razón de la importancia que la industria de los hidrocarburos tiene para el desarrollo presente y futuro del país, el proyecto no elimina la posibilidad de que, en casos especiales y cuando así se justifique en razón de los más altos intereses nacionales, puedan el Ejecutivo Nacional o los entes estatales, según fuere el caso, *celebrar convenios de asociación con entes privados* y por tiempo determinado, respecto a cualquiera de las actividades atribuidas, en forma tal que, de

acuerdo con su participación mayoritaria, el Estado conserve, en todo caso, el control de las decisiones que se adopten conforme al convenio en cuestión. Desde luego que en su preocupación por revestir tales casos excepcionales de la mayor seguridad jurídica y de extremo control, dichos convenios de asociación requerirán para su validez la aprobación de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que éstas fijen, una vez que el Ejecutivo Nacional las haya informado suficientemente, de todo lo relativo a la negociación de que se trata”. Como consecuencia de esta orientación, el artículo 5 del Proyecto de Ley Presentado al Congreso por el Ejecutivo Nacional permite la constitución de empresas de capital mixto que podrán ejercer “cualquiera de las actividades reservadas”, con la característica de que la participación pública, “garantice el control por parte del Estado”.

Diversas observaciones pueden formularse a este artículo y, en particular, que la permisión de que el Estado se asocie con empresas privadas, no armoniza, como se dijo, con las exigencias propias de la reserva y la nacionalización. La Constitución venezolana no admite la nacionalización y la reserva a medias: o sea nacionaliza y el Estado exclusivamente operará la industria; o simplemente el Estado entra a realizar operaciones en una industria en el porcentaje que decida, en virtud del régimen abierto de economía mixta del sistema venezolano. Pero si se opta por la vía de la nacionalización o la reserva de una industria al Estado, deben admitirse todas las consecuencias de dicha vía: prohibición a los particulares de ejercer actividades en la industria reservada, y exclusividad del Estado en la operación de la industria.

*Es claro, sin embargo, que la figura de los “convenios operativos” o contratos de servicios, que autorizan realizar tanto el Proyecto de Ley de la Comisión Presidencial como el Proyecto de Ley presentado al Congreso por el Ejecutivo, por su misma naturaleza, por cuanto no implican asociación ni participación de las empresas privadas en la conducción del negocio petrolero, serían compatibles con la figura de la nacionalización y reserva. Esta sería, en efecto, la vía para utilizar la tecnología de las empresas privadas en la industria, sin alterar el principio nacionalizador, cual es, sustraer en virtud del interés general, de la dirección privada, las empresas del sector nacionalizado. (Cfr. J. Rivero, *Le Régime des Nationalisations*, cit. p. 1).*

V. LA RESERVA DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y LA EXPROPIACIÓN DE LOS CONCESIONARIOS

Hemos señalado que la reserva —establecida legislativamente—, para el Estado, de cualquier actividad económica, no origina per se ninguna obligación de éste de indemnizar a los particulares que ya no pueden realizar actividades en ese sector. De allí que tantas diferencias existan entre la “reserva” y la “expropiación”. La primera recae sobre una actividad económica o de servicios en su totalidad, sobre un sector económico; en cambio, la “expropiación” requiere la individualización de un bien, de un derecho o de un conjunto de derechos, y eventualmente de una empresa (unidad productiva). La “reserva”, por otra parte, implica que ninguna actividad particular o privada podrá realizarse en el sector económico reservado. La “expropiación” de una empresa, en cambio, no afecta las actividades que puedan desarrollar otras empresas en el mismo sector económico. La “reserva”, por si sola,

no da derecho alguno a los particulares a ser indemnizados, pues el Estado no necesariamente asume las empresas privadas; en la “expropiación”, en cambio, siempre existe derecho del expropiado a recibir una justa indemnización.

Sin embargo, en todos aquellos supuestos en que como consecuencia de una reserva de actividades económicas por el Estado, éste decide, además adquirir para sí las empresas privadas que operaban en el sector reservado, el Estado deberá pagar una indemnización. Aquí, para perfeccionar el proceso de nacionalización, la técnica expropiatoria debe acompañar la figura de la reserva.

En el caso de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, la declaratoria de reserva al Estado de “todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera” (Art. 1), deberá haber sido acompañada de un mandato a los concesionarios de transferir al Estado, forzosamente, las empresas que operan en el sector. Esta y no otra es la consecuencia de la reserva en el supuesto de la industria petrolera, pues, en todo caso, el Estado tiene que asumir y apropiarse de las empresas para continuar la operación de la industria. Por tanto, la reserva al Estado de la industria petrolera va más allá de la sola reserva, e implica, en todo caso, que el Estado tiene que asumir la industria que hasta ese momento ha sido gestionada por los concesionarios. Siendo esto así, la Ley debería establecer que “en consecuencia, los concesionarios quedan obligados a transferir al Estado, forzosamente, las empresas petroleras”.

La Ley de Reserva constituye, en sí misma, por tanto, en el caso de la industria petrolera, dada la necesidad que el Estado tiene asumir las empresas concesionarias, no sólo una prohibición a seguir operando, sino una orden de entrega forzosa al Estado de las empresas. Jurídicamente, la Ley de Reserva constituye, entonces, pura y simplemente, una nacionalización, al implicar la transferencia forzosa de la propiedad de las empresas de manos de particulares al Estado. Como tal, la reserva o nacionalización no puede ser discutida ni cuestionada por los particulares, y el efecto de la reserva, en este caso, que es la transferencia forzosa de la propiedad de las empresas al Estado, tampoco puede ser discutida por los concesionarios o particulares. Estos sólo podrán reclamar el pago de una justa indemnización, pero nunca la devolución de los bienes que deben traspasar forzosamente al Estado. Con buen juicio, siguiendo esta tesis, el Proyecto de Ley de Reserva que se comenta establece que “la contestación a la solicitud de expropiación versará únicamente sobre el monto de la indemnización propuesta” (art. 13, literal c), y, por tanto, nunca sobre la reserva y nacionalización.

En todo caso, la consecuencia de esta obligación, dirigida a los concesionarios, de transferir obligatoriamente, forzosamente, sus empresas al Estado, que emana directamente de la Ley, es la expropiación forzosa de dichas empresas. Atinadamente, entonces, en el Proyecto de Ley de Reserva elaborado por la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera se estableció la necesidad de que, en todo caso, se intentaran juicios de expropiación de todos los derechos derivados de las concesiones y bienes a ellas afectos (art. 9), por ante la Corte Suprema de Justicia. En esta forma, según aquel Proyecto, sólo era ante la máxima autoridad jurisdiccio-

nal del país que debía proponerse una indemnización para los concesionarios, y sólo era ante dicha autoridad que los concesionarios podían convenir en tal indemnización (art. 9, literal d). La presencia del juez en esta parte del procedimiento, indudablemente que abrió al público el proceso indemnizatorio, que tantas controversias puede crear.

El Proyecto de Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, presentado al Congreso, se aparta de esa orientación, y abre un proceso de negociación extrajudicial, y previo al juicio expropiatorio, que configura lo que en materia de expropiación general se conoce como “arreglo amigable”, y que en el artículo 12 del Proyecto recibe el nombre de “avenimiento”.

La Ley de expropiación por causa de utilidad pública e interés social, distingue el “arreglo amigable” —convenio entre el Estado y el expropiado, sin intervención jurídica— (art. 3), del “avenimiento” que se produce en el ámbito judicial, después de la sentencia expropiatoria (art. 32). Inclusive, respecto del primero —el arreglo amigable—, para suplir la ausencia de la autoridad judicial en la negociación, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido insistente en exigir que el precio se establezca mediante peritos, para limitar la libertad de negociación.

Así vistas las cosas, en el caso de la Ley de Reserva, se estima conveniente estudiar el regreso a la fórmula original planteada en el Proyecto elaborado por la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, de no prever la figura del “arreglo amigable” extrajudicial, que es inconveniente, y de abrir la posibilidad de solo un avenimiento sobre la indemnización, pero de carácter judicial, y por tanto público, en presencia de la Corte Suprema de Justicia, tal como también lo prevé el Proyecto de Ley presentado al conocimiento de las Cámaras legislativas (art. 13, letra d), pero luego de la determinación del precio mediante peritaje, y sin necesidad de oferta previa.

Si se mantiene la fórmula del “arreglo amigable” previsto en el artículo 12 del Proyecto de Ley, el compromiso financiero que dicha norma conlleva, en principio, sería de aquellos sometidos al control previo de la Contraloría, tanto conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional como a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, pues, tal como lo prevé el Proyecto, en este arreglo amigable, el precio —al contrario de lo que sucede en la expropiación general— no es determinado por peritos, conforme a un procedimiento legal, sino fijado directamente entre el Ejecutivo Nacional y los concesionarios.

Sin embargo, tratándose de un contrato de interés nacional, que no puede considerarse como normal para el funcionamiento de la Administración Pública, conforme a la Constitución (art. 126), dicho convenio o “arreglo amigable” debería someterse a la aprobación del Congreso, en cuyo caso no se requeriría el control previo de la Contraloría. En este sentido, debió hacerse mención expresa en el Proyecto de Ley sometido al Congreso, de la aprobación por éste del denominado “avenimiento” en el artículo 12 del mismo, tal como se lo especificó expresamente en el artículo 4º. del Decreto-Ley N°. 580, del 26 de noviembre de 1974, que reservó al Estado la industria de la explotación del mineral de hierro, y que llevó a las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, el día 27 de diciembre de 1974, a aprobar los convenios (actos convenio) suscritos entre la Corporación Venezolana de Guayana y las empresas del hierro.

VI. LA NACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PETROLERAS Y LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN DE EMPRESAS (UNIVERSALIDADES)

La reserva de la industria petrolera —hemos señalado— equivale a una auténtica nacionalización de las empresas que venían operando en manos particulares, nacionales o extranjeras, pues aquéllas deben pasar al Estado para asegurar la continuación de la industria petrolera.

En todo proceso nacionalizador, tal como se ha dicho recientemente, el objeto del mismo está constituido por “bienes que son medios de producción con el objeto de que el Estado continúe dándoles el mismo destino productivo que ya tenían en manos del particular. Es por esto que una nacionalización recae siempre sobre empresas, que pasan al dominio del Estado a fin de que éste prosiga la explotación de ellas en una forma esencialmente igual. La materia sobre la que recae la nacionalización siempre es, por consiguiente, un conjunto de bienes aptos para la producción o distribución de riqueza, conjunto que en cierta forma puede estimarse como una universalidad, en cuanto consta de una multiplicidad material ordenada a un fin industrial o comercial” (V. Eduardo Novoa Montreal, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional*, ct, pp. 45 y 46).

La razón por la cual la nacionalización implícita en la reserva al Estado de la industria petrolera, debe recaer en las empresas petroleras concesionarias y no solamente en los bienes de éstas, es que con la nacionalización y reserva se persigue un objetivo fundamental: asegurar que la industria y las unidades económicas empresariales, continúen funcionando a cabalidad, desde el momento mismo de la expropiación.

Por tanto, para asegurar este objetivo fundamental, el proceso expropiatorio —consecuencia de la Ley de Reserva— debe versar necesariamente sobre las empresas petroleras, es decir, sobre las unidades económico-productivas o de servicios que manejan la industria petrolera, de manera que éstas no se vean afectadas, en su funcionamiento, con el cambio de titularidad a favor del Estado. De allí que en un proceso nacionalizador de la industria petrolera, lo ideal sería que la expropiación fuera de empresas más que de bienes particularizados, mediante un simple traspaso de acciones de los particulares al Estado. Esta fue la modalidad utilizada, por ejemplo, en las nacionalizaciones efectuadas en Francia con posterioridad a la liberación, sobre las empresas bancarias, de seguros y de transporte aéreo (Cfr. Jean Rivero, *Le Regime des Nationalisations*, Extraire du Juris Cleasseur Civil, annexes, 2°. Catrier, Paris 1948, pp. 13 y 16). En estos casos se produjo la transferencia de las empresas con todo su patrimonio al Estado, mediante una cesión de acciones. Sin embargo, sea que jurídicamente se utilice la modalidad de adquisición de la empresa en su totalidad, o de su activo, o de sus acciones, lo importante es que el objetivo del Estado es tomar la “empresa” a su cargo, utilizando el término “empresa” en el sentido de unidad económica (V. B. Chenot, *Organisation Economique de l'Etat*, Paris 1965, p. 425, cit. por E. Novoa Montreal, *op. cit.*, p. 45).

La expropiación que debe hacerse de las empresas petroleras, conforme a la Ley de Reserva, deberá, por tanto, referirse y afectar a dichas “empresas” como tales, las cuales deberán pasar al Estado. Esta parece ser la intención del Proyecto de Ley de Reserva elaborado por la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, en el cual se justifica la inclusión en el Proyecto de normas específicas que regirán

la expropiación de las empresas petroleras, en los siguientes términos: “El proyecto de Ley establece un procedimiento judicial expropiatorio especial, suficientemente ágil y expedito, para asegurar mejor la protección de los intereses nacionales, y que hace inaplicable el procedimiento general expropiatorio contemplado en la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social, concebido para expropiaciones individuales y no para expropiaciones de carácter universal, como es el caso, y los procedimientos expropiatorios vigentes conforme a otras leyes” (V. Informe de la Comisión, noviembre 1974 pp. 1-54 y 1-55). Sin embargo, es de destacar que el Proyecto de Ley presentado al Congreso habla de la “expropiación de todos los derechos que tengan los concesionarios sobre los bienes afectos a las concesiones de las cuales sean titulares” (art. 13); de la “ocupación previa de los bienes objeto de la expropiación” (artículo 14); y del “monto de la indemnización de los derechos sobre los bienes expropiados” (art. 15); y no utiliza la expresión “expropiación de las empresas concesionarias”, que parece ser la adecuada, sin perjuicio de que la indemnización se fije según el valor neto de los activos depreciados y amortizados según los libros. Se estima, en todo caso, que en el Proyecto de Ley debe quedar claramente expresado la intención de nacionalizar y expropiar “las empresas petroleras concesionarias”, las cuales deberán pasar, como tales empresas, al Estado, pues esa sería la única posibilidad de que el Estado las continúe operando sin alteraciones.

Por supuesto que la solución más rápida y simple para lograr ese traspaso, sería que la expropiación afectara a las acciones de las empresas, produciendo un cambio de titularidad de las mismas, de los particulares al Estado. Ello no obstante, para la aplicación de una solución de este tipo se exigiría que en el caso de la industria petrolera, jurídicamente hablando, las empresas concesionarias tuvieran la forma de sociedades anónimas constituidas en Venezuela.

Sólo así podría operarse el traspaso de acciones. La realidad, sin embargo, es otra: la casi totalidad de las empresas petroleras son empresas extranjeras domiciliadas en Venezuela, conforme al artículo 354 del Código de Comercio. Por ello, al no estar constituidas en Venezuela, el patrimonio de las mismas afectado a actividades productivas o de servicios en Venezuela, no está representado por títulos accionarios específicos.

Por ello, el objetivo del Estado de tomar las empresas concesionarias, no se puede lograr mediante la adquisición forzosa de sus acciones; es necesario recurrir a otras figuras para que el Estado asuma la empresa, y en este sentido el Proyecto de Ley propone la expropiación de “los derechos que tengan los concesionarios sobre los bienes afectos a las concesiones de las cuales sean titulares” (art. 13). Sin embargo, esta modalidad expropiatoria no implica necesariamente la expropiación de las empresas como unidades económicas, y por supuesto no asegura la continuidad de la industria, al no comportar la transferencia inmediata de “las empresas” al Estado. Este no podría asumir de inmediato la industria, si sólo adquiere “los derechos de los concesionarios sobre los bienes afectos a las concesiones” y no adquiere “las empresas” como tales.

De consiguiente, sea cual fuere la modalidad jurídica que se utilice para determinar el valor de la indemnización a pagar, y para hacer efectiva la expropiación, en la Ley debe establecerse, con diaphanidad, que el objeto de la expropiación son las

empresas, y que son éstas, como unidades económicas, las que se trasladarán al Estado.

