

Revista Tachirense de Derecho

Revista Arbitrada

Depósito Legal: p.p.199202TA3111

ISSN: 1316-6883

Periodicidad: Anual

Diagramación: Edi Marleni Lozano

Consejo Consultivo

Allán R. BREWER-CARIAS (Universidad Central de Venezuela); Luciano PAREJO ALFONSO (Universidad Carlos III de Madrid); Gabriel DE SANTIS (Universidad Católica del Táchira); Hermann PETZOLD PERNÍA (Universidad del Zulia); Jesús Luis CASTILLO VEGAS (Universidad de Valladolid); Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (Universidad de A. Coruña); Enrique ORDUÑA REBOLLO (OICI); José Amando MEJÍA (Universidad Metropolitana); José María ABAD LICERAS (Universidad de Comillas, Madrid); Armando RODRÍGUEZ (Universidad Central de Venezuela); Néstor Iván OSUNA PATIÑO (Universidad Externado de Colombia); Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (Universidad Complutense, Madrid); Guillermo VALLARTA PLATA (Instituto de Administración Pública de Jalisco, México); Jorge DANOS ORDOÑEZ (Universidad Católica del Perú); Manuel Rachadell (Universidad Central de Venezuela)

Revista Tachirense de Derecho

Número 25

Enero / Diciembre 2014

Publicación Registrada en el *Catálogo de Latindex*

www.latindex.org

Revista indizada en REVENCYT: Índice y Biblioteca Electrónica de Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología. Código RVR063

Distribución:

Universidad Católica del
Táchira.
Carrera 14 con calle 14
Apartado 366
San Cristóbal
Estado Táchira. Venezuela

Teléfonos:

(58) (276) 344.75.72 -90.83

Fax:

(58) (276) 344.61.83

E-mail:

villegas@ucat.edu.ve

web site:

www.ucat.edu.ve



ÍNDICE

DOCTRINA

Artículos

José ARAUJO-JUÁREZ: El Derecho de la responsabilidad pública o del Estado. Antecedentes, principios generales y desarrollo	7
Ramiro SAAVEDRA BECERRA: La responsabilidad del Estado por daños con ocasión de trabajos públicos	29
Eduardo PACHANO CALDERÓN: Función Pública y Responsabilidad en el ámbito universitario venezolano	47
Daniel Alfredo GRATEROL ARAQUE: La responsabilidad del Estado Legislador	59
Carlos GUTIÉRREZ: Responsabilidad de los Consejos Comunales como entidades reguladas por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa	75
José Amando MEJÍA BETANCOURT: La Responsabilidad Administrativa por funcionamiento anormal en materia Tributaria	83
Rodolfo PERNÍA MOGOLLÓN: Procedimiento de determinación de responsabilidad de los funcionarios Públicos	115
Rosibel GRISANTI DE MONTERO: La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos y la figura del “Desafuero” por ante la Inspectoría del Trabajo	129
Mauricio Rafael PERNÍA-REYES: Comentarios sobre la responsabilidad del Estado por Incumplimiento de Sentencias: hipótesis diversas ...	145
Arlette Marlen GEYER ALARCÓN: La responsabilidad administrativa por las actuaciones materiales de sus órganos policiales municipales ...	157
Carlos Luis CARRILLO ARTILES: Responsabilidad disciplinaria. Aproximación a los principios rectores del Derecho Disciplinario y su distancia de los contenidos del Derecho Penal	175

José Miguel TORREALBA SANTIAGO: La cláusula constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela	199
José Luis VILLEGAS MORENO: Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales. Referencia al ordenamiento venezolano	219
Ramsis GHAZZAOUI: El supuesto sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública (realidad jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial extracontractual en Venezuela)	231

JURISPRUDENCIA

José Amando MEJÍA BETANCOURT: Comentario Jurisprudencial. La inconstitucionalidad del Recurso Especial de Juridicidad previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. <i>Comentario a la sentencia n° 281 de 30/04/2014 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia</i>	245
--	-----

MUNICIPIO Y AMBIENTE

XI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. San Juan, 5 a 8 de octubre de 2014. “ <i>Economía y Desarrollo Local Sostenible</i> ”	253
XXX Congreso Iberoamericano de Municipios. Guadalajara, México. “ <i>El buen gobierno Local</i> ”, 5 al 7 de noviembre de 2014	255
Índice Acumulado	257

DOCTRINA

EL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD
PÚBLICA O DEL ESTADO. ANTECEDENTES,
PRINCIPIOS GENERALES Y DESARROLLO

José Araujo-Juárez

Profesor de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello. Miembro de la Asociación de Derecho Administrativo Iberoamericano, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo, de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo; y Miembro de Honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo y de la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo.

Recibido: 15-12-2013 • Aprobado: 8-1-2014

Resumen

Junto al principio de legalidad, el principio de responsabilidad pública o del Estado tienen gran importancia porque ambos constituyen el zócalo sobre el cual se ha construido el sistema de Derecho administrativo. Legalidad y responsabilidad son también los dos pilares del sistema de garantía de las personas, pues el Estado puede con ocasión del ejercicio de las funciones públicas de naturaleza distinta que tiene encomendadas, originar daños a las personas. Ahora todo daño antijurídico debe comportar reparación, cualquiera fuere el causante.

Palabras clave

Responsabilidad. Estado. Derecho Administrativo. Legalidad

Abstract

Along with the principle of legality, the principle of public accountability or the State are of great importance because both constitute the base on which is built the system of administrative law. Legality and responsibility are also the two pillars of the guarantee system of people, because the state can with the performance of public functions of different types assigned to it, cause harm to people. Now everything should behave unlawful damage repair, whatever the cause.

Keywords

Liability. State. Administrative Law. Legal.

SUMARIO: I. Antecedentes. A. Introducción. B. Origen. II. Principios Generales del Derecho Administrativo. A. Principio de autonomía. B. Principio de especificidad exorbitancia. C. Principio de Equilibrio. III. Desarrollo del Derecho de la Responsabilidad Pública. A. Teorías. B. Evolución del Derecho de la Responsabilidad Pública. C. Consolidación del Derecho de la Responsabilidad Pública. D. Responsabilidad pública sin falta de servicio. E. Acumulación de faltas y de responsabilidades. IV Conclusión

I. Antecedentes

A. Introducción

1. Planteamiento general — Junto al principio de legalidad, el principio de responsabilidad pública o del Estado tienen gran importancia porque ambos constituyen el socalo sobre el cual se ha construido el sistema de Derecho administrativo. Legalidad y responsabilidad son también los dos pilares del sistema de garantía de las personas, pues el Estado puede con ocasión del ejercicio de las funciones públicas de naturaleza distinta que tiene encomendadas, originar daños a las personas. Ahora todo daño antijurídico debe comportar reparación, cualquiera fuere el causante.

Sin embargo, la admisibilidad de una responsabilidad directa y plena del Estado tal como se lo concibe en el presente supuso un proceso histórico-jurídico de larga elaboración que se impone lentamente a partir del siglo XIX, hasta convertir el principio de responsabilidad pública en la regla, mientras que la irresponsabilidad será la excepción. También a partir del momento en que la idea de irresponsabilidad absoluta se atenúa sensiblemente con el surgimiento del Estado de Derecho, otro principio se impone: el de la aplicación de un nuevo Derecho contentivo de reglas exorbitantes y derogatorias al Derecho común, cuyas soluciones se caracterizan por una ampliación progresiva de la normativa reguladora de la responsabilidad al ejercicio de todas las diversas funciones públicas del Estado en favor de las personas, pues no sólo puede producir daños cuando administra, pues puede ocasionar daños —y muy importantes— cuando legisla. Y puede producir daños cuando juzga, si bien en estos casos está todavía en un proceso de afirmación, por lo que resulta aconsejable estudiarlas bajo el común epígrafe del Derecho de la responsabilidad pública o del Estado, si bien haremos énfasis en la modalidad de responsabilidad cuando el Estado administra, realizando determinados intereses, relacionándose con otros sujetos de Derecho.

Finalmente, como todas las materias del Derecho administrativo, el sistema de la responsabilidad pública ha conocido transformaciones profundas que conducen a preguntarse sobre el sentido y el valor de los principios fundamentales.

La aparición de nuevas formas de actividad administrativa, el desarrollo de una responsabilidad sin falta, la importancia atribuida al principio de igualdad, demuestra que todavía no se ha dicho la última palabra, por lo que lo esencial estaría en trazar las líneas maestras de su particularismo y riqueza.

En esta situación, es imprescindible conocer pues los antecedentes, los principios generales y su desarrollo, lo cual constituye el objeto de nuestra intervención, sin perjuicio de una visión pormenorizada de las modulaciones que presenta su aplicación en aquellos sectores de la actuación específica del Estado que habrán de ofrecer los distinguidos expositores –nacionales y extranjeros– que nos acompañan.

B. Origen

2. Génesis — Bajo muy diversos títulos, la construcción del Derecho de la responsabilidad pública se inscribe dentro de un proceso continuo. En sus inicios manifiesta tanto el deseo de reparación o compensación a las personas cuando el perjuicio tiene su origen en materia de los trabajos públicos, como la preocupación de restringir el campo de aplicación de las reglas de la responsabilidad del Derecho común, como viene a ser el caso del funcionario público autor de delitos y cuasi-delitos. Más innovadora fue la tarea a la que se avocó la jurisprudencia administrativa francesa, y cuyo propósito fue construir el Derecho de la responsabilidad pública, el cual posteriormente va a adquirir un gran desarrollo (Burdeau)¹.

3. Fallo Blanco — El origen del principio de la responsabilidad pública o del Estado se ubica en Francia, a partir del más célebre tal vez de todos los fallos del Derecho administrativo, el fallo Blanco² emanado del Tribunal de Conflictos recién creado, y donde se dejó establecido que la responsabilidad en que podía incurrir el Estado por los daños causados a las personas por el hecho de los funcionarios que emplea en la Administración, no podía estar regida por los mismos principios consagrados por el Código Civil para las relaciones de particulares a particulares; que la responsabilidad pública tiene sus propios principios y reglas.

4. Los hechos — Los hechos que dieron lugar al fallo Blanco consistieron en el atropello de una niña por una carreta arrastrada por cuatro obreros que trabajaban para una empresa tabacalera del Estado. El Sr. Blanco, padre de la víctima, demanda al prefecto del Departamento de La Gironda con el objeto que se declarara al Estado responsable por daños y perjuicios, invocando al efecto la aplicación del Derecho civil. Se planteó este conflicto ante la jurisdicción ordinaria, y por supuesto, los representantes de Estado alegaron que la misma no era competente para conocer de las acciones contra el Estado. La cuestión

¹ BURDEAU, F., *Histoire du droit administratif*, Themis-Droit Public, PUF, Paris, 1995.

² Véase CE, de fecha 8 de febrero de 1873, fallo BLANCO, concl. Davis, D 1873.3.17, en LONG, M., WEIL, P., BRAIBANT, G., DELVOLLE, P, y GENEVOIS, B., *Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa*, 1ra. Edición en español, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 2000, pp. 1 y ss.

de saber si la acción intentada era de la competencia de la jurisdicción administrativa o de la jurisdicción ordinaria fue sometida al Tribunal de Conflictos. Este último se pronunció por la competencia de la jurisdicción administrativa.

5. Importancia — Se debe a los seguidores de la famosa Escuela del Servicio Público a comienzos del Siglo XX, la extraordinaria fortuna del fallo Blanco, al pretender ver —erróneamente— una decisión trascendental, al sustituir como criterio de la competencia de la jurisdicción administrativa la noción de servicio público, en lugar del retenido hasta el momento que era la noción de Poder Público (*puissance publique*).

En efecto, el fundamento no es como erróneamente lo refiere un sector de la doctrina, que la Administración había ejercido prerrogativas exorbitantes al Derecho común, y se trataría de enjuiciar operaciones dentro del marco de la gestión pública, cuyo conocimiento correspondería a la jurisdicción administrativa. Por el contrario, el fallo se fundamenta en que la falta o negligencia de la cual había sido víctima la Srta. Blanco no le era imputable al Estado persona civil, sino al Estado actuando dentro de la gestión de servicios públicos.

Al suscribir el Tribunal de Conflictos la idea de que los actos cumplidos bajo ese título escapaban del conocimiento de la jurisdicción ordinaria, sólo se limitaba a confirmar una doctrina ya consolidada después de medio siglo en materia de responsabilidad pública extra-contractual. Es más, dos años antes el Consejo de Estado había tenido la ocasión de ratificar su fidelidad a esa línea jurisprudencial, al decidir que sólo correspondía a la jurisdicción administrativa pronunciarse sobre los litigios entre el Estado y los particulares con ocasión de los actos realizados por la Administración para la ejecución de los servicios públicos de los cuales está encargada de prestar (fallo *Dietrich*)³ Es en ese sentido que el fallo Blanco no tiene verdaderamente nada de novedoso, pues la solución que aporta el fallo Blanco muy bien hubiera podido ser fundamentada por aplicación del criterio del Estado-deudor.

Ahora lo novedoso del fallo Blanco es que se apoya en otras consideraciones al sostener que los daños tienen origen en la actividad de servicio público, para justificar la competencia de la jurisdicción administrativa. El Tribunal de Conflictos le dio así expresión oficial al principio de separación de autoridades — administrativas y judiciales— que tenía una connotación normativizada, pero que en todo caso vino a establecer un hito muy importante en la consolidación del sistema de Derecho administrativo de nuestros días.

II. Principios generales del Derecho Administrativo

6. Principios generales — Desde entonces el fallo Blanco fue considerado durante mucho tiempo “la piedra angular de todo el Derecho administrativo” (M. Waline)⁴, y cuya verdadera importancia consiste en haber consagrado los principios generales que constituyen las bases de los Estados

³ Véase CE, Com. prov., de fecha 21 de enero de 1871, fallo *Dietrich*.

⁴ WALINE, M., *Traité de droit administratif*, 9^o. édition, Sirey, Paris, 1963.

con *régime administratif* o Derecho administrativo –y por supuesto el de la responsabilidad pública- que le dan su originalidad e interés: (i) autonomía; (ii) especificidad o exorbitancia; y (iii) equilibrio. Veamos.

A. Principio de autonomía

7. Planteamiento — El principio de autonomía surge de las fórmulas empleadas por fallos de mediados del siglo XIX y que son ratificados por la jurisprudencia posterior, en el sentido que la responsabilidad pública no es “ni general ni absoluta” (fallo *Dupart*)⁵, pero que sin embargo “se modifica según la naturaleza y las necesidades de cada servicio” (fallo *Rotschild*)⁶.

A partir de entonces, a través del fallo Blanco, la jurisprudencia administrativa se separa sin matices ni reservas de los principios del Código Civil al declarar que la Administración tiene sus reglas especiales, distintas de los principios que se encuentran establecidos en el Código Civil para regular las relaciones entre particulares. Así lo entendió el Tribunal de Conflictos con ocasión del fallo Blanco. Las relaciones entre particulares son el cauce normal de las relaciones sociales; y el Estado, que no es un particular, no podrá estar sometido a las reglas que no han sido concebidas para él, y cuyo antecedente se encuentra en la Edad Media: “El príncipe no está obligado por las leyes civiles”. Con ello se proclama la autonomía del Derecho administrativo al oponer sus reglas específicas a las del Derecho privado, concebido este último para ejercer (y la expresión no ha desaparecido del lenguaje), como expresión del “Derecho común”.

Ahora, para comprender la fuerza y la importancia de esta autonomía en el mundo jurídico, es necesario empezar señalando que en sentido etimológico, significa la capacidad de tener sus propias (*auto*) reglas (*nomos*), su lógica de funcionamiento propio. Ello parece evidente en el caso del Derecho administrativo, no sólo porque lo que define el ámbito de un régimen específico es estar marcado por el carácter exorbitante de sus disposiciones y reglas con respecto al Derecho común que exige el interés público, pero también porque se apoya en un orden jurisdiccional distinto e integrado por jueces especializados como lo es la jurisdicción administrativa.

Así las cosas, el principio de autonomía del Derecho administrativo comporta al decir de J. Rivero⁷, la exigencia de ir afirmando su autonomía dentro de una tarea diferenciadora en un doble sentido: (i) dentro del ámbito general del Derecho público, frente al Derecho constitucional, aunque hoy día encuentra allí sus bases constitucionales (G. Vedel⁸); y (ii) frente al Derecho civil, pues bien sabemos que en su origen condujo a la existencia de un verdadero préstamo de instituciones y categorías jurídicas, pero que luego va a ir imponiendo, en un primer momento su diferenciación, y en una fase ulterior la fijación de su propia

⁵ Véase CE, de fecha 8 de agosto de 1844, fallo *Dupart*.

⁶ Véase CE, de fecha 6 de diciembre de 1855, fallo *Rotschild*, Sirey, 1856, 2, 508; y fallo *Gloxin*, Sirey, 1856, 2, 510.

⁷ RIVERO, J., et WALINE, J., *Droit administratif*, 21^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2006.

⁸ VEDEL, G., “Les bases constitutionnelles du Droit Administratif”, en *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, núm. 8 (1954).

sustantividad, esto es, van a ir demostrando que son realmente algo distinto desde el punto de vista de su naturaleza jurídica.

Y es que con la evolución la jurisprudencia y la doctrina advierten que el Derecho administrativo plantea problemas que son muy diferentes a aquellos que plantea el Derecho privado, que rige la actuación de los particulares; es decir, las soluciones consagradas en éste Derecho se estiman como no idóneas para el Derecho administrativo. Es por ello que la doctrina española (Meilán Gil⁹) sostiene que no puede ponerse en duda que el Derecho administrativo es un *ius commune*, pues dentro de la unidad del Derecho constituye un Ordenamiento jurídico sectorial completo, con principios, instituciones y categorías propias con capacidad de auto-integración para resolver en su ámbito, el problema último de las lagunas legales que plantea la realidad y las eventuales contradicciones que su aplicación pueda provocar.

Por tanto, desde sus orígenes, el Derecho de la responsabilidad pública va a justificar la formulación, mantenimiento y desarrollo de normas, principios y categorías jurídicas propias, y por ende, distintas a las consagradas en el Derecho privado, fundamentalmente por dos razones: debido a la fuerte resistencia en consagrar un principio general de responsabilidad del Estado, la jurisprudencia del siglo XIX excluye toda indemnización cuando el perjuicio resulta de actos o donde se manifiesta en su función de autoridad soberana; y por otra parte, cuando se trata de los actos de gestión, la responsabilidad del Estado se mantiene sujeta a un régimen de autónomo con respecto al Derecho común.

En resumen, la redacción del fallo BLANCO revela la continuidad de una tradición. Basta mencionar que retomando textualmente una frase del mencionado fallo *Rotshild*, al afirmar la especificidad del régimen de la responsabilidad administrativa, en el fallo *Vincent*¹⁰, el CE manifiesta la imposibilidad de aplicar en dicho ámbito las reglas del Código Civil como lo recuerdan los consideranda del mismo: la responsabilidad

que puede incumbir al Estado (...) no es ni general ni absoluta; (...) ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de equilibrar los derechos del Estado con los derechos privados.

Así las cosas, si bien los elementos estructurantes de la responsabilidad pública y privada son rigurosamente los mismos, el fallo Blanco afirma la autonomía del Derecho administrativo y da lugar a una categoría distinta, la responsabilidad pública que será distinta a la responsabilidad civil o de Derecho privado, y que se va a caracterizar porque lleva el reconocimiento cada vez más extenso de la responsabilidad pública a situaciones donde el Derecho civil no habría permitido dar satisfacción plena a la víctima de los daños sufridos.

En conclusión, no se trata de un mero prurito de autonomía, sino la realidad de un régimen jurídico distinto (y en ello consiste la sustantividad de las categorías jurídicas *ius administrativas*). Sustantividad que no ofrece el cuadro conceptual del Derecho privado donde tienen su origen, sino que proviene de las soluciones

⁹ MEILÁN GIL, J., *Categorías Jurídicas en el Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2011, p.17.

¹⁰ Véase CE, de fecha 7 de mayo de 1862, fallo *Vincent*.

propias y peculiares a muchos de sus problemas. Por tanto, sólo desde los principios específicos del Derecho administrativo podrán resolverse con acierto las cuestiones que plantea el Derecho de la responsabilidad pública.

B. Principio de especificidad o exorbitancia

8. Planteamiento — El otro principio característico del Derecho administrativo es la exorbitancia o especificidad. Y es que cualquier manual al uso invariablemente comienza por afirmar la existencia de un Derecho específico, con relación al Derecho común, que muy bien ilustró el fallo Blanco como la necesidad de principios distintos de

aqueUos que están establecidos, en el Código Civil, para las relaciones de particulares a particulares” (...) “o de reglas especiales que varían según la naturaleza o necesidades del servicio.

Esto es, el Consejo de Estado descarta enfáticamente la aplicación del Código Civil por la aplicación de reglas exorbitantes al Derecho común, como medio necesario para que las autoridades públicas encargadas de la gestión administrativa puedan lograr una adecuada satisfacción de los fines de interés público. Por tanto, la especificidad o exorbitancia del Derecho de la responsabilidad pública no puede pensarse sino a partir de las categorías jurídicas propias –servicio público, potestad pública, interés general, igualdad de las cargas públicas, etc.– que no tiene correspondencia en el Derecho privado, en razón de lo cual –repetimos- este no será idóneo para resolver tales cuestiones (Deguerque)¹¹.

Sin embargo no se debe pensar que esta cuestión, que hoy día se considera evidente y lógica, se impuso sin dificultad. Basta examinar la jurisprudencia del siglo XIX para darnos cuenta de la complejidad del problema, justo también cuando la noción misma del Derecho administrativo tampoco estaba definida con precisión, y que lejos de ser un cuerpo de reglas coherentes, con principios claros y firmes, era un caos bastante confuso de reglas sin orden ni concierto. De ahí que se imponía encontrarle una lógica a ese régimen que será la idea condensada de su autonomía. Es aquí donde surge la idea de un Derecho específico o “exorbitante” para consolidar la autonomía de esta rama del Derecho. Por tanto, decir que el Derecho administrativo es exorbitante significa que “excede” de las formas habitualmente empleadas en otra rama distinta al Derecho común que es el Derecho privado (Deguerque)¹².

Así las cosas, el Derecho de la responsabilidad pública revela desde sus orígenes, tanto el interés de reparar los daños causados a las víctimas como el de reducir el campo de aplicación del régimen de responsabilidad del Derecho Privado. Con fundamento en la idea de que el Estado, fuera de las actividades contractuales o de la gestión de su dominio patrimonial, no podía ser asimilado en nada a un particular, la jurisprudencia administrativa desde entonces

11 DEGUERGUE, M., “L'exorbitance du droit de la responsabilité administrative”, en *L'exorbitance du droit administrati en question (s)*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 203 y 204.

12 *Ibidem*, p. 208.

manifestó la voluntad de descartar la aplicación de las disposiciones del Código Civil a las situaciones donde la Administración se encontrara envuelta. Pero, al reivindicar un monopolio en ese dominio, y en ausencia de textos expresos que regularan la materia, fue preciso al mismo tiempo empezar a construir las bases de un nuevo Derecho de la responsabilidad pública.

C. Principio de Equilibrio

9. Planteamiento — Por último, el fallo Blanco consagra igualmente el principio de equilibrio al señalar que las reglas especiales tienen “la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”. Con ello se quiere significar que la Administración Pública tiene reglas especiales que varían (y aquí ya está señalándose que es un Derecho en constante mutación) en función de las necesidades del servicio o de las actividades de interés general, pero sobre todo son reglas que varían en función de conciliar los derechos del Estado y los derechos de los particulares, vale decir hoy día, entre las prerrogativas de Poder Público y los derechos fundamentales de las personas.

III. Desarrollo del Derecho de la Responsabilidad Pública

10. Planteamiento — En mérito a lo expuesto, en el plano de la responsabilidad pública se asiste al nacimiento y desarrollo progresivo de un cuerpo de principios generales y reglas específicas. El punto de partida por lo demás es particular: mientras que la idea de la responsabilidad humana aparece muy tempranamente y se fortalece con la teología de la falta (o culpa) que debe ser reparada; por el contrario, la idea de que el Estado pueda ser directamente responsable es rechazada: “El rey no puede hacer daño”.

La irresponsabilidad del Estado era de principio, principio exorbitante hasta comienzos del siglo XIX, cuando varias leyes especiales en Francia van reconociendo gradualmente las reparaciones causadas en materia de trabajos públicos, primero, y de las fuerzas armadas, después. El tránsito al principio general de responsabilidad pública es también obra de la jurisprudencia administrativa francesa donde la reparación aparece como un derecho, pero eso sí, según reglas especiales.

Así las cosas, para mostrar los caracteres del Derecho de la responsabilidad pública hemos de acudir a un método de tipo histórico para buscar cómo se fue construyendo muy gradualmente en el seno del Derecho administrativo.

A. Teorías

11. Planteamiento — La superación del principio de la irresponsabilidad absoluta que regía en sus comienzos el ejercicio de las diversas funciones públicas del Estado, en razón del presunto carácter irreconciliable entre una concepción absoluta de la soberanía —que podía imponerse sin compensación a todas las personas (E. Lafferrière¹³)— y la responsabilidad, la responsabilidad pública

¹³ LAFERRIERE, E., *Traité de la juridiction administrative et de recours contentieux*, Ed. Beger-Levrault, 2ª. Edition, 1896, t. II, 1986, Paris, p. 186.

inicialmente se condicionó a la aparición paulatina de los criterios siguientes: (i) un sistema de autorización previa de enjuiciamiento; (ii) después a la naturaleza jurídica del acto cumplido por la autoridad o funcionario público; y por último (iii) a la teoría del Estado-deudor. Veamos.