Para asegurar la continuidad de la industria, entonces, si se expropián y nacionalizan las empresas, la propia Ley de Reserva debe dotar de personalidad jurídica a las mismas, sin necesidad de que el Ejecutivo Nacional las tenga que “crear” por acto posterior (art. 6). De este modo, la Ley de Reserva debería autorizar al Ejecutivo Nacional, para reorganizar la industria nacionalizada, posteriormente, la cual debe pasar a propiedad del Estado tal como viene operando, sin necesidad de “crear” nuevas empresas.

VII. LAS EMPRESAS PETROLERAS NACIONALIZADAS Y LA ADMINISTRACIÓN PETROLERA NACIONAL

El Proyecto de Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, elaborado por la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, establecía que las actividades reservadas sólo podían ser ejercidas por el Ejecutivo Nacional y “por entes de la propiedad exclusiva del Estado creados mediante leyes especiales, a los cuales les sean asignadas por el Ejecutivo Nacional, previa aprobación del Senado, los correspondientes derechos para ejercer una o más de las indicadas actividades”, (art. 5) En dicha norma se autorizaba a dichos entes, además, para “crear empresas de su exclusiva propiedad, para realizar una o varias de las actividades comprendidas en los derechos que se les asignen”. El referido Proyecto, en todo caso, dejaba para una Ley posterior la organización de la Administración Petrolera Nacional, sin contener mayores precisiones sobre su organización.

En el Informe de la Comisión (pp. 1-38 a 1-44), sin embargo, se expusieron una serie de criterios, que es de interés destacar:

1. “La APN atenderá, con toda independencia administrativa y en base a los más sanos principios gerenciales y técnicos”, las actividades que se le asignaran.
2. Con la creación de la APN, a corto plazo debía mantenerse “la eficiencia de las unidades operativas y de apoyo existentes, para garantizar la continuidad de las actividades de la industria”.
3. “Adoptar para la APN la estructura de una organización integrada verticalmente, multiempresarial y dirigida por una casa matriz”.
4. “Crear las empresas de la APN como entes de la propiedad exclusiva del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio distintos del Fisco Nacional, aptos para actuar con entera eficiencia en el campo mercantil”.
5. “Proporcionar a la APN máxima autonomía administrativa y plena flexibilidad de acción, dentro de la adhesión que deberá guardar con respecto a las pautas y estrategias de la planificación nacional”.
6. “Adscribir la APN a la Presidencia de la República, a través del Consejo Nacional de Empresas del Estado”.
7. Dotar a la APN de un régimen propio de administración de personal, independiente de la Administración Pública... y garantizar que los obreros, empleados, supervisores, gerentes y directores de la APN no serán considerados empleados públicos”.

En el mencionado Informe, en todo caso, no se adelantó opinión en torno a la forma jurídica concreta que debían tener las empresas públicas de la APN según las figuras clásicas del derecho venezolano (Instituto autónomo o sociedad mercantil), sino que, al contrario, se propugnó con gran acierto la creación de una figura jurídica nueva, que se apartara de los esquemas tradicionales. En las conclusiones sobre los aspectos “jurídico-organizativos”, el Informe señaló que se había llegado a la conclusión de que era “oportuno y necesario promulgar una *ley de empresas del Estado, capaz de dotar a la Nación de un instrumento legal que le permita crear empresas estatales, suficientemente ágiles en el orden administrativo y comercial, las cuales, en consecuencia, sin descuidar la seguridad que corresponde a los intereses nacionales a ellas confiados, capaciten a la Nación para intervenir eficazmente en el ámbito del comercio y la negociación*” (p. 1-56).

El Proyecto de Ley de Reserva presentado al Congreso Nacional se apartó de algunas de las más importantes recomendaciones de la Comisión Presidencial.

En la Exposición de Motivos de ese Proyecto, se estableció lo siguiente: “En razón de la exigencia de asumir lo más pronto posible el ejercicio de la industria por parte del Estado, al vencerse el lapso establecido en el proyecto para la extinción de las concesiones, se ha creído prudente no someter la creación de las empresas del Estado a una ley especial. Según las bases referidas, el Ejecutivo queda facultado para crear las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de las actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de ellas. El Estado será el propietario de dichas empresas, aunque le está permitido asignar la propiedad de las acciones de cualesquiera de dichas empresas, a la empresa matriz, encargada de coordinar, supervisar y controlar las actividades de las demás. La Ley no determina la forma jurídica que hayan de adoptar las empresas del Estado, dejando ello al buen criterio del Ejecutivo Nacional, pero a fin de obviar el requisito del Código de Comercio para la creación de sociedades anónimas, de dos socios por lo menos, se permite la constitución de la sociedad anónima con un solo socio, es decir, el Estado. Tomando en consideración que, conforme al decreto de su creación, la Corporación Venezolana del Petróleo reviste la forma de Institutos autónomos y con el fin de integrarla en el complejo del organismo operativo del Estado en la industria, la ley dispone que se convierta a la Corporación en sociedad mercantil”.

Con base en esta motivación, el artículo 6 del Proyecto de Ley presentado al Congreso, atribuye al Ejecutivo Nacional la facultad de organizar la administración y gestión de las actividades reservadas, conforme a las siguientes bases:

1º “Crearé, con las formas jurídicas que considere conveniente, las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas y liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas. Estas empresas serán de propiedad del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la base segunda de este artículo, y en caso de revestir la forma de sociedades anónimas, podrán ser constituidas con un solo socio”.

2º “Atribuiré a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualesquiera de esas empresas”.

3º “Llevará a cabo la conversión en sociedad mercantil de la Corporación Venezolana del Petróleo, creada mediante Decreto N° 260, del 19 de abril de 1960”.

El artículo 8 del Proyecto de Ley, además, agrega que “los directivos, administradores, empleados y obreros de las empresas... inclusive los de la Corporación Venezolana del Petróleo una vez convertida en sociedad mercantil, no serán considerados funcionarios o empleados públicos”.

Ahora bien, diversas observaciones pueden hacerse a esta normativa. En primer lugar, siendo el objetivo primordial, a corto plazo, asegurar la continuación de las operaciones de las empresas petroleras una vez que pasen a ser propiedad del Estado, debería regularse directamente en la Ley que las empresas concesionarias seguirán operando como empresas nacionalizadas, del Estado, y por tanto, con la personalidad jurídica que debe otorgarles directamente la Ley. Es decir, que todas las empresas conservarán su unidad económico-operativa, y pasarán a ser controladas por el Estado tal cual venían operando. Hecho esto, la Ley debería facultar al Ejecutivo, no para “crear” empresas, que ya existen y tendrían personalidad jurídica en virtud de la propia Ley, sino para reorganizar la industria a través de un ente matriz que se debería crear también en la Ley, y que en definitiva asumiría las funciones que se asignaran a la “Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos” (art. 9 y sig.).

En efecto, si se tiene programado “adoptar para la APN la estructura de una organización integrada verticalmente, multiempresarial y dirigida por una Casa Matriz” (Informe de la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, p. 1-39), y ello mismo se anuncia en el artículo 6, base segunda, lo más lógico es que la Ley, directamente, cree el ente Petrolero Nacional matriz, y le atribuya a su Directorio las funciones de la denominada “Comisión Supervisora”, que no son otras que el “ejercer la representación del Estado en todas las actividades de los concesionarios, a los fines de fiscalización, control y autorización, hasta tanto las empresas estatales previstas en esta Ley asuman el ejercicio de la industria reservada” (art. 9). Tal como lo señala el artículo 10 del Proyecto de Ley, “la fiscalización y control se ejercerá, primordialmente, sobre la planificación y prácticas operacionales, financieras y comerciales de las empresas y sobre los sistemas y prácticas laborales de las mismas, así como sobre los costos de la industria petrolera. Las funciones de autorización se ejercerán, primordialmente, sobre los contratos de venta y de intercambio de crudos y de productos, las remisiones de fondos y pagos al exterior, los presupuestos de inversión y los contratos relativos a la transferencia de tecnología”.

Otra observación que puede formularse al Proyecto de Ley es en relación a la forma jurídica de las empresas operativas de la industria que serán de propiedad estatal. Ciertamente es que el Proyecto no dice expresamente cuál forma jurídica debe darse a las empresas, si instituto autónomo o sociedad mercantil, es decir, forma jurídica de derecho público o de derecho privado; sin embargo, es indudable que la tendencia del mismo es a la constitución de las empresas como sociedades mercantiles, lo cual se evidencia de la regulación expresa de la sociedad mercantil de una sola persona (art. 6, base 2), así como la previsión de que la CVP debe ser convertida de instituto autónomo que es, en sociedad mercantil (art. 6, base 3, y art. 8).

Se aprecia de estas normas que al Proyecto de Ley presentado al Congreso le seduce la figura de la “sociedad anónima” como forma eficiente *per se*, para manejar

los asuntos del Estado. La misma orientación prevalece en el Proyecto de Ley sobre el Sistema Nacional de Empresas del Estado, presentado al Ejecutivo por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública, que pretende atribuir la forma societaria mercantil materialmente a todas las empresas del Estado; y en el Proyecto de Decreto sobre normas para el desarrollo de la Industria Petroquímica (publicado en *El Nacional*, Caracas 25 de marzo de 1975) que atribuye la forma de sociedad mercantil anónima a todas las empresas del complejo petroquímico (p. e. art. 9).

Ahora bien, en una materia de tanta importancia como la nacionalización de la industria petrolera, la A.P.N. debe al menos satisfacer dos exigencias: por una parte, en que efectivamente responderá a los fines públicos que tendrá asignada conforme al Sistema Nacional de Planificación; y por otra parte, en que la operación de las empresas deberá realizarse eficientemente, con criterio gerencial y mercantil. El legislador, en este sentido, tendría que tratar de conciliar ambas exigencias, y ello indudablemente que no se lograría atribuyendo a todas las empresas la forma jurídica de derecho público clásico (el instituto autónomo), ni la forma jurídica clásica de derecho privado (la sociedad mercantil). Dotar a todos los entes petroleros de una u otra forma jurídica, indudablemente que podría producir una distorsión en cuanto a los objetivos perseguidos de combinar los fines públicos con el carácter gerencial, combinación que se señaló así en el Informe de la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera: “adoptar medidas que protejan el interés nacional en cuanto al manejo del negocio petrolero y que aseguren el mantenimiento de un nivel operativo de la industria cónsono con los requerimientos inmediatos y mediatos del país” (p. 1-35).

Esta combinación podrá lograrse a través de dos vías: por una parte, mediante la creación de un nuevo ente jurídico en el ordenamiento venezolano, semi-público, semi-privado en cuanto al régimen jurídico que le es aplicable, de Empresa del Estado o Empresa Nacionalizada. Esta, indudablemente, era la intención de la Comisión Presidencial señalada cuando recomendaba la promulgación de una Ley de Empresas del Estado “capaz de dotar a la Nación de un instrumento legal que le permita crear empresas estatales, suficientemente ágiles en el orden administrativo y comercial, las cuales, en consecuencia, sin descuidar la seguridad que corresponde a los intereses nacionales a ellas confiados, capaciten a la Nación para intervenir eficazmente en el ámbito del comercio y la negociación” (p. 1-56).

Es de destacar que una fórmula similar, intermedia entre las figuras de derecho público (Instituto autónomo o establecimiento público) y las de derecho privado (sociedades mercantiles), se originó en Francia con las Empresas Nacionalizadas de la postguerra; en Inglaterra con las Industrias Nacionalizadas, también de la postguerra, con forma de Public Corporation; y en los países socialistas, con la figura intermedio de Empresas del Estado, producto también de las nacionalizaciones.

El otro medio para lograr la combinación entre formas jurídicas públicas y privadas, sería utilizando en la APN las figuras clásicas combinadas. En esta forma, por sus funciones, es indudable que la Casa Matriz tendría que tener forma jurídica de derecho público (instituto autónomo o establecimiento público), y las empresas operativas, por sus actividades, podrían tener forma jurídica de derecho privado (sociedades anónimas). Esta es la fórmula seguida, por ejemplo, en el holding petro-

lero italiano, en el Ente Nazionale Idrocarburi (ENI). El Ente es uno de los denominados ente público económico (establecimiento público), igual que el *IRI*, y las empresas filiales del mismo tienen forma mercantil (V. Stuart Holland, *The State as Entrepreneur New dimensions faz public enterprise: The Iri State Schareholding formula*, London 1972; Piero Meschini, “Alcune considerazioni intorno alla natura giuridica degli enti pubblici economici nell ordinamento italiano”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, N. 4, oct-dic. 1957, Milano 1957, pp. 858 y ss). Con una combinación semejante, se aseguraría la vinculación estrecha a los niveles políticos del Estado de la APN, a través de la Casa Matriz, que no realizará funciones operativas, sino sólo de planificación, supervisión, programación y control, con forma de derecho público (instituto autónomo), y la operación eficiente de la industria a través de sus filiales (empresas operativas), con forma de sociedad mercantil.

Así las cosas, la casa matriz, es decir, el holding sectorial de la industria petrolera estatal, se convertiría en lo que debe ser: un instrumento de la política económica gubernamental (Cfr. Pietro Meschini, loc. cit, p. 892) que controla, programa, supervisa y planifica, en nombre del Estado, las actividades de operación de la industria a cargo de las empresas filiales, con forma societaria. Tal como se señaló anteriormente, debería considerarse la posibilidad de que este holding petrolero público fuese directamente creado mediante la Ley de Reserva, de manera que de inmediato comience a desarrollarse, mediante el ejercicio, por su Directorio, de las funciones que el Proyecto atribuye a la denominada “Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”.

Por otra parte, y en relación al régimen del personal que estará al servicio de la APN, se observa tanto del Informe de la Comisión Presidencial como del Proyecto de Ley presentado al Congreso por el Ejecutivo, la insistencia de que dicho personal a todos sus niveles “no serán considerados funcionarios o empleados públicos” (art. 8). En realidad, debe señalarse que no se aprecia de los diferentes planteamientos del Informe de la Comisión ni de las Exposiciones de Motivos de los Proyectos, razón alguna valedera para excluir a algunos niveles directivos de las empresas petroleras nacionalizadas de la calificación como “funcionarios públicos”. En este campo parece que falta mayor claridad de conceptos y de ámbito del régimen aplicable a los funcionarios o empleados públicos.

Coincidimos con la apreciación del Informe de la Comisión Presidencial de que la APN debe ser dotada “de un régimen propio de administración de personal, independiente de la Administración Pública” (p. 1-44); sin embargo, este criterio por sí sólo no justifica la exclusión total de la calificación de funcionarios o empleados públicos a algunos niveles de la APN. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentada al Congreso se limita a dar como justificación de la exclusión que ese ha sido el “firme criterio sostenido por el Ejecutivo Nacional y que encuentra eco en el propio sentir del personal de la industria” (p. 6).

Sobre el particular, cabe ante todo señalar lo siguiente: una cosa es la calificación de funcionario o empleado público y otra cosa es la Ley de Carrera Administrativa. Si lo que se quiere es establecer un régimen de administración de personal propio de la APN, independiente del que existe en la Administración Pública, en ello no hay ningún inconveniente, y bastaría la indicación expresa de que la Ley de Carrera Administrativa no se aplicará al personal al servicio de la APN. Es

de recordar que la propia Ley de Carrera Administrativa excluye de su ámbito de aplicación a diversas categorías o grupos de funcionarios públicos (art. 5), y ello mismo podría hacerse con los empleados de la APN. Pero, en todo caso, la exclusión del régimen de la Ley de Carrera Administrativa de determinado personal al servicio del Estado, *no le quita el carácter de funcionario o empleado público*, derivado del hecho de prestar servicios en forma permanente en un ente público. Ello es importante, porque a pesar de que no se les aplique la Ley de Carrera Administrativa, si se les aplicarían las limitaciones constitucionales establecidas respecto de los funcionarios públicos.

Por ejemplo, la incompatibilidad de que se pueda desempeñar más de un destino público remunerado (art. 123); la prohibición para quienes estén al servicio de personas públicas de contratar con la República, los Estados y los Municipios y demás entidades públicas, por si ni por interpuesta persona ni en representación de otro (art. 124); la incompatibilidad establecida respecto de los funcionarios o empleados públicos de ser elegidos Senadores o Diputados, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la que actúan (art. 140, ord. 3º). No consideramos que el interés en dotar a la APN de un sistema propio de administración de personal, separado del que rige en la Administración Pública Nacional, que compartimos, pueda llevar a una conclusión diametralmente distinta, cual es la exclusión de la categoría de funcionarios públicos a todo dicho personal, con la consecuencia de que no se le aplicarían, por ejemplo, las incompatibilidades señaladas.

Esto permitiría ver, por ejemplo, a un directivo de una empresa petrolera estatal ocupando un cargo público o celebrando un contrato de obra pública o suministro con el Estado, lo cual no parece aceptable.

Se estima, en definitiva, que el afán de dotar al personal al servicio de la APN de un régimen de administración de personal propio e independiente del que rige en la Administración Pública Nacional, no debe conducir a que no tenga dicho personal, en ninguno de sus niveles, la categoría de funcionarios o empleados públicos. Al menos los directivos de todas las empresas petroleras nacionalizadas tendrían que tener la categoría de funcionarios o empleados públicos a los efectos de las prohibiciones e incompatibilidades constitucionales, de las sanciones y penas establecidas en el Código Penal, y de las limitaciones de la Ley contra el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos; ello, aún cuando no se les aplique la Ley de Carrera Administrativa, ni el sistema de Administración Pública Nacional.

Por tanto, se estima que debería considerarse la modificación del artículo 8 del Proyecto de Ley, en el sentido de excluir al personal empleado de las empresas petroleras nacionalizadas de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, y sin perjuicio de atribuirle expresamente la categoría de funcionarios o empleados públicos.

A pesar de que, como hemos dicho, el efecto inmediato de la Ley que reserva al Estado la industria petrolera debería ser la prohibición a los concesionarios de seguir operando las empresas y la extinción anticipada e inmediata de las concesiones, es evidente —de evidencia incontestable— que, como lo señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado al Congreso, en un caso como el de la industria petrolera, en que “los concesionarios privados ejercen la industria de los hidrocarburos y conservan derechos sobre bienes con los cuales la realizan, no pueden

coincidir, por razones prácticas, el momento de la declaratoria de la reserva y el del ejercicio de la actividad reservada”. Como consecuencia de esta innegable realidad, el Proyecto de Ley prevé tres mecanismos para hacer frente al período de transición que se abre entre la promulgación de la Ley y la apropiación efectiva de las concesiones por el Estado: en primer lugar, tal como lo hemos señalado, contempla una virtual suspensión de la reserva o nacionalización por un lapso de 120 días contados a partir de la promulgación de la Ley, pues es sólo al vencimiento de dicho término que se consideran extinguidas las concesiones de hidrocarburos otorgadas por el Ejecutivo Nacional (art. 1); en segundo lugar, abre un proceso de negociación directa con los concesionarios a los fines de “la adquisición” de las empresas petroleras mediante un “arreglo amigable” (llamado “avenimiento”), y, en su defecto, la realización de un proceso expropiatorio (art. 12 y 13); y en tercer lugar, crea una Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, con funciones de fiscalización, control y autorización “hasta tanto las empresas estatales previstas en la Ley asuman el ejercicio de la industria reservada” (art. 9).

Diversas observaciones pueden formularse respecto de este régimen transitorio, algunas de las cuales ya han sido comentadas. En primer lugar, sobre los efectos de la ley de reserva: a partir de su promulgación surge una prohibición a los particulares concesionarios de seguir operando las empresas, y surge también una obligación para los mismos concesionarios de transferir las empresas al Estado.

Este debería ser el sentido del artículo 1º de la Ley. Sin embargo, para garantizar la continuidad de la industria petrolera, la Ley podría permitir que los concesionarios, a pesar de la extinción formal de las concesiones a partir de su promulgación, puedan seguir operando las empresas, hasta tanto se consume el traslado efectivo de las mismas al Estado, mediante el procedimiento expropiatorio. El régimen transitorio, por tanto, tendría cabal sentido en su carácter excepcional: extinguidas las concesiones, los concesionarios (a pesar de la prohibición de operar las empresas) pueden seguirlas operando sometidas a las normas de la Ley de Hidrocarburos y al control del Estado. En esta forma la reserva y nacionalización surte todos sus efectos a partir de la promulgación de la Ley. El Proyecto de Ley presentado al Congreso, sin embargo, tal como se ha dicho al señalar que las concesiones se extinguen a los 120 días contados a partir de la promulgación de la Ley, en realidad suspende la nacionalización y reserva durante ese lapso.

En segundo lugar, en cuanto al procedimiento previsto para la adquisición de las empresas petroleras por el Estado, ya hemos dicho nuestro parecer sobre la negociación directa entre el Ejecutivo y los concesionarios a través de un arreglo amigable. Sin embargo, tanto sobre el llamado avenimiento, como sobre la expropiación prevista, es de destacar que con ello lo que se busca es el traslado efectivo de las empresas al Estado. La Ley de Reserva, en este sentido, dentro del procedimiento expropiatorio, sustituye al denominado Decreto de Expropiación o de Ejecución. En sí misma, la Ley de Reserva es una ley prohibitiva hacia el futuro, destinada a impedir que particulares realicen actividades en la industria reservada, y por tanto, es una ley expropiatoria. Es decir, la Ley de Reserva, en realidad, es la que decreta u ordena la expropiación, y todo el régimen transitorio debería estar concebido para hacer efectiva la apropiación por el Estado de las empresas petroleras. Por tanto, la ocupación previa, por ejemplo, si en alguna hipótesis ello se estima

conveniente, debería poder decretarse de inmediato en los casos en que sea necesario, y no solamente al vencimiento del lapso de 120 días señalado o cuando el concesionario no conviene en el monto de la indemnización (art. 14).

Ahora bien, precisamente por la situación excepcional en que se encontrarán los concesionarios de hidrocarburos después de la Ley de Reserva, en que a pesar de la prohibición que contiene dicha Ley, aquéllos podrán seguir operando hasta tanto se materialice la transferencia de las empresas al Estado, es que se justifica regular un período de transición en el cual debe acrecentarse el control, vigilancia y fiscalización de parte del Estado sobre los concesionarios. Para ello, el Proyecto de Ley crea una “Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos” (art. 9). Sobre una Comisión configurada como la del Proyecto se ha dicho: “... una “Comisión” de composición tan variada y numerosa no es la mejor manera de asegurar el ejercicio efectivo de dicho control y vigilancia; es más, una “Comisión”, en definitiva, será la mejor manera de ahogar en sesiones interminables, conflictivas y multitudinarias, las muy importantes decisiones que debe asumir el Estado durante el período de transición “(V. Allan R. Brewer-Carías, Comentarios en torno a la nacionalización petrolera”, Revista Resumen, N° 55, Caracas 24-11-74, p. 23).

En realidad, tal como lo hemos apuntado, las funciones de fiscalización, vigilancia y control de las empresas concesionarias, después de promulgada la Ley, podrían ser atribuidas tanto al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, como al ente petrolero nacional (Casa Matriz) que en definitiva deba tener el control de la industria petrolera venezolana, y que, debería ser creado directamente por la Ley de Reserva. Dicha entidad, con forma de derecho público y como holding sectorial, en sus funciones de fiscalización, vigilancia y control durante el período de transición, puede decirse que contará con la asesoría y eventual participación activa de una “Comisión” como la que prevé el proyecto; sin embargo, lo que no parece apropiado desde el ángulo administrativo, es que sea esa “Comisión” la que “administre” el período de transición, la Comisión puede asesorar y colaborar en la administración, fiscalización, vigilancia y control; sin embargo, la experiencia nos enseña, en el ordenamiento administrativo venezolano, lo poco conveniente que resulta el cumplimiento de tareas administrativas por el sistema de Comisiones.

Las decisiones que habrán de ser adoptadas durante el período de transición serán, indudablemente, decisiones de primera importancia para el futuro de la industria petrolera nacionalizada. Por otra parte, será durante ese período de transición que la APN deberá estructurarse para asumir progresivamente el control de la industria, y nada mejor para el futuro de ella que sea la casa matriz de la APN quien “administre” el período de transición.

IX. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PETROLERA NACIONAL Y SU INTEGRACIÓN A LAS POLÍTICAS ESTATALES

La nacionalización de las empresas petroleras y la asunción de éstas por entes de la propiedad exclusiva del Estado, necesariamente conduce a la estatización de la industria petrolera, y a la atribución de carácter público a los entes operativos de la misma. Es el Estado quien asumirá la industria con la nacionalización, por que los entes que se creen para operarla necesariamente tendrán que estar sometidos al control del Estado. Como consecuencia, sea cual fuere la organización administrativa

concreta que tenga la APN, necesariamente habrá de estar sometida a la conducción y control del Estado, y de su instrumento, la Administración Pública Nacional; es más, la organización administrativa que se diseñe para la APN debe garantizar ese control y orientación por parte de la Administración Pública Nacional. Esto plantea respecto a la APN, la problemática tradicional de las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas.

Esta cuestión la pretende resolver el Informe de la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera, proponiendo lo siguiente: “Adscribir la APN a la Presidencia de República a través del Consejo Nacional de Empresas del Estado (propuesto por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública). Por esta adscripción la APN recibirá dirección política del Jefe del Estado, señalamientos programáticos de los organismos de planificación nacional, control normativo de los Ministerios sectoriales y control fiscal posterior por parte de la Contraloría General de la República, rindiendo cuenta de sus resultados por ante el Consejo Nacional de Empresas del Estado” (p. 1-40). El Proyecto de Ley presentado al Congreso no establece nada al respecto.

Antes de comentar las posibles implicaciones de la adscripción de la APN al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, es necesario tener en cuenta que con la nacionalización petrolera, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos tendrá que ser reformado. Con la creación de las empresas estatales de petróleo, se ha dicho —con acierto— que debe reformarse el Ministerio de Minas e Hidrocarburos “para que, concluidas como queden sus absorbentes tareas de fiscalización de las concesionarias extranjeras, el Ministerio se convierta en el órgano del Ejecutivo para la elaboración y fijación de la política a ser ejecutada por la empresa estatal en materia de planes, inversiones, comercio exterior, investigación científica y tecnología, etc., y como principal contralor de la eficiencia y rendimiento de la dicha empresa” (V. Rubén Sader Pérez, “La Empresa Estatal y la Nacionalización Petrolera”, *El Nacional*, Caracas 18.1.75, p. D-14). Por tanto, de acuerdo con este criterio, que compartimos, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos tendrán que redefinírsele y reformulársele sus funciones para que sea el brazo del Ejecutivo en la orientación y control de la APN. En esta forma, la adscripción de la APN (de la Casa Matriz) al Ejecutivo Nacional, o en otras palabras, las relaciones entre el Estado (el Ejecutivo Nacional) y la Casa Matriz de la APN forzosamente tendrán que producirse a través del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. De lo contrario, sea que se adscriba la APN a la Presidencia de la República, o al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos tendría que desaparecer, por falta de competencias y funciones sustanciales; a esta situación, en nuestro criterio, no debe llegarse. Hay que confiar más en la capacidad de los Ministerios, como órganos ejecutivos del Presidente de la República, y si la adscripción de empresas públicas a los Ministerios no “ha servido para la supervisión real” de aquéllas a pesar de que se le ha otorgado “autoridad plena y directa a los Ministerios”, tal como lo ha señalado el señor Presidente de la República (*Mensaje al Congreso*, marzo 1975), ello se debe, a una deficiente configuración de los Ministerios, que hay que corregir. La reforma de cualquier sector de la administración descentralizada —tal como sucederá con la industria petrolera nacionalizada— debe provocar la reforma de la estructura ministerial, puesto que el régimen administrativo y constitucional venezolano es un auténtico régimen ministerial (art. 193 de la Constitución: “Los

Ministros son los órganos directos del Presidente de la República...”). Por tanto, no sería atinado propender a una reforma de todas las empresas del Estado, tal como lo ha sugerido la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública Nacional, sin una reforma de la estructura ministerial; y en los mismos términos, cualquier organización que se vaya a formular respecto de la futura APN, debe estar acompañada de una reforma del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, para convertirlo en el brazo ejecutivo de supervisión y control de la APN; de lo contrario estaría expuesto a desaparecer.

A todo evento, la pretendida adscripción al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado de la Casa Matriz (Corporación Sectorial) de la APN, podría crear desajustes significativos en la política administrativa gubernamental.

En el caso de la nacionalización de la industria petrolera, y de la formación de una corporación sectorial (Casa Matriz) en materia petrolera, la adscripción de la misma al propuesto Consejo Nacional de Empresas del Estado, podría ser objeto de las siguientes observaciones:

En primer lugar, como se dijo, siendo el régimen constitucional y administrativo venezolano, un *régimen ministerial*, el Ministro de Minas e Hidrocarburos necesariamente es el órgano de ejecución directa del Presidente, y por tanto, de las políticas del Estado en esos sectores. El Ministro, en este sentido, no sólo gobierna los diversos sectores de actividad pública a su cargo, sino que, inclusive, participa en la formulación y concepción de todas las políticas estatales a través del Consejo de Ministros. Siendo por tanto el Ministro, el órgano de ejecución de las políticas estatales, es indudable que todo esquema de organización de la APN en particular y de reordenación o estructuración de un sistema de empresas estatales, debe apoyarse en una forma u otra en los Ministros Sectoriales. De lo contrario, se correrá el riesgo, al socaire de la búsqueda de una mayor eficacia, de desligar los órganos de ejecución (empresas) de los órganos de gobierno (Ministerios). Y no otra cosa resultaría de una propuesta que constituyera como “órgano supremo de planificación, promoción, coordinación, supervisión y control” del Sistema Nacional de Empresas del Estado a un Consejo Nacional de Empresas del Estado constituido como organismo desligado de la estructura ministerial, adscrito a la Presidencia de la República, y eventualmente presidido por un Ministro de Estado. Una organización de este tipo, indudablemente que alejaría a las empresas del Estado de las políticas sectoriales definidas por los Ministerios, y en el caso de las empresas de la APN las alejaría totalmente del Ministerio sectorial (Minas e Hidrocarburos). Ello, salvo que el Consejo Nacional señalado —que no es el caso en el proyecto de la CRIAP— estuviese integrado por los Ministros Sectoriales. En esta forma, a pesar de que las Corporaciones sectoriales, y entre ellas la de petróleo, no estuviesen adscritas a los Ministerios sectoriales correspondientes, el hecho de que todos los Ministros interesados formaran parte del Consejo Nacional que se constituiría en el órgano central del sistema, aseguraría la participación de ellos en la definición y control de la actividad de las diversas empresas. En todo caso, de optarse por la figura del Consejo Nacional de Empresas del Estado integrado por funcionarios distintos a los Ministros, y por la no adscripción de las Corporaciones sectoriales a los respectivos Ministros sectoriales, no sólo no se aseguraría que éstos tengan la fiscalización y control de las Corporaciones sectoriales, sino que se estarían creando dos sistemas

políticos y administrativos paralelos: uno representado por los Ministros, a cargo de unos Ministros cada vez más debilitados, y otro, representado por ese sistema de empresas del Estado, independiente de los Ministros Sectoriales.

De otro lado, si se opta por la estructuración del mencionado Consejo Nacional de Empresas del Estado, en realidad se estaría creando una Super-Holding-Diversificada, con todos los riesgos que ello comportaría. Además, esa organización sería demasiado grande, concentraría excesivo poder de decisión y sus actividades serían demasiado disímiles (al lado de la Corporación Sectorial de la APN estaría, por ejemplo, la del sector turismo) para integrarlas en un sólo ente responsable de su conducción; a lo que habría que agregar que se les restaría a los Ministros Sectoriales toda ingerencia en relación a la ejecución de sus políticas sectoriales que se realicen a través de las empresas del Estado.