1º) *Garantía de los funcionarios*

12. Planteamiento — En sus comienzos, al principio de la irresponsabilidad del Estado se sumaba también la irresponsabilidad del funcionario, ya que gozaba de un régimen exorbitante o derogatorio al Derecho común, al adoptarse durante la Revolución Francesa, el Art. 75 de la Constitución del 22 Frimario del Año VIII (22/11/1799) que estableció la impropriadamente denominada “garantía de los funcionarios”, en virtud de la cual los funcionarios del gobierno -distintos a los ministros-, no podían ser enjuiciados por hechos relacionados con sus funciones, sin antes obtenerse una previa autorización del Consejo de Estado. Tal disposición estuvo vigente hasta su definitiva derogación en 1870.

Dos consideraciones están en el origen de tal sistema que condujo a no pocos abusos. En primer lugar, el peligro de dejar los funcionarios a merced de enjuiciamientos temerarios por parte de los ciudadanos, los superiores jerárquicos y el ministerio público. Y en segundo lugar, la interpretación de tal garantía como una consecuencia del respeto al principio de separación de funciones, que le prohibía al juez ordinario conocer de las actividades administrativas, bajo el pretexto de conocer las acciones penales o civiles que se intentaran contra los funcionarios.

En segundo lugar, la responsabilidad del funcionario no era la única en gozar de una condición jurídica exorbitante o derogatoria al Derecho común. Esta singularidad se percibe a propósito de la responsabilidad en que incurren las personas públicas en razón de los daños resultantes de los trabajos públicos en virtud de la Ley del 28 Pluvioso del Año VIII (28/01/1799).

Ahora, si bien la garantía del funcionario apunta a restringir su responsabilidad, paradójicamente, el régimen de los daños con ocasión de los trabajos públicos busca, por el contrario, atribuirle al Estado una responsabilidad mucho más extensa que aquella que le correspondía a cualquier constructor. Y en razón de que los trabajos públicos tiene por objeto el beneficio de la colectividad, se concluye que las cargas que resulten serán igualmente distribuidas entre todos; y por tanto, las personas que resulten lesionadas por la ejecución de las obras deben ser indemnizadas bajo el mismo título que las víctimas de la expropiación pública (fallo *Bouhellier*)¹⁴.

En tal sentido, la noción de trabajos públicos fue comprendida inicialmente de manera extensa, sin duda por el deseo de ofrecer una protección a la propiedad, en un tiempo donde la responsabilidad del Poder Público por hechos dañosos de sus funcionarios era bastante reducida. Además, si en el régimen de los trabajos públicos la reparación del perjuicio material es independiente de toda idea de falta, la regla será distinta cuando se trata de determinar la responsabilidad pública en que incurre en caso de accidentes donde el usuario

¹⁴ Véase TC, de fecha 13 de marzo de 1880, fallo *Bouhellier*, Rec., 307.

es víctima en razón de una prestación irregular del servicio. Ello va a ser el origen de una construcción jurisprudencial que revela la amplitud del poder creador de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Finalmente, se van a ir aprobando diversas leyes especiales que consagran la reparación de daños causados por faltas del servicio, y donde se determinan también las reglas de fondo y de la competencia: por ejemplo, en materia de aduanas, ferrocarriles, correos, etc.

2º) *Teoría de los actos de autoridad-actos de gestión*

13. Planteamiento — En virtud del principio de la irresponsabilidad del Estado por los actos que, dictados en procura del “interés general” o de “seguridad pública” son expresión de la soberanía –para retomar las fórmulas de los fallos de la época- en un comienzo las víctimas de las medidas legislativas o reglamentarias tampoco tenían derecho alguno a reclamar reparación. La irresponsabilidad valía también para los actos de naturaleza política o por hechos de guerra, aún si diversas leyes especiales van introduciendo indemnizaciones de las víctimas de conmociones internas o extranjeras.

Asimismo, los daños ocasionados por la Administración en el ejercicio de la actividad administrativa de policía tiene el mismo régimen de irresponsabilidad. El viejo principio de la irresponsabilidad del Estado por los actos de Poder Público que había pretendido ser reducido, se restaura plenamente. En tal sentido, la jurisprudencia se pronuncia reafirmando el principio general de que el Estado no puede ser responsable por daños causados por la ejecución de medidas de policía (fallo *Lepreux*)¹⁵. Por el contrario, cuando la soberanía no está en juego, la responsabilidad pública puede ser declarada. Tal fue el caso de las demandas satisfechas con ocasión de accidentes causados por ejercicios militares en tiempo de paz, o provenientes del servicio de correos postales.

Finalmente, sobre la base de la distinción entre los actos del Estado se sostenía que si éste procedía como Poder Público –acto de autoridad- no incurría en responsabilidad alguna, fuere cual fuere el daño causado a las personas; si el acto, por el contrario, era un acto de gestión, otras eran las consecuencias que derivan para el Estado, ya que ejecutado por éste en su supuesto carácter de persona de Derecho privado, su situación era semejante a la del particular, es decir, respondía por los daños causados a las personas y las cosas. La doctrina da inmediatamente cuenta de la nueva orientación jurisprudencial, específicamente T. Ducrocq¹⁶ al proponer una distinción entre actos de gestión –actos de autoridad-, siendo solo estos últimos actos administrativos propiamente dichos.

3º) *Teoría del Estado-deudor*

14. Planteamiento — Finalmente, si el principio de separación de las autoridades fue el fundamento esencial de la distribución de las competencias jurisdiccionales, la jurisprudencia administrativa emprendió la tarea de construir

¹⁵ Véase CE, de fecha 13 de enero de 1899, fallo *Lepreux*, Sirey 1900, 3, 1, note Hauriou.

¹⁶ DUCROCQ, T., *Cours de droit administratif*, Paris, A. Durand, 1862.

otra noción para descartar la competencia de los tribunales ordinarios: la llamada doctrina del “Estado-deudor”, en virtud de la cual solo corresponde a la Administración reconocer la existencia de una deuda a cargo del Estado, que en el fondo es una operación administrativa, lo que conduce a la exclusión, por principio, de los tribunales ordinarios para conocer dicha materia. En virtud de esta doctrina, la jurisdicción administrativa descarta la competencia judicial para las acciones en materia de la responsabilidad extra-contractual del Estado¹⁷.

En esta línea jurisprudencial, una vez que el mencionado fallo *Rotschild* afirmó:

Considerando que es a la autoridad administrativa a quien compete (...) resolver sobre las demandas que involucran al Estado-deudor

toda una serie de fallos que se basan en esta doctrina confirman en materia de responsabilidad extra-contractual, el retorno del Consejo de Estado a su antiguo argumento. Es por ello que la doctrina contemporánea del fallo Blanco solo le atribuyó una atención muy discreta a una decisión que, en lo esencial, se inscribe dentro de la tradición jurisprudencial que hemos trazado, y que no rompe de ninguna manera el fundamento de la competencia administrativa con la adopción de un principio nuevo. En todo caso, el fallo Blanco da cuenta de una evolución que va pareja con el desarrollo del principio de legalidad o sumisión de la Administración al Derecho: una ilegalidad comporta una sanción, y si hay daño, una reparación.

B. Evolución del Derecho de la Responsabilidad Pública

15. Planteamiento — Frente a este panorama que acabamos de describir, las dificultades se van presentando para la construcción de la responsabilidad pública, de donde van a surgir dos principios jurisprudenciales que vienen a constituir la arquitectura del Derecho de la responsabilidad pública hasta nuestros días.

El ámbito de las acciones de responsabilidad dirigidas contra el Estado, donde las circunstancias van a favorecer su evolución, se debe aun desarrollo rápido de los servicios públicos a finales del siglo XIX, inducido por la ampliación de las intervenciones del Estado en la vida económica y social, lo que multiplica las relaciones con los particulares, según modalidades que parecen no exigir siempre el descarte de la competencia de los tribunales ordinarios. Es también el momento donde va a prevalecer la idea de que la autoridad administrativa forma un orden jurisdiccional simétrico del orden judicial, dotado de una competencia natural en el ámbito administrativo, y no ya constituido por atribuciones excepcionales supuestamente desgajadas de la jurisdicción ordinaria, lo que va a dar origen a un nuevo equilibrio entre administración y justicia, y es cuando se pasa de la etapa de denominada la justicia retenida a la justicia delegada.

Sin embargo, existe un ámbito donde ninguna de las jurisdicciones está dispuesta a abdicar: el de las acciones de responsabilidad dirigidas contra el Estado por los daños que han causado sus funcionarios. Mientras los tribunales

¹⁷ Véase CE, 26 de agosto de 1835, fallo *Clament-Zunts*.

ordinarios afirman su propia competencia, el Consejo de Estado con regularidad sistemática cuestiona dicha intervención.

1º) **Distinción de las faltas**

16. Planteamiento — De ahí que el primer principio tiene que ver con la distinción fundamental entre el Estado y las personas físicas que actúan en su nombre, una vez que se abandona la distinción actos de autoridad-acto de gestión (fallo *Cadot*)¹⁸. Cuando existe un daño causado por un funcionario, habrá de precisarse con exactitud si ese daño está ligado al ejercicio de las funciones públicas del Estado y, por ende, si compromete la responsabilidad pública; o, por el contrario, si el daño proviene de una conducta personal del funcionario que compromete sólo su responsabilidad personal. Desde entonces, la distinción entre falta personal-falta de servicio en el fondo comporta una división de la responsabilidad entre el funcionario y el Estado.

a) *Responsabilidad del funcionario*

17. Derogación de la garantía de los funcionarios — El régimen jurídico de reparación del daño causado a las personas y los bienes, en razón del funcionamiento de los servicios, no se hubo alterado antes del comienzo del siglo XX. Ni la legislación ni la jurisprudencia hicieron cambios drásticos con relación al estado del Derecho anterior. Se mantiene, en cuanto a la responsabilidad del funcionario y del Estado sobre los principios recién establecidos.

Sin embargo, mención especial merece la derogación de la mencionada “garantía de los funcionarios” por el Decreto-ley de fecha 19 de septiembre de 1870, como consecuencia de la impopularidad por parte de la opinión democrática y liberal. Desde entonces empezaron a intervenir los tribunales ordinarios para decidir si los actos de un funcionario tenían o no el carácter de delitos o faltas, o si bien constituían el ejercicio de funciones públicas.

Lo expuesto será la ocasión para que intervenga de nuevo el TC francés, y en la línea del criterio del fallo Blanco, dicta el fallo Pelletier¹⁹ mediante el cual le da formulación explícita a un principio de suma importancia: sólo el hecho personal, en la medida en que es separable del ejercicio de la función (hecho del servicio), es susceptible de comprometer ante los tribunales la responsabilidad civil y penal del funcionario. Con ello se delimita el alcance de la supresión de la “garantía de los funcionarios”, y se construye el fundamento de la posterior distinción entre la falta personal y la falta de servicio, dejando así intacto el principio de separación de autoridades.

A pesar de la aparente claridad del fallo Pelletier, sin embargo quedan pendientes los problemas siguientes: la identificación precisa de la falta personal generadora del daño y su calificación; la gravedad de la falta exigida; y en fin la separabilidad y la conexidad con el servicio (Ortiz-Alvarez)²⁰.

¹⁸ Véase CE, de fecha 13 de diciembre de 1889, fallo *Cadot*, Rec., 1148.

¹⁹ Véase TC, de fecha 26 de julio de 1873, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 4 y ss.

²⁰ ORTIZ-ALVAREZ, L., *La responsabilidad civil de los funcionarios públicos*, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 23 y ss.

18. Definición de la falta personal — La primera dificultad está relacionada con la definición de la falta personal (*faute personnelle*). La falta del funcionario ante los tribunales ordinarios se reservará sólo para los hechos relevantes, según las conclusiones del comisario del Gobierno E. Laferrière sobre el fallo *Laumonier-Carriol*²¹, y se define el criterio que convenía aplicar del modo siguiente: sólo si el hecho dañoso es impersonal, si es manifestación de un administrador, mandatario del Estado más o menos sujeto a error, el acto es administrativo y no puede ser llevado al conocimiento de los tribunales ordinarios; por el contrario, si la personalidad del funcionario se revela con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias mediante faltas de Derecho común, entonces la falta es imputable al funcionario y responde con su propio patrimonio y no el Estado; el acto pierde el carácter administrativo y no representa obstáculo para que lo conozca la jurisdicción ordinaria (doctrina de las pasiones personales).

En consecuencia, al distinguirse entre el acto cumplido en ejercicio de las funciones públicas, de aquel que puede ser separado como hecho personal, se establece un principio que va a ser en general objeto de aplicaciones diversas hasta nuestros días en los sistemas jurídicos que se pueden calificar como de régimen administratif. Sólo si el daño procede de un acto extraño a la función pública²², los tribunales ordinarios recobran la competencia; y más tarde se admitirá, como sucede en el Derecho privado, la acumulación de faltas y de responsabilidad es personal y de servicio en determinadas circunstancias.

b) *La responsabilidad pública*

19. Falta de servicio — La segunda dificultad está relacionada con la definición de la responsabilidad pública y la noción de falta (o culpa): ¿Es que debería circunscribirse a la responsabilidad “por falta”, y entonces cuál gravedad debería exigirse para que proceda la reparación?, o ¿también hay que admitir una responsabilidad “sin falta” (o sin culpa) de servicio?

La noción de responsabilidad “por falta” –falta “de” servicio o “funcionamiento anormal”– aparece bajo la forma actual sólo al comienzo del siglo XIX. Al origen, la jurisprudencia y la doctrina no hacen la diferencia entre la noción de falta en Derecho privado y la noción de falta en Derecho público. Es sólo en 1905 que el Consejo de Estado parece querer particularizar la noción hablando en el fallo *Tomaso-Greco* de “falta de servicio”. Esta toma de conciencia se opera a partir de la pareja falta personal-falta de servicio. Y es a Hauriou a quien le corresponde el mérito de haber presentado la primera sistematización de la noción.

La idea que subyace en la falta de servicio (*faute de service*) es que todas las personas tienen derecho a un funcionamiento normal y eficaz de la Administración Pública (principio de buena Administración). Por tanto, la falta de servicio viene dada por un concepto: el incumplimiento de las obligaciones administrativas que puede revestir aspectos muy diferentes: inicialmente, el servicio no ha funcionado, ha funcionado defectuosamente, o en fin ha funcionado con retardo. Luego se añaden la inactividad, la vía de hecho, la mala o no

²¹ Véase TC, de fecha 5 de mayo de 1877, fallo *Laumonier-Carriol*, Sirey, 1878, 2,92.

²² Véase TC, de fecha 20 de mayo de 1850, fallo *Manoury*.

prestación de los servicios públicos; la ilegalidad que pueda afectar a los actos administrativos o reglamentos, o cualquier incumplimiento del Derecho; en suma, la mala Administración que cause un daño debe ser reparado.

20. Fundamento de la responsabilidad pública — Es la concepción misma del Estado la que favorece el nacimiento y la expansión de la responsabilidad pública, si se toma en cuenta un principio que está a la base del Derecho público democrático: el principio general de igualdad de todas las personas frente a las cargas públicas, que está consagrado prácticamente en todas las Constituciones.

Si, en efecto, el daño antijurídico causado por el funcionamiento del Estado se analiza no como un enriquecimiento sin causa como proponía HAURIUO, sino como una carga pública y la reparación pecuniaria termina distribuyéndose finalmente sobre la colectividad, incontestablemente que el principio de igualdad de todas las personas ante las cargas públicas exige la responsabilidad pública (G. TEISSIER, L. MICHOD, J. BERTHÉLÉMY). En tales casos el Estado debe, dentro de ciertas condiciones, reparar los daños que su actividad puede causar.

En la evolución del sistema de la responsabilidad pública, si bien la misma está generalmente fundada en la falta (o culpa), esto es, por incumplimiento de una obligación administrativa pre-existente, ha dejado de ser el presupuesto único y principal para el funcionamiento del mismo, siendo que lo más importante ahora es el derecho fundamental de las personas a la integridad o al restablecimiento de la integridad patrimonial.

En consecuencia, el principio general de garantía de la integridad patrimonial de las personas es el fundamento del sistema de la responsabilidad pública, tanto en la órbita contractual como en la extracontractual (ESCOBAR GIL)²³.

C. Consolidación del Derecho de la Responsabilidad Pública

21. Planteamiento — La consolidación del Derecho de la responsabilidad pública es más reciente. El primer cuarto del siglo XX se revela como la edad de oro de la creatividad del Consejo de Estado por la extraordinaria fecundidad de la producción jurisprudencial que conduce a la adopción de vías inéditas para la consolidación del Derecho de la responsabilidad pública, mejorando el régimen de indemnización de las víctimas por daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos. Según es habitual en el Consejo de Estado, la jurisprudencia se encamina por esta vía mediante etapas sucesivas, de modo que los cambios no aparezcan muy abruptos siguiendo la técnica de su famosa *imperatoria brevitatis* de sus motivos.

En tal sentido, la responsabilidad pública por falta de servicio se ha desarrollado de manera doble: (i) la falta del funcionario; y (ii) la falta de la Administración propiamente suya.

En el primer caso, la obligación de la Administración de responder por las faltas del funcionario no tiene nada de extraño por cuanto, inseparable del

²³ ESCOBAR GIL, R. A., *Responsabilidad contractual de la administración pública. Estudio comparativo en el derecho español y en el ordenamiento colombiano*, Temis, Bogotá, 1989, p. 79.

ejercicio de las funciones públicas, ellas aparecen no como faltas personales sino como faltas de servicio, con ocasión del servicio o no desprovistas de todo vínculo con el servicio.

22. Actividad de policía — Así comienza la expansión del campo de la responsabilidad pública, al admitir la jurisprudencia por primera vez que los municipios pueden ser responsables de una medida de policía adoptada por un alcalde (fallo *Grosson*)²⁴. Luego un paso adelante se da cuando la responsabilidad pública es declarada por un conjunto de medidas abusivas tomadas por un prefecto empleando sus poderes de policía en perjuicio de un propietario (fallo *Olivier et Zimmermann*)²⁵. Y finalmente se establece claramente el principio de la responsabilidad pública por actos del Poder Público como son los servicios de policía (fallo *Tomasso Greco*²⁶; y fallo *Auxerre*²⁷).

Así las cosas, la irresponsabilidad que parecía justificar la función de soberanía a la cual se vinculaba la actividad de policía administrativa, desde entonces cede lugar al principio general de responsabilidad pública: por ejemplo, los servicios fiscales (fallo *Demoreuil*)²⁸; los servicios públicos hospitalarios (fallo *Rouzet*)²⁹; el control y la supervisión (fallo *Sinaïs*)³⁰; el control y la tutela administrativa³¹; y vigilancia de los entes reguladores (fallo *Kampmann*)³².

25. Actividad de servicio público — Por lo que respecta a la responsabilidad por falta del servicio público o funcionamiento anormal, aparece como el caso normal del Derecho de la responsabilidad pública. Hay falta de servicio cuando no se cumple, se realiza en forma deficiente o en fin tardíamente. Si el funcionario no es responsable porque ha puesto su empeño para que el servicio público se cumpla en forma eficiente, entonces el Estado es directamente responsable.

En este sentido, la jurisprudencia establece varias reglas nuevas que, todas, contribuyen a ofrecer una protección más real al derecho de las personas, así:

En primer lugar, la jurisprudencia es más propensa a definir una falta de servicio en ciertas actividades administrativas perjudiciales a las personas. Por ejemplo, la demora excesiva de las autoridades en el cumplimiento de sus actos que le son demandados puede comprometer la responsabilidad pública (fallo *Mlle. Manrot*)³³.

En segundo lugar, el campo de la falta del servicio se amplía en detrimento de la falta personal. Mientras que inicialmente la primera se asimilaba a la falta

24 Véase CE, de fecha 31 de enero de 1902, fallo *Grosson*.

25 Véase CE, de fecha 27 de febrero de 1903, fallo *Olivier et Zimmermann*, Rec., 178.

26 Véase CE, de fecha 10 de febrero de 1905, fallo *Tomasso Greco*; *Ob. cit.*, nota 2, pp. 52 y ss.

27 Véase CE, de fecha 17 de febrero de 1905, fallo *Auxerre*, Rec., 139.

28 Véase CE, de fecha 1 de julio de 1928, fallo *Demoreuil*, Dalloz, 1928, 3, 21, nota Trotabas.

29 Véase CE, de fecha 26 de junio de 1959, fallo *Rouzet*, AJDA, 1959, chron. jur. 160

30 Véase CE, de fecha 4 de enero de 1918, Dalloz, 1920, 5, note Appleton.

31 Véase CE, de fecha 29 de marzo de 1946, fallo *Caisse départementale d'assurance sociales de Meurthe-et-Moselle*, RDP, 1946, 490, concl. Lefas, note Mathiot.

32 Véase CE, de fecha 29 de febrero de 1962, fallo *Kampmann*, AJDA, 1960, p. 47.

33 Véase CE, de fecha 28 de junio de 1912, fallo *Mlle. Manrot*.

leve, se admite ahora que una falta grave se comprende dentro de esta categoría (fallo *Delpech*)³⁴.

23. Actividad legislativa — Ahora, ¿una evolución en ese mismo orden era susceptible a propósito de los perjuicios ocasionados por la función legislativa, por ejemplo, una modificación de la legislación?

Tradicionalmente se había rechazado cualquier reparación por la promulgación de una nueva ley, en particular si la misma tenía por consecuencia tornar más onerosa la situación del contratista o del concesionario. Después, el Consejo de Estado conforme a los fundamentos que desarrolla con ocasión de la teoría del hecho del príncipe, empieza a reconocer un derecho a indemnización (fallo *Noiré et Beyssac*)³⁵. Es por ello que los autores —como L. DUGUIT— que defendían una responsabilidad objetiva del Estado, aplaudieron lo que consideraron como una alineación cierta a la teoría de las responsabilidades públicas por el hecho de las leyes, esto es, el Estado-legislador.

24. Actividad judicial — Por último, la responsabilidad del Estado por la función de la administración de Justicia es uno de los problemas que ha sido más discutido, no solo por la doctrina sino también por el legislador.

El antecedente es también Francia cuando en 1895 una ley dispuso que todas aquellas personas que hubiesen sido condenadas en juicio penal, y posteriormente absueltas en juicio de revisión, tenían derecho a una indemnización proporcionada al daño realizado y al tiempo del encarcelamiento. Es así como el error judicial y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia compromete al Estado por falla técnica del aparato judicial o por riesgo integral que obliga al Estado a reparar el daño en razón del principio de igualdad ante las cargas públicas.

D. Responsabilidad pública sin falta de servicio

26. Concepto — La teoría de la responsabilidad pública sin falta de servicio o funcionamiento normal constituye un correctivo que el Derecho de la responsabilidad pública aporta por: (i) el carácter desigual que existe entre el principio de preeminencia del interés general, que la Administración tiene la misión de hacer prevalecer cuando se encuentra en conflicto con el interés privado pero también legítimo de las personas; y (ii) por el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas que exige la reparación de todo daño antijurídico imputable a una actividad pública cuando este excede los sacrificios normales inherentes a la vida en sociedad.

En tal sentido, la teoría de la responsabilidad pública sin falta de servicio está fundada sobre los dos aspectos siguientes: (i) la idea de riesgo; y (ii) la teoría del sacrificio particular. La doctrina más autorizada sostiene que se ha tratado de encontrar un principio único y común que las involucre a la diversidad

³⁴ Véase TC, de fecha 15 de marzo de 1902, fallo *Delpech*.

³⁵ Véase CE, de fecha 10 de enero de 1908, fallo *Noiré et Beyssac*.

de orígenes, pero infortunadamente tales intentos apenas tienen un valor explicativo parcial y ninguna es totalmente satisfactoria (R. Saavedra Ramirez)³⁶.

1°) Responsabilidad pública por riesgo

27. Planteamiento — La responsabilidad pública por riesgo fue admitida por la jurisprudencia francesa mucho antes que el Derecho privado. Y es que ciertas actividades que asume la Administración son peligrosas y causan a veces daños independientemente de toda falta del servicio. En tales casos, la víctima no tiene nada que reprochar al comportamiento de la Administración, ni esta pueda excusarse detrás del exacto cumplimiento de sus funciones públicas. Es suficiente que el daño sea la consecuencia de un riesgo o que rompa la igualdad de todos de las cargas públicas.

Por tanto, el reconocimiento, dentro de ciertas condiciones, de una responsabilidad pública fuera de todo supuesto de falta, es otra manifestación de la política jurisprudencial favorable al derecho de las víctimas. El principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, que inspiró a la legislación solidaria de la época, va a comportar la ampliación jurisprudencial de la responsabilidad pública por riesgo.

28. Riesgo profesional — La innovación más notable en el Derecho de la responsabilidad pública en los últimos años del siglo XIX, fue el reconocimiento en un dominio bien delimitado, de una responsabilidad pública sin falta, en el famoso fallo *Cames*³⁷, donde se condena al Estado a indemnizar a un obrero víctima de un accidente de trabajo dentro de un arsenal del Estado, sin que ninguna falta existiera de parte de la Administración.

Y es que en la medida que el Derecho de la responsabilidad pública reivindicaba su autonomía —que es uno de los puntos desarrollados por el fallo Blanco-el Consejo de Estado, conforme a las conclusiones del comisario del Gobierno Romieu, profundiza y adopta el principio del riesgo profesional cuando afirmaba que “el Estado debe garantizar a sus obreros contra el riesgo resultante de trabajos que les hace ejecutar”. En consecuencia, si un daño se produce el Estado es directamente responsable y debe indemnizar.

En el asunto *Cames* no hubo falta del obrero, ni falta del Estado. Sin embargo, el Consejo de Estado estableció los primeros fundamentos de la responsabilidad sin falta por riesgo, que sólo después en el año 1896 la Corte de Casación francesa adopta en materia de responsabilidad en el Derecho privado.

29. Actividades peligrosas — Esta línea jurisprudencial continúa con los casos donde el riesgo nace de las cosas o actividades peligrosas que realiza la Administración Pública o de situaciones en las cuales coloca a ciertas personas, como fue la explosión de un depósito de municiones causando lesiones o muertes de numerosos civiles y militares, y donde señala que el solo hecho de acumular una gran cantidad de explosivos comporta un riesgo que excede los límites que

³⁶ SAAVEDRA RAMIREZ, R., *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*, Reimpresión, Bogotá, 2003, p. 380.