En segundo lugar, los riesgos de adoptar una fórmula existente ya en otros sistemas administrativos, como la del Consejo Nacional de Empresas del Estado, que quitaría responsabilidad a los Ministros sectoriales en la conducción de sus sectores, podría desajustar el Sistema Nacional de Planificación. En efecto, bien sabido es que todo sistema de planificación debe tener, ante todo, un Órgano Central, que en Venezuela es la Oficina Central de Coordinación y Planificación. El hecho de que exista un Órgano Central no impide, por supuesto, que existan órganos sectoriales, pero bajo las orientaciones técnicas del Órgano central. Pero si se optara por la alternativa del Sistema de Empresas del Estado que atribuya al Consejo Nacional de Empresas del Estado, como en la propuesta que se ha formulado, el carácter de “órgano supremo de planificación” del sistema, no sólo podría desarticularse el sistema venezolano de planificación, sino que se crearía un sistema de planificación paralelo al que dirige Cordiplán. No hay que olvidar que quizás la parte más importante y dinámica de la actividad económica del Estado se va a realizar a través del proyectado Sistema Nacional de Empresas Públicas, que incluiría al sector de las empresas petroleras nacionalizadas, por lo que sustraer la planificación de las actividades de todas las Empresas del Estado del mismo Cordiplán, no sólo significaría establecer un sistema de planificación paralelo más importante que el que le quedaría a Cordiplán, sino —como se dijo— desarticular el mismo sistema nacional de planificación. Además, la fórmula proyectada del Sistema de Empresas Estatales, pugna con el criterio sectorial de la planificación, pues desvincula las empresas públicas de cada sector de los otros organismos de cada uno de ellos.

En tercer lugar, cabe observar en cuanto a la integración del Consejo Nacional de Empresas del Estado, al cual presumiblemente estaría adscrito la Casa Matriz (Corporación Sectorial) de la APN, que según el proyecto del Sistema Nacional de Empresas del Estado, aquél estaría integrado, no por los Ministros Sectoriales, sino por particulares y, además, por los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales. Esta conformación del Consejo Nacional de Empresas sectoriales, significaría el establecimiento de un mecanismo de “administración por comisión”, con lo cual se correría el riesgo de que resulte inoperante dado el carácter de “asamblea” que tendría dicho Consejo. Con un Consejo de gran magnitud, indudablemente que resultará difícil la adopción de las importantes decisiones que corresponderá tomar al mismo y que no sólo abarcarán al sector petrolero nacionalizado sino presumiblemente a diez sectores más.

Debe advertirse, además, que si se piensa que formen parte del Consejo, los Presidentes de las Corporaciones sectoriales, incluyendo a la Casa Matriz de la APN, se transformaría a dichos Presidentes en jueces y partes. Un Consejo formado por los Presidentes de las Corporaciones Sectoriales no podría realmente controlar a dichas corporaciones, si en las decisiones sobre control, los propios Presidentes de las mismas fueran a participar. Es universal el criterio de que una misma persona no puede participar en el control de sus propias acciones, pues de lo contrario no sólo se correría el riesgo de quebrar el principio de autoridad, sino de hacer nugatorio el control.

De lo anteriormente expuesto resulta que si bien es conveniente la estructuración de la APN en un holding sectorial de empresas públicas petroleras, dicho holding (Casa Matriz) debe estar adscrita al Ministerio Sectorial respectivo, es decir, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, el cual a su vez debe ser reformado. Al contrario, no parece conveniente la adscripción de la APN al proyectado Consejo Nacional de Empresas del Estado. La vinculación del holding petrolero al Ministerio responsable del sector, en definitiva, será la mejor vía para garantizar la adecuación de las actividades de la APN a las políticas gubernamentales.

En cuanto a la organización misma de la APN, debe insistirse en que si bien las empresas filiales de la misma pueden tener la forma jurídica de sociedades anónimas —lo ideal sería que se creara una nueva figura jurídica, de Empresas del Estado—, la Casa Matriz de la APN necesariamente debe tener forma jurídica de derecho público. Esta es la única forma para garantizar un adecuado control de parte de la Administración Central sobre la APN descentralizada.

En efecto, dada la naturaleza de organización vertical piramidal que se propone adoptar para las empresas petroleras nacionalizadas, se comprende perfectamente que se opte por la forma de sociedad mercantil en relación a las empresas filiales, como parece sugerirlo el Proyecto de Ley de Reserva sometido al Congreso por el Ejecutivo Nacional, con la previsión, inclusive, de que se establezca expresamente la posibilidad de que se constituyan dichas sociedades con un único accionista (art. 6). Sin embargo, no se comprendería el hecho de que se pretendiera atribuir la forma societaria a la Casa Matriz (Corporación Sectorial) de la industria petrolera (APN), cuando, al contrario, dada la naturaleza de sus funciones —de supervisión, control, y planificación— que no abarcan actividades de carácter operativo, y que, por tanto, tienen carácter eminentemente público, la forma jurídica a adoptarse debería ser la forma jurídica del derecho público (persona pública).

No debe olvidarse, por otra parte, que el tipo de organización que se piensa dar a la APN, mediante la figura del holding público, no es una novedad, al menos comparativamente hablando. El esquema se ha ensayado en muchos países, y en la mayoría de las experiencias se puede apreciar que las empresas *holding* de empresas del Estado tienen forma jurídica de derecho público: *enti pubblici economici* en Italia, incluyendo el ENI; *General Board o Area Board* en Inglaterra; *établissement public* en Francia; *Trusti* en la Unión Soviética y en los países socialistas. Por tanto, así como seguramente se seguirá la experiencia de la Administración Comparada para la concepción de la organización piramidal, tratándose de empresas del Estado, se estima que conforme a esas orientaciones, la Corporación sectorial de empresas petroleras debería tener forma jurídica de derecho público.

Es indudable que esta figura de derecho público permite el ejercicio de un mayor control por parte del Estado sobre sus Empresas. Si hasta ahora los controles de los Ministerios de adscripción no han funcionado adecuadamente, ello lo que debe provocar es una reforma integral de la administración nacional ministerial y descentralizada, pero no la prescripción de la forma jurídica de derecho público para operar la Corporación sectorial petrolera nacionalizada.

X. LA “CONCESIÓN” COMO FÓRMULA DE CONTROL EN LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONALIZADA

La legislación de hidrocarburos en Venezuela está íntegramente elaborada y desarrollada sobre la figura jurídica de la “concesión”. En este sentido, se trata de un cuerpo normativo que presumiendo el otorgamiento de concesiones, ha perfeccionado sucesivamente los más variados mecanismos de regulación, tributación y control respecto de las concesiones y los concesionarios.

En los mismos términos, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos ha sido un órgano administrativo esencialmente de fiscalización y control de concesiones y concesionarios; en otras palabras, si cabe la expresión, un órgano de policía de hidrocarburos. Por ello, muy difícil ha sido el que haya podido asumir, por ejemplo, la supervisión y control de una industria como la petroquímica, pues si el IVP le está adscrito e inclusive el Ministro de Minas e Hidrocarburos es Presidente de su Consejo Directivo, ello no ha sido suficiente para cambiar la naturaleza y papel del Ministerio regulador, fiscalizador y contralor de concesionarios.

Ahora bien, la industria petrolera es muy compleja; el Estado y sus entes operativos, si bien tendrán la propiedad formal de las empresas, necesitarán de algún tiempo (años) para llegar a manejarlas total y realmente. Por ello, estimamos que a pesar de la nacionalización, será indispensable el que continúen operando los controles actualmente existentes, y nada mejor para ello, que sigan existiendo los mecanismos de control propios del régimen de concesiones. Conforme a esta orientación, con evidente acierto, la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera formuló como una de sus recomendaciones la de “Mantener las empresas de la APN sujetas, en cuanto les sean aplicables, a las disposiciones legales que rigen las relaciones del Estado Venezolano con las empresas concesionarias, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica propuesta por la Comisión” (p. 1-48).

El mecanismo que se consagraba en el Proyecto de Ley de la Comisión fue el de sustituir las concesiones por una “asignación de las áreas correspondientes a las concesiones extinguidas” a los entes estatales, buscando que “en cuanto fuere conveniente, las mencionadas áreas conservarán las mismas dimensiones, divisiones y demás especificaciones atinentes a dichas concesiones” (art. 19). Este mismo artículo 19 del Proyecto de Ley de la Comisión Presidencial, agregaba lo siguiente: “Dichos entes estatales *quedarán sujetos, en cuanto les sean aplicables, a las disposiciones establecidas para las concesiones de hidrocarburos* en las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares, y a los *convenios celebrados por los concesionarios con el Ejecutivo Nacional*, así como a las disposiciones contenidas en la respectiva asignación”.

Indudablemente que esta norma estaba motivada por el hecho de que toda la legislación de hidrocarburos y tributaria vigente, está montada sobre la figura del

concesionario. Al pasar las empresas concesionarias al Estado, para “asegurar la necesaria continuidad en los trabajos de la industria de los hidrocarburos y la ininterrumpida fluidez de los recursos fiscales”, tal como lo indica la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Comisión (p. 1-71), se hacía indispensable asimilar las “asignaciones” a las “concesiones”.

En el Proyecto de Ley de Reserva presentado al Congreso por el Ejecutivo Nacional, aun cuando se eliminó la segunda parte del artículo 19 del Proyecto de la Comisión por el cual se hacía la asimilación señalada, se agregó un nuevo artículo que contiene una asimilación entre los concesionarios y las empresas estatales nacionalizadas, en los siguientes términos: “Las empresas a que se refiere el artículo anterior (empresas públicas) se regirán por la presente ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables. Además, quedarán sujetas al pago de los impuestos y contribuciones nacionales establecidos para las concesiones de hidrocarburos, así como, en cuanto les sean aplicables, a las otras normas que respecto a éstas contengan las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares y a los convenios celebrados por los concesionarios con el Ejecutivo Nacional” (art. 7°).

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso, como justificación de este artículo, se establece lo siguiente: “En el artículo 7° se persigue al crear las empresas estatales, obtener el mayor rendimiento de ellas, equiparándolas a las empresas privadas y gravándolas como a éstas. De esa manera se tiende a que el manejo de estas empresas sea eficiente y productivo y se obtenga así un beneficio no menor que el usualmente percibido de parte de los actuales concesionarios” (p. 6).

Tanto del Proyecto de Ley elaborado por la Comisión Presidencial, como del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso, se evidencia la intención de equiparar y asimilar para fines tributarios y de control y fiscalización a las empresas estatales nacionalizadas con los concesionarios de hidrocarburos. Y no otra cosa podría hacerse, pues las empresas estatales, en realidad, no son otra cosa que “concesionarios” del propio Estado, pero a las cuales se “asigna” un área para explotación, exploración, etc. en lugar de “concedérsela”. Esta diferencia, sin embargo, es de nombre, pues en cuanto al fondo, las empresas estatales serán consideradas como concesionarios, tal como establecen los Proyectos de Ley.

Esta asimilación que hace el Proyecto de Ley de Reserva entre las empresas estatales nacionalizadas y los concesionarios de hidrocarburos, a efectos tributarios y de fiscalización y control, por otra parte, tiene toda justificación, pero llega con muchos años de retraso. En efecto, a comienzos de la década de los sesenta, el Gobierno sostuvo la política de “no más concesiones”, lo que llevó inclusive a que se consagrara un artículo en la Constitución que sometía el otorgamiento de nuevas concesiones a la aprobación de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta (art. 126). Esta política era indudablemente justificada, en el sentido de que implicaba que no se otorgarían más concesiones a empresas privadas, particularmente extranjeras. Sin embargo, se pensó, sin razón valedera, que tampoco se podían otorgar concesiones a la empresa estatal de petróleos, la CVP, que se había creado en 1960. A partir de ese año, en nuestro criterio, la política gubernamental debió ser el que no

se otorgaran más concesiones a las empresas privadas, y al contrario, otorgarle todas las concesiones necesarias a la empresa estatales, la CVP. Sin embargo, esto no se hizo y se condenó a la CVP a una inactividad forzada de la cual sólo salió cuando se reformó la Ley de Hidrocarburos en 1968, para permitir la figura de la “asignación” a la CVP, y se autorizó a esta empresa la celebración de los “contratos de servicio”. Esta reforma de la Ley de Hidrocarburos, en realidad, fue inútil, pues para “asignar” áreas a la CVP no era necesario esperar la reforma de la Ley, y hubiera bastado que el Estado otorgara concesiones a la CVP.

El mito de la palabra “concesión” aún está en la mente de muchos venezolanos, y en lugar de establecerse, como una consecuencia de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, que solamente se otorgarán concesiones a los entes públicos de propiedad exclusiva del Estado, que sería lo lógico, se acude a la figura de la “asignación”, pero asimilándola a la “concesión”.

En estricto derecho, la concesión no podría ser una figura que permitiera al Ejecutivo Nacional directamente, operar ninguna fase de la industria. Cuando esta se pretenda realizar por cualquier órgano de la Administración central, la figura de la “asignación” es la correcta, y ello, porque siendo la concesión un contrato administrativo, el Ejecutivo Nacional, a nombre del Estado, no podría contratar consigo mismo. Sin embargo, cuando en la relación están dos personas jurídicas distintas, la República por una parte, y una empresa del Estado por la otra, la figura que debería aplicarse es precisamente la contractual, es decir, la “concesión”.

De acuerdo a lo señalado, antes que la extinción de las concesiones como tales, al producirse la promulgación de la Ley de reserva lo que debería ser consecuencia de dicha Ley es el traspaso o cesión forzosa de las concesiones a los entes públicos que la misma Ley debería crear. En esta forma, la Ley de Reserva, en lugar de producir la extinción pura y simple de las concesiones, lo que haría sería producir un cambio forzado de “concesionarios”, obligar a los concesionarios privados a ceder a las empresas públicas sus concesiones. De este modo, a través de sus entes públicos, sería el único concesionario de la industria petrolera, lo que estaría de acuerdo con la reserva.

Si se optara por mantener las concesiones, como tales, y cambiar los concesionarios privados actuales por concesionarios públicos, el período de transición entre la promulgación de la Ley de Reserva y la apropiación efectiva por las empresas públicas de las empresas petroleras se acortaría y se simplificaría notablemente: las empresas, como unidades económicas, serían las mismas; las concesiones otorgadas, serían las mismas; el procedimiento expropiatorio tendría por objeto lograr el efectivo traspaso de las empresas privadas y las concesiones a las empresas públicas que la misma Ley crearía. En esta forma, en corto plazo, al menos, se aseguraría la continuidad de la industria petrolera, que es el primer interés del Estado en esta materia.

Un procedimiento como el previsto evitaría que el Ejecutivo Nacional tuviera que tomar una decisión adicional de “asignar” las áreas correspondientes a las empresas públicas, procurando cuando fuere conveniente “que las áreas antes mencionadas conservarán las mismas dimensiones, divisiones y demás especificaciones correspondientes a las concesiones extinguidas”, tal como lo señala el artículo 21 del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo al Congreso. Esto se aclara en la propia Exposición de Motivos de dicho Proyecto: “Parece aconsejable

en la práctica que en lo posible se conserven en el ejercicio de las actividades atribuidas las áreas de las actuales concesiones, teniendo en cuenta que los archivos del Ministerio de Minas e Hidrocarburos contienen una detallada información sobre dichas áreas, la cual debe ser aprovechada por el Estado para el ejercicio de la industria nacional y además a fin de asegurar la continuidad operativa” (p. 13).

En definitiva, por tanto, y para asegurar dicha continuidad, la Ley de Reserva debería adelantar todos los pasos posibles en el proceso nacionalizador: debe crear directamente las empresas públicas que operarán la industria, sin perjuicio de autorizar al Ejecutivo Nacional para la reorganización total de la industria; y debe ordenar la cesión de las concesiones actuales a los entes públicos, que continuarán actuando como concesionarios, o directamente, si se quiere, “asignar” a esos entes públicos que ella cree, las áreas equivalentes a las concesiones. Estas decisiones no tienen por qué dejarse a un acto ejecutivo posterior; la Ley, por tanto, debe limitar al Ejecutivo a las funciones de fiscalización y control y a hacer efectiva la expropiación de las empresas petroleras, para asegurar su traspaso a las empresas estatales. Téngase presente que el objetivo a lograr en materia de nacionalización petrolera es tal, como tantas veces se ha dicho, asegurar la continuidad de la empresa y el flujo ininterrumpido de los ingresos tributarios generados por dicho concepto. Para ello, lo que debe guiar al Estado es la idea de que la industria petrolera debe pasar tal como existe y funciona en la actualidad al control de los entes públicos, a la brevedad posible.

XI. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS LITIGIOSOS DEL FISCO Y LAS DEDUCCIONES AL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN

El artículo 15 del Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos prevé una serie de deducciones que habrán de hacerse a la indemnización que el Estado debe pagar a los concesionarios por la expropiación. En particular, se prevé que serán deducidas de dicha indemnización “las cantidades que el respectivo concesionario adeudare al Fisco Nacional y demás entidades de carácter público, y cualesquiera otras que fueren procedentes de acuerdo con la ley” (art. 15, literal d.) Esta norma, indudablemente, abarca sólo cantidades adeudadas para el momento de la publicación de la sentencia expropiatoria, es decir, que se hubiesen hecho exigibles antes de ese momento. Por ello, el mismo Proyecto de Ley, para garantizar los derechos del Fisco en relación a cualquier otra cantidad que el respectivo concesionario le adeudare, y que no se hubiesen deducido conforme a lo señalado, “o que se hubiesen hecho exigibles con posterioridad a la publicación de la sentencia de expropiación”, prevé un mecanismo de deducción en la oportunidad de realizar el pago de la indemnización (art.17).

De dichas normas, sin embargo, resulta que no fue prevista disposición alguna que vele por la suerte que correrán los derechos litigiosos de la República contra las empresas concesionarias, pendientes para el momento de establecerse el monto de la correspondiente indemnización. En efecto, no solamente deben tomarse en cuenta a los efectos de las deducciones autorizadas, los derechos litigiosos para el momento en que se realice la expropiación, en los cuales habrá que incluir los reparos formulados tanto por la Administración Central como por la Contraloría General de la República, aún pendientes en la fase administrativa o jurisdiccional del procedimiento, sino todos aquellos que puedan incoarse posteriormente, pues del examen de las correspondientes cuentas de la Administración por la Contraloría, podrían surgir otros.

Las previsiones que se han establecido en el artículo 17, tal como se ha señalado, no alcanzan a garantizar la eventualidad del éxito de los juicios pendientes de la República contra los concesionarios. En efecto, se habla allí de las cantidades que el concesionario adeudare al Fisco Nacional, cualesquiera otras que fueren procedentes de acuerdo con la ley, o que se hubieran hecho exigibles con posterioridad a la publicación de la sentencia de expropiación, cuando fuere procedente, o con posterioridad al “arreglo amigable” (avenimiento) previsto en el artículo 12, pero antes de la entrega del precio, con lo que no se cubren los derechos litigiosos pendientes. La mención que hace el mismo artículo 17, respecto de la posibilidad que tiene el Ejecutivo de imputar al Fondo de garantía a que el concesionario adeudare”, tampoco incluiría la cobertura del resultado de los juicios pendientes y de los que pueden surgir contra las empresas concesionarias con posterioridad. Se estima, por tanto, que debe concebirse un adecuado mecanismo que —sin quebrantar las exigencias de la justicia— garantice los referidos derechos litigiosos, presentes y futuros.

Por otra parte, así como el Proyecto prevé mecanismos de protección respecto de los intereses del Estado, tratándose de una expropiación, él debe garantizar también, adecuadamente, los derechos de los expropiados. En tal sentido, diversos artículos del proyecto merecen algunas observaciones. -

En efecto, el artículo 13, literal a) del Proyecto expresa que “La solicitud de expropiación deberá señalar el monto de la indemnización respectiva, caso de que la hubiere, a los fines del avenimiento sobre dicho monto”. La frase subrayada, que a contrario sensu podría reflejar la idea de que eventualmente habría expropiación sin indemnización, sin duda no corresponde a la filosofía del Proyecto, y, en este sentido, podría no adecuarse a la preceptiva constitucional. Dicha frase podría referirse al supuesto de que, como se prevén diversas deducciones a la indemnización, el monto de éstas podría resultar mayor al previsto para la indemnización misma, en cuyo caso ésta no procedería. Sin embargo, si esta fue la intención de los proyectistas, ello debe señalarse expresamente, y no utilizando una forma que dista de ser precisa, como la consignada en el Proyecto.

El artículo 15 da a entender claramente que las deducciones que sus cuatro ordinales contemplan, se harán fuera del procedimiento judicial de determinación del monto definitivo a pagar. Si bien es cierto que esto permite diferenciar la indemnización de las cantidades que de ella se deducen por otros conceptos, debe observarse que tales deducciones quedan entregadas a la mera decisión del Ejecutivo, en algunos casos en forma discrecional. No prevé el Proyecto que las mismas puedan ser impugnadas por los expropiados, aun cuando bien pudieren no estar de acuerdo con el monto fijado a cada uno de los capítulos deducibles. Como esto puede originar dificultades, particularmente en el caso del literal b) del artículo 15, parecería más aconsejable que tales deducciones se ventilaran dentro del procedimiento expropiatorio, en el cual los expropiados tendrían suficiente acceso a la defensa.

El artículo 16 permite diferir el pago de la indemnización hasta por diez años, caso de cancelarse en dinero. Sin embargo, llama la atención que en el evento de que tal postergación se produzca, no se diga nada en materia de intereses, lo que podría también producir dificultades que la prudencia aconseja evitar, mediante una estipulación explícita que regule la materia, en cualquier sentido.

Desde otro punto de vista, no se advierte por qué habría de señalarse la circunstancia de la postergación en la solicitud de expropiación, cuando ella no tiene nada que ver con el monto de la indemnización, sino con su forma de pago, que es opcional para el expropiante, y en relación a ello, ninguna intervención se atribuye a la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 17, al facultar al Ejecutivo para deducir otro tipo de deudas, lo que está consagrando en realidad, jurídicamente, es una compensación más que una deducción de determinados valores, y, en tales términos debería precisarse su contenido. Además, hace falta un dispositivo que declare que al tiempo de ser satisfecha la indemnización, se considerarán de plazo vencido todas las obligaciones que las concesionarias puedan adeudarle al Fisco, precisamente a los efectos de que funcione el mecanismo compensatorio.

El artículo 20, cuando faculta al Ejecutivo para llevar a efecto fiscalizaciones y exámenes tendientes a la constatación de la existencia física de los bienes expropiados por la República, así como de su estado de conservación, dentro de un lapso que no excederá de tres años, consagra un sistema y establece un plazo que, en la realidad, es inconciliable con otras disposiciones del mismo Proyecto. En efecto, piénsese que las concesiones quedan extinguidas a los ciento veinte días de promulgada la Ley, aun cuando el Ejecutivo pueda, en la forma prevista, ocupar previamente los bienes objeto de la expropiación.

Frente a los términos del artículo 20, el expropiado queda desprovisto de garantías si los bienes desaparecen, se extravían, o se deterioran, por razones no imputables a él, dentro del referido plazo de tres años. A la inversa, a la expiración de dicho plazo la indemnización ya estaría fijada, y el Proyecto nada dice en relación a su monto, si en definitiva el bien resulta inexistente o disminuido de valor por deterioro.

Frente a estas dificultades que presenta ostensiblemente el artículo 20 proyectado, lo aconsejable sería reemplazar sus disposiciones por otro que mantenga los derechos del expropiante, a hacer deducciones, durante un determinado lapso, en el cual pueda verificar la existencia, estado y condiciones de aprovechamiento de los bienes expropiados, y reclamar la deducción que sea procedente ante la misma autoridad que fijó el monto de la indemnización. Ante esta misma autoridad, el expropiado podría alegar sus defensas.

Finalmente, parecería aconsejable precisar el sentido del artículo 22, inciso primero, que establece que “El Ejecutivo Nacional y las empresas de que trata el artículo 6° tendrán derecho a continuar utilizando los bienes de terceros en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional”. Tal como este artículo está redactado, plantearía dudas sobre el alcance de las potestades atribuidas al Ejecutivo y su conformidad con los textos constitucionales, por lo que su actual redacción debería ser revisada. Jurídicamente, no podría depender del arbitrio de alguien la disposición de bienes de terceros.

DÉCIMA PARTE

RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN

CAPÍTULO XXIV

SOBRE EL RÉGIMEN DE LA EXPROPIACIÓN: COMENTARIOS AL PROYECTO DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAU- SA DE UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL (1970)

*Texto de las observaciones que formulé al proyecto de reforma de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, en consideración de las Cámaras legislativas en 1970, expresadas en una conferencia dictada en noviembre de 1970 ante un Foro organizado por la Sociedad de Tasadores de Venezuela (SOTAVE).**

* Fue publicado como folleto, con el título *Conferencia dictada por el Dr. Allan Randolph Brewer Carías acerca del Proyecto de reforma parcial de la Ley de expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas 1972, 37 pp. El folleto fue precedido de la siguiente Presentación: “La publicación de esta interesante conferencia que dictara el Dr. Allan Randolph Brewer Cartas durante la realización del Foro que para la discusión del tema organizó la Sociedad de Tasadores de Venezuela y la Asociación de Agrimensores de Venezuela en Noviembre de 1970, es una muestra evidente de la inmensa preocupación que durante muchos años ha manifestado la Sociedad de Tasadores de Venezuela por la legislación que regula el proceso de la Expropiación Pública en el país y, fundamentalmente, por la necesidad de que esas disposiciones sean revisadas profundamente, a la luz de la realidad de un país en acelerado proceso de desarrollo y en íntima correspondencia con las necesidades más imperiosas que ese desarrollo reclama./ En poder aún del Parlamento el Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social y sin que se vis-

Ante todo, permítanme agradecer a la Sociedad de Tasadores de Venezuela y a la Asociación de Agrimensores de Venezuela esta amable invitación que me han formulado para hablar con ustedes esta noche sobre el Proyecto de Reforma Parcial de la ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Tal como lo señalé a los directivos de las Sociedades antes mencionadas estimo lo más conveniente para orientar mejor esta Exposición General sobre dicho Proyecto de Reforma, referirme a tres aspectos distintos pero conexos en relación con el tema de la expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

En esta forma, en primer lugar, haré un planteamiento general sobre cuál es el sentido de una legislación sobre expropiación por causa de utilidad pública o interés social; en segundo lugar, me referiré a algunas de las fallas de la actual ley de Expropiación que en mi criterio perjudican la aplicación de la misma; y, en tercer lugar, analizaré concretamente cada uno de los artículos del Proyecto de Ley de Reforma Parcial.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Definición*

Para ello habría que comenzar quizás recordando que la expropiación, básicamente, es una Institución de derecho público, manifestación de una potestad del Estado, mediante la cual éste tiene la posibilidad de apoderarse de ciertos bienes de propiedad particular para determinados fines que la Ley califica como de utilidad pública o interés social. Pero la Ley no solo regula una potestad pública y el ejercicio por parte del Estado de la misma, sino que además, y en vista de que el ejercicio de esta potestad incide sobre un derecho garantizado constitucionalmente la legislación sobre la expropiación exige que este poder sea ejercido correctamente por el Estado de manera que no menoscabe totalmente los derechos de los particulares. Estos dos supuestos, por una parte, la potestad pública y el ejercicio de un poder del Estado, y por la otra, la garantía de los derechos de los particulares, son los dos ejes sobre los cuales gira toda la legislación de la expropiación o quizás, en otras pala-

lumbre la posibilidad de que se conozca la decisión de ese Cuerpo Legislativo en plazo breve, la Sociedad considera positiva la resolución que ha tomado de darle la mayor publicidad a las opiniones vertidas por el Dr. Brewer Carias sobre el aludido Proyecto, pues sin duda alguna contribuyen de manera efectiva al propósito de estructurar un ordenamiento legal que corresponda a la más absoluta realidad de la Nación, El Dr. Brewer Carias ha incursionado de manera brillante el complejo tema de la expropiación pública durante varios años y esta conferencia, resumen apenas de un vasto conocimiento sobre esa materia, despertará el interés de los lectores y más aún de aquellos que tienen bajo su responsabilidad la gestión de promulgar las disposiciones legales que regulen la expropiación para la Venezuela del mañana. / La Sociedad de Tasadores de Venezuela no escatimará esfuerzo alguno para que la decisión final acerca de la Reforma de la Ley sea producto de un meditado análisis de las condiciones socioeconómicas del país y de una inteligente y serena disposición a oír y saber evaluar los distintos criterios que el país pueda sustentar sobre los distintos aspectos del régimen de la Expropiación Pública.”

bras, deba girar toda la legislación en materia de expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

2. *La potestad pública*

A. *La limitación constitucional a un derecho*

En primer lugar, debe señalarse en cuanto a la potestad pública o a la regulación del ejercicio de la misma por parte del Estado, que la Ley de Expropiación consagra la posibilidad para el Estado de apoderarse de determinados bienes de los particulares, para determinados fines, «en forma coaxiva o forzosa, cuando exista alguna resistencia de parte de los particulares en virtud de los diversos intereses que surgen con motivo de la realización de obras de utilidad pública o actividades de interés social que el Estado pretenda ejecutar. Esa expropiación o ese apoderamiento forzoso de los bienes por parte del Estado procede, tal como expresamente la jurisprudencia venezolana lo ha calificado, “por las buenas o por las malas”. Por ello, decretada la expropiación, es decir, ejercida la potestad expropiatoria por parte del Estado, los particulares no pueden discutir la expropiación misma, los particulares no pueden discutir si realmente el Estado necesita o no aquellas bienes. Lo único que pueden discutir y exigir es la garantía a ser debidamente compensado» por la lesión que se produzca a sus derechos, y la discusión no puede incidir sobre el ejercicio mismo de la potestad expropiatoria la cual, una vez que se ejerce, es irreversible. Lo único que puede discutirse en el Juicio expropiatorio, por tanto, no es la procedencia o no de la expropiación, sino el monto de la compensación que por el derecho lesionado debe pagar el Estado al particular.

3. *La intervención de todos los poderes públicos*

Por otra parte, la regulación en una ley de una potestad pública de tal importancia, que permite al Estado lesionar uno de los derechos que la propia Constitución consagra, ha implicado generalmente que el Legislador, en las legislaciones sobre expropiación, haga intervenir para el correcto ejercicio de esta potestad por parte del Estado, a todos los poderes públicos. En efecto, en materia expropiatoria no solo interviene el Poder Ejecutivo cuando decreta la expropiación de una obra, sino que fundamentalmente la ley exige la intervención previa del Poder Legislativo y posterior del Poder Judicial. La garantía del derecho de propiedad y la lesión producida a este derecho, hace que el Legislador exija que todas las instituciones y Poderes del Estado intervengan en el procedimiento. En primer lugar, el Poder Legislativo al declarar la utilidad pública o el interés social de la actividad que conlleva la expropiación, declaratoria que se reserva generalmente al legislador hasta el punto de que el Poder Ejecutivo no puede juzgar cuándo hay utilidad pública o interés social en una actividad pública, sino que ésta sólo puede ser declarada por Ley. En segundo lugar, la intervención del Poder Ejecutivo, pues se exige que para que se ejecute la expropiación es necesario un acto de la autoridad ejecutiva, que determine cuáles bienes van a ser expropiados para alcanzar los fines de utilidad pública o interés social que la ley establece. En tercer lugar, la intervención del Poder Judicial, lo que configura la garantía judicial necesaria, debido a la lesión del derecho del particular. En este sentido, cuando no hay posibilidad de llegar a un arreglo o convenio amigable con el particular, la autoridad administrativa no puede apoderarse simplemente

de sus bienes, sino que necesariamente tiene que acudir a la vía judicial y solicitar por ante el Juez competente de Primera Instancia en lo Civil, la expropiación o traslado forzoso de la propiedad de determinados bienes del particular al Estado.

Estos serían los aspectos resaltantes del primero de los elementos de una legislación sobre expropiación, el que regula el ejercicio de una potestad pública, en la cual intervienen todos los poderes del Estado y que implica que el ejercicio de esa potestad deba hacerse conforme a las normas que establece la Ley.