³⁷ Véase CE, de fecha 21 de junio de 1895, fallo *Cames*, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 23 y ss.

resultan de la vecindad y, por ende, tales riesgos eran de naturaleza a comprometer la responsabilidad pública (fallo *Regnault-Desroziers*)³⁸.

30. Supuestos — En razón de las ventajas que la Administración Pública toma de la actividad de terceros o de sus propias actividades se justifica que, en contrapartida, ella indemnice a quienes resultan siendo víctimas.

A partir del mencionado fallo *Regnault-Desroziers*, las víctimas de un riesgo excepcional derivado de actividades peligrosas y riesgosas van a obtener reparación sin tener que probar la existencia de una falta, en los casos de: (i) las cosas peligrosas como las armas (fallo *Consortes Lecomte*)³⁹; (ii) las actividades peligrosas como los operativos de vigilancia policial (fallo *Thouzellier*)⁴⁰; y por último (iii) los accidentes –ocasionales y permanentes- de trabajos públicos (fallo *Departamento du Var*)⁴¹. Tales casos dan derecho, a partir de su realización, a la indemnización de las víctimas, sin otra condición que la existencia del daño y su vínculo con el riesgo en causa.

A lo anterior se debería añadir una cuarta hipótesis que la jurisprudencia contemporánea admite: el denominado riesgo social que representa para las personas y los bienes, los estallidos sociales y saqueos, incluida la denominada violencia urbana perpetrada por bandas de jóvenes recientemente aceptada en el campo de aplicación de la responsabilidad pública (CE, de fecha 23 de diciembre de 2000; y CE, de fecha 13 de diciembre de 2002, fallo *Cie. d'assurances Les Loyd's de Londres*)⁴².

2º) Responsabilidad Pública por ruptura del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas o daño especial

30. Planteamiento — La evolución del Derecho de la responsabilidad pública ha estado relacionada con la que ha conocido la intervención del Estado: y es que la obligación de reparar los daños antijurídicos donde su actividad ha estado envuelta, se profundiza en la misma proporción al desenvolvimiento de la actividad administrativa.

El supuesto de responsabilidad sin falta del servicio es cuando la Administración Pública hace soportar cargas particulares a ciertas personas, en función del interés general. En tales casos, el daño antijurídico rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas, y presenta las características de: (i) especialidad; y (ii) de anormalidad que son necesarias para caracterizar dicha ruptura.

³⁸ Véase CE, de fecha 28 de marzo de 1919, fallo *Regnault-Desroziers*, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 139 y ss.

³⁹ Véase CE, de fecha 24 de junio de 1949, fallo *Consortes Lecomte*, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 289 y ss.

⁴⁰ Véase CE, de fecha 3 de febrero de 1956, fallo *Thouzellier*.

⁴¹ Véase CE, ass. de fecha 28 de mayo de 1971, fallo *Departamento du Var*.

⁴² Véase CE, de fecha 23 de diciembre de 2000; y CE, de fecha 13 de diciembre de 2002, fallo *Cie. d'assurances Les Loyd's de Londres*.

31. Actos regulares — Por último se mencionan los supuestos donde el elemento determinante no es el peligro creado, sino el provecho que recibe la Administración Pública por la actividad riesgosa.

Así la jurisprudencia francesa empezó a admitir la responsabilidad administrativa en los casos siguientes: (i) el rechazo a un justiciable del concurso de la fuerza pública para ejecutar una decisión judicial proferida por un tribunal francés, cuenta tenida de las circunstancias especiales de evitar graves trastornos del orden público (fallo *Couitéas*)⁴³; (ii) las personas que han sufrido un perjuicio anormal o especial del hecho de la adopción de un reglamento de policía válido (fallo *Cne.Gavarnie*)⁴⁴; (iii) incluso la abstención regular de adoptar un acto administrativo, justificada por el interés general o las exigencias del orden público (fallo *Cap Janet*)⁴⁵; y por último (iv) la celebración de contratos con otros Estados (fallo *Compañía General de Energía Radioeléctrica*)⁴⁶.

En esta línea también se reconocerá el derecho a reparación en los casos de daños no accidentales que son consecuencia inevitable de la existencia, ejecución o del funcionamiento de un trabajo público; por ejemplo, los casos de inconvenientes de vecindad (fallo *Comuna de Vic-Fézensac*)⁴⁷. También tenemos que los colaboradores permanentes como los funcionarios públicos (fallo *Cames*)⁴⁸, así como los ocasionales (fallo *Municipio de Saint-Priest-la-Plaine*)⁴⁹ tendrán derecho de ser indemnizados del perjuicio total sufrido en cumplimiento de la actividad de colaboración.

Finalmente, el Derecho de la responsabilidad pública asegura también la protección de las personas contra la Administración Pública cuando los perjuicios resultan de la legislación (fallo *Sociedad Anónima de Productos Lácteos La Florecilla*)⁵⁰.

E. Acumulación de faltas y de responsabilidades

1º) Principio de la coexistencia

33. Planteamiento — Y por último, la jurisprudencia también admite el principio de la acumulación o la coexistencia de responsabilidades del funcionario y de la Administración Pública (fallo *Lempereur*)⁵¹.

En una primera etapa con fundamento en la teoría de la garantía: la responsabilidad de la Administración Pública sólo era subsidiaria en caso de insolvencia del funcionario (fallo *Babouet*)⁵². Luego, con fundamento en la

43 Véase CE, de fecha 30 de noviembre de 1923, fallo *Couitéas*, *Ob. cit.*, nota 2, pp.164 y ss.

44 Véase CE, de fecha 27 de febrero de 1963, fallo *Cne.Gavarnie*.

45 Véase CE, de fecha 28 de octubre de 1947, fallo *Cap Janet*.

46 Véase CE, de fecha 30 de marzo de 1966, *Compañía General de Energía Radioeléctrica Ob. cit.*, nota 2, pp. 469 y ss.

47 Véase CE, de fecha 24 de julio de 1931, fallo *Comuna de Vic-Fézensac*.

48 Véase CE, de fecha 21 de junio de 1895, fallo *Cames*.

49 Véase CE, de fecha 22 de noviembre de 1946, fallo *Municipio de Saint-Priest-la-Plaine*, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 263 y ss.

50 CE, de fecha 14 de enero de 1938, fallo *Sociedad Anónima de Productos Lácteos La Florecilla*, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 217 y ss.

51 Véase TC, de fecha 6 de mayo de 1918, fallo *Lempereur*.

52 Véase TC, de fecha 16 de julio de 1914, fallo *Babouet*.

teoría de la solidaridad con rango de valor fundamental, la jurisprudencia asegura de una manera más amplia la indemnización a las víctimas, por el funcionamiento de los servicios públicos (fallo *Poursines*)⁵³.

Ahora, el sistema de la acumulación o coexistencia ha sido construido por la jurisprudencia administrativa para proteger a las víctimas. Dos posibilidades existen (*Renault*)⁵⁴.

a) *La acumulación de faltas*

34. Concepto — La víctima puede sufrir un daño antijurídico proveniente de dos hechos distintos: el primero es una falta personal; y el segundo una falta de servicio. Tal fue el caso del fallo *Anguet*⁵⁵. Un usuario del correo postal fue obligado a salir de una oficina postal en razón del cierre antes de la hora reglamentaria (falta de servicio), y luego sufre lesiones de parte de los funcionarios (falta personal). El Consejo de Estado estimó que el Estado debía reparar la totalidad del daño.

b) *La acumulación de responsabilidades*

35. Concepto — Pero la jurisprudencia administrativa ha ido más lejos al admitir por un mismo hecho la acumulación de responsabilidades. En el fallo *Esposos Lemonnier*⁵⁶, varias personas fueron lesionadas con motivo de una fiesta municipal, por una práctica de tiro donde la Alcaldía no había tomado las precauciones necesarias. En tal caso, el fundamento del fallo se resume en una fórmula que se mantendrá hasta nuestros días:

quizás la falta es independiente del servicio —es un asunto que compete a los tribunales ordinarios- pero el servicio no es ajeno a la falta.

Este criterio jurisprudencial se ha constituido en un criterio jurisprudencial consolidado, reforzando así la protección de la integridad de las personas.

IV. Conclusión

En mérito a todo lo antes expuesto podemos concluir, por vía de resumen, en que en la actualidad no existen dudas sobre la posibilidad de exigir la responsabilidad pública o del Estado, por lo que no sin razón el Mtro. Hauriou consideraba el principio de responsabilidad pública como uno de los dos pilares fundamentales del Derecho administrativo, cuando afirmaba acerca de la Administración Pública lo siguiente: “que actúe, pero que obedezca la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”⁵⁷.

53 Véase CE, de fecha 28 de marzo de 1924, fallo *Poursines*.

54 RENAUT, M.-H., *Histoire du droit administratif*, Ellipses, Paris, 2007, p. 127.

55 Véase CE, de fecha 3 de febrero de 1911, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 90 y ss.

56 Véase CE, de fecha 26 de julio de 1918, *Ob. cit.*, nota 2, pp. 130 y ss.

57 HAURIUO, M., *Precis de droit administratif et de droit public*, 12eme. Edition, Reedition, Dalloz, 2002, p. 505.

Ahora, la evolución del Derecho de la responsabilidad pública o del Estado está caracterizada por:

- (i) Una precisión cada vez más grande del criterio de la responsabilidad por falta de la Administración Pública, o de sus funcionarios públicos.
- (ii) La admisión del principio de la responsabilidad sin falta.
- (iii) Una mejora de la indemnización otorgada a las víctimas.

En efecto, el Derecho de la responsabilidad pública, debido a un proceso de subjetivación del Derecho y de expansión de los derechos fundamentales de las personas, hace que sea mucho más generoso y justo que el sistema de Derecho privado, por la sencilla razón de que aquel está presidido por el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, como manifestación de la justicia distributiva que en sistema del Derecho administrativo es la clave para entender el régimen de indemnizaciones, y aun de riesgos, frente a la justicia puramente abstracta y conmutativa del Derecho privado.

- (iv) Y por último, una extensión del ámbito de la responsabilidad pública. Si bien la responsabilidad del Estado por actos legislativos y judiciales está todavía lejos de su consagración con carácter general en los Ordenamientos jurídicos, y mucho menos decirse que se haya conseguido plenamente en la práctica judicial.

El resultado es, como para el principio de legalidad, frente al ejercicio de las distintas funciones públicas del Estado, el reforzamiento de la protección de los derechos fundamentales de las personas, sustentados en el valor superior de la dignidad humana. Se puede afirmar –y la constatación es curiosa- que después de haber consistido durante mucho tiempo en la exigencia de condiciones más estrictas que en el Derecho privado, por el contrario, hoy día es más fácil en teoría cuestionar la responsabilidad que aquella de los particulares.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS CON OCASIÓN DE TRABAJOS PÚBLICOS

Ramiro Saavedra Becerra

Ex-Presidente del Consejo de Estado de
Colombia. Profesor Universitario.

Recibido: 16-11-2013 • Aprobado: 30-11-2013

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

29-45

Resumen

La obligación indemnizatoria del Estado por daños derivados de trabajos públicos antecedió por casi ochenta años el reconocimiento de principio general de responsabilidad atribuido al Fallo Blanco de 1.972. El régimen de reconocimiento de esa indemnización ha tenido en Francia un particularismo procesal que aún se mantiene. Esa característica ha influido en el derecho colombiano que mantiene aún hoy un tratamiento especial para este contencioso, diferente al del resto de la responsabilidad. La competencia para conocer de los litigios derivados de los daños de trabajos públicos en caso de ocupación de bienes inmuebles, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa ocupación no es susceptible de pretensiones reivindicatorias ante la jurisdicción civil. Tampoco se asimila al procedimiento expropiatorio provisional, vigente hoy en España.

Palabras clave

Responsabilidad. Estado. Daños. Trabajos Públicos.

Abstract

The obligation of the State for compensation for damage caused by public works for nearly eighty years preceded the recognition of general principle attributed to failure of 1,972 White responsibility. The system of recognition of such compensation has been a procedural particularism in France that still stands. That feature has influenced Colombian law that still maintains a special treatment for this litigation, different from the rest of the responsibility. The jurisdiction to hear disputes arising from damage to public works for occupancy of real estate, wing corresponds jurisdiction of administrative litigation. This occupation is not capable of claiming ownership claims in the civil courts. Nor is assimilated to provisional expropriation procedure in force today in Spain.

Keywords

Liability. Damage. State. Public Works.

SUMARIO: I. La ocupación y los daños de bienes inmuebles con ocasión de trabajos públicos. II. Los antecedentes históricos. III. La competencia contencioso administrativa. IV. El carácter extensivo de la noción. V. La institución en el Derecho español. VI. La institución en el Derecho colombiano. VII. Los problemas derivados de la competencia en materia de ocupación de bienes por el Estado en el Derecho colombiano. VIII. El Código Contencioso Administrativo. IX. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia y el comienzo de las dificultades. X. La unificación del contencioso. XI. Los conflictos de jurisdicción. Conclusiones.

I. La ocupación y los daños de bienes inmuebles con ocasión de trabajos públicos

En el seno del Derecho Administrativo francés de los bienes, la *teoría de los trabajos públicos* ocupa un lugar particularmente importante y presenta una fisonomía jurídica muy original; ella se vincula inicialmente a las potestades monárquicas ejercidas en el marco del *Ancien Régime*, que fuera suplantado por las instituciones nacidas de la Revolución Francesa. Esa antigüedad le confiere, como lo expresa LAUBADÈRE, una especie de “título nobiliario” en el Derecho Administrativo. En la época en que la ciencia del Derecho Administrativo apenas comenzaba a descubrirse a sí misma, en el siglo XIX, la teoría de los trabajos públicos apareció como una de las primeras construcciones del Derecho Administrativo moderno. Ello se debió especialmente a una razón práctica, a saber, los problemas jurídicos suscitados por los grandes trabajos emprendidos por el Estado en la segunda mitad del siglo antepasado en el marco de la Revolución Industrial: apertura de rutas, de canales y puentes, y la implantación de redes ferroviarias, y luego de electricidad. Este desarrollo se benefició, además, de la existencia de un “bloque contencioso”, el *contencioso de los trabajos públicos*, confiado, como se verá, a la jurisdicción administrativa por el artículo 4 de la ley del 28 pluvioso del año VIII, que fue el punto de partida de un *corpus* jurisprudencial crecientemente extenso y diverso.

El régimen de daños de trabajos públicos ha presentado desde sus orígenes un verdadero particularismo, que lo hace un bloque difícilmente clasificable aún hoy, en el interior de los dos fundamentos de la responsabilidad administrativa sin falta, es decir, el *riesgo* y el daño especial y anormal por ruptura del *principio de igualdad ante las cargas públicas*¹.

¹ PAILLET, Michel, *La Responsabilité Administrative*, Paris, Ed. Dalloz, 1996, p. 136. Se parte de la base de un sistema de responsabilidad del Estado que se funda tanto en la culpa como en regímenes sin culpa y no como ocurre en el sistema español, de una presunta responsabilidad totalmente objetiva, puesto hoy severamente en cuestión por la mayoría de la doctrina de ese país.

Ese carácter tan especial se manifiesta notablemente en el caso del *contrato de obra pública*, que realiza al máximo la originalidad del derecho de los contratos administrativos, sirviendo de alguna manera de arquetipo para los otros contratos estatales, y en el campo de la responsabilidad, donde la teoría de los “daños de trabajos públicos” abrió la puerta al futuro desarrollo de la responsabilidad sin culpa en Derecho administrativo², conservando al propio tiempo su especificidad³. Dado que ningún texto legal definió la noción del trabajo público, por una extensión del sentido tradicionalmente aceptado, tal expresión no sólo se emplea en la lengua francesa, para designar la labor de construcción, mantenimiento, amoblamiento, entre otros, de una cierta obra, operaciones que evoca normalmente la palabra “trabajo”, sino también la obra misma, que en español constituye preferentemente una obra pública. Así, en el derecho francés, se entiende, por ejemplo que un puente, un dique, una central de electricidad, son trabajos públicos (*travaux publics*).

De acuerdo con la evolución jurisprudencial, las operaciones de trabajos públicos se definieron inicialmente como los trabajos *efectuados por cuenta de una persona pública*, con un fin de interés general, concepto que se amplió más tarde a los *trabajos efectuados bajo la dirección (maitrise d'ouvrage) de una persona pública, para el cumplimiento de una misión de servicio público* (fallo *Grimouard*, 1.956)⁴.

De esta manera, a pesar de su origen legal, –evidentemente muy anterior al reconocimiento del principio de la responsabilidad del Estado,– esta institución ha sido, sin duda, obra prácticamente integral de la jurisprudencia que le ha impreso un notable desarrollo, de modo que la noción ha llegado a adquirir una gran amplitud; así, la ejecución de un trabajo público, o incluso, la sola presencia de una obra pública, pueden causar daños, bien sea a los bienes (depreciación de una propiedad por la disminución del acceso resultante de una obra pública), pero también a las personas (accidente provocado sobre una carretera por un trabajo público mal señalizado, caída de un árbol perteneciente al dominio público, entre otros.) La noción de *obra* se refiere a un bien inmueble, es decir, incorporado al suelo de una manera relativamente estable. Así, las tribunas de un estadio son una obra pública si están ancladas durablemente, aunque sean en principio desmontables. Por el contrario, una tribuna desmontable simplemente colocada sobre el suelo es un objeto mueble⁵. La extensión de la noción de daño de trabajos públicos queda ilustrada porque llega a incluir también a aquellos que se relacionan con la propia *explotación del servicio* a que está destinada la obra como un “hecho de la obra” pública⁶.

² Así ella no se concibiera inicialmente como expresión de un principio general de responsabilidad del Estado.

³ DR LAUBADÈRE, André, *Traité de Droit Administratif*, 6^a ed. Tomo II, Paris, L.G.D.J., 1.975, p. 272.

⁴ C.E. abril 20 de 1.956, *Ministère de l'Agriculture v/ Consorts Grimouard*. CE Rec. No. 33961.

⁵ ROUGEVIN-BAVILLE, Michel, *La Responsabilité Administrative*, Paris, Ed. Hachette, 1992, p. 107.

⁶ DE LAUBADÈRE, *op. cit.* P. 345 y ss.

II. Los antecedentes históricos

Es Georges TEISSIER, en su obra clásica sobre la responsabilidad de la potestad pública quien señalaba, a principios del siglo pasado el itinerario de esta fuente particular de indemnización⁷. Decía el célebre jurista que el poder, reconocido en el Antiguo Régimen al soberano, de tomar posesión de las propiedades privadas, o de ocuparlas para la ejecución de trabajos, era particularmente criticada por los economistas y por los jurisconsultos. Esas críticas hicieron que el Rey, a tiempo que delegaba a los empresarios o concesionarios el derecho a expropiar, tomara la costumbre de imponerles la carga de indemnizar a los propietarios por razón de la toma de posesión de sus bienes. La fijación de las indemnizaciones, arbitradas por los intendentes (*intendants*), fue luego extendida al caso en que los trabajos eran ejecutados directamente por los agentes de la Administración⁸. Pero en ello no había más que un reconocimiento teórico, ya que los particulares no tenían acción alguna ante los tribunales para obtener el pago de las indemnizaciones. Por otra parte, lo más frecuente era que, por falta de fondos disponibles, jamás fueran compensados⁹.

En una época en que la propiedad inmobiliaria fundaba la riqueza del país, los atentados que a ella les infringía la potestad pública eran uno de las principales reclamos contra el poder soberano, y las quejas más vivas se manifestaron cuando se reunieron las asambleas provinciales en 1.787.

Todos los memoriales de los Estados Generales contenían reclamos en este sentido, y uno de los primeros cuidados de la Asamblea Constituyente, fue proclamar en el artículo final de la declaración de los derechos de 1.789 que “*siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino es cuando la necesidad pública legalmente constatada lo exige evidentemente y bajo condición de una justa y previa indemnización*”. Este principio, reproducido por la Constitución de 3 de septiembre de 1.791 y por la Declaración de los derechos de 1.793, quedó definitivamente consagrado en el artículo 545 del Código Civil y por las leyes posteriores sobre la expropiación¹⁰.

Al mismo tiempo que se fundaba la inviolabilidad de la propiedad privada, la Constituyente dejaba en claro que, por razones de equidad, la carga de los servicios públicos debía quedar igualmente repartida entre los ciudadanos. En consecuencia, todo daño causado a una persona privada por el funcionamiento de un servicio público debía quedar a cargo de la colectividad en interés de la cual el servicio había sido establecido, y no a cargo del particular lesionado.

7 TEISSIER, Georges, *La responsabilité de la Puissance Publique*, Ed. Paul Dupont, Paris, 1.906

8 *Op. cit.*, p. 8

9 DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien régime et la Révolution* p. 313 y 316 (Cita en la obra).

10 TEISSIER, *op. cit.* p. 9

III. La competencia contencioso administrativa

Los trabajos adelantados por la administración para edificar y sostener sus bienes inmuebles son de naturaleza pública o privada. No son *públicos* sino los trabajos que presentan un carácter de interés general, finalidad que justifica los privilegios de que la administración dispone y las sujeciones impuestas a los particulares. Si esta finalidad está ausente, los trabajos tendrán un régimen idéntico a los emprendidos por los particulares sobre sus bienes.

La originalidad del régimen jurídico de los trabajos públicos encuentra su fuente, como dijimos, en la ley del 28 pluvioso del año VIII, que, al instituir los *Conseils de prefecture*, jurisdicciones de atribución en materia administrativa, les dio competencia (art. 4) para resolver “sobre las reclamaciones de los particulares que se quejan de los daños y perjuicios procedentes del hecho de los contratistas y **no** de la administración”¹¹.

Aún en la actualidad, el derecho francés de los trabajos públicos conserva su originalidad y sus particularismos relacionados con las reglas de fondo y de procedimiento. Entre estas últimas señalaremos la no aplicación de la regla de la decisión previa, es decir, que la víctima que pretende la reparación puede demandar al Estado directamente, sin haber elevado previamente la petición de indemnización a la administración¹², y además, en esta precisa materia, no se requiere de abogado para adelantar el proceso indemnizatorio¹³.

Como el juez administrativo francés no establece ninguna diferencia entre la responsabilidad por daños de trabajos públicos y daños causados por la existencia o el funcionamiento de una obra pública, de manera que no tiene ninguna incidencia en la materia, la distinción entre la responsabilidad del hecho del hombre y responsabilidad por el hecho de las cosas.

IV. El carácter extensivo de la noción

El carácter extensivo de la noción de daño de trabajos públicos en el derecho francés aparece también en el hecho de que el concepto recubre dos especies de daños, los daños *accidentales*, llamados también “accidentes de trabajos públicos”, y los daños *permanentes*¹⁴, o “no accidentales”.

1. Los daños accidentales. Estos *daños accidentales*, que son los que mejor corresponden a la idea de *riesgo-creado*, resultan de un hecho único, pasajero e imprevisto que hubiera podido o no producirse, ligado a un trabajo público; puede tratarse de un daño corporal causado a una persona, pero también

¹¹ Esta fórmula infortunada, inexplicablemente restrictiva, (y **no** de la) recobró su correcto sentido (**y de la administración**) gracias a una interpretación hábil de la jurisprudencia y el conjunto de los trabajos públicos se encontró, por la voluntad explícita del legislador, confiado a las jurisdicciones administrativas. (MORAND-DEVILLER, Jacquelin, *Droit administrative des biens*, 6a ed. Paris, ed. Montchrestien, 2.010, p. 609.)

¹² “**Salvo en materia de trabajos públicos**, no se puede demandar ante la jurisdicción sino mediante recurso formado contra una decisión previa” (art. R. 421-1 Code justice administrative).

¹³ Art. R. 431-3, *Code Justice administrative*.

¹⁴ DE LAUBADÈRE, *op. cit.* P. 345

de un daño a un bien: es por ejemplo, el caso del árbol dependiente de la vía pública y cuya caída hiere a un transeúnte o daña un inmueble, el derrumbe sobre una carretera en construcción, la caída de la cornisa de un edificio, el hundimiento de una calle, la inundación provocada por la insuficiencia de un sistema público de evacuación de aguas o la ruptura de una presa, el volcamiento por efecto de escombros no señalizados, la ruptura de una canalización, entre otros.

En relación con las personas, es esencial la calidad de la víctima que sufre el daño: *operador*, *usuario* o *tercero*. Según sea uno u otro, la responsabilidad se apreciará de manera diferente. Se llama *operador* a quien participa profesionalmente en la ejecución de los trabajos públicos, (obreros, arquitectos, ingenieros entre otros)¹⁵. La jurisprudencia es en estos casos exigente ya que el *operador* no se beneficia del régimen de responsabilidad objetiva propio de los daños de trabajos de trabajos públicos sino que el derecho a reparación de los daños causados a sus bienes o a su persona, queda condicionado a la existencia de una *falta de servicio* imputable al director de la obra o al empresario de los trabajos públicos afectados; tal es el caso del accidente causado a un operador por un puente que se derrumba en las pruebas de resistencia¹⁶. Esta exigencia de falta se da incluso en los casos de obras afectadas a actividades peligrosas como es la electrocución por una línea eléctrica¹⁷. Esta severidad se fundamenta en que el operador no es completamente extraño al riesgo creado y que en tanto que profesional remunerado, se beneficia de un régimen legal de protección que cubre lo que es un riesgo de su oficio. El *usuario*, por su parte, está en una situación intermedia, ya que en su caso entra en juego la noción de “*mantenimiento normal*”. La víctima-usuario no tiene, en efecto, que probar la existencia de una falta, sino que le basta establecer que el accidente es consecuencia de la ejecución de un trabajo público o del estado de una obra pública. Pero la entidad demandada puede demostrar que las precauciones tomadas eran suficientes para prevenir el daño. Tal será el caso si la realización del trabajo o el estado de la obra no hace correr a los usuarios un peligro que exceda el que puedan normalmente esperar, o bien tenga una señalización adecuada y suficiente de ese peligro. Se trata, en otras palabras, de un régimen de responsabilidad por *falta presunta*. La calidad de usuario, no siempre es evidente. En principio se aplica a quien, en el momento del daño, se beneficia de una obra pública utilizándola: tal es el caso del automovilista que circula sobre una vía pública, lo mismo que el peatón que va por el andén. Pero también lo es el funcionario público respecto del local en que ejerce sus funciones¹⁸, o la persona que se encuentra sobre el muelle de una estación ferroviaria incluso si no tiene el pasaje correspondiente¹⁹, e incluso se llega a reconocérsele esta calidad a quien utiliza la obra en condiciones no conformes con su destinación, aunque teniendo en cuenta su propia culpa²⁰.