4. La garantía de los particulares

El segundo elemento de la expropiación, además de la potestad pública de expropiar, está constituido por la garantía del derecho de los particulares. En efecto, el hecho de que se otorguen al Estado determinadas potestades y el ejercicio de determinados poderes exorbitantes al derecho común que rige las relaciones entre particulares, no implica que éstos queden desasistidos frente al Estado. Al contrario, el legislador establece una serie de mecanismos para que el derecho del particular esté debidamente garantizado frente al ejercicio de esa potestad pública.

Ahora bien, esta garantía del derecho de los particulares que la legislación de expropiación establece, podemos clasificarla en tres grandes grupos: por una parte, una garantía jurídica; por otra parte, una garantía patrimonial; y en tercer lugar, una garantía de devolución. Las tres garantías están íntimamente conexas con la institución de expropiación

A. La garantía jurídica

En primer lugar, la garantía jurídica. El poder de expropiación, como ejercicio de una potestad pública, está circunscrito a una serie de normas legales. No es, por tanto, una vía de hecho. No se trata del apoderado fáctico de determinados bienes por parte del Estado, sino que se trata del apoderamiento de ciertos bienes particulares, pero conforme a una serie de normas de carácter jurídico que son el primer elemento de la garantía consagrada para los particulares. El despojo que se hace del bien particular, por tanto, no es un despojo ilegal, sino un despojo perfectamente legítimo dado los fines que tiene el Estado en un momento determinado y que, por tratarse de un despojo legítimo, debe cumplirse de acuerdo a una serie de normas legales.

En virtud de ello, al particular se le consagran, como protección de esa garantía, en primer lugar, la posibilidad de oponerse a esta expropiación, pero de oponerse sólo cuando hay violación de ley. En este sentido, la principal causa de oposición a la expropiación, es el alegato de que existe una violación de ley, precisamente por la existencia de esta garantía jurídica. La otra causa de oposición se refiere en particular a la expropiación parcial, pero no incide ya directamente sobre la expropiación en sí misma. Por esto, la confirmación de esta garantía jurídica está en la oposición a la expropiación por violación de ley. Pero además debe destacarse que se otorgan al particular una serie de mecanismos para hacer efectiva esa garantía, hasta el punto de que se le dan posibilidades de ejercer acciones posesorias o petitorias en relación al despojo ilegítimo o ilegal que se haya hecho de sus bienes, declarándose además en la ley como responsables, a los funcionarios y a los jueces que hayan intervenido en algún procedimiento expropiatorio en el cual no se hayan cumplido las normas

legales. En esta forma se hace responsable no solo al Estado, sino directamente a sus funcionarios.

B. La garantía patrimonial

La segunda garantía, además de la garantía Jurídica, es la garantía patrimonial. En efecto, si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad que desaparece, surge un nuevo derecho el cual es el derecho a ser Indemnizado y, por tanto, a recibir una Justa compensación. En torno a ello, la Jurisprudencia en Venezuela reiteradamente ha considerado que este derecho sustitutivo debe ser como su nombre lo indica: una Justa compensación o Indemnización, que no signifique ni enriquecimiento, ni empobrecimiento para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya al derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria. La expropiación viene a ser entonces, un mecanismo de conversión de derechos, del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero, compensatoria de la situación anteriormente existente,

C. La garantía de devolución

Pero las legislaciones de expropiación no solo consagran estas dos garantías; la jurídica y la patrimonial, sino que también consagran una tercera garantía que es consustancial e la finalidad que origine la expropiación y que es la llamada garantía de devolución,

En efecto, si la expropiación procede por causa de utilidad pública o de Interés social, la legislación de expropiación, y esta es la tendencia general en el derecho comparado, establece que cuando el bien que se expropia y del cual se despoja a un particular no se destina por el Estado al fin de utilidad pública o de interés social que originó la expropiación, surge un derecho del particular a quien se le quitó su bien, de pedirle al Estado la devolución del bien que no ha sido utilizado para los autorizados fines de utilidad pública o de Interés social.

En Venezuela, la legislación de expropiación tradicionalmente ha regulado, por una parte, la potestad expropiatoria y el ejercicio de ella por parte del Estado; y, por la otra, las dos primeras garantías señaladas, la jurídica y la patrimonial: establece una serie de normas a las cuales debe ajustarse el ejercicio de la propiedad expropiatoria y establece las normas que buscan lograr la justa compensación o indemnización, es decir, la garantía patrimonial para el particular; pero la legislación de expropiación en Venezuela no ha recogido este tercer elemento que configura la garantía de devolución, pues no consagra un derecho preferente del particular a readquirir su bien cuando no ha sido destinado al fin para el cual el Estado ejecutó la expropiación, sino sólo cuando el Estado decide enajenarlo. Al contrario, en caso de que el Estado expropie un bien para un fin de utilidad pública o interés social y no lo utilice para ese fin, sino para otro, no existe legalmente ninguna posibilidad del particular de readquirir este bien, salvo, Insisto, cuando el Estado decida voluntariamente enajenarlo, y en este caso, el particular solo tendría un derecho a readquirir

prioritariamente la propiedad de ese bien, en las nuevas condiciones de enajenación que existan en el momento en que esta se produzca.

Pero si bien la ley vigente consagra normas específicas sobre el ejercicio de la propiedad expropiatoria y sobre sólo dos elementos de la garantía de los particulares, es decir, de la garantía Jurídica y de la garantía patrimonial, es evidente que nuestra legislación actual no regula satisfactoriamente todos estos elementos por lo cual se pueden detectar una serie de fallas en la ley vigente.

II. ALGUNAS FALLAS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

1. *Ámbito de aplicación de la Ley*

La primera de estas fallas podría situarse en el ámbito de aplicación de la Ley. En efecto, la Ley sólo regula una institución específica de apoderamiento forzoso de bienes por parte del Estado, que es la que denominamos expropiación en el sentido estricto, pero hay otra serie de figuras que surgen de la legislación nacional y que, persiguiendo fines de utilidad pública y de interés social, en muchos casos también permiten al Estado apoderarse de determinados bienes en forma forzosa. Son las figuras concretamente de la requisición, el comiso y eventualmente en virtud de algunas normas, la confiscación; esta última prohibida por nuestra Constitución, aun cuando permitida solo en los casos en que se produzca el enriquecimiento al amparo de la usurpación del poder. Las otras dos figuras, la requisición que tiene una similitud muy grande con la expropiación y el comiso que, aun cuando no es motivado por causas de utilidad pública y de interés social, si es motivado por razones de orden público, implican el apoderamiento de bienes por parte del Estado.

En esta forma no existe en Venezuela una regulación general que incida y regule estas otras formas de apoderamiento de bienes por parte del Estado, por lo cual estimo que sería conveniente regularlas. De ellas, la requisición es la única que tiene alguna regulación mas o menos general, pero solo a los efectos de las requisiciones militares, y no a los efectos de requisiciones civiles, que están muy difundidas en otros derechos especialmente en el ámbito del acaparamiento y la especulación. En este caso de la requisición de bienes por causas de utilidad pública mediante justa indemnización, ésta se refiere solo a bienes muebles, y si en Venezuela no existe la requisición civil, en el campo del acaparamiento y la especulación en realidad solo existe un comiso. Por ello, podría regularse en una Ley de Expropiación, todo el ámbito de otras figuras distintas a la propia expropiación concretamente, la requisición y el comiso.

2. *Los bienes expropiables*

La segunda falta que podría detectarse en nuestra legislación sobre expropiación, resulta de los bienes expropiables. En efecto, es clara la Constitución al determinar que la expropiación versa sobre cualquier clase de bienes, no sólo bienes inmuebles, sino bienes muebles e inclusive bienes inmateriales o incorporales. Así confirma la legislación especial, particularmente en materia de derecho de autor, ya que la Ley sobre derecho de autor consagra expresamente la posibilidad para el Estado de poder expropiar en un momento determinado el derecho de autor de una persona sobre su creación intelectual. Sin embargo, la ley de expropiación es una ley

que, si bien en su artículo primero permite la expropiación de cualquier clase de bienes, su sustancia y su regulación fundamental, se refiere solo a la expropiación de inmuebles, lo que dificulta en muchos casos la aplicación de las normas relativas a la expropiación de Inmuebles a otros casos de expropiación de bienes muebles y por supuesto, mucho más difícil a los supuestos de expropiación de bienes incorpóreos como el derecho de autor. Por ello, frente a una reforma de la Ley de Expropiación podría pensarse también en regular algunos aspectos de la expropiación de otros bienes distintos a los bienes inmuebles.

3. La legitimación activa

Un tercer aspecto que podría significar fallas en la actual legislación de expropiación, en mi criterio, se refiere a la legitimación activa en la misma, es decir, a quien expropia. Nuestra Ley acoge un criterio que particularmente no comparto, y es el que no sólo otorga el ejercicio de esta potestad de carácter público, al Estado y sus entes territoriales e institucionales (la República, los Estados Federales, los Municipios y los institutos autónomos, sino que la Ley va mucho más allá, y autoriza a expropiar a particulares, concesionarios de obras o de hidrocarburos, e inclusive, en genérico, la Ley habla de que puede expropiar cualquier empresa o compañía autorizada debidamente por el Ejecutivo Nacional.

Esto plantea, en mi criterio, una situación totalmente irregular, y es la de que el ejercicio de una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria, pueda corresponder a particulares, lo que plantea situaciones de desigualdad y de posible lesión indebida de Intereses de particulares expropiados.

En mi criterio debería eliminarse totalmente de la legislación de expropiación, la posibilidad de que ella sea ejercida por entidades de carácter privado, reservarse el ejercicio de la potestad expropiatoria a quien solo tiene esta potestad pública, esto es, al Estado y sus entes territoriales y no territoriales, y crearse en su lugar, la figura que en otros derechos se conoce con el nombre de beneficiario en la expropiación, que podrían ser perfectamente los concesionarios de obras, de servicios y de hidrocarburos. En este sentido, la idea es que sólo el Estado expropie, pero de la expropiación que realice el Estado o sus entes territoriales o no territoriales, alguien pueda beneficiarse directamente: una empresa, un concesionario, quien en definitiva tendrá que pagar el precio de la expropiación.

En Venezuela, inclusive, podría decirse que existe la figura del beneficiario de la expropiación en la expropiación agraria. En efecto, en la expropiación agraria no es el campesino beneficiario de la dotación quien expropia, sino que la expropiación la hace el Instituto Agrario Nacional; pero la hace con el fin de dotar tierras a los campesinos que la trabajan. En este sentido no sería lógico pensar que debería ser el campesino quien directamente fuera a expropiar. Por ello, en mi criterio, una figura similar, tan absurda como ésta, es la que se plantea cuando se permite, en otras condiciones, que un concesionario o una empresa privada cualquiera, sea autorizada a ejercer la potestad expropiatoria directamente sin que medie en el ejercicio de la misma, ninguna autoridad pública territorial o no territorial. En mi criterio en una reforma a la Ley de Expropiación debería eliminarse también esta posibilidad de que entidades privadas ejerzan una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria.

4. *El arreglo amigable*

El cuarto elemento en el cual se podría detectar alguna falla en la legislación vigente, se refiere al arreglo amigable, tal como hoy está consagrado. Ustedes saben perfectamente que la Ley sólo consagra un párrafo único de un artículo para regular la gestión de un arreglo amigable con los propietarios, pero en una forma muy imprecisa. Ello ha dado origen a innumerables conflictos judiciales, muchos de los cuales han sido resueltos por la jurisprudencia.

La norma, en mi criterio, es imprecisa y evidentemente en una reforma a la Ley de Expropiación, habría que precisar su contenido. En primer lugar, habría que establecer claramente, lo que ha sido una jurisprudencia tradicional de la Corte Suprema de Justicia, de que no se permita en el arreglo amigable en relación a la fijación del precio libremente por el expropiado y por el expropiante, sino exigir que, en todo caso, el precio se fije mediando peritos. Esto, insisto, ha sido una interpretación constante de la Corte Suprema de Justicia y creo que en una reforma de la Ley de Expropiación, debería insistirse expresamente en que no debería llegarse a un acuerdo sobre el precio entre el expropiante y el expropiado, sin que medie un peritaje de acuerdo a las normas que la propia ley establece.

Por otra parte, la Ley consagra el arreglo amigable en una forma muy general, lo que habría que aclararse en el sentido de que se permitiera excluir la solicitud de arreglo amigable en casos urgentes o de expropiación urgente, que impliquen generalmente ocupación previa.

Por otra parte, la Ley habla de que el arreglo amigable debe gestionarse con los propietarios, pero no hace ninguna mención a los otros interesados en un procedimiento expropiatorio y que pueden también tener derechos sobre la indemnización que pueda pagar el Estado. En esta forma, la Ley no regula la situación del arrendatario, del poseedor o de cualquier otra figura que evidentemente se encuentre afectada por la expropiación y que también podrían ser parte de este arreglo amigable. En una reforma de la Ley de Expropiación, estimo que habría que pensar en ampliar este ámbito de acción del arreglo amigable y referirse no solo a los particulares propietarios, sino a las otras personas interesadas en el bien expropiado. En algunos de estos aspectos la reforma que se discute en el Congreso aclara la norma de la Ley de Expropiación sobre el arreglo amigable.

5. *El Decreto de Expropiación (Decreto de Ejecución)*

El quinto aspecto en el cual podría detectarse alguna falla de la legislación vigente se refiere al Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución de la obra. Este Decreto, ante todo individualiza el bien a expropiarse y constituye el ejercicio concreto de la potestad pública regulada en la Ley. El legislador regula el ejercicio de la misma por el Estado, y es el acto concreto del Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución, el que determina la actividad específica a realizar e individualiza los bienes que quedan afectados a la realización de la actividad o a la construcción de la obra. Por eso el Decreto de Expropiación está íntimamente unido al Decreto de Ejecución de la Obra por lo que indistintamente se habla de Decreto de Expropiación y Decreto de Ejecución, pues generalmente la declaratoria de construcción concreta de una obra o de realización de una actividad específica obliga a individualizar y afecta a determinados bienes. Sin embargo, tal como hoy está regulado el

Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución, se plantean algunos problemas que pueden derivar en situaciones de injusticia para los particulares cuando el referido decreto no llega nunca a ejecutarse o ello se produce sólo después de muchos años. Esto plantea situaciones que valdría la pena tener en cuenta en una reforma a la Ley de Expropiación, sobre todo a los efectos de que también se consagrara algún mecanismo mediante el cual se pudieran evitar estas situaciones o garantizar el derecho de los particulares contra las consecuencias de un prolongado Decreto de Ejecución no ejecutado.

Estas consecuencias inciden sobre todo en el campo urbano, por la imposibilidad de realizar determinados tipos de construcciones u obras. Por ejemplo, cuando el Decreto de Ejecución está incorporado a un plan de desarrollo urbano, esto implica, materialmente, la afectación de ciertas zonas a determinadas obras y por tanto, la imposibilidad de la autoridad municipal de otorgar permisos para realizar construcciones en esas zonas. Cuando esta situación se prolonga por diez o quince años, evidentemente que la congelación táctica en cuanto al uso de los inmuebles para construcciones, produce algunos perjuicios que valdría la pena determinar; pero nunca acudiendo a la figura que, en mi criterio, es uno de los desaciertos mayores del proyecto de reforma que comento, y que le da al Decreto de Ejecución una vigencia de dos años, y que implica que cada dos años aquel Decreto se extingue. En mi criterio, esto produce otra consecuencia todavía más grave que la anteriormente señalada, y es que se produzca una alza desmesurada del valor del suelo y una consecuenencial especulación con los terrenos urbanos lo que agravará cada vez más el problema del desarrollo urbano en nuestras ciudades, con mayor evidencia en Caracas. En este sentido, vale la pena insistir que al problema urbano en Venezuela se le ha querido buscar solución solo a través de planes y políticas de viviendas, cuando realmente estas actividades no son la solución al mismo. El problema, realmente está en los aspectos de regulación del suelo, no sólo en cuanto a su uso, sino en cuanto al valor y precio del mismo, como elemento determinante de la expansión de una determinada ciudad o de la realización de determinadas obras urbanas.