15 La doctrina francesa lo llama participante (*participant*) pero parece más ajustado a nuestro idioma, en este caso, *operador*.

16 C.E. 15 de diciembre de 1.937, *Prefect de la Gironde*, Rec. CE. P. 1044.

17 C.E. 6 de junio de 1962 *EDF/ Malfait*, Rec. CE. P. 377.

18 C.E. 9 de marzo de 1.962, *Dame Dorso.*, Rec. Ce, p. 164.

19 C.E. Sect. 24 de noviembre de 1.967, *Demoiselle Labat*, Rec. CE, p. 444.

20 C.E. Sect. 30 de octubre de 1.964, *Ministre des TP c/ Piquet*, Rec. CE, p. 506.

Quien goza de la posición más favorable es, sin duda la víctima del daño que tiene la calidad de *tercero*. La idea de *tercero* tiene para la jurisprudencia un carácter negativo y residual: el *tercero* es quien no puede ser considerado ni como un operador, ni como un usuario. A éste le basta establecer un vínculo de causalidad entre el perjuicio sufrido y la ejecución de los trabajos, o la existencia de la obra, para obtener la indemnización. Esta responsabilidad sin falta ha sido constantemente mantenida desde entonces. Frente a esta presunción sólo juegan como causales exoneratorias la fuerza mayor y el hecho de la víctima.

2. Los daños permanentes. Los *daños permanentes* o no accidentales, son aquellos que resultan, por lo menos de manera durable, de la ejecución de trabajos o de la existencia o funcionamiento de las obras públicas. Se trata generalmente de daños no accidentales causados a bienes, y también, aunque excepcionalmente, a las personas (“*perturbaciones en las condiciones de existencia*”). Consisten generalmente en perturbaciones de goce (ruido, olores, inundaciones periódicas, humedad, trepidaciones, ocupaciones o privaciones de acceso o de vista), perjuicios comerciales (lucro cesante, pérdidas de clientela) o disminución de valor de un inmueble.

A diferencia de los daños accidentales, la responsabilidad se compromete sin relación con la calidad de la víctima, pero se exige, en cambio, que el perjuicio sea *anormal y especial*, ya que los administrados están obligados a soportar los inconvenientes normales que implica la presencia o la realización de obras públicas. Es en otras palabras, el concepto del “daño especial” que utiliza la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano. El carácter de *especial* está directamente ligada a la noción de vecindad: únicamente los vecinos de una obra pública, tales como los colindantes de una obra pública, estarán afectados por el régimen de responsabilidad, porque sólo ellos pueden pretender haber sufrido un sacrificio particular. La *anormalidad* del perjuicio, se aprecia en función de un nivel de molestia que los administrados están obligados normalmente a soportar sin indemnidad en presencia de inconvenientes provocados por los trabajos u obras públicas. Lo que se llama nivel de molestia no está definido en absoluto, sino que depende con cada situación concreta según el criterio del juez. Señala el jurista venezolano ORTIZ ALVAREZ²¹ que la doctrina y la jurisprudencia extranjeras utilizan fórmulas flexibles y adaptables a los casos concretos para determinar la (*in*)*soportabilidad* de los daños, tales como “el daño excede las molestias o los inconvenientes normales de vecindad”²² o de forma más pertinente que “el daño excede las sujeciones que deben soportar los “ribereños” de las vías públicas o de las corrientes de agua”²³, o bien que el daño “sobrepasa las sujeciones corrientes que suele entrañar la realización de obras públicas”²⁴. Así por ejemplo, puede considerarse que, por el ruido y el tránsito, el vecino de un campo de fútbol sufre, en una situación concreta, un

21 ORTIZ ALVAREZ, Luis A. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1.995, p. 166.

22 C.E. 20 de febrero de 1.968, *Dlle Skarda*, RDPF, 1.970, p. 446.

23 C.E. 12 de marzo de 1.969, *Photosia*, Rec. P.154

24 C. de E. Esp. 8 de julio de 1.971, citado.

daño que excede las sujeciones que los colindantes de una obra pública tal están llamados a soportar²⁵.

Una fuente amplia de indemnizaciones son las molestias y poluciones. Así sucede, entre otras cosas por el *ruido*: por ejemplo el tráfico resultante de la circulación de automóviles, especialmente en las autopistas construidas a proximidad de los inmuebles residenciales²⁶, o por el ruido de los aviones de un aeropuerto, como en el caso en que un municipio demandó a otro ente público por los perjuicios derivados de la necesidad de insonorizar sus edificios públicos por los ruidos producidos²⁷.

De una manera general cuando el demandante pretende alegar molestias cuya existencia conocía (y que no podía razonablemente ignorar) al instalarse a proximidad de la obra pública que las produce, queda sujeto a una “*excepción de riesgo aceptado*” que le impide pretender indemnización.

V. La Institución en el Derecho español

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954 (LEF), se refiere, en el título IV a la “Indemnización por ocupación temporal y otros daños”.

En un principio, la reglamentación de esa ley establecía una neta diferencia entre la ocupación temporal y la expropiación forzosa, al reconocer que ésta supone una transmisión de la propiedad con carácter definitivo, mientras que la ocupación temporal determina una desposesión simple con carácter limitado, que implica el aprovechamiento parcial e instrumental al servicio de una obra pública con una existencia limitada en el tiempo a la realización del fin principal²⁸. Desde una perspectiva muy diferente a lo que ocurre tanto en el derecho colombiano como en el francés, actualmente la LEF configura la ocupación temporal como institución expropiatoria, y, según interpreta la doctrina, el art. 1 la incluye en su ámbito de aplicación al referirse a toda privación singular por motivos de utilidad pública o interés social. En ese orden de ideas, el Tribunal Supremo la considera una expropiación provisional y como tal menos plena, mediante la cual se interrumpe la posesión del afectado²⁹.

VI. La Institución en el Derecho colombiano

Si se comparan las soluciones dadas especialmente por el derecho francés, -tanto en el caso de los daños accidentales como en los daños permanentes-, con la jurisprudencia administrativa colombiana, hay que concluir que, en cierto modo, el marco de aplicación de la “teoría de la responsabilidad por trabajos

²⁵ C.E. 22 de marzo de 1.991, *Rivat*, Rec. CE, tables, p. 1179.

²⁶ C.E. Noviembre 11 de 1.984, *Sté du tunnel routier sous le Mont Blanc*, ADJA, 1984, p. 701.

²⁷ C. de E. 20 de noviembre de 1.992, *Commune de Saint Victoret*, Rec. 418, RFDA, 1993, p. 196.

²⁸ PÉREZ CASADO, Marta, *La Indemnización por Ocupación Temporal*. Ed. BOSH S.A. Barcelona, 2.012, p. 7. En esta obra se encuentra un análisis bastante detallado de la institución, de la que solo diremos los rasgos más generales.

²⁹ STS de 2 de marzo de 1.964.

públicos” quedó casi circunscrito a lo dispuesto en el Código de 1.941, aún después de que éste fuera reemplazado por los códigos posteriores. Así fue resaltado en sentencia de 28 de abril de 1.989, en la que el Consejo de Estado sostuvo que el daño por trabajo público a una propiedad particular “no puede extenderse sino hasta cubrir las pretensiones de indemnización por ocupación o daño de una propiedad particular a causa de la construcción, reparación o conservación de un trabajo público”. La consecuencia de ello es que “el mal o deficiente funcionamiento de un servicio público que causa un daño, no puede atribuirse en puridad de verdad a la ejecución, mantenimiento o conservación de la obra pública que se relacione con el servicio, sino a una mala prestación del mismo”. A vuelta de repasar sus propios fallos, el Consejo concluye que “en todas las providencias citadas subyace la idea o de *ocupación* de la propiedad inmueble particular que origina perjuicios, o la de *daños* a la misma, causados en la *ejecución* de un trabajo público”³⁰. En el caso el demandante pretendía el reconocimiento con base, no en la obra pública misma, sino con fundamento en el funcionamiento del servicio a que estaba destinada. La misma idea se deduce de la jurisprudencia en materia de caducidad de la acción de reparación directa por daños de trabajos públicos, que dictamina que el término para formularla empezará a contarse a partir de la terminación de la obra pública, y “no podrá hacerse caso omiso de la época de ejecución de ésta para hablar solo de la acción a medida que los daños vayan apareciendo, así su ocurrencia sea posterior a los dos años de construida la obra”³¹.

Por tanto, aparte de las ocupaciones y los daños directamente vinculados a trabajos públicos en sentido estricto, y como una causal de imputación autónoma, es claro que en Colombia no se postuló de manera expresa la extensión y ampliación del concepto de *trabajos públicos* en la forma que lo hizo la jurisprudencia francesa. Ello no significa que en la mayoría de los casos resueltos por aquella no se acudiera por el Consejo de Estado colombiano a otras causales de imputación de responsabilidad. Así ocurre en el caso de los derrumbes ligados a trabajos en las carreteras nacionales³², como al mal mantenimiento de tales vías³³, o de puentes³⁴, accidentes en alcantarillas, casos todos estos resueltos por vía de la falta probada.

Y en lo que correspondería a los *daños permanentes*, la jurisprudencia, se ha venido apoyando, sobre la desigualdad ante las cargas públicas, con el nombre

30 C. de E., SCA, Secc. Tercera, abril 28 de 1.989, Exp. 5419, actor: Fabio Velásquez Hernández y otros. C.P. Gustavo de Greiff Restrepo.

31 C. de E. SCA, Secc. Tercera, 28 de enero de 1.994, Exp. 8.610, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. Debe recordarse, por otra parte, que entre 1.941 y 1.964 (D. L. 538), los daños derivados de la ocupación permanente eran de competencia de la jurisdicción ordinaria.

32 C. de E. SCA, Secc. Tercera, marzo 11 de 1.983, Exp. 10.751, actor: Ricardo Pinto, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; C. de E. Septiembre 3 de 1.987, Exp. 2.762, actora: Teofilde Álvarez Martínez. C.P. Julio César Uribe Acosta.

33 C. de E. SCA, Secc. Tercera, marzo 27 de 1.981, Exp. 2.793, actora, Isabel Palacios, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. 6 de octubre de 1.987, Exp. 4.088, C.P. Antonio de Irisarri Restrepo.; Mayo 19 de 1995, Exp. 9.685, C.P.

34 C. de E. Secc. Tercera, mayo 3 de 1.984, Exp. 2027, actor: Expreso Bolivariano S.A. y otros, C.P. José Alejandro Bonivento. C. de E. SCA, Secc. Tercera, octubre 6 de 1.987 exp. 4.088 C.P. Antonio de Irisarri Restrepo; C. de E. SCA, Secc. Tercera febrero 8 e 1.999 Exp. 12.407 C.P. Daniel Suárez Hernández. C. de E. Junio 8 de 1.999, Exp. 13.540, C.P. Daniel Suárez Hernández.

de daño especial. Así, en sentencia de enero 30 de 1.987 se reconoció la existencia de daño especial por la construcción del puente elevado de la calle 53, el cual “causó deterioro urbano en la zona, y afectó en forma especial al inmueble distinguido con # 28-A-05 de la calle 53, y en contraposición, la comunidad recibió un beneficio de carácter general”³⁵.

Por otra parte, es importante señalar que la ley el artículo 128 de la Ley 388 de 1.997 establece del derecho a obtener compensación por daños derivados de la construcción de obras públicas cuando se lesione el patrimonio de un particular siempre que los particulares afectados sean vecinos colindantes de la obra, soliciten al municipio su compensación y demuestren que con ella se lesiona su patrimonio de forma permanente.

El monto de la compensación podrá ser pagado en dinero, en títulos valores de derechos de construcción y desarrollo, en pagarés de reforma urbana, o a través de descuentos del impuesto predial.

Aunque esta forma de reparación se tramita, según los términos de la ley en sede administrativa y con cargo a fondos autorizados por ella misma, ello no priva a la víctima de la posibilidad de acudir a los tribunales para reclamar el derecho que considere tener.

VII. Los problemas derivados de la competencia en materia de ocupación de bienes por el Estado en el Derecho colombiano

Fue el régimen particular de la materia en el derecho francés, –y no la concepción española- la que ha sido recibida en nuestro ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia desde una época muy temprana.

En efecto, ya desde los albores de la República es posible encontrar, como se dijo al hablar de la evolución de la responsabilidad, disposiciones en las que se reconoce el derecho a compensación por daños producidos con ocasión de trabajos públicos: así, la Ley 1 de 31 de julio de 1.823³⁶ se refiere expresamente a esos eventos³⁷.

En el del Acto Legislativo número 3 de 1.910, se ordenó crear la Jurisdicción Contencioso-Administrativa separada de la Jurisdicción Común³⁸, y la Ley 38 de 1.918 dispuso que ésta conocería de la obligación estatal de responder por

³⁵ C. de E. SCA, Secc. Tercera, enero 30 de 1.987, Exp. 4.493, actor: Bertha María Martínez Zamudio, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

³⁶ En Plena República de Colombia (o Gran Colombia según los historiadores).

³⁷ Disponía el artículo 34: “Si algunos terrenos, molinos, acequias de regadío u otros establecimientos de cualquier especie, se desmejoraren o inutilizaren por causa de una obra pública, aunque ésta no ocupe parte de ellos, se indemnizará a los propietarios de todos los daños que experimenten”. (LINO DE POMBO, *Recopilación de leyes de la Nueva Granada*, Imprenta de Zoilo Salazar, Bogotá 1.845, Tratado I, parte IV, pag. 89)

³⁸ El Consejo de Estado fue creado el 30 de octubre de 1.817 por decreto del Libertador Simón Bolívar, como “Consejo de Estado provisional” para rendir concepto sobre los asuntos de su competencia. (El Consejo se dividía en tres secciones: Estado y Hacienda, Marina y Guerra e Interior y Policía). La institución permaneció alternativamente con ese nombre o como Consejo de Gobierno en las diversas Constituciones colombianas. Desde 1.914 ha funcionado sin interrupción como organismo consultivo y como Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo.

los daños u ocupaciones temporales de la propiedad inmueble por causa de trabajos públicos sin necesidad de acreditar la falta o falla de la administración.

VIII. El Código Contencioso Administrativo, Ley 167 de 1.941

La responsabilidad que nos ocupa se confirmó en la Ley 167 de 1941 por la cual se organizó la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. De conformidad con los artículos 261 a 269 de la citada ley, la referida Jurisdicción tenía competencia para conocer los casos de responsabilidad por los daños producidos a causa de la ocupación temporal o permanente de inmuebles por motivo de trabajos públicos.

El artículo 67 de lo que constituyó el nuevo Código de lo contencioso administrativo establecía la acción de plena jurisdicción³⁹. A su vez, artículo 68, de la Ley disponía:

“También puede pedirse el restablecimiento del derecho cuando la causa de la violación es un hecho o una operación administrativa. En este caso no será necesario ejercitar la acción de nulidad, sino demandar directamente de la administración las indemnizaciones o prestaciones correspondientes”.

A su vez, la pretensión reparatoria por tales daños fue regulada como una acción especial de indemnización directa⁴⁰ en los artículos 261 y siguientes del Código de 1.941, y comprendía en ese entonces no sólo la indemnización derivada de la ocupación permanente o transitoria de un inmueble, sino también los *daños ocasionados* en éste por esos mismos trabajos. Tal el caso de la instalación de maquinaria en la propiedad vecina, o el deterioro en las paredes de una casa, en sus muros o jardines.

Y el artículo 263 precisaba que la demanda para que se pagara la indemnización era procedente cuando, a causa de un trabajo público, se *ocupara* o *dañara* una propiedad particular⁴¹.

Sobre la ocupación permanente, el artículo 269 aclaraba: *“si se trata de ocupación de una propiedad inmueble, y se condenare a la administración al pago de lo que valga la parte ocupada, se prevendrá en la sentencia que deberá otorgarse en favor de la administración el correspondiente título traslativo de dominio”.*

³⁹ Art. 67- “La persona que se crea lesionada en un derecho suyo establecido o reconocido por una norma de carácter civil o administrativo podrá pedir que además de la anulación del acto se le restablezca en su derecho.

La misma acción tendrá todo aquel que se hubiere hecho parte en el juicio y demostrado su derecho”.

⁴⁰ Llamada “**acción de reparación directa**”.

⁴¹ Como lo explicaba en ese entonces la jurisprudencia del Consejo de Estado, “el daño en este caso reviste diversas modalidades, pues la palabra está usada en todas sus acepciones, de tal manera que puede ser directo o indirecto. Se tiene entonces que se causa un daño directo cuando no se ocupa; por ejemplo cuando se desmejora la propiedad contigua a una vía férrea construida, por la trepidación” (Sent. 4 noviembre 1.949, t. LVII, núms. 362-366, p. 543).

IX. La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia y el comienzo de las dificultades

La Corte Suprema de Justicia, cabeza de la jurisdicción común, en sentencia del 20 de junio de 1955, estimó, –entre otros argumentos- que el artículo 261 consagraba una expropiación no contemplada en el artículo 30 de la Constitución entonces vigente, que exigía indemnización previa, y lo declaró inexecutable⁴², lo mismo que los artículos 261 a 268, pero solo en relación con la ocupación permanente⁴³. A partir de esa sentencia y hasta que empezó a regir el Código Contencioso Administrativo de 1.984, quedó al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa lo relacionado con la ocupación **transitoria** y con los daños producidos a los inmuebles por esos trabajos. En cambio, lo referido a la ocupación **permanente** quedó adscrito hasta ese año a la jurisdicción ordinaria.

En el criterio de la Corte Suprema de Justicia tal evento debía ser resuelto por vía del **proceso reivindicatorio**, cuyo término de prescripción era de veinte (20) años.

El Decreto 528 de 1.964

Este decreto ley trasladó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competencia relativa a las controversias sobre responsabilidad de la administración nacional o de los establecimientos públicos descentralizados, por sus actuaciones, omisiones, hechos, operaciones y vías de hecho, que hasta entonces correspondía a la jurisdicción común, salvo precisamente el tema de los daños de trabajos públicos, que era, básicamente el único tema que el Código de 1.941 le había atribuido al Contencioso Administrativo, encargado casi exclusivamente de procesos de anulación de actos administrativos, y funciones consultivas.

Habida cuenta de que no se refirió a la responsabilidad por trabajos públicos, el régimen instaurado en la Ley 167 de 1.941, con las características ya vistas, continuó vigente. En otros términos, quedaron establecidas en realidad dos acciones diferentes: una especial en materia de trabajos públicos y otra general y ordinaria para el resto de los contenciosos de responsabilidad⁴⁴.

X. El Código de 1.984. La unificación del contencioso

Aunque el Código Contencioso Administrativo de 1.984 volvió a contemplar el evento de la ocupación permanente y eliminó la dualidad normativa y de competencia de modo que sólo quedó una acción para todo el contencioso de

42 Es decir, en el lenguaje jurídico colombiano, **inejecutable**.

43 C.S. de J. Sent. 20 de junio de 1.955, G.J. LXXX, p. 259. Con motivo de la sentencia de inexecutable, el gobierno dictó el decreto 293 de 1.956, publicado en el Diario Oficial No. 28975, de 26 de febrero de 1.956.

44 Sin embargo, procesalmente, toda la responsabilidad pasó a ser reclamable por **la acción (hoy pretensión) de reparación directa**. En Colombia no existe hoy, como en Francia y España, la posibilidad de la reclamación previa en sede administrativa que convierte éste contencioso en uno de anulación del acto que resuelva negativamente la petición.

reparación directa, sustancialmente la diferencia permaneció, porque mientras en los trabajos públicos la responsabilidad fue objetiva o más precisamente, por determinación legal, en los demás daños siguieron jugando los otros regímenes de responsabilidad con o sin culpa⁴⁵.

De esta manera, la acción por trabajos públicos quedó fortalecida, porque se volvió al régimen inicial de la ley 167 de 1.941; vale decir, no solo a la ocupación transitoria o a los daños en la propiedad inmueble causados por esos trabajos, sino a la ocupación *permanente* de la misma, tema, como se ha precisado varias veces, asignado a la justicia ordinaria luego de la inexequibilidad parcial de los artículos 261 y siguientes de la ante citada ley.

A la acción de reparación directa se le fijó un término de caducidad al vencimiento del plazo de dos años contados a partir de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos.

En sentencia de Constitucionalidad en la materia⁴⁶, la Corte Constitucional se pronunció sobre la ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos; estima la Corte que las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos.

“No obstante, cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar”.

“Por tanto, en cuanto el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1.998, y el Art. 136 del mismo código, modificado por el Art. 44 de dicha ley, contemplan la vía para obtener la reparación de los perjuicios causados con la ocupación permanente de los inmuebles, tales disposiciones no son contrarias al Art. 58 de la Constitución, ya que protegen el derecho de propiedad privada, en vez de vulnerarlo, al asegurar a su titular el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente”.

Aclara, naturalmente la Alta Corporación, que esas normas no autorizan al Estado para que ocupe de hecho los inmuebles, pretermitiendo los procedimientos legales para la adquisición del derecho de propiedad privada, sino que buscan remediar por el cauce jurídico la situación irregular generada con dicho proceder de las autoridades públicas.

“Así mismo, si en tales circunstancias la entidad pública es condenada a pagar la indemnización, es razonable que se ajuste a Derecho, así sea a posteriori, la adquisición del vulnerado derecho de propiedad privada por parte de aquella, pues como efecto del pago ulterior y cierto de la condena

por parte del Estado no existe jurídicamente ninguna justificación para que el titular de dicho derecho continúe siéndolo. Si así fuera, se configuraría un enriquecimiento sin causa de este último a costa del Estado, pues aunque en virtud de la ocupación aquella adquirió la posesión del inmueble, la misma no tendría el poder jurídico de disposición del bien, a pesar de haberle sido impuesta la obligación de reparar todo el derecho”.

“En síntesis, puede afirmarse que las disposiciones examinadas no violan el Art. 58 de la Constitución, por cuanto el mismo consagra una garantía de la propiedad privada y ésta se protege no sólo frente a actos jurídicos sino también frente a hechos como la ocupación permanente de un inmueble. De otro lado, tales normas se ajustan al Art. 90 ibídem, ya que la ocupación permanente del inmueble ocasiona a su propietario un daño que no está obligado a soportar y que por lo mismo es antijurídico, el cual debe ser reparado patrimonialmente”.

XI. Los conflictos de jurisdicción. De las demandas ante la jurisdicción ordinaria por ocupación permanente con ocasión de trabajos públicos

A pesar de la claridad existente en relación con el tema de la jurisdicción competente para conocer a partir de 1.984 de la responsabilidad de las entidades públicas por ocupación permanente de inmuebles con ocasión de trabajos públicos, la decisión de 1.955 de la Corte Suprema de Justicia y la insistencia por largo tiempo de esa corporación en la procedencia del proceso reivindicatorio, han sido la fuente de numerosos conflictos originados en la interposición de demandas ante la jurisdicción ordinaria que han dado lugar a cuantiosas sentencias de los jueces civiles que desconocen la naturaleza particular de la responsabilidad del Estado derivada de daños y ocupaciones por trabajos públicos. A este respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado, de la manera que sigue, respecto de la normatividad aplicable en caso de ocupación permanente de predios de propiedad privada para el desarrollo de trabajos públicos⁴⁷:

“Es cierto que el dominio como derecho real habilita a su titular a perseguir la cosa sobre la cual recae en manos de quien se encuentre y, que es esa la razón de ser de la acción reivindicatoria sea esta regulada por el Código Civil o por la legislación agraria. No obstante, la posesión común a que tiene derecho el titular del dominio, se desdibuja cuando el Estado ocupa un bien por vías de hecho para destinarlo al uso público o al interés público, pues es precisamente tal destinación la que impide la reivindicación de la posesión al

45 BETANCUR JARAMILLO, Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, 7a ed. Señal Editora, Medellín, 2.009, p. 52

46 Una nueva ley, la 446 de 1.998, modificó parcialmente el art. 86 del Código de 1.998. A esa Ley (art. 31) se refiere la Corte Constitucional.

47 C. Const. Sent.T-696/10, expediente T-2641602, Instituto Nacional de Vías –INVIAS– contra el Tribunal Superior de Sincelejo y otros. Magistrado Ponente. Dr. Juan Carlos HENAO PEREZ.

*propietario desposeído, ya que no existe reivindicación incorpórea, de manera que lo que allí cabe es compensar el valor del bien al titular de este, de manera que la misma Corte Suprema ha descartado la aplicación analógica de la restitución ficta, de donde únicamente queda la indemnización a cargo del Estado usurpador, para cuyo efecto existe norma expresa de obligatorio cumplimiento*⁴⁸.

“33. Corolario de lo anterior debe concluirse que por encima del precedente jurisprudencial se impone el principio de legalidad, esto es, la aplicación de las normas legales que asignaron primero con criterio material y, luego, con criterio orgánico, a partir de 1984, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa la competencia de indemnizar por vía de la acción de reparación directa los daños causados a causa de la ocupación permanente de bienes de dominio privado para el desarrollo de trabajos públicos. Aspecto por demás práctico, en razón a que la afectación definitiva del bien al uso público o al interés general impiden la restitución de la posesión material del bien a su original propietario, aspecto que si desnaturaliza y desdibuja la utilidad de la acción reivindicatoria haciéndola inane en el caso concreto”.

Ahora bien, precisando lo relacionado con los casos de ocupación de la propiedad en la jurisprudencia del Consejo de Estado, ésta exige en primer lugar, la prueba de la realización del trabajo público, la prueba de la propiedad del inmueble afectado por éste y, lógicamente, la existencia del daño o perjuicio, cuya indemnización se pretende⁴⁹. De otra parte, el artículo 56 del D.E.2304 de 1.989 ordena deducir del total de la indemnización la suma correspondiente a la contribución de valorización por el trabajo realizado, a menos que ya haya sido pagada.

Además, cuando se condenare a la entidad pública, o a una privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada del inmueble, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio.

La ley 1437 de 2.011, que establece un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en Colombia, respeta en lo fundamental el procedimiento que se viene de examinar. (Art. 140, CPACA)

Conclusiones

1. La obligación indemnizatoria del Estado por daños derivados de trabajos públicos antecedió por casi ochenta años el reconocimiento de principio general de responsabilidad atribuido al Fallo Blanco de 1.972.
2. El régimen de reconocimiento de esa indemnización ha tenido en Francia un particularismo procesal que aún se mantiene. Esa característica ha influido

⁴⁸ Aunque la Corte apenas lo sugiere, el producirse la ocupación con destino al servicio público, el bien afectado adquiere precisamente la naturaleza de bien de uso público, con las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inenajenabilidad. Es ello lo que impide realmente el proceso reivindicatorio sobre el inmueble afectado.

⁴⁹ C. de E. SCA, Secc. Tercera, octubre 2 de 1.986, Exp. 4.731, C.P. Julio César Uribe Acosta. Octubre 26 de 2.000, Exp. 12.170, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

en el derecho colombiano que mantiene aún hoy un tratamiento especial para este contencioso, diferente al del resto de la responsabilidad.

3. La competencia para conocer de los litigios derivados de los daños de trabajos públicos en caso de ocupación de bienes inmuebles, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa ocupación no es susceptible de pretensiones reivindicatorias ante la jurisdicción civil. Tampoco se asimila al procedimiento expropiatorio provisional, vigente en hoy en España.

FUNCIÓN PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO VENEZOLANO

Eduardo Pachano Calderón

Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes, adscrito al Departamento de derecho Público. Especialista en Propiedad Intelectual (ULA-1999). Profesor de Teoría de la Función Pública en el Postgrado en Derecho Administrativo (CIEPRÓL-ULA).

Recibido: 30-11-2013 • Aprobado: 12-12-2013

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

47-58

Resumen

A raíz de la entrada en vigencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública en Venezuela, a las Universidades Públicas venezolanas se les plantea una situación de conflicto por la ausencia de norma jurídica, especialmente en el régimen disciplinario, aplicable a parte de su personal. En este artículo, luego de una revisión sobre la entrada en vigencia de la norma y de la exclusión de aplicación de la misma a buena parte de los funcionarios del sector público, se analiza la particular situación del personal de las universidades públicas nacionales y el rol protagónico que éstas deben asumir para garantizar la autonomía universitaria, garantizada como derecho con rango constitucional.

Palabras clave

Función Pública. Responsabilidad. Universidades públicas. Autonomía universitaria.

Abstract

Following the entry into force of the Statute Law of Civil Service in Venezuela, the Venezuelan public universities are asked a conflict by the absence of rule of law, especially in the disciplinary rules applicable to some of its staff. In this paper, after a review of the effective date of the rule and the exclusion of application of the same to many of the public officials, the particular situation of the staff of national public universities and discusses the role leading to assume that they must ensure university autonomy, as guaranteed constitutional law.

Keywords

Civil service. Responsibility. Public universities. University autonomy.

SUMARIO: I. Una necesaria contextualización. II. Ámbito universitario. III. La aplicación del Estatuto de la Función Pública en las Universidades Nacionales. IV. Conclusión.

I. Una necesaria contextualización

En septiembre de 2002 culminó el proceso de aprobación de las normas que regulan las relaciones entre la Administración Pública y los funcionarios públicos. Estas normas incorporan importantes modificaciones al régimen legal que se venía aplicando con la derogada Ley de Carrera Administrativa, particularmente en lo que corresponde al personal administrativo de las universidades nacionales como sujetos de este régimen funcionarial. Por ello, se plantea una revisión de la situación en la que se encuentran estos funcionarios, partiendo de la de la norma funcionarial general (Ley del Estatuto de la Función Pública) y prestando especial atención a las normas universitarias.

Con el nacimiento de la primera República en Venezuela, se sientan bases con rango constitucional (1811), orientadas a evitar y reprimirlas actuaciones alejadas del deber ser de los *empleados principales en servicio de la Confederación*. El artículo 52 de la primera Constitución venezolana establecía que:

El Senado tiene todo el poder natural, e incidente de una Corte de Justicia para admitir oír, juzgar y sentenciar a cualesquiera de los empleados principales en servicio de la Confederación, acusados por la Cámara de Representantes de felonía, mala conducta, usurpación o corrupción en el uso de sus funciones, arreglándose a la evidencia y a la justicia de estos procedimientos y prestando para ello un juramento especial sobre los evangelios antes de empezar la actuación. (Venciclopedia, 2008)

En la norma transcrita se encuentra el antecedente patrio más remoto mediante el cual se busca garantizar la actuación transparente y honesta de todos aquellos que prestan servicio a la Administración Pública, para lo cual deberán *prestar juramento de fidelidad al Estado*. Se entiende que con ello ha querido nuestro primer constituyente impedir que las desviaciones ocurridas en otras latitudes permearan la naciente Administración. Como ejemplo de la Administración Pública española de la época se diría que “la contaminación política, el enchufismo, el nepotismo y las cesantías, ofrecerán un cuadro desolador de la función pública del momento”. (Jiménez Asensio, 1998, p. 17)

Estas afirmaciones constituyen prueba fehaciente de la histórica asociación que los gobiernos se han empeñado en fortalecer: *función pública y corrupción*; alejando irremediamente a la función pública del verdadero y

necesario papel que juega para permitir un eficaz y eficiente desempeño de la Administración Pública.

De allí deviene la necesidad de establecer a través de la norma constitucional venezolana mecanismos de control sobre la actuación de los funcionarios públicos a fin de garantizar una prestación honesta, eficaz, eficiente, transparente y responsable, tal y como lo establece el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), o en todo caso, se puedan establecer responsabilidades por las actuaciones apartadas de estos principios.

En este sentido, la C RBV establece distintos tipos de responsabilidad, a saber: *Responsabilidad Política de los funcionarios públicos*, que podrá ser declarada por la Asamblea Nacional en ejercicio del control parlamentario consagrada en el artículo 222 de la C RBV; y la “responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o funcionarias del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones”, establecidas en el artículo 285 del mismo texto, en el marco de las atribuciones del Ministerio Público.

Por otra parte, el legislador patrio, dando cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 144 de la C RBV, aprueba, luego de un largo proceso de modificaciones y *vacatio legis*, la *Ley del Estatuto de la Función Pública* (LEFP), normativa que viene a complementar el marco normativo sobre el que se soporta el referido artículo. Sin embargo, esta obligación no fue asumida inicialmente por la Asamblea Nacional, rama del Poder Público a la que le corresponde “Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” (artículo 187.1 C RBV), sino por el Ejecutivo Nacional, en el marco de una Ley Habilitante que le permitía aprobar Decretos con fuerza de Ley hasta el 13 de noviembre de 2001.

El mismo 13 de noviembre de 2001 se publica el Decreto con fuerza de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, que entraría en vigencia luego que transcurrieran cuatro meses desde su publicación, es decir, el 13 de marzo de 2002. Sin embargo, por las múltiples discusiones que se dieron en el ámbito nacional con los distintos Decretos-Leyes aprobados en el marco de aquella habilitante, la Asamblea Nacional aprueba, el 12 de marzo de 2002, es decir, un día antes de la entrada en vigencia del Decreto en cuestión, la LEFP a la que le establece una *vacatio legis* de cuatro meses, que se vencerían el 12 de julio de 2002. El 11 de julio se aprueba y publica una nueva Ley del Estatuto de la Función Pública que entra en vigencia, esta vez, sin *vacatio legis*. Esta última versión fue reimpressa por haberse incurrido en un error material, por lo que la fecha de publicación de la vigente LEFP es el 06 de septiembre de 2002, texto publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.522.

Esta LEFP desarrolla, en Capítulo aparte, las responsabilidades que le son propias a los funcionarios públicos, señalando expresamente que éstos “responderán penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones” (Artículo 79), ratificando la competencia constitucionalmente atribuida al Ministerio Público para intentar las acciones que permitan hacer

efectiva dicha responsabilidad, y recalcando que ello podrá hacerse sin perjuicio del ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares y a otros funcionarios públicos (Artículo 81).

Ahora bien, como quiera que el objeto de este artículo está delimitado por el ejercicio de funciones públicas en el ámbito universitario, para el análisis se tendrá presente tanto la vigente *Ley de Universidades*, publicada en Gaceta Oficial 1429 (Extraordinaria) del 8 de septiembre de 1970, como los principios fundamentales que en materia universitaria establece la Constitución venezolana.

II. El ámbito Universitario

La entrada en vigencia de la LEFP, produce un cambio radical en las universidades públicas nacionales. El párrafo único del artículo primero, establece expresamente que quedarán excluidos de aplicación de esa norma “*Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales*” (Ordinal 9).

Este hecho jurídico se produce bajo unas circunstancias y produce unas consecuencias que se considera conveniente analizar separadamente y de la forma siguiente:

Primero: *El momento histórico de la aprobación de la norma*. Como se comentó anteriormente, el vigente Estatuto es producto de un dilatado proceso iniciado por el Ejecutivo Nacional con el Decreto publicado el 13 de noviembre de 2001, proyecto que fue modificado por la Asamblea Nacional para ser aprobado como Ley el 12 de marzo de 2002. Estas dos versiones tienen en común el hecho de que no se establece de manera expresa los órganos y entes de la Administración Pública que quedarían excluidos de aplicación de dicha norma, aunque fueron concebidas para regular las “relaciones de prestación de servicios entre los funcionarios públicos y la Administración Pública Nacional” (Artículo 3 en ambos casos). (Subrayado propio).

Ahora bien, entre el 12 de marzo y el 11 de julio de 2002 se produce una ruptura, esto es, un cambio paradigmático que reorienta la visión del legislador sobre el papel que debe jugar el Estatuto de la Función Pública y particularmente sobre la determinación de los funcionarios a los que debe (o no debe) incluirse como sujetos de aplicación de esa norma.

En efecto, el primer elemento sobresaliente en la versión del 11 de julio de 2002 es la inclusión, como sujetos arropados por el Estatuto, de las administraciones públicas (además de la nacional) estatales y municipales. En el propio artículo 1º el legislador dispone que esta “Ley regirá las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales (...)”, con lo que se abandona la tesis de una norma exclusiva para ser aplicada en la Administración Pública nacional, tal y como lo contemplaban las versiones anteriores.

Sin embargo, de mayor relevancia para el presente estudio es la incorporación al artículo 1º del Párrafo Único, mediante el cual se excluyen de aplicación del Estatuto a funcionarios públicos de distintas administraciones, dentro de las

cuales se incluye a “9. Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales”, asunto que consecuentemente lleva a un segundo importante aspecto a comentar.

Segundo: *La diferenciación que hace el legislador en la denominación de los excluidos.* La diversidad de funciones de naturaleza variada que debe prestarse en la Administración Pública, ha generado la necesidad de una regulación normativa aplicable a categorías específicas dentro de ésta. Así, la propia clasificación de los poderes y la independencia con que estos están obligados a actuar, hace suponer la intervención de funcionarios con aptitudes específicas que les permita cumplir de manera eficiente con las obligaciones que asumen en esa función pública particular. Esta realidad ha justificado la creación de normas especiales en materia de función pública para los distintos poderes que conforman el Estado.

Estos argumentos se considera que justifican, en parte, la discriminación que hace el legislador en el párrafo único del artículo 1º del Estatuto, cuando excluye de aplicación de la Ley en referencia a un conjunto de personas naturales calificadas en su mayoría como funcionarios públicos, que prestan servicios a esos poderes. En efecto, el citado artículo señala expresamente que:

Parágrafo Único: Quedarán excluidos de aplicación de esta Ley:

1. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Legislativo Nacional;
2. Los funcionarios y funcionarias públicos a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior;
3. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Judicial;
4. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Ciudadano;
5. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Poder Electoral;
6. Los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública;
7. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio de la Procuraduría General de la República;
8. Los funcionarios y funcionarias públicos al servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT);
9. Los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las universidades nacionales (Parágrafo único del Artículo 1 de la Ley del Estatuto de la Función Pública).

Como puede apreciarse, a pesar de que el legislador les considera expresamente excluidos de la aplicación del Estatuto, por existir en la mayoría de los casos legislación sobre el régimen funcional aplicable al caso específico, les considera funcionarios públicos salvo las situaciones establecidas en los numerales 6 y 9 del referido artículo.

Obviamente, al tratarse de personas naturales que prestan servicio a alguno de los órganos o entes de la Administración Pública cumpliendo las condiciones que ha establecido el legislador en el artículo 3 del Estatuto, se está en presencia de un funcionario público. En las relaciones entre la Administración Pública y los obreros y obreras a su servicio, la exclusión obedece a la aplicación de la *Ley Orgánica del Trabajo* (LOT). Sin embargo, en el caso de las universidades

nacionales, el legislador ha omitido la utilización del término “funcionario público”, sustituyéndolo por el de “miembro” de esas instituciones.

Más aún, la negativa del legislador a llamarles “funcionarios» pareciera tener una intención de excluirle de tal consideración. Sin embargo, conviene en todo caso advertir que el legislador se ha referido en este numeral a todas las personas naturales, a excepción del personal obrero que presta servicio a las universidades nacionales, esto es, el personal directivo, docente, administrativo y de investigación.

Siguiendo la definición planteada por el legislador en el artículo 3º del Estatuto de la Función Pública, según la cual “Funcionario o funcionaria público será toda persona natural que en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente”, se desprende lo siguiente:

1. Solo puede ser funcionario la persona física o natural;
2. Se requiere la existencia de un acto administrativo mediante el cual se produzca la incorporación de la persona natural a la función pública;
3. El acto administrativo debe ser dictado por la persona competente. En consecuencia, si no se cumple esta condición el acto será absolutamente nulo, en un todo de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 numeral 4 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (LOPA) y el artículo 26 del Decreto con rango, valor y fuerza de *Ley Orgánica de la Administración Pública* (LOAP). En las Universidades nacionales se da a través de Decreto emanado del Rector, como máxima autoridad administrativa, con la competencia que le atribuye la Ley de Universidades y en ejercicio pleno de la autonomía administrativa que le permite “designar su personal (...) administrativo” (numeral 3 del artículo 9º de la Ley de Universidades);
4. El objeto de la relación será la prestación de un servicio a un órgano o ente de la Administración Pública, en nuestro caso la Universidad;
5. prestador del servicio (funcionario) debe recibir una remuneración por la prestación del servicio;
6. El carácter permanente de la relación, de lo que se desprende, que quien asuma la prestación de un servicio público de manera temporal o como encargado, no tendrá la condición de funcionario.

En consecuencia, aun cuando el Estatuto no les señale expresamente como funcionarios públicos, como sí lo hace con el resto de los sujetos excluidos de aplicación de esa norma, no cabe la menor duda de que los *miembros* del personal administrativo de las universidades nacionales son funcionarios públicos.

Tercero: *La consecuencia de la no aplicación del Estatuto al personal de las Universidades Nacionales*. Al comparar el Estatuto con la Ley de Carrera Administrativa, se observa que el primero amplía el número de funcionarios públicos excluidos de aplicación por esa norma. En efecto, a decir de Fernández (2003):

La LCA (artículo 5) había determinado seis categorías de funcionarios exceptuados de su aplicación. La jurisprudencia, tanto del TCA como de la CPCA, configuró el marco interpretativo de tales exclusiones. Ahora, las exclusiones son más. En efecto, no sólo se refieren a los funcionarios del Poder Legislativo y Judicial, sino también a los funcionarios de los otros Poderes Públicos creados por la Constitución (Ciudadano y Electoral) (p. 7).

Con respecto al personal directivo, debe tenerse en cuenta que, con base al principio de la autonomía universitaria, consagrado ahora con rango constitucional (artículo 109 de la CRBV), las universidades pueden *elegir y nombrar sus autoridades* (consagrado como autonomía administrativa en el artículo 9 de la Ley de Universidades), cuyas competencias están plenamente establecidas expresamente en la propia Ley de Universidades. Dentro de estas competencias, se consagra la potestad de las autoridades universitarias para designar el personal directivo de las distintas dependencias que la conforman (V. gr. la competencia de los Decanos para proponer al Consejo Universitario, previo acuerdo con el Consejo de la Facultad, la designación o remoción de los Directores de las Escuelas, establecida en el Núm. 9 del artículo 67 de la Ley de Universidades).

Por otra parte, el personal docente y de investigación ha contado con un desarrollo normativo impulsado desde las propias instituciones universitarias, en ejercicio pleno de la “Autonomía organizativa, en virtud de la cual podrán dictar sus normas internas” (artículo 9, numeral 1, Ley de Universidades). Estas normas se han recogido a través de los Estatutos del Personal Docente y de Investigación de las distintas Universidades.

La situación compleja se presenta con los miembros del personal administrativo de las universidades nacionales. En efecto, antes de la entrada en vigencia del Estatuto de la Función Pública, todos los procedimientos previstos para la determinación de responsabilidades disciplinarias y la aplicación de las sanciones correspondientes de los miembros del personal administrativo de las universidades nacionales se hacía siguiendo lo pautado por la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de la aplicación de alguna norma interna universitaria que la complementara.

Ahora bien, con la exclusión expresa de este personal en la aplicación del Estatuto de la Función Pública, se generó un vacío al dejar a estas administraciones sin norma específica para aplicar a su personal administrativo, particularmente en el régimen disciplinario. Este hecho ha desencadenado una serie de situaciones irregulares orientadas a llenar la ausencia de norma expresa.

III. La aplicación del Estatuto de la Función Pública en las Universidades nacionales

El vacío de norma expresa aplicable a los miembros del personal administrativo de las universidades nacionales, ha llevado a estas instituciones a *solventar el conflicto* aplicando una norma de la que expresamente se ha excluido de su aplicación a estos funcionarios. En palabras más llanas, las universidades nacionales están aplicando a su personal las sanciones establecidas en una norma que no le es aplicable.

Esta decisión se ha amparado en distintas opiniones jurídicas evacuadas tanto por órganos vinculados al quehacer universitario, como por la Procuraduría General de la República. En efecto, el Consejo Nacional de Universidades (CNU), en Sesión Ordinaria celebrada el 28 de enero de 2003, presentó en su agenda la propuesta de ratificar “las normas que regulan los procedimientos disciplinarios y que se siguen en el Consejo Nacional de Universidades”. A esta Sesión asistió como invitado el Dr. Jesús Caballero Ortiz, quien había realizado un trabajo que orientaba la propuesta hacia la aprobación, por parte de los Consejos Universitarios de cada universidad nacional, de sus propias normas, siguiendo como modelo las normas aprobadas por el CNU. Luego de una detallada explicación y discusión el CNU, “oída la presentación del Dr. Jesús Caballero Ortiz sobre la Normativa general para el personal administrativo de las universidades nacionales”, decidió “aprobar este instrumento como marco de referencia para que cada institución lo adapte a sus particularidades”.

Como se observa, el CNU no hace otra cosa que establecer, en un marco de respeto de la autonomía de cada una de las universidades nacionales, como norma referencial “las normas que regulan los procedimientos disciplinarios y que se siguen en el Consejo Nacional de Universidades”, de manera que, aún y cuando cada institución incorpore modificaciones atendiendo sus necesidades particulares, exista un tratamiento similar en todas estas instituciones.

Por otra parte, en criterio distante al anterior, la Procuradora General de la República en documento relativo a “Opinión sobre el Régimen Disciplinario aplicable al personal administrativo de las universidades nacionales”, enviada al Rector de la Universidad Central de Venezuela el 20 de diciembre de 2002, señaló:

El personal administrativo de las Universidades Nacionales está constituido por funcionarios públicos, en virtud de la naturaleza funcional de la prestación de servicios a dichos entes, de allí que, la exclusión contenida en el artículo 1 de la Ley del estatuto de la Función Pública, no es óbice para la aplicación supletoria del régimen funcional general en materia disciplinaria, en virtud de su expresa reserva legal (p. 10).

El dictamen en cuestión señala que aún y cuando del párrafo único del artículo 1º de la Ley del Estatuto de las Función Pública no ofrece criterio de distinción para la exclusión del personal administrativo de las universidades nacionales, el artículo 2º de esta misma Ley “consagra que sólo por leyes especiales podrán dictarse estatutos para determinadas categorías de funcionarios públicos o para aquellos que presten servicio en determinados órganos o entes de la Administración Pública” (p. 10).

Sin embargo, al mismo tiempo reconoce la competencia de los Consejos Universitarios de las Instituciones de Educación Superior para dictar normas aplicables al personal universitario, en un todo de acuerdo con lo establecido en el numeral 18 del artículo 26 de la Ley de Universidades, el cual establece expresamente que:

Son atribuciones del Consejo Universitario:

(omissis)

18.- Dictar, conforme a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, el régimen de seguros de escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario;

Con base en la norma transcrita, la Procuraduría General de la República concluyó que “el Consejo Universitario puede dictar normas internas en los aspectos detallados en el citado artículo 26, de conformidad con las pautas dictadas por el Consejo Nacional de Universidades, siempre que no invada materias de reserva legal”.

Ahora bien, en la citada opinión, se omite el análisis de particulares situaciones de interés que nos dan una visión distinta a la presentada en ese dictamen. Si se evalúa la Ley de Universidades en su conjunto, las universidades nacionales, en el ejercicio de la autonomía administrativa prevista en el ya citado numeral 3 del artículo 9º, puede (y debe) “elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo”; (subrayado propio); igualmente, a través de los Consejos Universitarios, tienen competencia para “Conocer y resolver de los procesos disciplinarios de remoción de las actividades universitarias no integrantes del Consejo Universitario, cuando hayan incurrido en grave incumplimiento de los deberes que les impone esta Ley” (numeral 11 del artículo 26); y, como se ha dicho antes “Dictar, conforme a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, el régimen de seguros de escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario” (numeral 18 del artículo 26) (subrayado propio).

En consecuencia, si la norma le establece competencia a las universidades para designar su personal, para conocer los procedimientos disciplinarios y para dictar normas relacionadas con los despidos del personal universitario, no puede sino concluirse que corresponde éstas dictar las normas que regulen el régimen disciplinario de su personal administrativo, siguiendo las pautas que a tal efecto ha dictado el Consejo Nacional de Universidades. Lo contrario se apartaría de lo establecido en el artículo 109 de la CRBV que establece expresamente que las “universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y administración (...)”.

De lo anterior se colige el establecimiento de la competencia a través de texto normativo (constitucional en el artículo 109 y legal en los artículos 9 y 26, entre otros), que permite (y obliga) a las universidades nacionales, a través de sus Consejos Universitarios, a crear las normas por las que se regule el régimen disciplinario de su personal administrativo.

Efectivamente, el principio de la competencia definida como la “aptitud legal de los órganos de la Administración, o en otras palabras, es el conjunto de facultades, de poderes, y de atribuciones que le han sido legalmente asignadas para actuar en sus relaciones con los otros órganos del Estado y con los particulares”. (Brewer-Carías, 1984. p. 60), ha sido desarrollado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en cuyo artículo 26 se establece que “Toda competencia atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública

será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos”.

De manera que, cuando se ha señalado que corresponde a los Consejos Universitarios de las universidades nacionales dictar las normas por las que se regule el régimen disciplinario de su personal administrativo, acatando las pautas que a tal efecto haya señalado el Consejo Nacional de Universidades, quiere significarse la imposibilidad que tiene este órgano universitario de relajar o excusarse del cumplimiento de esta competencia. En este sentido, Asprino Salas señala que “La asunción y toma de posesión del cargo público, conlleva como consecuencia necesaria e inmediata el deber de cumplir con las atribuciones que le son asignadas por el ordenamiento jurídico, so pena de incurrir en los supuestos de responsabilidad establecidos por la ley” (2012, p. 12)

IV. Conclusión

En momentos en los que se ha cuestionado permanentemente la vulneración del sagrado principio de la Autonomía Universitaria, –garantía fundamental que permite a estas instituciones una enseñanza inspirada “en un definido espíritu de democracia, de justicia social y de solidaridad humana, (...) abierta a todas las corrientes del pensamiento universal” (artículo 4° de la Ley de Universidades)–, se considera que corresponde a estas casas de estudio realizar un esfuerzo importante para impedir que estos ataques provengan de lo interno.

La inactividad que se ha generado a lo interno de los Consejos Universitarios de las universidades nacionales, –aún en los casos en los que se haya discutido sobre el asunto, sin la consecuente aprobación de las normas requeridas–, lleva a plantear la posibilidad de determinación de responsabilidad, por omisión, de quienes integran estos cuerpos colegiados. Sin embargo, más allá de plantear el tema de la responsabilidad administrativa o disciplinaria, los integrantes de los Consejos Universitarios de las universidades nacionales tienen una responsabilidad de orden moral con quienes les han permitido, a través del voto, llegar a ocupar esos puestos de representación.

Estas acciones permitirán, además de la creación de un sistema propio (autonómico), un marco normativo que garantice la aplicación integral del sistema funcional universitario, contrario a lo que pudiera presentarse en la actualidad, con la aplicación conveniente¹ de una norma *supletoria* en materia de función pública.