Recuerdo que en el Proyecto de Mancomunidad en materia de planificación urbanística para el Área Metropolitana de Caracas en cuya redacción tuve oportunidad de colaborar hace algunos años, se establecía expresamente que en aquellos casos en que la construcción de una obra contemplada en un plan de desarrollo urbano, estuviese prevista para un lapso mayor de diez años, podía la respectiva autoridad municipal autorizar las construcciones de determinados tipos de obras, de manera que pudiera evitarse un poco el congelamiento excesivo de la propiedad en cuanto a su uso, y permitir la realización de determinados tipos de construcción que pudieran, por supuesto, eventualmente, ser fácilmente removidas. Estimo que una reforma a la Ley de Expropiación debería tocar este delicado problema, pero sin caer en las dos situaciones extremas: ni la que existe en la actualidad que deja desasistidos a los particulares, ni la que se está proponiendo en el proyecto de Ley de reforma de darle a este Decreto de Ejecución o de Expropiación una duración de dos años, al cabo de los cuales el Decreto pierde sus efectos.

6. La ocupación previa

El sexto aspecto sobre el cual podrían formularse algunas críticas a la Ley de Expropiación vigente es el relativo a la ocupación previa, el cual incide tanto sobre

la garantía de los particulares como sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria. La Ley actual no es clara, y plantea muchos inconvenientes para la realización efectiva de esta ocupación previa.

En efecto, en primer lugar, en cuanto al avalúo previo y a la consignación de un precio determinado para que se pueda autorizar la ocupación previa, no sólo la disposición de la Ley es inconveniente, sino que en la misma constitución de la Comisión de Avalúo, prevista en realidad para el problema de la valoración de la plusvalía y la determinación de la contribución de mejoras, el ente expropiante no tiene una intervención decisiva para la determinación de los precios y la valoración del inmueble a los efectos de dicha ocupación. Al analizar este aspecto quizás habría que preguntarse sobre cuál es el objetivo de la expropiación y volver respecto de lo que anteriormente señalaba de que ésta buscaba establecer un mecanismo de apoderamiento de bienes por parte del Estado, que pertenecen a ciertos particulares, sin que pueda haber oposición a la expropiación considerada en sí misma, salvo cuando haya violación de Ley como parte de la garantía jurídica. Del resto la expropiación en sí misma no puede ser discutida, pues al particular no le puede discutir al Estado que una obra sea o no de utilidad pública, o que una obra deba o no construirse. En vista de ello, es decir, de que la expropiación, una vez decretada, salvo los casos de ilegalidad procede por las buenas o por las malas, la ocupación previa no viene a ser sino en realidad el anticipo de esa expropiación forzosa. Por eso, en mi criterio, habría que agilizar el procedimiento de ocupación previa para la realización de determinadas actividades de interés general y utilidad pública que permitan tal como lo consagra el proyecto de reforma original presentado por el Ministerio de Obras Públicas, al ente expropiante, valorar unilateralmente la propiedad y consignar el precio ante el Tribunal, dejando abiertas, por supuesto, todas las garantías de inspecciones oculares y de valoraciones para que durante el juicio se discuta el precio que, por otra parte, es la base de discusión en el juicio expropiatorio.

En este sentido creo que debe insistirse en que en el juicio expropiatorio no se discute la procedencia o no de la expropiación, sino que lo que se discute es el monto de la Indemnización debida. En este sentido podría pensarse que, mediando todas las garantías e Inspecciones oculares, como la Ley actual lo consagra, se permitiera y se agilizará la ocupación previa.

Por otra parte, estimo que en este mismo sentido debe eliminarse la necesidad de gestionar el arreglo amigable en los casos de expropiaciones urgentes que impliquen ocupación previa, y por otra parte, que se permita lo que el proyecto de reforma consagra, sobre la consignación del precio resultante del avalúo provisional, parcial o totalmente, según los casos, en títulos valores y no sólo en efectivo; Inclusive con el objeto de que la cantidad se consigne previamente en la proporción de títulos de la deuda pública y efectivo que en definitiva va a resultar según la aplicación de las normas específicas de cada caso.

7. El Justiprecio

El séptimo campo en el cual podrían formularse críticas a la legislación actual y que valdría la pena tener en cuenta en una reforma, es el relativo al justiprecio.

En primer lugar, en relación a la oportunidad del justiprecio. En efecto, en la legislación general vigente sobre expropiación, la oportunidad del justiprecio está

desvinculado de la sentencia pues en realidad es un acto complementario de la decisión del Tribunal. No sucede lo mismo en materia agraria, donde el justiprecio forma parte integrante de la decisión judicial, de manera que el Juez no sólo declara la necesidad de adquirir determinados bienes sino que establece además el monto de la indemnización a pagar. Estimo que quizás, valdría la pena plantearse esto mismo respecto a la expropiación general y hacer que la autoridad judicial interviniese más en el proceso de valoración y adoptara un criterio definitivo sobre el precio a pagar en la expropiación, no como acto complementario del fallo, sino como parte integrante del fallo mismo.

En relación al mismo problema del Justiprecio, creo que también valdría la pena pensar en la eliminación, de la legislación actual, de la figura del avenimiento. En este sentido estimo que debe insistirse en toda la legislación de expropiación, en que el precio sea determinado siempre con la Intervención de los peritos y en la necesidad de que se apliquen las normas legales que tienden a garantizar el precio Justo. Al contrario, el avenimiento que admite hoy nuestra legislación, quizás es la negación de ese principio acogido por otra parte, por la jurisprudencia.

Podrían formularse otras críticas respecto a la regulación del justiprecio, acogiendo en este sentido algunas orientaciones de derecho comparado. Por ejemplo, es muy frecuente oír críticas en tomo al tema del tercer perito que rige en Venezuela, en el sentido de que incita a un mecanismo de arbitraje frente a intereses públicos, cuando en Venezuela y en general, en la doctrina del derecho administrativo, no se admite el arbitraje frente a intereses públicos.

En realidad, el sistema del tercer perito materialmente configura casi un arbitraje porque se deja, precisamente en el tercer perito, en la generalidad de los casos, la decisión sobre la valoración, ya que los otros dos peritos, uno nombrado por el Estado y otro nombrado por el particular, en realidad representan intereses contrapuestos.

Ahora bien, la situación planteada, aunada al hecho real de que la Intervención de este tercer perito generalmente es ocasional, plantea la posibilidad de que pueda pensarse en otras figuras de valoración a través de la existencia de jurados permanentes o semi-permanentes diseminados por toda la República, destinados exclusivamente a valorar el suelo, lo que podría implicar además, la posibilidad de que se realicen controles efectivos sobre el precio de la propiedad misma de la tierra a través de adecuados sistemas de catastro. En todo caso, estas son críticas que podrían formularse teniendo en cuenta lo que ha sucedido en otras legislaciones, y cómo se ha superado en ellas el sistema del tercer perito, ten difundido en Venezuela,

Otras observaciones a la regulación actual del peritaje en la expropiación pueden formularse en relación a las elementas del justiprecio. En este aspecto debo decir que coincido con la posición original del Proyecto del Ministerio de Obras Públicas, en relación a la necesidad de reforzar el valor fiscal como elemento determinante del peritaje. En efecto, es evidente que lo que el particular declara a los efectos tributarlos y fiscales debe ser uno de los elementos determinantes a los efectos de la fijación del valor del bien cuando va a ser adquirido por el Estado; lo que se declara para los efectos tributarlos no puede ser distinto a lo que se pretende pasar en arreglo amigable o forzosamente al Estado. Ahora bien, aun cuando en el

proyecto original se seguía esta orientación, en el proyecta que hoy cursa en las Cámaras no está tan claro, sin perjuicio de que se haya precisado el ámbito de este valor fiscal.

En segundo lugar podrían hacerse algunas observaciones sobre el denominado valor comercial, relativo a los actos de trasmisión de la propiedad sobre el inmueble que se va a expropiar, Quizás en relación al mismo habría que determinar legalmente lo que la jurisprudencia ya ha hecho, en relación a que los actos de trasmisión qua habría qua tomar en cuenta solo deben ser loa actos de trasmisión de la propiedad realizados a través del registro público.

En cuanto al valor medio exigido para el peritaje, relativo a lo que resulte de las operaciones de trasmisión da la propiedad sobre Inmuebles similares al que se expropia, en la Ley hay evidentemente una laguna, pues no determina el momento a partir del cual deban contarse esos “doce meses antes” a que se refiere la misma. En este caso habría que insistir legalmente en lo que la jurisprudencia en múltiples oportunidades, ha decidido: que esos doce meses deben ubicarse inmediatamente antes del Decreto de Expropiación o Decreto de Ejecución, y nunca antes del nombramiento de peritos o de la juramentación de los mismos. En esta materia, la Corte Suprema de Justicia, vista la laguna de la Ley, ha sido exhaustiva, clara y reiterante al decidir que esos doce meses son los que proceden al Decreto de Expropiación y no los referidos al momento en que se realiza ti peritaje. De lo contrario, habría una contradicción con otra norma de la Ley que prohíbe a los peritos tomar en cuenta el mayor valor que adquieren los bienes con motivo de la proximidad a la construcción de determinadas obras que originan la expropiación.

8. La contribución de mejoras

Otro aspecto que valdría la pena aclarar y reforzar definitivamente en una reforma a la Ley de Expropiación podría ser el relativo a la contribución de mejoras; importantísimo Instrumento para poder llevar adelante una adecuada reforma urbana. En Venezuela podría decirse que en los programas de renovación urbana, las normas de la Ley relativas a la contribución de mejoras no tiene ninguna aplicación, quizás debido a las mismas fallas que ja propia Ley contiene. En efecto, el hecho de que se prevea la necesidad de realizar dos tasaciones, una previa a la construcción de las obras que originan la expropiación, y otra posterior, para luego determinar el mayor valor que adquieren los bienes colindantes con la obra que se realiza por cuenta del Estado, impide que la contribución de mejoras se haya aplicado efectivamente en nuestros país. En la ciudad de Caracas, por ejemplo, es evidente cómo casi en ningún caso se ha aplicado.

En este aspecto, el problema quizás esté en que la Ley de Expropiación no es el lugar adecuado para regular la contribución de mejoras, ya que ella no solo debe estar ligada a la construcción de obras con motivo de la expropiación, que parece ser la única intención de la Ley, sino quizás, la contribución de mejoras debería ser objeto de una regulación especial referida a todo tipo de valorización de bienes de particulares, derivados no solo de la construcción de una obra pública, sino inclusive, por ejemplo, en materia urbana de un cambio de zonificación, que tiene efectos similares.

9. El derecho de devolución

El último aspecto al cual quería referirme sobre las fallas de la actual legislación, se refiere a que la misma no establece una regulación completa relativa al derecho o a la garantía de devolución del bien, es decir, de la llamada retrocesión en la expropiación.

En Venezuela, lo único que la Ley consagra es el establecimiento de un derecho preferente del particular a readquirir un bien, cuando expropiado por el Estado, éste no la utiliza y decide volverlo a enajenar a lo& particulares. En estos casos, surge un derecho de preferencia del antiguo propietario para readquirirlo, pero la Ley no establece nada respecto d® aquellos supuestos en que el Estado expropie con determinado fin uⁿ bien, y no destine el bien al fin que originó la expropiación, sino a otras fines, que pueden ser de utilidad pública o no. Esta es otra de las fallas de la Legislación actual que debería corregirse en una reforma de la Ley.

III. LA REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN (PROYECTO SENADO 1970)

Ahora bien, ante estas fallas de la Ley actual, quiero analizar las normas del proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación, en consideración en la Cámara del Senado del Congreso en 1970 y qua se basa en el proyecto presentado por el Ministerio de Obras Públicas a las Cámaras Legislativas en 1965.

1. La Reforma del artículo 1º (Ámbito de la Ley)

La primera de las reformas que contiene el proyecto se refiere artículo primero de la Ley, que incide sobre el ámbito de aplicación de la misma. El proyecto establece que la expropiación forzosa se llevara a efecto con arreglo a la Ley salvo lo dispuesto en las Leyes especiales, por lo que no se trata más que de la consagración específica de la garantía jurídica a la que me refería al inicio, en el sentido de que la expropiación debe hacerse de acuerdo a una determinada normativa. Lamentablemente, sin embargo, tal como está redactado el proyecto, se elimina una expresión muy importante de la Ley vigente, relativa a la reforma interior y al ensanche de poblaciones como una de las expropiaciones que debía ser regulada por la Ley. Quizás la Intención de los Proyectistas de la reforma sea que se dicte definitivamente una Ley de Ordenación Urbanística y que en dicha Ley se regule definitivamente la expropiación con fines urbanísticos y los problemas relativos al régimen del suelo urbano.

Debe señalarse, por otra parte, que este artículo primero, quizás fue el artículo que originó que el proyecto de reforma no se haya discutido desde el alto 1965 hasta la fecha, pues al proyecto original del Ministerio de Obras Públicas, en el momento de su presentación a las Cámaras Legislativas, se le agregaron dos párrafos relativos a diversos aspectos de la reversión de los bienes adquiridos por las empresas concesionarias de hidrocarburos por cualquier motivo. En definitiva fue este agregado del artículo primero el que detuvo la discusión del proyecto. En la Comisión respectiva del Senado, realistamente se plantearon la necesidad evidente de que en alguna legislación se regulara este problema, pero se convino, con lo cual estoy de acuerdo, en que no era precisamente la Ley de Expropiación el lugar adecuado para

establecer regulaciones sobre la reversión de propiedades adquiridas por concesionarios de hidrocarburos.

2. La reforma del Artículo 3° (Arreglo amigable)

La segunda norma que reforma el proyecto de Ley se refiere al arreglo amigable. Este proyecto elimina el párrafo del artículo 3° de la Ley vigente y en su lugar establece un nuevo artículo, con una serie de innovaciones. En efecto, en primer lugar se establece como obligación el que se gestione siempre el arreglo amigable con la única excepción en materia de ocupación previa y de expropiaciones urgentes. En segundo lugar, se prevé la necesidad de realizar una citación por la prensa y la Gaceta Oficial a todos los Interesados, por lo que pueden entrar en las negociaciones del arreglo amigable, no solo los propietarios como sucede en la Ley actual, sino los poseedores, arrendatarios, acreedores y todo aquel que tenga algún Interés sobre la cosa que se expropia. Esto amplía evidentemente el ámbito del arreglo amigable.

Por otra parte, se establece la posibilidad de que en el arreglo amigable se convenga directamente en una cantidad como indemnización, entre expropiados y expropiante, o se encomiende a uno o tres peritos la fijación de este valor. En mi criterio, estimo inconveniente la primera parte del proyecto de norma, pues creo que en el arreglo amigable, debería seguirse la sana jurisprudencia que ha establecido la Corte Suprema de Justicia, y que exige que, en todo caso, se acuda a peritos para la fijación del precio del bien a expropiar. Esto impide en la actualidad que el precio a pagar por la expropiación, se establezca libremente entre el expropiado y el expropiante, lo que podría dar lugar a que en una realidad administrativa como la nuestra, se realicen actos que podrían ser Inconvenientes en la determinación del valor del inmueble a expropiarse y por tanto, lesivos al patrimonio de la Nación.

3. La reforma del artículo 11 (Decreto de Expropiación)

El tercer artículo incide sobre el artículo once de la Ley y concretamente sobre el Decreto de Expropiación. En mi criterio, esta norma es una de las más asombrosas y desafortunadas de este proyecto. En efecto, establece que transcurridos dos años de dictado el Decreto de Expropiación en los casos en que sea procedente —no entiendo qué sentido tiene esta expresión de la procedencia—, y sin que el expropiante haya celebrado arreglo amigable o se haya iniciado juicio, el Decreto quedará sin efecto; agregando que basta que el interesado compruebe aquellos extremos si hiera necesaria.