Las universidades nacionales deben asumir las atribuciones que se les ha conferido, esto es, ejercer la autonomía consagrada, como hemos dicho, con rango constitucional. Aún y cuando la norma que se apruebe sea el resultado de calcar el Estatuto de la Función Pública o las normas que regulan los

¹ Si bien se ha recurrido a la aplicación del Estatuto de la Función Pública, como norma supletoria (pese a la exclusión) de los funcionarios administrativos, esta aplicación se hace en lo relacionado con el régimen disciplinario. Sin embargo, no suele aplicarse en los procesos de selección, concurso público, evaluación del desempeño y régimen de personal contratado de quienes prestan servicio en estas instituciones públicas.

procedimientos disciplinarios y que se siguen en el Consejo Nacional de Universidades (aprobadas por el CNU como normas marco), estas deben ser el resultado del ejercicio democrático y soberano del órgano competente para dictar las normas internas de cada institución: el Consejo Universitario.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

Daniel Alfredo Graterol Araque

Abogado. Especialista en Derecho Administrativo UCAB. Summa Cum Laude. Profesor invitado en Derecho Administrativo ULA, UCAB.

Recibido: 22-11-2013 • Aprobado: 15-12-2013

Revista Tachirensis de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

59-74

Resumen

El presente ensayo, tiene por objetivo el estudio de la responsabilidad patrimonial resarcitoria del Estado frente a los ciudadanos que resulten agraviados por el ejercicio de la función legislativa, que configura la denominada “Responsabilidad del Estado Legislador” o también llamada “Responsabilidad del Estado derivada de Actos Legislativos”. A través de nuestra investigación, nos proponemos estudiar los fundamentos que consagraron la institución, su configuración en la Constitución venezolana, las formas en que se produce tanto por acción como por omisión, los órganos que la ocasionan y las condiciones coetáneas para su procedencia. Finalmente, de manera general serán analizados tanto el mecanismo procesal y su tramitación jurisdiccional, así como el contenido de la respectiva sentencia de condena económica producto de la responsabilidad legislativa decidida a favor de los sujetos afectados.

Palabras clave

Supremacía Constitucional. Responsabilidad Patrimonial. Función Legislativa. Órganos. Control. Responsabilidad por Acción. Responsabilidad por Omisión. Requisitos. Pretensión Procesal. Procedimiento. Sentencia Condenatoria.

Abstract

This essay aims to study the state liability for damages to citizens that are aggrieved by the exercise of the legislative function, which forms the so-called “Responsibility State Legislator” or also called “State Responsibility derived from Legislative Acts”. Through our research, we will study the fundamentals that enshrined the institution, its configuration in the Venezuelan Constitution, the ways in which occurs either by action or omission, the organs that cause it and the contemporary conditions for its origin. Finally, in general will be analyzed both the procedural mechanism and judicial proceedings, and the content of the judgment of conviction economic product of legislative responsibility decided in favor of affected individuals.

Keywords

Constitutional Supremacy. Patrimonial Responsibility. Legislative Branch. Organs. Control. Responsibility for Action. Liability for Failure. Requirements. Litigation claim. Procedure. Conviction.

SUMARIO: I. Fundamentos de la responsabilidad del Estado Legislador. II. Configuración Constitucional. III. Formas de responsabilidad del Estado Legislador. IV. Condiciones concurrentes para la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. V. Mecanismo jurisdiccional aplicable y sustanciación del procedimiento de responsabilidad legislativa. VI. Consideraciones finales.

I. El fundamento de la responsabilidad del Estado legislador

La consagración de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado producto de su función legislativa, no ha sido tarea fácil. Fueron múltiples los argumentos y explicaciones que negaron su reconocimiento, especialmente apoyados en el dogma de que la ley constituía un acto de la soberanía y lo propio de la soberanía era imponerse a todos sin que pudiese reclamar de ella alguna compensación. Se sostuvo que la ley no podía considerarse como injusta, ni mucho menos el Parlamento culpable. El legislador podía solamente apreciar, de acuerdo a la naturaleza y gravedad del daño, de acuerdo a las necesidades y los recursos del Estado, si él debía acordar esta compensación, y por tanto el órgano judicial estaba impedido de concederla en su lugar, máxime que reconocer derecho a indemnización implicaría paralizar la tarea legislativa debido a las enormes cuantías que habrían de pagarse a los hipotéticos afectados siendo que el programa social del Estado no debía detenerse en consideración a intereses individuales.

Esta tesis denegatoria, logró ser superada fundamentalmente en razón de la implementación del control de las leyes a la luz de la supremacía constitucional y, a ella debe sujetarse toda actuación del Poder Público incluyendo el órgano legislador¹. También, su superación se debe a que la ley, aunque general, es susceptible que en su aplicación no incida en igual medida sobre todas las personas, sino que solo puede ocasionar un daño o perjuicio especial a unos pocos, quienes no están constitucionalmente obligados a soportarlo; y además, como bien afirma el maestro Marienhoff, no sería concebible un Estado de Derecho “irresponsable” pues implicaría un contrasentido².

Es por ello que en la actualidad, lo imprescindible de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, estriba en la imputabilidad y reparación económica del daño que sufran los particulares causado por la actividad o inactividad de cualesquiera de los órganos que integran el Poder Público, al

¹ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid 1982, p. 63. También, ARAGÓN REYES, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1998, p. 99.

² MARIENHOFF, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires 1997, p. 720.

tiempo que constituye una garantía de protección de los ciudadanos frente al ejercicio del Poder Estatal.

Así, no cabe duda que la responsabilidad del Estado sea contractual o extracontractual, por situaciones lícitas o ilícitas, por acción u omisión, existe independientemente se derive de función Legislativa (responsabilidad del Estado Legislador), Administrativa (responsabilidad patrimonial de la Administración Pública) o Jurisdiccional (responsabilidad del Estado-Juez), dado que siempre y atendiendo a la Teoría de la Organización del Poder del Estado, sus órganos que actúan lo hacen en su nombre³. De esta manera, el principio, es el de la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por cualquier actividad de sus órganos⁴, aun cuando ésta sea legítima; de allí que, como señala Ortiz, se trata de una institución de base multipolar: principio-valor-derecho⁵, es, ante todo, un principio general del Derecho; pero coetáneamente, uno de esos valores superiores inherentes a todo Estado de Derecho, y un derecho inherente a la persona humana integrante de cualquier sociedad democrática y de justicia.

En este sentido, el Poder Público en su labor Legislativa debe ser, en la distribución de funciones del Estado Democrático, Social, de Derecho y de Justicia, el encargado de elaborar normas que desenvuelvan los preceptos pautados constitucionalmente que requieren tal proceder, para de esta manera, asegurar la eficacia del proyecto constitucional recogido como una serie de aspiraciones y anhelos del pueblo, que agrupan a un conjunto de valores e ideas que deben traducirse en un determinado contenido material en la Constitución. Lo anterior nos conduce inexorablemente a señalar que el legislador está sometido al imperio del Texto Constitucional como Ley Fundamental y Ley Suprema del ordenamiento jurídico del Estado—Lex Superior— como “*norma normarum*” según apunta García de Enterría⁶, y por lo tanto, todos sus actos deben seguir la misma suerte (Artículo 7 Constitucional), debiendo responder íntegramente por la daños que sufran los ciudadanos a causa de la actividad o inactividad en la aprobación de leyes.

II. Configuración constitucional

Estando plenamente aceptado, que el funcionamiento del órgano legislativo puede originar daños y perjuicios a los ciudadanos en los mismos términos que los demás órganos del Estado. Sin embargo, en Venezuela el Texto Constitucional

³ Al respecto véase, GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización*. Lecciones de Derecho Administrativo. Editorial Marcial Pons, Madrid 2001. También, Santi Romano en Fragmentos de un Diccionario Jurídico. Buenos Aires. 1964.

⁴ Principio de responsabilidad integral del Estado, sostenido en sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 9 de octubre de 2001, caso: Hugo Betancourt. Así también lo sostuvo la Sala Constitucional en sentencia N° 1469 de 6 de agosto de 2004, caso: Viuda de Carmona.

⁵ ORTÍZ ÁLVAREZ, Luis. “La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Venezuela”. Congreso Internacional de Derecho Administrativo en homenaje al Prof. Luis H. Fariás Mata. Tomo I. *Publicaciones UCAB*. Caracas 2006, p. 311.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Editorial Civitas. Madrid 1994, p. 264.

de 1999 adolece de una norma específica que establezca la responsabilidad resarcitoria del Estado Legislador. Sus artículos 30, 49.8 y 140 solo establecen en forma expresa la institución de la responsabilidad patrimonial imputable al Estado por violaciones de Derechos Humanos, así como al Estado-Juez y al funcionamiento de la Administración Pública.

Naturalmente, que la no consagración literal del Estado Legislador en nuestra Ley Fundamental, jamás podrá ser considerado un obstáculo para afirmar que la responsabilidad patrimonial del Estado proveniente de la función legislativa tiene su fundamento en la misma Constitución, gracias a una interpretación en conjunto de sus principios, valores y normas matrices, o como señala Carrillo, se obtiene de la interpretación integral de las disposiciones generales de responsabilidad estatal consagradas en los artículos 2, 6 y las referidas al principio de igualdad ante las cargas públicas consagrado en los artículos 1, 2, 19, 21, 133, 299, 311 y 316⁷.

En respaldo a lo anterior, la Exposición de Motivos de la Constitución es clara al manifestar la intención subjetiva que tuvo el Constituyente de 1999 sobre esta materia: *Se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, **legislativas**, ciudadanas o electorales, de los entes públicos, incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones.*

La responsabilidad patrimonial del Estado dada su innegable naturaleza constitucional, implica que el ejercicio de la función estatal legislativa, respete la Constitución en su integridad y consecuentemente se resarza, indemnice, compense o restituya económicamente al particular (víctima) de un daño cometido por el Estado derivada de su labor legislativa, víctima que no se encuentra obligada jurídicamente a soportarlo, y que ha visto lo suyo menoscabado o lesionado en forma tal que la Constitución ni lo ha previsto ni lo consiente o admite⁸.

En ese orden de ideas, de acuerdo a la distribución y organización del Poder Público del Estado venezolano consagrado en la Constitución, la función de legislar en los Municipios corresponde según el artículo 175 constitucional por órgano del Concejo Municipal; en los Estados se le asigna en razón del numeral 1 del artículo 162, por órgano del Consejo Legislativo de los Estados, y en la República conforme al numeral 1 del artículo 187 constitucional, se le atribuye por órgano de la Asamblea Nacional. Adicionalmente, y por disposición de Leyes

7 CARRILLO ARTILES, Carlos. "Reflexiones sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y los efectos temporales de las sentencias". IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública. Editorial Jurídica Venezolana. CAJO. Caracas, 2012. p. 422.

8 URDANETA SANDOVAL, Carlos. "El Estado venezolano y el fundamento de su responsabilidad patrimonial extracontractual por el ejercicio de la función legislativa a la luz de la Constitución de 1999". *Revista de Derecho Constitucional* N° 5. Editorial sherwood. Caracas, 2001. p. 252.

Especiales, también encontramos al Cabildo Distrital del Alto Apure en su condición de órgano legislativo del Distrito Alto Apure⁹, así como el Cabildo Metropolitano de Caracas como órgano legislativo distrital donde rige un sistema de gobierno a dos niveles, siendo que este órgano legislativo actualmente cuenta con una potestad legislativa reducida y compleja de desenmarañar, en razón de que la Asamblea Nacional es el órgano legislativo del Distrito Capital¹⁰, además, cada municipio que integra el Distrito Metropolitano de Caracas tiene su propio órgano legislativo (Concejo Municipal), y por si fuera poco, también el Consejo Legislativo del estado Miranda tiene potestad legislativa sobre sus municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre quienes forman parte del Distrito Metropolitano de Caracas junto al Municipio Libertador.

En todo caso, lo que interesa al tema bajo estudio, es que la actividad o inactividad legislativa desplegada por cada uno de los mencionados órganos es susceptible de generar responsabilidad extracontractual quienes constituirían el sujeto pasivo ante una eventual demanda contencioso administrativa de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, es importante saber distinguir entre la Responsabilidad del Estado Legislador y la Responsabilidad Administrativa del Estado que dimana de un órgano legislativo por el ejercicio de función o actividad administrativa. Al respecto, debemos acotar que en Venezuela la función administrativa no es privativa y exclusiva de los entes y órganos de la Administración Pública; sino que su ejercicio también se atribuye a los órganos Jurisdiccionales y Legislativos en todos sus niveles de distribución territorial. Por tanto, en el supuesto que algún órgano legislativo produjese un daño en la esfera jurídica subjetiva de los particulares en el ejercicio de función No Legislativa sino Administrativa¹¹. En este caso, estaríamos en presencia de una responsabilidad de la Administración Pública generada por el órgano legislador, la cual encuadraría correctamente dentro del artículo 140 de la Constitución de la República.

III. Formas de responsabilidad del Estado legislador

La responsabilidad del Estado venezolano ocasionada por el ejercicio de la función legislativa a través de los antes nombrados órganos legisferantes, se trata de una responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual, la cual únicamente puede producirse en virtud de su principal tarea de hacer leyes, y se nos presenta de dos formas: **Por Acción** y **por Omisión**.

⁹ Artículo 14 de la Ley Especial que crea el Distrito Alto Apure. Gaceta Oficial N° 37.326 de 16 de noviembre de 2001.

¹⁰ Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital. Gaceta Oficial N° 39.156 de 15 de abril de 2009.

¹¹ Las funciones parlamentarias pueden ser representativas, deliberativas, financieras y presupuestarias, legislativas de control, de dirección política, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación, entre otras. Al respecto véase, Berlín Valenzuela. *Derecho Parlamentario*. Fondo de cultura económica. México, 1994.

1) Responsabilidad Legislativa por Acción

En este primer supuesto, se trata de un responsabilidad legislativa que deriva de un hacer (un *facere*). Se presenta cuando ha sido promulgada alguna ley por alguno de los distintos órganos legislativos, de la que se han derivado daños o perjuicios para un particular o un sector de la población. En principio, se trata de todas aquellas leyes en sentido formal, es decir, que han sido aprobadas conforme al proceso de formación de leyes efectuado por los respectivos cuerpos representativos y deliberantes en ejercicio de su función legislativa que le es propia. Así tenemos, que inicialmente la responsabilidad patrimonial del Estado por acción legislativa, procede en los casos de leyes o normas declaradas inconstitucionales, caso en el cual el fundamento de dicha responsabilidad extracontractual es el funcionamiento anormal de la actividad legislativa del Estado. En este caso, es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia quien se encarga de manera exclusiva y excluyente de declarar la inconstitucionalidad del acto legislativo por disposición expresa de los numerales 1 y 2 del artículo 336 de la Constitución, y numerales 1 y 2 del artículo 25 la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ). En ese sentido, en el supuesto que la Sala declare la nulidad de ley con efectos *ex nunc* (hacia el futuro), no se materializaría la responsabilidad por funcionamiento anormal del Legislador. Por el contrario, en caso de nulidad de ley con efectos *ex tunc* (hacia el pasado), podría materializarse la responsabilidad por funcionamiento anormal o por falta de la actividad legislativa¹².

No obstante, a pesar del carácter general de la ley, debe tenerse presente que ello no implica que su aplicación sea igual para todos; solo el grupo de personas cuya situación fáctica se ajuste a la hipótesis contemplada por el legislador se verá beneficiado o perjudicado por ella, lo cual, justamente vendría a determinar la legitimación activa frente a una eventual pretensión de condena patrimonial. Es por ello que, en estos casos, la anticonstitucionalidad de la ley debe enfocarse desde una perspectiva más sustancial o de fondo, que desde una perspectiva formal. Las leyes no son inconstitucionales en todas sus posibles interpretaciones, sino solamente en alguna de ellas.

Aunado a lo anterior, es una realidad que dado lo heterogéneo de la composición del cuerpo legislativo (Diputados y Concejales con perfiles y cualidades de la más variada índole que convergen en un mismo órgano legislativo), quienes han sido electos mediante sufragio popular; los legisladores no siempre están en capacidad de juzgar jurídicamente la inconstitucionalidad de una ley, o bien, en casos extremos se suponen poseedoras de un poder legislativo ilimitado e incontrolado. Precisamente, para estos casos existen las comisiones técnicas de legislación, que en todo tiempo deben ser consejeros jurídicos de los representantes populares del respeto inexpugnable de la Constitucionalidad, así como también de la debida observancia de las normas

¹² Ejemplo de ello, tenemos que la Sala Constitucional en sentencia de 29 de enero de 2013, anuló los artículos 56 letra h, 95 cardinal 12, y 78 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, decisión con efectos hacia el pasado (*ex - tunc*) desde el 14 de octubre de 2005, al considerarlos violatorios del régimen de reserva legal estatutario y de seguridad social consagrado en el Texto Constitucional de 1999.

de técnica legislativa en la correcta elaboración y redacción de los textos legales. En consecuencia, cuando la Sala Constitucional declare la inconstitucionalidad de una ley, el Estado venezolano tiene que necesariamente asumir la responsabilidad de reparar los daños causados por el funcionamiento anormal del órgano legislativo. Ello no significa que la Sala Constitucional deba entrar en el análisis de los elementos necesarios para que opere la indemnización económica por parte del Estado. Sin embargo, como señala Haro, la Sala Constitucional no solo puede, sino que en su papel fundamental de garante del respeto de la constitucionalidad, debería pronunciarse en general sobre la responsabilidad del Estado Legislador sin que ello afecte al fallo de incongruencia positiva. Esa declaratoria será entonces vinculante para el órgano Contencioso Administrativo que deba conocer de las demandas de contenido patrimonial por responsabilidad del Estado Legislador¹³.

Y por si fuera poco, como señala Ortíz, la responsabilidad del Estado Legislador no es exclusivo bajo el régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal (leyes inconstitucionales, si estas producen daños, incluso los más leves y los más generales), sino que también existe bajo el régimen de responsabilidad por sacrificio particular o sin falta (leyes constitucionales, que a pesar de su generalidad y de su conformidad con la carta fundamental, en su aplicación ocasionan daños anormales y especiales)¹⁴. Por tanto, podemos señalar que la regla de la responsabilidad del Estado por actos legislativos, no es exclusivo de las leyes o normas inconstitucionales o inválidas como en principio pudiera pensarse, ya que no solamente ellas pueden ocasionar daños sino que también las leyes constitucionales o leyes válidas, a pesar de su conformidad con la norma suprema, en su aplicación pueden generar consecuencias dañosas que los afectados no están obligados a soportar en razón del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Precisamente, el inicio de la juridización de la responsabilidad del Estado en su función Legislativa, surgió gracias a una actividad legítima decidida en 1938 por el Consejo de Estado francés en el Arrêt La Fleurette por transgresión el principio de igualdad ante las cargas públicas (funcionamiento normal o sin falta)¹⁵, que luego terminó afianzándose con el Arrêt Caucheteux de 21 de

13 HARO, José Vicente. “La declaratoria de responsabilidad del Estado Legislador y la jurisdicción constitucional: Una breve reflexión más allá de los paradigmas”. *Revista de Derecho Constitucional* N° 5. Editorial sherwood. Caracas, 2001. p. 126. Por su parte, la Sala Constitucional en sentencia N° 1043 del 31 de mayo de 2004, caso: Omisión Legislativa sobre la Ley Orgánica del Poder Municipal, dejó entrever lo siguiente: La desobediencia de la Asamblea Nacional no tiene sanción jurídica directa en la Constitución, pero sí podría dar lugar a eventuales declaratorias de responsabilidad.

14 ORTÍZ ÁLVAREZ, Luis. *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*. Editorial jurídica venezolana. Caracas 1995, p. 186.

15 La Ley francesa de 29 de junio de 1934, aprobada para proteger la producción láctea, prohibió la fabricación y venta de cualquier crema sustitutoria que no proviniera precisamente de la leche, lo que obligó a la sociedad Productos Lácteos La Fleurette, a cesar en su actividad económica generada por la fabricación de la crema «Gradine» elaborada con leche y otros productos. Debido al silencio de esa Ley acerca del tema indemnizatorio, el Consejo de Estado francés entendió que “no puede descartarse la indemnización de los perjuicios especiales que derivan del ejercicio del poder público”. No obstante, cabe destacar que ya en julio de 1906 el mismo Consejo de Estado había dictado el Arrêt Compagnie de Joudreville reconociendo el derecho a la

enero de 1944 y más tarde con el Arrêt Boyero de 25 de enero de 1963. En Venezuela, podemos decir que la responsabilidad del Estado Legislador por Acción (por hacer legislación legítima), se remonta a la Ley de Marzo de 1854 aprobada durante el gobierno del Presidente José Gregorio Monagas (1851-1855) que declaró la abolición de la esclavitud. Dicha ley histórica, en su mismo texto garantizaba el pago anticipado y resarcitorio a los amos de los esclavos liberados. Igualmente, podemos referirnos a la Ley que reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos del 29 de agosto de 1975 (conocida como Ley de Nacionalización de la Industria Petrolera), la cual expresamente otorgaba indemnización a las empresas concesionarias petroleras afectadas por la estatalización de la actividad de hidrocarburos.

Ahora bien, en España, por ejemplo, según Garrido Falla la sentencia del Tribunal Supremo del 11 de octubre de 1991 vino a sentar el criterio que existían tres vías que originaban la obligación del Estado de resarcir los daños por responsabilidad legislativa por acción, esto es: 1) Por tener contenido expropiatorio; 2) por violación de la Constitución; y, 3) por exigencia de la equidad¹⁶.

En el caso venezolano, como ya lo indicáramos, la responsabilidad legislativa puede provenir a través de la vigencia de leyes válidas que afectan o califican de dominio público bienes que antes no lo eran. Ejemplo de ello, podemos encontrarlo en la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural la cual establece que cuando la preservación de bienes que integran el Patrimonio Cultural de la República, implique una limitación que desnaturalice los atributos del derecho de propiedad, su titular podrá reclamar al Estado la indemnización correspondientes. Asimismo, en materia de ordenación y planificación urbanística, según la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, puede ocurrir que una Ordenanza Municipal de rezonificación extinga los atributos del derecho de propiedad sobre determinado inmueble urbano configurándose un supuesto similar al de las denominadas expropiaciones legislativas, esto es, cuando leyes afectan de tal modo el derecho de propiedad que conlleva a su extinción¹⁷. De

indemnización a los contratistas mineras del Estado que por el hecho de legislaciones nuevas, sufriesen cargas nuevas e imprevistas.

¹⁶ GARRIDO FALLA, Fernando. “A vueltas con la responsabilidad del Estado legislador: Las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991 y de 5 de marzo de 1993”. *Revista Española de Derecho Administrativo digitalizada (REDA-CD)*. También, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Segunda Edición. Civitas. Madrid 2000, p. 59.

¹⁷ La Sala Constitucional en sentencia de 24 de febrero de 2006, caso Municipio Baruta, señaló: “Se aprecia que las limitaciones urbanísticas en principio no vacían de contenido el derecho de propiedad, ni implican en los supuestos de la delimitación de la zonificación la inexistencia de tal derecho que conlleve a la reserva o cesión del referido inmueble, lo que pudiera proceder en ese caso, como bien se expuso ante un cambio de rezonificación, es la procedencia de la garantía indemnizatoria por la responsabilidad patrimonial”. De igual manera, la Sala Política Administrativa de la otrora Corte Suprema de Justicia, en el caso Promociones Terra Cardón C.A. –Medanos de Coro-, de enero de 1994, había reconocido la indemnización ocasionada por responsabilidad patrimonial del Estado por sus actuaciones conforme a ley, cuando coactivamente en materia urbanística se obligara a los particulares a ceder su derecho de propiedad, por constituir un sacrificio intolerable del interés individual al interés colectivo, sin que fuese necesaria la declaratoria previa de inconstitucionalidad del acto generador del daño.

igual manera acontece, con aquellos actos legislativos que declaran la estatalización de bienes, mediante los cuales el Estado retoma y monopoliza actividades económicas, como sucedió a través de la Ley Orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento¹⁸, así como con la actividad de Suministro de Combustibles Líquidos mediante la Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos¹⁹.

1.a) Órganos que pueden generar la Responsabilidad Legislativa por Acción

Los órganos cuya actividad sería susceptible de generar responsabilidad legislativa por acción, en principio serían todos aquellos órganos que dictan leyes, es decir los cuerpos representativos y deliberantes en ejercicio de la función legislativa que les es propia (Asamblea Nacional, Consejos Legislativos Estadales, Concejos Distritales y Concejos Municipales). Sin embargo, es preciso señalar que, no solo los órganos legislativos pueden dictar leyes que hipotéticamente generan responsabilidad patrimonial para el Estado venezolano. También, es susceptible de configurarse la responsabilidad patrimonial legislativa, a través de los Decretos con Rango y Valor de Ley que sean dictados por el Presidente de la República, mediante Ley Habilitante autorizada por la Asamblea Nacional de acuerdo al artículo 203 Constitucional²⁰. En este supuesto, el titular de la potestad de legislar continua siendo el órgano legislativo nacional y sobre él es que recae la responsabilidad, a pesar de la habilitación temporal que constitucionalmente ha sido delegada al Ejecutivo Nacional (legislador habilitado) para legislar sobre determinadas materias.

Asimismo, la responsabilidad legislativa puede ser consecuencia de un Tratado Internacional aprobado mediante ley por la Asamblea Nacional de acuerdo a los artículos 154 y 187 numeral 18 de la Constitución. Incluso, la responsabilidad puede provenir del Derecho Comunitario o de normativas adoptadas en el marco del Derecho de Integración Latinoamericana, por ejemplo: Comunidad Andina de Naciones (CAN)²¹, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²²,

18 Dictada por el legislador habilitado, publicada en Gaceta Oficial N° 5886 Extraordinario, de 18 de junio de 2008.

19 Gaceta Oficial N° 39.019 de 18 de septiembre de 2008.

20 En Venezuela, se ha hecho frecuente la delegación legislativa vía habilitante a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, así tenemos, la Ley Habilitante de 13 de noviembre de 2000 que abarcó 6 grandes materias y permitió al Presidente de la República dictar 49 Decretos Leyes. Luego, la Ley Habilitante de 1 de febrero de 2007 que abarcó 11 materias y permitió al Ejecutivo Nacional durante 18 meses dictar 65 Decreto Leyes. Posteriormente, la Ley Habilitante de 17 de diciembre de 2010 para solventar emergencia por las lluvias que dejaron a miles de familias damnificadas, el Presidente de la República dictó 46 Decretos Leyes, incluyendo leyes de suma importancia para la nación, entre ellas la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, así como la reforma del Código Orgánico Procesal Penal.

21 Parafraseando a Jorge Luis Suárez, la CAN es una organización supranacional que detenta en cualquiera de sus órganos, la atribución del ejercicio de competencias de un grupo de países – entre ellos Venezuela- sobre materias específicas, en aras de un interés común y en la que sus decisiones serán aplicadas en forma inmediata y directa tanto a los Estados como a los ciudadanos, siendo que los órganos comunitarios pueden obligar y coaccionar en el mínimo indispensable a los Estados miembros. El Derecho Administrativo en los Procesos de Integración: La Comunidad Andina. FUNEDA. Caracas 2005.

Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en este último Venezuela como miembro pleno a partir de 31 de julio de 2012; ello en función de que sus normativas vigentes y futuras son de aplicación directa, preferente y forman parte del ordenamiento jurídico venezolano según lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución, al producirse una normativa por dichos órganos internacionales que materialicen perjuicios o sacrificio particular a algún ciudadano o grupo de ciudadanos y que constituya una violación al principio de igualdad frente a las cargas públicas²³.

2) Responsabilidad Legislativa por Omisión

Este segundo supuesto se trata de una responsabilidad legislativa que deriva de un no hacer (non facere). En sentido jurídico-constitucional, omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. Las omisiones legislativas, representan una de las figuras jurídicas como objeto del control concentrado de la constitucionalidad ejercido por la Sala Constitucional según dispone el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución y numeral 7 del artículo 25 de la LOTSJ, y consisten en la falta de desarrollo por parte de los órganos que ejercen la función legislativa, durante un determinado tiempo que vulnera los plazos explícitos y plazos razonables para el dictado de todas aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación²⁴ (omisión total o absoluta), o que siendo dictadas oportunamente se trata de una ley incompleta que no cumple a plenitud con el mandato constitucional (omisión parcial o relativa)²⁵.

Por tanto, la omisión legislativa, sea absoluta o parcial, representa otro de los supuestos de responsabilidad patrimonial por causa del legislador negativo, remiso, pasivo o negligente en legislar. Al respecto, la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución de 1999, exige que la Asamblea Nacional, en un lapso de dos años, legisle sobre todas las materias relacionadas con la Constitución, dándole prioridad a las leyes orgánicas de pueblos indígenas, educación y

22 Artículo 12 del Tratado Constitutivo de UNASUR: (...) Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos...

23 SUÁREZ MEJÍAS, Jorge Luis. "El contencioso andino de la responsabilidad patrimonial de los Estados: El caso Sofaven". Congreso Internacional de Derecho Administrativo en homenaje al Prof. Luis H. Fariás Mata. Tomo II. *Publicaciones UCAB*. Caracas 2006, p. 363.

24 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La Inconstitucionalidad por Omisión*. Civitas. Madrid. 1998, p. 81. También véase a SAGÜES, Néstor. *La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro. Inconstitucionalidad por Omisión*. Editorial Temis. Bogotá. 1997.

25 La Sala Constitucional maneja un criterio bastante amplio en la definición y formas de omisión legislativa anticonstitucional, en sentencia de 4-08-2003 caso: *Hernán Escarrá*, señaló: "La omisión consiste en el incumplimiento de un acto, conducta, negativa de una autoridad ordenada por la Constitución, sea ella total o parcial y que, para que proceda, basta que se constate la falta de cumplimiento de la actividad prevista, motivo por el cual la Sala le es indiferente que ella haya o no comenzado a realizarse, siendo lo importante que lo prevenido en la Constitución, no ha culminado".

fronteras. Se trata de un plazo explícito para legislar por mandato constitucional que debe computarse de acuerdo al artículo 4 del Código Civil.

No obstante, entorno a los plazos expresos para legislar se ha producido un serio escollo ocasionado por la naturaleza del régimen parlamentario bajo el cual funcionan los órganos legislativos venezolanos, que se encuentra vinculado al Principio de Libertad de Configuración del Legislador que alude al margen de maniobra temporal y material que ostenta el titular del Poder Legislativo para articular el programa constitucional, fundado en una libertad política con un amplio ámbito y que impide que se desnaturalice el respectivo órgano²⁶, así como al régimen de toma de decisiones y votaciones dentro de los parlamentos. En efecto, la Sala Constitucional en sentencia N° 2073 del 04 de agosto de 2003, a propósito de la omisión legislativa, señaló:

El régimen parlamentario, en muchas oportunidades, exige la toma de decisiones por mayorías calificadas y no por mayorías absolutas o simples; y cuando ello sucede (lo que incluso puede ocurrir en el caso de la mayoría simple), si los integrantes de la Asamblea no logran el acuerdo necesario para llegar a la mayoría requerida, la elección no puede realizarse, sin que ello, en puridad de principios, pueda considerarse una omisión legislativa, ya que es de la naturaleza de este tipo de órganos y de sus votaciones, que puede existir disenso entre los miembros de los órganos legislativos nacionales, estatales o municipales, y que no puede lograrse el número de votos necesarios, sin que pueda obligarse a quienes disienten, a lograr un acuerdo que iría contra la conciencia de los votantes. Desde este ángulo no puede considerarse que existe una omisión constitucional que involucra la responsabilidad de los órganos aludidos en el artículo 336.7 constitucional.

Sin embargo, luego de más de una década de vigencia del Texto Constitucional de 1999, resulta inadmisibles argumentar la tesis de los plazos razonables para legislar, y de ese modo pretender justificar la omisión o mora legislativa anticonstitucional que aun existe en la Asamblea Nacional sobre determinadas materias, como sucede con la ausencia de aprobación de una Ley de Hacienda Pública Estatal que por mandato de la Disposición Transitoria Constitucional Cuarta, Numeral 6, debió ser aprobada dentro del primer año contado a partir de la instalación de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, tal y como sucede con la responsabilidad legislativa derivada de leyes inconstitucionales o inválidas, también ocurre con la posibilidad de reparación del agravio o daño producido por la omisión legislativa. La responsabilidad se encuentra supeditada hasta tanto la Sala Constitucional

26 Acerca de esta institución, el Tribunal Constitucional español en sentencia de 29 de noviembre de 1988, señaló: “No es igual la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno como titular del poder reglamentario con la ley, y que la función de legislar no puede entenderse como una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través de la representación parlamentaria”. Citada por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La Inconstitucionalidad Por Omisión*. Civitas. Madrid. 1998, p. 168.

sentencie la omisión legislativa inconstitucional (absoluta o parcial) del órgano legisferante. De allí que, aún siendo ostensible la inactividad del legislador en dictar determinada ley de desarrollo constitucional (caso Ley de Hacienda Pública Estatal), solo podrá intentarse la demanda de responsabilidad patrimonial siempre y cuando exista una sentencia previa de la Sala Constitucional que declare la omisión legislativa.

Es una vez sentenciada la omisión que estaríamos en presencia de un hipotético hecho de responsabilidad subjetiva extracontractual por falta o funcionamiento anormal generada por la inactividad legislativa susceptible de compensación integral para los afectados, siendo a partir de este momento en que se podrá iniciar el proceso administrativo de responsabilidad patrimonial contra el respectivo órgano incurso en mora legislativa²⁷.

IV. Condiciones concurrentes para la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador

Siguiendo a Badell²⁸, la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado por causa del legislador, requiere la concurrencia de varias condiciones: 1) La existencia de una lesión que derive de la actividad legislativa por acción o por omisión. 2) La existencia de un daño cierto y efectivo que los afectados no están obligados a soportar, es decir, un daño actual y no meramente potencial, posible o hipotético, indiferentemente si el daño deviene de un acto legislativo constitucional o inconstitucional. Cuando la ley sea inconstitucional, corresponderá así declararlo por la Sala Constitucional, pero de todas formas habrá que indemnizar los daños que causó la aplicación de la ley (cosa que no ocurrió en Venezuela con la Ley sobre Vagos y Maleantes). 3) Que el daño sea apreciable en dinero; puede ser patrimonial en el sentido que se englobe dentro de las garantías de la propiedad privada (leyes de carácter expropiatorio). También puede comprender toda lesión al particular, a su capacidad de trabajo, siempre que sea apreciable pecuniariamente, por ejemplo las decisiones que se plantearon en torno a la ley que estableció la edad de jubilación forzosa de los

27 Ejemplos de declaratorias de omisiones legislativas sentenciadas por la Sala Constitucional en contra de la Asamblea Nacional, el caso PROVEA de 2-03-2005, en el que previa acción de inconstitucionalidad, se declaró la omisión, ordenándole a la Asamblea que en un plazo máximo de 3 meses, preparara, discutiera y sancionara una ley sobre la materia de Seguridad Social o en su defecto, estableciera un régimen transitorio que solventara la situación lesiva al derecho constitucional a la seguridad social consagrado en el artículo 86. Esta decisión, además, tuvo como novedad que decretó una medida cautelar declarando la vigencia del régimen derogado hasta tanto el órgano legislativo nacional dictara la nueva ley. También, el caso Henrique Iribarren contra la omisión legislativa por la no aprobación del Código de Ética del Juez, en sentencia de 18 de mayo de 2006, en la cual se declaró la Omisión Legislativa de la Asamblea Nacional, fijándole la Sala un plazo de un año al órgano legislativo para que realizara las consultas necesarias con todos los sectores del país. Sin embargo, no fue sino hasta el 30 de julio 2009 cuando la plenaria de la Asamblea Nacional sancionó el Código de Ética del Juez venezolano y la Jueza venezolana, publicado en Gaceta Oficial de 6 de agosto de 2009.

28 BADELL MADRID, Rafael. "La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución de 1999 y su recepción en la jurisprudencia del tribunal supremo de justicia". El derecho público a los 100 números de la *revista de Derecho Público 1980-2005*. Editorial jurídica venezolana. Caracas 2006, p. 157

funcionarios públicos en España, o en Venezuela con la reforma de la Ley del Trabajo se propende desde el punto de vista humanitario, garantizar mayor tiempo de disfrute de descanso y recreación al trabajador a través de la reducción de la jornada de trabajo concediendo dos días continuos de descanso semanal a partir de mayo de 2013, sin embargo, esta normativa en su aplicación colateral, representaría para cierto grupo de trabajadores *la pérdida* durante un día de la semana del beneficio de alimentación que de manera habitual es compensado económicamente mediante el pago del llamado ticket de alimentación, al existir ahora un día menos de labor semanal. 4) Que el perjuicio causado sea especial e individualizado, es decir que se haya afectado a un grupo determinado de individuos y no un daño general, pues no habría posibilidad de reparación, precisamente por la misma generalidad. Debe existir, entonces, un sacrificio especial. 5) Que exista una relación de causalidad, esto es, una relación directa, entre el daño causado y la actividad legislativa sea por acción o por omisión. 6) Que la actividad prohibida o suprimida o la situación afectada por el móvil legislativo no hayan sido contrarias a la salud, a la moralidad o al orden público, nadie podría pretender la tuición de la ley suprema, ya que ésta no puede proteger derechos patrimoniales cuando de su ejercicio resulta un uso inmoral o contrario a la salud del pueblo. Por eso no se puede reclamar indemnización cuando la ley prohíbe por ejemplo: la fabricación de productos industriales nocivos para la salud en general de la población.

V. Mecanismo jurisdiccional aplicable y sustanciación del procedimiento de responsabilidad del Estado legislador

El mecanismo jurisdiccional para obtener la reparación económica del daño ocasionado por la responsabilidad del Estado Legislador, por acción u omisión²⁹, lo constituye la demanda de contenido patrimonial, que no es otra cosa que las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público³⁰, la cual debe sustanciarse siguiendo el procedimiento normado en la Sección Primera del Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La legitimación pasiva ante una hipotética demanda de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado Legislador venezolano, por acción u omisión, recaería exclusivamente en la República por órgano de la Asamblea Nacional, en los Estados por órgano de los respectivos Consejos Legislativos Estadales, en los Municipios por órgano de los Concejos Municipales y en los Distritos Especiales por órgano de sus Concejos Distritales. La competencia jurisdiccional para conocer de estas demandas patrimoniales corresponde a los

29 “Las reclamaciones indemnizatorias originadas en silencios legislativos pueden hacerse valer, pero según las reglas sustantivas y procesales de la responsabilidad patrimonial del Estado”. Véase a CASAL, Jesús María. *Fundamentos de Justicia Constitucional en la Nueva Carta Magna*. Constitución y Justicia. UCAB. Caracas 2002, p. 455.

30 TORREALBA S., Miguel Ángel. *Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. FUNEDA. Vol. II. Caracas 2011, p. 303.

órganos que conforman la jurisdicción contencioso administrativa, verbigracia: Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, quienes llevarán a cabo el proceso de cognición en primer y segundo grado de jurisdicción, atendiendo a la cuantía de la demanda estimada sobre la base de la Unidad Tributaria que esté vigente para el momento de su presentación. Es de tener en consideración, que en caso de las demandas patrimoniales contra la Asamblea Nacional y los Consejos Legislativos Estadales, previamente, será obligatorio agotar el Antejudio Administrativo de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y artículo 36 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, so pena que sea declarada Inadmisible. Mientras que en el caso de los Concejos Municipales, la demanda podrá intentarse en forma directa ante el órgano jurisdiccional competente por la cuantía, sin necesidad de agotar el antejudio administrativo debido a que no es un privilegio procesal establecido expresamente en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, así como en ninguna otra norma expresa del ordenamiento jurídico a favor de los municipios³¹.

De resultar comprobados durante el proceso de cognición todos los elementos concurrentes que demuestren la responsabilidad del Estado Legislador, y dada la naturaleza de la pretensión procesal, la decisión dictada en este procedimiento ha de ser inexorablemente una sentencia condenatoria a través de la cual se exigirá al respectivo órgano legislativo el cumplimiento de obligaciones de dar (pago de cantidades de dinero) como compensación económica integral a favor del justiciable demandante, quien no está jurídicamente obligado a soportar el daño infligido a consecuencia de la actividad o inactividad, lícita o ilícita que le ha ocasionado el Estado venezolano por intermedio de su función legislativa.

VI. Consideraciones finales

En Venezuela existe la institución de responsabilidad extracontractual del Estado Legislador, tanto bajo régimen de la responsabilidad patrimonial sin falta o por funcionamiento normal que aunque sean leyes constitucionales, en sus efectos colaterales pueden ocasionar daños anormales y especiales; como por el régimen de responsabilidad patrimonial por falta o funcionamiento anormal que se deriva tanto de las leyes inconstitucionales, como también de las omisiones relativas o absolutas de legislación oportuna.

No obstante, de poco sirve configurar la responsabilidad del Estado Legislador, si no se construye un sistema de Control Judicial Efectivo por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, que le den eficacia, de lo contrario se estaría consagrando una institución sin sentido y sin efectividad. Para tal propósito, es fundamental que los juzgadores tengan en consideración, y con predominio de la aplicación de normas de Derecho Público, que el Estado, en ejercicio de su función legislativa, debe resarcir oportuna e integralmente los

³¹ Criterio sentado por la Sala Constitucional en sentencia N° 1331 de 17 de diciembre de 2010, publicada en Gaceta Oficial N° 39.598 de 20 de enero de 2011.

daños que genera a los particulares afectados por sus actos u omisiones, sean lícitas o ilícitas, siendo que el fundamento normativo responde a los principios de la supremacía constitucional y de legalidad, máxime que la declaratoria judicial de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador constituye una garantía de protección de los ciudadanos frente al ejercicio del Poder Público Legislativo.

De allí que, como señala Garrido Falla: *una vez más tendremos que recordar los viejos principios: que el Estado mande...pero que pague!*

RESPONSABILIDAD DE LOS CONSEJOS
COMUNALES COMO ENTIDADES REGULADAS
POR LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Carlos Gutiérrez

Abogado. Exjuez Superior Contencioso
Administrativo del Estado Táchira.

Recibido: 16-12-2013 • Aprobado: 8-1-2014

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

75-81

Resumen

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, resulta prudente analizar en el marco de la responsabilidad en el derecho público, las actuaciones de los Consejos Comunales. Tales actuaciones son muy diversas, de las cuales, no se pretende mediante el presente resumen entrar en detalles con cada una de ellas, mas bien, el objeto es dejar abierto el debate general de la gran responsabilidad que deviene de un poder dado a estas comunidades organizadas.

Palabras clave

Consejos Comunales. Responsabilidad. Derecho Público.

Abstract

With the enactment of the Organic Law of the Administrative Jurisdiction, it is prudent to take part of the responsibility in public law, the actions of Community Councils. Such actions are very different, of which it is not intended by this summary into detail with each of them, rather, the object is to leave open the general debate of the great responsibility that comes from a power given to these communities organized

Keywords

Community Councils. Liability. Public Law.

SUMARIO: I. Los Consejos Comunales y la Jurisdicción Contencioso Administrativa. II. Del procedimiento y órgano jurisdiccional competente. III. De la debida actuación de los Consejos Comunales

I. Los Consejos Comunales y la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa¹, resulta prudente analizar en el marco de la responsabilidad en el derecho público, las actuaciones de los Consejos Comunales. Tales actuaciones son muy diversas, de las cuales, no se pretende mediante el presente resumen entrar en detalles con cada una de ellas, mas bien, el objeto es dejar abierto el debate general de la gran responsabilidad que deviene de un poder dado a estas comunidades organizadas.

El artículo 7, numeral 4 de la referida ley, preceptúa que están sujeto al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa “*Los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en funciones administrativas*”; dicha disposición, unifica por primera vez en nuestra legislación el control jurisdiccional de las actuaciones emanadas de este tipo de entidades.

Conforme a lo anterior, y concatenado con lo dispuesto en el artículo 2 de Ley Orgánica de los Consejos Comunales², se pudiera definir que dichas entidades son de Derecho Público y están integrada por “*(...) instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos,(...) que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades*”.

En este sentido, observamos que el legislador patrio da un carácter especial a este tipo de organizaciones, ya que en una primera óptica, le atribuye funciones propias de gobierno (comunitario), emanación de actos, ejecución de proyectos y planes estratégicos para el desarrollo de los diferentes lugares en la que este tipo de entidades se encuentren establecidas y del mismo modo, en una segunda óptica, estableció un régimen legal que regula y controla dichas atribuciones (solo cuando actúen en funciones administrativas).

Precisamente, ese carácter especial reconocido, merece el análisis debido, ya que de dichas actuaciones o ejecuciones, pudieran verse afectado particulares

¹ Publicada en la Gaceta Oficial Nro. 39.447 de fecha 16 de junio de 2010, y reimpressa por error material en la Gaceta Oficial Nro. 39.451 de fecha 22 de junio de 2010.

² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.335, de fecha veintiocho 28 de diciembre de 2009.

en cualquiera de sus bienes o derechos y en consecuencia, determinarse la responsabilidad patrimonial de los Consejos Comunales como entidades de derecho público.

Ahora bien, resulta prudente ver hasta donde es esa línea de alcance de las facultades encomendadas a este tipo de entidades, ya que en la actualidad, resulta un hecho público, notorio y comunicacional que ese rol protagónico que presentan, no se limita por las enunciadas en las leyes de la República, sino que por deducciones de determinados órganos y entes de la Administración Pública, se les ha transferido atribuciones de peso en áreas estratégicas de desarrollo económico, educativo, social y cultural, sin dejar por fuera la participación en la administración de la justicia penal³.

Dentro de las múltiples atribuciones legales establecidas a estas entidades, queremos hacer énfasis en una que por ser muy simple, no escapa su nivel de importancia y precisamente su carácter netamente administrativo; tal atribución es la conferida en el artículo 29, numeral 10 de la referida Ley Orgánica de los Consejos Comunales la cual, atribuye a estos de “*Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencias de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del consejo comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente*”.

La constancia de residencia constituye un documento requerido en la mayoría de los trámites civiles y administrativos de un particular habitante en una comunidad y, la posible limitación en la entrega de la misma acarrea graves consecuencias a ese particular que requiere dicha constancia.

Basta con solo ir a un banco para abrir una cuenta ó solicitar un crédito; ó una autoridad civil para contraer matrimonio o requerir un permiso o patente; ó un ente u órgano administrativo para requerir un trámite legal (como las garantías de permanencias ante el Instituto Nacional de Tierras, entre otros); en todos estos casos mencionados, impera la necesidad de contar como *conditio sine qua non* de ese instrumento (constancia de residencia) emanado por los Consejos Comunales.

Ahora bien, podemos deducir que en la actualidad la actuación *per se* de dichas instancias son debidas y abocadas a prestar un servicio de apoyo en el marco de descentralizar las funciones ordinarias de los órganos y entes que integran el Poder Público tradicional. No obstante, podrán existir ocasiones en que la actuación de estas cause un daño que pudiera sufrir un particular.

Basados en la atribución señalada de emitir constancias de residencias, podemos establecer un caso hipotético que se negaré u omite la entrega de ese instrumento, aun cuando ese particular solicitante, ostente todos los elementos necesarios para el otorgamiento del mismo, verbigracia, que viva en la zona, que sea una persona de conducta intachable, conocido por la comunidad, etc.

³ Ello con ocasión a la reforma del Código Orgánico Procesal Penal aprobado en Consejo de Ministros el 15 de junio de 2012 mediante decreto Nro. 9.042 con rango, valor y fuerza de ley, por el Presidente de la República, mediante Ley Habilitante otorgada por la Asamblea Nacional en fecha 17 de diciembre de 2010, para hacer frente a los efectos de las lluvias que afectaron al país en noviembre de 2010 y que vencía el 17 de junio de 2012. El Tribunal Supremo de Justicia le otorgó carácter de orgánico y constitucional, el 15 de junio de 2012. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 6.078, de fecha 15 de junio de 2012.

Tal circunstancia afectaría la esfera de desarrollo personal y mas allá el libre desenvolvimiento personal consagrado en el artículo 20 constitucional y la posibilidad de materializarse un daño en cualquiera de sus bienes o derechos.

Dicha negativa u omisión de entregar la referida Constancia de Residencia, limitaría la posibilidad de que ese particular pudiera realizar un trámite como los mencionados anteriormente; de allí que, en este hecho hipotético, se abre la brecha de solicitar el respectivo resarcimiento de esa situación jurídica infringida, del probable daño causado ó instar a la respuesta debida, materializándose así, la disposición legal preceptuada en el mencionado numeral 4 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, entendido que dicha Jurisdicción es la idónea para controlar dichos actos u omisiones, correspondería ahora determinar que procedimiento y que órgano jurisdiccional sería el competente dentro de la estructura organizativa establecida en la referida ley, para conocer del requerimiento de estos.

II. Del procedimiento y órgano jurisdiccional competente

Previo a las consideraciones de este punto, resulta prudente determinar la esfera en la cual actúan dichas entidades, es decir, bajo qué línea esta atribuida esa función a los **consejos comunales**; y es que resulta muy necesario indicar su fuente de actuación, ya que allí precisamente se encuentran los elementos formales que fijan el régimen aplicable (procedimiento y órgano jurisdiccional).

Así las cosas, podemos preguntarnos ¿Los **consejos comunales** actúan bajo un interés individual o colectivo?; a todas luces podría inferirse la negativa de la actuación individual, debido a que la propia denominación de esta entidad reviste un carácter dado a una comunidad, a un colectivo, es decir, a lo público. De allí que, el actuar de éstos va dirigido a un servicio público.

Basados en esa simple deducción, se aclara en principio, el panorama de aplicación procedimental y el elemento material competente para el conocimiento de las reclamaciones por omisión, demora o deficiente prestación de un servicio público prestado por un **consejo comunal**; el cual, nos es más que el establecido en la Sección Segunda, Capítulo II de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, es importante resaltar que este procedimiento es una innovación en el ordenamiento jurídico venezolano⁴ y que si bien, en el presente resumen no será objeto de análisis, vale la exhortación a profundizar las grandes bondades que el legislador incluyó al establecer un procedimiento rápido, sin formalismo⁵, con amplias facultades para el juez que lo instruye⁶ y que busca resarcir una

⁴ Tal innovación a la luz del artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁵ En los procedimientos por reclamos de omisión, demora o deficiente prestación de servicio público, no se requiere asistencia de abogados, conforme a lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁶ El Juez de Municipio con competencia Contencioso Administrativo, podrá decretar medidas cautelares de oficio y multar entre cincuenta (50) y cien (100) unidades tributarias al prestador de servicio que no entregue el informe oportunamente, ello de conformidad a lo establecido en el artículo 67 de la referida ley.

reclamación por omisión, demora o deficiente prestación de un servicio público dado por un **consejo comunal**, siempre y cuando esa reclamación no tenga un contenido patrimonial o indemnizatorio⁷; no obstante hay que advertir que la inclusión de peticiones de contenido patrimonial, no impedirá que el tribunal de curso exclusivamente a las acciones mencionadas.

Determinado el procedimiento aplicable, resulta evidente a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que el competente para conocer de estas reclamaciones son los Juzgados de Municipio⁸, no obstante, entra el debate cuando esa reclamación reviste un carácter estrictamente de resarcimiento pecuniario por un daño causado por la actuación del **consejo comunal**.

De allí que, tal como se indicó al principio del presente análisis o resumen, el objeto es dejar abierto el debate general de la gran responsabilidad que deviene de un poder dado a estas comunidades organizadas.

III. De la debida actuación de los consejos comunales

Conforme a lo señalado en los puntos anteriores, queda determinado que evidentemente los **consejos comunales** son entidades de derecho público ratificando así las aseveraciones de Brewer-Carias⁹, quien agregó que “(...) *adquieren su personalidad jurídica con su registro ante la respectiva Comisión Local de Planificación del Poder Popular*”.