Ahora bien, es asombroso constatar que este artículo del Proyecto de Ley de Reforma no estaba en el proyecto original presentado por el Ministerio de Obras Públicas, y no existía en el Proyecto que emanó de la Cámara del Senado en el año 1965, y de repente aparece como clandestina mente en este Proyecto discutido en el Senado en 1970, en el cual no se explica su origen ni se hace ninguna mención a su contenido. En el último Informe legislativo que se ha producido y en la Exposición de Motivos que se anexa al Proyecto, no se hace ninguna mención en relación a este artículo, ni sobre el porqué se incorporó al Proyecto y qué busca. Por ello, en mi criterio, no sólo es una norma clandestina, introducida para que pasara desapercibida, sino que de aprobarse sería una norma que causaría gravísimos problemas en

cuanto a la valoración de inmuebles, además de que resultaría contradictoria con otras normas que contiene la Ley de Expropiación.

En efecto, si existe una norma que prohíbe a los peritos tomar en cuenta el aumento a mayor valor del inmueble resultante de la proximidad a las obras que originan la expropiación, no tiene ningún sentido esto de que los efectos de un Decreto de Expropiación o de Ejecución se suspendan cada dos años. Esto tiene importancia, por ejemplo, en materia de desarrollo urbano; pues implicarla que si en un plan de desarrollo urbano aprobado por una Municipalidad, se contemplan las obras a realizarse y se determinan las zonas a expropiar, cada dos años, el plan urbanístico se suspendería. Por otra parte, si se establece que las mejoras realizadas con posterioridad al Decreto de Expropiación no se pueden tomar en cuenta por los peritos para la determinación del Decreto, significa ello que al suspenderse los efectos del Decreto sí pueden ser tomadas en cuenta las obras realizadas anteriormente? Por todo ello, esta norma realmente parece, insisto, ser una norma incorporada clandestinamente, con fines poco clara, pues no solo es contradictoria con el resto de la Ley, sino que su vigencia podría causar gravísimos problemas frente a la ya grave situación del valor de los Inmuebles urbanos.

4. La Reforma del artículo 35 (Justiprecio)

El cuarto artículo de la reforma parcial se refiere al justiprecio y puede decirse que introduce una serie de elementos nuevos, que vale la pena destacar. Por una parte, el artículo es más determinante en relación a los elementos del Justiprecio, y en este sentido acoge una reiterada jurisprudencia que ha exigido que los tres valores fundamentales, el valor fiscal, el valor comercial y el valor medio, necesariamente deban ser tomados en cuenta. Ello implica, y así lo ha decidido la Corte Suprema, que el peritaje sea nulo, cuando no tome en cuenta alguno de estos tres elementos.

El proyecto de reforma, en cuanto al valor fiscal, aclara y especifica con más detalles qué se busca con ello: que en la estimación del valor del inmueble, sea tomado en cuenta el valor declarado o aceptado, expresa o tácitamente, por el Interesado, con fines fiscales. En esta forma se aclara un poco lo que la Ley actual consagra. Sin embargo, el proyecto le da a dicho valor, el carácter prioritario que el proyecto original del Ministerio de Obras Públicas pretendía, con lo cual particularmente me muestro de acuerdo.

En segundo lugar, respecto al valor comercial, el proyecto de reforma desmejora, en mi criterio, la situación que consagra la Ley vigente; en efecto, establece que el valor comercial se determina por el valor establecido en los actos de transmisión realizados sobre las cosas que se expropian, pero no determina cuáles actos deben tomarse en cuenta, ni la fecha u oportunidad de su realización; ni si esa oportunidad se determina en relación al peritaje, o al Decreto de Ejecución, lo que permitiría tomar en cuenta o no operaciones realizadas después que ha habido la especulación que inevitablemente se origina respecto de los inmuebles afectados por la expropiación. En este sentido, el proyecto de reforma no solo se aparta del proyecto original del Ejecutivo de 1965, sino que inclusive se aparta de la Ley actual que fija el lapso de seis meses antes del Decreto de Ejecución, durante el cual no se pueden tomar en cuenta las transacciones que se realicen durante los mismos.

Esta situación, en mi criterio, es bastante grave, ya que materialmente esta reforma estimula la especulación y el alza de los precios, en los inmuebles a expropiar, sobre todo cuando son urbanos, en perjuicio del tesoro nacional y del necesario gasto social que el Estado tiene que realizar para la ejecución de determinadas obras de utilidad pública. Al contrario, en la proposición que la Sociedad de Tasadores de Venezuela, formuló tanto en 1965 como en 1970, se insiste en que no deben tomar en cuenta los actos de transmisión realizados dentro de los doce meses anteriores al Decreto de Expropiación. Esta posición me parece más sana; primero porque amplía el lapso de seis meses de la Ley vigente, adaptándose a una realidad, que es el conocimiento fáctico que se tiene normalmente de la ejecución de una obra pública muchos meses antes de decretarse operándose con bastante anterioridad todos los mecanismos especulativos sobre los inmuebles. Por ello, en particular me muestro totalmente en contra de lo que el proyecto de reforma consagra, ya que, insisto, consiste en una Incitación a la especulación sobre el valor de los inmuebles urbanos y, al contrario, me muestro en total acuerdo con la propuesta formulada por la Sociedad de Tasadores de Venezuela a la Cámara del Senado.

En cuanto al valor medio, el proyecto también es desafortunado, pues asimismo incita deliberadamente a la especulación. En efecto, establece que este valor medio se establece en base a los valores medios a que se hayan vendido bienes similares en los dos años anteriores a la fecha de la juramentación de los peritos. Con este proyecto, no sólo se cambia la sanísima jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que, ante el silencio de la Ley había señalado el momento de contar estos dos años en la emisión del Decreto de Expropiación, sino que debido a que muchas veces la Juramentación de los peritos y la realización del peritaje, se hace muchos meses después del Decreto de Ejecución, el proyecto materialmente, significa una invitación a que el perito tome en cuenta el alza artificial y la especulación que se haga, respecto de los inmuebles que van a ser expropiados. En este sentido, también me muestro en desacuerdo con el proyecto de reforma y en acuerdo con el proyecto de la Sociedad de Tasadores de Venezuela, el cual muy sanamente establece que no deberán tomarse en cuenta operaciones realizadas dentro de los doce meses anteriores al Decreto de Expropiación, adaptándose totalmente, a lo que es una tradición jurisprudencial en las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

5. La reforma del artículo 38 (Prohibiciones de los peritos)

La quinta norma del Proyecto de Reforma se refiere a la prohibición de que se tomen en cuenta mejoras que se realicen en el inmueble con posterioridad al Decreto de Expropiación. El proyecto, en este sentido, propone un cambio respecto al contenido del artículo respectivo de la Ley vigente, que establece que no deben tomarse en cuenta las mejoras que se realicen solo durante el juicio de expropiación. En este sentido, en mi criterio, hay un progreso en el proyecto, ya que no solo circunscribe la prohibición de que se tomen en cuenta las mejoras que se realicen con posterioridad al inicio del juicio respectivo, sino que la extiende a todo el lapso que transcurra con posterioridad al Decreto de Expropiación. En todo caso, si conectamos esta reforma con la también proyectada suspensión bianual del Decreto de Ejecución, resulta totalmente contradictoria.

6. Artículo nuevo relativo al peritaje

El sexto artículo del proyecto de reforma, regula el peritaje, y está destinado a aclarar los problemas que se plantean cuando hay ausencia de la firma de uno de los peritos. En este sentido, se establece un procedimiento a través del cual el perito que no firma un determinado avalúo, debe firmarlo o demostrar su desacuerdo y pasado determinado lapso se presume que si no plantea un desacuerdo por escrito, el avalúo es válido. Asimismo, en el proyecto se precisan lapsos respecto de la impugnación del peritaje, aspecto que ha sido siempre origen de problemas resueltos también reiteradamente por la *Corte*, pero que exigen una aclaratoria legislativa para que se determinen los lapsos del mismo. En el proyecto, los lapsos fijados son de cinco días para el peritaje realizados en procedimientos judiciales y de treinta días para peritajes realizados con motivo del arreglo amigable.

7. Artículo nuevo relativo al crédito público

El proyecto de reforma agrega un nuevo artículo Igual al del proyecto del Ministerio de Obras Públicas de 1965, referido a la incorporación del valor de las indemnizaciones al precio total de las obras, a los efectos de la obtención de crédito público para la construcción de las mismas. En esta forma las autorizaciones de crédito público no solo podrán solicitarse por el valor de la construcción de las obras, sino inclusive el costo de las Indemnizaciones.

8. La Reforma de los artículos 51, 52 (Ocupación previa)

Por último, el proyecto incidís sobre la ocupación previa, con bastantes detalles y estimo que vale la pena referirse a los artículos del proyecto de reforma en relación a dicha institución, no sin antes indicar que tal como están redactados en el último proyecto, son totalmente Incongruentes en relación a la forma como se plantea el problema de la ocupación previa.

En efecto, actualmente, la ocupación previa procede con respecto a obras declaradas de utilidad pública por la Ley y en caso de urgencia, determinada por la autoridad expropiante. La tasación previa se encomienda a una Comisión de Avalúo prevista en el artículo 16 en relación a la determinación de la contribución de mejoras La ocupación previa es acordada por el Tribunal competente, pero no se le fijan lapsos para que decide, sino simplemente se establece que debe ser acordada por el Tribunal, después de ser introducida la solicitud. En todo caso, la urgencia misma exige que ello se haga con rapidez y siempre que se consigne la cantidad que resulte del justiprecio determinado por la Comisión de este avalúo.

En todo caso, se exige que acordada la ocupación previa, una vez que se ha consignado la cantidad determinada, y antes de que aquella se ejecute mediante la toma de posesión real del inmueble, debe darse aviso al propietario y permitírsele comparecer junto con un tribunal asistido de un práctico para realizar una inspección ocular, en la cual el Tribunal debe dejar constancia de todas las circunstancias de hecho que se consideren necesarias para justipreciar posteriormente el inmueble, sobre todo en aquellos casos en que los bienes puedan cambiar de situación o de estado.

En líneas generales, el anteriormente reseñado es el procedimiento actualmente vigente en la materia. Ahora bien, en mi criterio, quizás lo que habría que agilizar más deba ser el mecanismo del avalúo previo y provisional, para agilizar la ocupa-

ción previa. En este sentido el proyecto establece varias reformas, algunas interesantes, y otras realmente incomprensibles.

Por una parte, reitera que la ocupación previa procede para la ejecución de utilidad pública, en cuanto se reputa urgente su realización; se establece la necesidad de una solicitud al tribunal y, el cual debe dentro del tercer día hábil, acordar la ocupación previa, siempre que se consigne, en dinero o en valores, el valor del bien según lo determine la misma Comisión de Avalúos que regula actualmente la Ley.

Respecto a la cantidad a pagar como indemnización, el proyecto de reforma consagra un elemento adicional, no previsto en la Ley vigente, y que permite al propietario retirar partes de la cantidad consignada hasta el 25% cuando sea menor de Bs. 150.000,00; hasta el 65% cuando llegue hasta Bs. 400.000,00; y hasta el 50% cuando sea de Bs. 400.000,00 en adelante. Además, la Ley faculta al Juez a retener del precio consignado, la parte destinada a cancelar determinados gravámenes que pesen sobre el inmueble, pero la norma siguiente confunde un poco el problema al agregar que antes de procederse a la ocupación, deberá primero publicarse en un diario, la petición de la ocupación y el acuerdo de la misma por parte del Tribunal. Según el artículo anterior, el acuerdo sólo puede hacerse una vez que se nombren los peritos de esta Comisión de Avalúo; pero el proyecto inexplicablemente agrega que antes de procederse a la ocupación se publicará en un diario la petición de ocupación y el auto del Tribunal acordándola, y que debe agregarse un ejemplar de este diario al expediente que lleva el Tribunal y que posteriormente el Tribunal debe proceder a nombrar los peritos para acordar la ocupación. Realmente, parece que existe una incongruencia, pues si se va a publicar el auto por el cual SC ordena la expropiación es porque se presume que ha habido la valoración y la consignación del precio y previamente ha habido el nombramiento de peritos. No puede pretenderse que se publique el aviso acordando la expropiación, se consigne en el expediente el aviso, y luego se nombren los peritos. Realmente, insisto, aquí parece que hay una incongruencia o confusión en los redactores del artículo tal como quedó en el proyecto de 1970; no así en el proyecto de 1965, ni en el proyecto original presentado por el Ministerio de Obras Públicas.

En materia de ocupación previa, por último, en la reforma se consagra un nuevo artículo que en mi criterio contiene una medida justa de indemnización al interesado, por la privación del uso y disfrute de su propiedad en el lapso que transcurre desde que se ejecuta la ocupación previa y hasta que se produce el traslado definitivo del dominio del bien expropiado. Si tenemos en cuenta que el dominio sólo se traslada cuando se produce el pago definitivo, hay un lapso en el cual se le priva al propietario de su propiedad por la ocupación previa, por lo que es de justicia el pago de una indemnización calculada sobre el monto total de la indemnización a pagar en definitiva al propietario o sobre la diferencia, cuando ha sido consignada una parte, y ha sido retirada por el particular expropiado.

IV. CONCLUSIÓN

En líneas generales, podríamos concluir señalando que la Ley de Expropiación vigente requiere de múltiples reformas: adolece de una serie de follas que exigen de una atención importante y prioritaria por parte de las Cámaras Legislativas para

adaptar esta legislación a nuestros días, pues si bien la Ley vigente es de 1947, sus principios datan más o menos de mitad del siglo pasado.

Estimo que vale la pena replantear la estructura general de la ley y mejorar sustancialmente su contenido, dada la larga experiencia que ya existe y la orientación y doctrina jurisprudencial que se ha sentado por la Corte; pero considero evidentemente que con una reforma como la que se pretende sancionar y que circula actualmente en la Cámara del Senado, no se van a lograr ninguno de los objetivos señalados para mejorar la ley, sino más bien se va a lograr desmejorarla aún más.

La reforma, en mi criterio, es realmente una reforma desafortunada, por imperfecta, por una parte y por incompleta, por la otra. Si prospera, constituirá materialmente un estímulo a la especulación de los inmuebles que van a ser objeto de la expropiación, pues antes de frenar esa situación, contribuye a ello. Si se sanciona, sería la negación de la posibilidad de que se pueda realizar en Venezuela un amplio proceso de reforma y renovación urbana y, por tanto, la negación total de que se puedan establecer en el país mecanismos de control del precio del suelo, sobre todo del suelo urbano.

La Ley de Expropiación es una ley muy importante al establecer normas para el ejercicio de una potestad a ser ejercida por el Estado y normas garantizadoras de los derechos de los particulares: es una ley que exige mayor meditación por parte de las Cámaras Legislativas, de manera que se elimine la posibilidad de que pueda ser sancionada en base a convenios, arreglos, transacciones o concesiones, entre grupos de Intereses o de presión. Es una ley que exige, por tanto, y la muestra de este Foro es evidente, una preocupación cada vez mayor de todos los que tienen relación con su aplicación, para exigir que de las Cámaras Legislativas salga un proyecto beneficioso para la colectividad y para el futuro desarrollo del país, sobre todo en el ámbito urbano: y no una ley que vaya a ser en definitiva, perjudicial para los intereses de la Nación y para los intereses del desarrollo de sus ciudades.

En líneas generales, podríamos concluir señalando que la Ley de Expropiación vigente requiere de múltiples reformas: adolece de una serie de follas que exigen de una atención importante y prioritaria por parte de las Cámaras Legislativas para adaptar esta legislación a nuestros días, pues si bien la Ley vigente es de 1947, sus principios datan más o menos de mitad del siglo pasado.

Estimo que vale la pena replantear la estructura general de la ley y mejorar sustancialmente su contenido, dada la larga experiencia que ya existe y la orientación y doctrina jurisprudencial que se ha sentado por la Corte; pero considero evidentemente que con una reforma como la que se pretende sancionar y que circula actualmente en la Cámara del Senado, no se van a lograr ninguno de los objetivos señalados para mejorar la ley, sino más bien se va a lograr desmejorarla aún más.

Muchas gracias de nuevo al Colegio de Ingenieros por su hospitalidad, a la Sociedad de Tasadores de Venezuela, y a la Asociación de Agrimensores de Venezuela por su amable invitación, y a todos ustedes por su atención.