En base a ello, su actuar debe ir en concatenación a los principios dispuestos en el artículo 141 Constitucional, que establece: “(...) *está al servicio de los ciudadanos (...) y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad (...)*” y, del artículo 3 de la citada Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que señala: “(...) *participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género (...)*”.

La actuación a espaldas de dichos principios, acarrea consecuencias fatales y debe insistirse en que el poder implica una gran responsabilidad, por ello, no solo se trata de la exigencia permanente de derechos por parte de estas entidades (lo cual es muy común observarlos en los medios de comunicación social), sino que se deben a un colectivo que requieren que ese servicio, aval o requerimiento atribuido por ley o por disposición de un órgano o ente de la Administración, se cumpla sin dilaciones o cuestiones subjetivas que pudiera afectar el ámbito del particular.

⁷ De acuerdo a lo establecido en el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁸ En atención a lo establecido en el artículo 26, concatenado con la disposición transitoria sexta de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁹ Véase Allan R. BREWER-CARIAS, Víctor HERNÁNDEZ MENDIBLE, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, 2010, pp. 42-43.

En todo caso, si se genera un daño por parte de estas entidades y agotado los procedimientos correspondientes, podrá generarse la responsabilidad de estos y en consecuencia, deberán resarcir el daño causado, conforme lo dispuesto en el artículo 140 Constitucional, a saber: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública”*.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR FUNCIONAMIENTO ANORMAL EN MATERIA TRIBUTARIA

José Amando Mejía Betancourt

Abogado de la UCAB. Doctor de la Universidad de París (II). DSUP en Finanzas Públicas. DSUP en Derecho Administrativo. DSUP en Derecho Comercial. De la Universidad de París (II). Miembro de la Sociedad de Legislación Comparada de París. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Profesor y Coordinador de la Maestría en Gerencia Tributaria de la Empresa en la Universidad Metropolitana. Profesor invitado de la UCAT.

Recibido: 15-12-2013 • Aprobado: 15-1-2014

Revista Tachirensis de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

83-113

Resumen

En el estado actual del Derecho Tributario, como dicen los franceses, es evidente la falta de garantías específicas frente a las actuaciones de la Administración Tributaria. Existe un desarrollo legislativo del principio de la legalidad, pero no hay posibilidad efectiva de exigir la responsabilidad frente a las constantes actuaciones de la Administración Tributaria generadoras de daños a los particulares. No hay jurisprudencia relevante en la materia ni tampoco una cultura en el contribuyente de reclamar la responsabilidad de la Administración.

Palabras clave

Responsabilidad. Administración Tributaria. Funcionamiento. Anormal

Abstract

In the current state of the tax law, as the French say, there is a lack of specific guarantees regarding the actions of the Tax Administration. A legislative development of the principle of legality, but there is no real opportunity to demand accountability from the continuing activities of the Tax Administration generating damage to individuals. No relevant case law nor a culture in the taxpayer claiming the responsibility of the Administration.

Keywords

Liability. Tax Administration. Operation. Abnormal.

SUMARIO: I. Introducción. II. La responsabilidad objetiva de la Administración Tributaria. III. Régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración Tributaria. IV. La inactividad de la Administración Tributaria. V. Los medios frente a la inactividad de la Administración Tributaria. VI. La responsabilidad por tardanza en la resolución de peticiones pendientes. VII. La responsabilidad derivada por la actividad de la Administración Tributaria. Conclusiones.

I. Introducción. Alcance de la responsabilidad de la Administración Tributaria

El tributo es una obligación constitucional de todos y se percibe comúnmente que su cumplimiento genera un daño patrimonial, sin embargo no genera responsabilidad esa ablación en el patrimonio del contribuyente porque es legítima. Por ello, el Derecho al referirse al tributo no lo trata propiamente como un daño legal que es autorizado por Ley y que se reparte por igual entre todos los ciudadanos y habitantes del país. El Derecho administrativo lo trata como una legítima operación de gravamen, que tiene una incidencia negativa en la posición del administrado, que amplía su situación pasiva, que parte del principio de licitud constitucional¹ cuando ella dispone que “toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley”². El ejercicio de la potestad ablatoria real que como el tributo consiste en una transferencia coactiva no expropiatoria, constituye una actividad administrativa de limitación de derechos, por ello de coacción, que crea un supuesto de incidencia de la actuación administrativa sobre las situaciones jurídicas de los administrados.

Esta figura del tributo como una prestación forzosa real, se expresa en deudas dinerarias exigibles previo un acto administrativo de liquidación, de manera que del deber de contribuir que tienen todos para el sostenimiento de las cargas públicas establecido en la Constitución deriva una actividad administrativa que se caracteriza por la coacción, para forzar el deber de contribuir, es decir, de realizar la prestación forzosa pecuniaria por el contribuyente mediante el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Luego es claro el deslinde entre, por una parte, del deber de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas establecido en la Constitución y que es objeto del derecho tributario material y, por el otro, de la actividad de la Administración encaminada a lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que está rigurosamente regulado

¹ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. “*Curso de Derecho Administrativo*”. Tomo II. Thompson – Civitas. Madrid. 2006. Pág. 114.

² Constitución. Art. 133.

por el Derecho tributario formal³ que se encarga de mantener el equilibrio, de ahí su importancia, entre la obligación de contribuir y los derechos fundamentales del ciudadano. Queda claro pues que el tributo es una carga que debe soportar el ciudadano y que la Administración Tributaria realiza una actividad de recaudación de dichos tributos.

Hay que tener en cuenta que la actividad de coacción⁴ en sí misma no es generadora de responsabilidad siempre que se ajuste a la legalidad, pero su despliegue ilícito puede involucrar la responsabilidad administrativa, de aquí proviene la importancia del principio de la legalidad en la actividad administrativa de coacción particularmente relevante en materia tributaria. Es claro que el principio de la legalidad cubre de legitimidad el daño que puede producir el tributo en el patrimonio del contribuyente y que la actividad de recaudación no genera responsabilidad a la Administración pública, de manera que bajo la cobertura de la legalidad, la actividad de coacción de la Administración es legítima y no puede producir un daño resarcible. La exacción fiscal con lo que ella comporta de daño al patrimonio del contribuyente tiene entonces una protección constitucional y legal, con ello, lo que queremos dejar claro, que no es aquí donde se produce el hecho antijurídico que genera el daño que se debe reparar, sino en el accionar ilegítimo de la Administración cuando despliega su actividad.

La importancia de la actividad de recaudación a los efectos de la responsabilidad de la Administración pública es entonces evidente. El Derecho administrativo tributario desarrolla el régimen jurídico formal de cumplimiento de la obligación tributaria que consiste en una prestación forzosa y la actividad de la Administración que está encaminada a obtener del contribuyente una prestación pecuniaria en dinero. Por ello, es tan importante en esta materia el sometimiento de la Administración tributaria al principio de la legalidad, pues la actividad misma de coacción en que ella consiste roza de manera muy expresiva y real con los derechos fundamentales del contribuyente, particularmente con el derecho de propiedad, tan es así, que la Constitución ha consagrado el principio de que “ningún tributo puede tener efecto confiscatorio”⁵.

Precisamente para cubrir la responsabilidad al Estado legislador de la que pudiera acarrearle por dictar leyes tributarias, estas tienen que someterse a principios constitucionales estrictos⁶ y por su parte, la Administración tributaria debe someterse igualmente en la realización de sus actividades a la estricta legalidad para garantizar y cuidar su responsabilidad. Una cosa es pues la responsabilidad del Estado en función legislativa al dictar la Ley tributaria y otra la responsabilidad que se puede derivar del ejercicio de sus potestades y de la actividad administrativa de recaudación de los tributos.

3 O Derecho Administrativo Tributario.

4 Según la famosa trilogía de Jordana de Poza la actividad de la Administración pública se puede clasificar en actividad de prestación de servicios públicos, la actividad de fomento de iniciativas de los particulares y la actividad de coacción como el poder legítimo de la Administración pública para imponer a los administrados el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

5 Constitución. Art. 317.

6 Básicamente los siguientes principios: Legalidad; consentimiento al tributo; igualdad ante las cargas públicas; progresividad; capacidad contributiva.

II. La responsabilidad objetiva de la Administración Tributaria

La responsabilidad del Estado es completa, abarca la responsabilidad por actos legislativos y tratados internacionales, la responsabilidad por el funcionamiento de la Administración de Justicia y la responsabilidad de la Administración Pública. Nosotros nos vamos a concentrar en estudiar específicamente la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Tributaria.

Esa responsabilidad del Estado se conoce como una responsabilidad objetiva, en el sentido de que ella no tiene en cuenta las condiciones del autor del daño con lo cual nada hay que buscar en la culpa como fundamento de la responsabilidad, ni tampoco hay que buscar la realización de una falta generadora de la responsabilidad. Para llegar a este concepto de la responsabilidad objetiva el Derecho ha realizado un largo recorrido en la teoría de la responsabilidad del Estado hasta llegar al estado actual del Derecho constitucional venezolano, donde se reconoce expresamente la responsabilidad objetiva de la Administración Pública en estos términos: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”⁷.

En particular nos vamos a referir aquí a la responsabilidad extracontractual, pues si bien la Administración Tributaria como cualquier otra tiene relación contractual con los administrados en el cumplimiento de sus actividades⁸, con la presencia del contrato se establece el contenido resarcitorio. Mientras que la responsabilidad extracontractual de la Administración Tributaria, que es la que nos interesa, tiene que ver directamente con el conjunto de actividades que ella realiza con el objeto de recaudar los tributos y que consiste en una actividad administrativa de coacción encaminada a exigir de los contribuyentes una prestación pecuniaria forzosa.

Además, deliberadamente dejamos de lado la responsabilidad que le corresponde a la Administración Tributaria Aduanera, para ocuparnos de ella en otro lugar y porque ella además de encargarse de la recaudación de los tributos de esta especie, realiza el manejo y administración del territorio y del servicio público aduanero, lo que la ubica en una situación distinta a la Administración Tributaria ordinaria que solo se ocupa de la gestión y recaudación de los tributos internos⁹. Nos concentraremos en este trabajo en reflexionar sobre la actividad de recaudación de la Administración Tributaria y la responsabilidad objetiva que puede acarrear su ejercicio.

La actividad de recaudación, a que se refieren las Leyes reguladoras de la actividad financiera del Estado y el COT¹⁰, constituye la típica actividad de la Administración tributaria encaminada a cobrar y percibir la prestación pecuniaria,

⁷ Constitución. Art. 140.

⁸ Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria. Art. 4 n° 38, 41, 43.

⁹ Código Orgánico Tributario (COT). Art. 121 n° 1. Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (LEY SENIAT). Art. 4 n° 7.

¹⁰ COT. Art. 121 n° 1.

producto del cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes. Es la función de cobro de los distintos tributos.

En la actividad de recaudación podemos hacer una distinción, inspirada en el viejo y permanente principio de finanzas públicas de la separación entre liquidadores y receptores de los ingresos tributarios¹¹. Por una parte, podemos diferenciar una actividad de hacer encaminada a que el contribuyente realice la prestación forzosa en que el tributo consiste y tiene el fin de que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias y en definitiva pague el tributo. Es la actividad para la cual la Administración Tributaria aplica todas sus otras potestades: de determinación, liquidación y percepción de la deuda tributaria; de fiscalización; formal; de personería del fisco; sancionatoria; con el objeto de lograr el cumplimiento por el contribuyente de la obligación tributaria. La Administración Tributaria despliega aquí, una actividad de ordenación de todos los elementos que concurren a propiciar el cumplimiento de la obligación tributaria, y genera para ello todos los dispositivos jurídicos necesarios, formales y procedimentales, para permitir que el contribuyente formalice el cumplimiento de su obligación tributaria. Ella realiza directamente una actividad ordenadora del cumplimiento de la obligación tributaria que podemos llamar actividad de ordenación de la recaudación.

Por otra parte, la actividad de recaudación comprende la percepción del monto pecuniario, a cargo de la Administración Financiera del Sector Público, en particular por el Servicio de Tesorería. Se trata de la actividad de captación de ingresos¹², donde el Servicio de Tesorería tiene la función de percibir los ingresos públicos nacionales¹³. Podemos llamarla actividad de percepción de la recaudación, y, en ella, participa directamente, la Administración Financiera¹⁴.

En la teoría general de la responsabilidad patrimonial de la Administración tributaria, nos vamos a referir a aquellos aspectos que nos parecen relevantes, ya que, si bien es perfectamente referencial o reportable al régimen jurídico general donde no hay diferencias mayores de contenido, la especialidad tributaria plantea situaciones que ofrecen particularidades que permiten ampliar la reflexión sobre el tema. Así, por ejemplo, dado que la Administración Tributaria realiza una actividad típica de coacción administrativa, su quehacer está muy estrechamente delimitado legalmente y su proceder debe someterse de manera estricta a los procedimientos administrativos establecidos, además de ser la actividad de recaudación de impuestos una que genera un permanente intercambio e interacción con el contribuyente y dado que debido a los intereses pecuniarios de las partes en juego, se requiere de parte de la Administración tributaria la realización de su actividad con la mayor diligencia posible particularmente en el cumplimiento de los procedimientos establecidos. De donde aparece la importancia que tiene en esta materia la inactividad de la Administración como fuente de la responsabilidad patrimonial por los daños que pueda producir su pasividad.

11 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP). Arts. 117 Y 118.

12 LOAFSP. Art.2.

13 LOAFSP. Art. 107.

14 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (LOAFSP)

La tendencia contemporánea mundial es la de la constitucionalización de la responsabilidad objetiva, en el sentido de que los particulares tienen derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración. La Constitución española establece: “Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”¹⁵. En esta disposición se observa que la responsabilidad nace al margen de toda idea de culpa o ilegalidad; que la responsabilidad es independiente del dolo o culpa de las autoridades, funcionarios y agentes del poder ejecutivo.

La configuración de la responsabilidad objetiva para la Administración aparece en el artículo 140 de la Constitución venezolana, cuando establece que el Estado responde de toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública. Este concepto responde a un criterio de justicia conforme a la cual los daños causados a los particulares por el funcionamiento y las actividades de la Administración no deben ser soportados individualmente por los afectados, sino por la colectividad a través de la propia Administración. De manera que, configurada legal y jurisprudencialmente la responsabilidad patrimonial del Estado de forma objetiva, cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de la Administración Tributaria debe ser indemnizada, lo que significa que el daño o perjuicio originado al particular en sus bienes o derechos puede ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración. Configurada en forma objetiva la responsabilidad de la Administración es indiferente entonces que la actuación de la Administración sea normal o anormal, pues es suficiente para admitirla que se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. De manera que la responsabilidad patrimonial puede derivar de cualquier acto o hecho enmarcado dentro del funcionamiento de la Administración Pública por lo que los elementos que configuran la responsabilidad administrativa son que ella constituye una responsabilidad directa y objetiva. En este sentido “las Administraciones públicas responderán directamente, cualquiera que hubiese sido el grado de culpabilidad en que pudiera haber incurrido la persona física –autoridad, funcionario, agente- en su actuación. Los afectados por el daño no tendrán que establecer disquisiciones en orden a la culpabilidad de la persona física a la que pudiera imputarse inmediatamente la actuación, sino que podrán exigir directamente a la Administración pública las correspondientes indemnizaciones, pues frente a las Administraciones públicas tendrán derecho a ser indemnizados”¹⁶.

El fundamento de la responsabilidad objetiva tiene dos perspectivas una, el principio de la igualdad ante las cargas públicas de manera que no se puede

¹⁵ Constitución española. Art. 106.2.

¹⁶ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 136.

exigir al particular que soporte el daño porque se altera este principio, es decir se produce una ruptura del mismo y, la otra, que el particular no tiene el deber jurídico de soportar la carga. Veremos de seguidas el problema de la responsabilidad del Estado respecto a su acción administrativa y como se ha planteado la teoría de la responsabilidad para vencer la resistencia de los poderes públicos a perder su inmunidad.

III. Régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración Tributaria

Como bien dice la doctrina española, “la Administración responde de toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos que implique un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que sea imputable a la propia Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin referencia alguna a la idea de culpa, siempre que medie entre el hecho o acto determinante del daño y éste una relación de causalidad”. Y que en definitiva solo hace falta “una actividad administrativa –por acción u omisión–, un resultado dañoso y relación de causa a efectos entre aquella y éste, incumbiendo la prueba a quien reclama”¹⁷. Los diferentes aspectos que conforman el cuadro del régimen jurídico de la Administración tributaria son los siguientes.

a. El daño y la lesión patrimonial.

El daño habrá de ser efectivo, evaluado económicamente e individualmente con relación a una persona o grupo de personas. Siempre que la valoración del daño sea inequívoca, así como la relación de causalidad entre la lesión y funcionamiento normal o anormal de la Administración Tributaria. “La lesión constituye un perjuicio antijurídico, no por la forma de producirse el perjuicio, sino en sí misma, porque el titular del bien o derecho “no tiene el deber jurídico de soportarlo, aunque el agente que lo ocasione obre el mismo con toda licitud». Y así se ha aceptado por la generalidad de la doctrina española y americana de habla española”¹⁸.

b. El hecho generador de la responsabilidad y las actividades determinantes del daño

En el funcionamiento de la Administración tributaria, aquellas actividades determinantes del daño que las podemos llamar actividades administrativas generadoras de responsabilidad, constituyen el hecho generador de la responsabilidad, las cuales pueden ser tanto hechos jurídicos como materiales.

El hecho generador de la responsabilidad es el funcionamiento de la administración que puede ser normal o anormal sin falta o con falta. El

¹⁷ Martín REBOLLO. Citado por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 44.

¹⁸ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 128.

funcionamiento se puede además manifestar en una actividad o en una inactividad y los perjuicios que la Administración en la ejecución de sus funciones irroge al contribuyente constituyen un daño, una lesión patrimonial. Todo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la administración. En particular el daño puede devenir de la privación o menoscabo de la propiedad acaecida de hecho como inevitable efecto de la acción y el funcionamiento de la Administración.

c. La lesión antijurídica

Se trata de la antijuricidad derivada de la actividad o inactividad de la Administración tributaria. Constituye una lesión que el contribuyente no tenga el deber de soportar. “Para que la lesión sea indemnizable, la lesión patrimonial ha de ser antijurídica. Antijuricidad que se dará, no ya porque sea contraria a Derecho la conducta que la motiva, sino porque el sujeto que la sufre no tenga el deber jurídico de soportar”. Es decir, “sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que no tenga obligación de soportar de acuerdo con la Ley”¹⁹. “La regla general es, por tanto, que la Administración debe indemnizar, siempre que no existan causas de justificación que legitimen el perjuicio, siempre que el particular no esté expresamente obligado por alguna norma a soportar las consecuencias perjudiciales. El problema radica, por tanto en cuando existe esta obligación”²⁰.

Como dice la jurisprudencia española, la responsabilidad objetiva establecida en la normativa legal y constitucional, “aparece fundada en el concepto técnico de lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico, que quien lo sufre no tenga el deber de soportar, pues si existe este deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar”²¹.

d. Imputación a la Administración Tributaria.

“Como se ha señalado, ha desaparecido la necesidad de la exigencia de culpa como presupuesto sine qua non del deber de indemnizar de la Administración. Pero para que una entidad pública esté obligada a indemnizar, es necesario que le sea imputable el daño, esto es, que la persona física a la que pueda imputársela acción u omisión determinante del daño esté integrada en la organización de la entidad, bien sea autoridad, funcionario o contratado, incluso en el supuesto de gestión de facto”. Y, “es necesario que el daño haya sido ocasionado por la actuación de los órganos del gobierno de las Entidades públicas, de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas”²². Tomando en cuenta que “la integración en la organización de la

¹⁹ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 270.

²⁰ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 273.

²¹ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 273.

²² Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 277.

Administración pública constituye el criterio básico para atribuir el deber de reparación. Como se ha señalado, sólo si la persona física causante del daño está integrada en la organización de la Administración pública podrá imputarse a ésta el deber de reparación, bien sea autoridad, empleado en régimen administrativo o laboral, contrato o que realice una gestión de facto”²³.

Pero, además, no basta la integración en la organización administrativa. “Es necesario que el hecho o acto del que derive el daño este enmarcado dentro de la gestión pública. Es necesario para que pueda imputarse a la Administración en que este integrado el agente, que se dé uno de los criterios de imputación. Estos criterios de imputación son: El funcionamiento normal o anormal del servicio público. La creación de riesgo por la administración. Y el enriquecimiento injusto”²⁴. En relación al riesgo creado por la Administración, dice la doctrina que “la Administración pública está llamada a ejercer sus competencias de manera irrenunciable, mientras tanto, puede y a veces debe generar riesgos o peligros a los particulares necesarios al interés público, y por tanto causar daños”²⁵.

e. La relación de causalidad

El principio de la relación de causalidad exige que la realidad de un daño o perjuicio sea consecuencia del funcionamiento de la administración en una relación directa de causa a efecto. Como dice la jurisprudencia española, “la responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración no supone que la obligación de indemnizar nazca siempre que se produce una lesión por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad objetiva del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en esa relación de causa a efecto intervenga la conducta del perjudicado”. Y después añade: “Para apreciar la responsabilidad objetiva no se requiere otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño, prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud de la Administración autora del daño, siempre que la actuación lícita o ilícita de la Administración se produzca dentro de sus funciones propias”²⁶.

f. La indemnización

El principio de la indemnización significa que “la responsabilidad de las Administraciones Públicas se concreta, por tanto, en la obligación de resarcir los daños evaluables económicamente ocasionados por acción u omisión a ellas

²³ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 279.

²⁴ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 280.

²⁵ José ARAUJO-JUÁREZ. *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Ediciones Paredes. Caracas. 2011. Pág. 387.

²⁶ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 297.

imputables”²⁷. En este sentido “dentro de las modalidades de reparación cabe distinguir entre: (i) La reparación in nature que consiste en restablecer las cosas al estado en que se encontrarían de no haber existido el daño. (ii) La reparación que otorga a la víctima una suma de dinero equivalente al daño sufrido. Esta última es la sola forma de reparación aceptada en el Derecho administrativo. El principio es que la indemnización que ha de acordarse a la víctima debe cubrir o reparar la integralidad del daño o perjuicio, o de la fracción del perjuicio imputable a la Administración Pública, caso de ocurrir causa extraña o concurrencia de culpas; pero no puede en ningún caso, exceder de ese perjuicio o de esa fracción. El resarcimiento debe consistir en la atribución de un valor pecuniario que llene el vacío formado en el patrimonio de la víctima, de forma que dicho patrimonio quede en igual situación a aquella en que se había encontrado de no haberse producido la lesión de su derecho”²⁸.

IV. La inactividad de la Administración Tributaria

Debemos comenzar por plantearnos el concepto de inactividad administrativa. El problema ha adquirido una nueva dimensión conceptual, con algunos trabajos de doctrina que se han centrado precisamente en la “noción jurídica de la inactividad”²⁹. La Profesora Urosa Maggi, advierte, de entrada, que la inactividad es una “manifestación del actuar antijurídico de la Administración” y que “esa inactividad es una forma de ilegalidad administrativa”. Y que debe, en consecuencia, estudiarse previamente “la noción jurídica de la inactividad administrativa, pues todo análisis de la tutela judicial frente a las conductas omisivas requiere imperativamente y de modo preliminar, determinar lo que se entiende por inactividad administrativa y sus formas básicas de manifestación”³⁰.

Repasando la doctrina española, nuestra autora, nos indica que la inactividad constituye una “ausencia de actuación de la administración”; “una omisión administrativa de la actividad legalmente debida”; “el incumplimiento del deber de ejercicio de una potestad”; “el incumplimiento de un deber o de una obligación a realizar una determinada prestación posible, lícita y determinada o determinable”. Y que, en derecho venezolano, “la doctrina y la jurisprudencia se ha limitado tradicionalmente a su óptica procesal: el estudio del denominado recurso por abstención o carencia”; y por ende “el examen se ha reconducido al concepto de “abstención o carencia” en cuanto “objeto” de dicha acción, determinándose además y por argumento a contrario, qué omisiones escapan

²⁷ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid. Civitas. 1996. Pág. 129.

²⁸ José ARAUJO-JUÁREZ. *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Ediciones Paredes. Caracas. 2011. Pág. 387.

²⁹ En Venezuela se ha hecho eco de esta reflexión Daniela Urosa Maggi con una Tesis doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid. Publicada bajo el título: “*Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*”. FUNEDA. Caracas. 2003. Este trabajo excepcional constituye una indispensable referencia para la comprensión de la teoría de la inactividad administrativa.

³⁰ Daniela UROSA MAGGI. “*Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*”. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 47.

de esa noción legal. Y añade: “la abstención es una forma de inactividad, mas no la única; por tanto resulta necesario un estudio general de las pasividades administrativas y no solo de aquella, a los fines de la tutela judicial”. “Téngase en cuenta que la doctrina y la jurisprudencia venezolanas han contrapuesto la “abstención o carencia” a la “omisión”, entendida esta última como la obligación genérica de decidir o dar respuesta a una petición particular en el seno de un procedimiento administrativo –inactividad formal- reconducida en este ordenamiento a la noción jurídica de silencio administrativo”³¹.

La autora, precisa que “la inactividad administrativa en sentido lato se entiende como el incumplimiento por omisión de la actuación administrativa jurídicamente debida. Como pretendemos analizar de inmediato, tal actuación abarca todos los deberes formales administrativos como el conjunto de obligaciones jurídicas sustantivas de hacer o dar que de ordinario corresponden a la Administración. Partimos de esta definición pues, en nuestra opinión, el incumplimiento de toda obligación o deber administrativo es una forma de inactividad. Por tanto, no es suficiente definirla como la omisión de la actuación legalmente debida, ni aún siquiera como el incumplimiento de obligaciones previstas en normas jurídicas, desde que no sólo la Ley y demás normas jurídico-formales son fuente de deberes y obligaciones administrativas. Por ello, insistimos, toda ausencia de actividad jurídicamente debida es inactividad”³².

Lo que se corresponde con lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que dispone: “Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes u órganos enumerados en el artículo anterior, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados”³³. Y, particularmente la LOJCA la entiende como “la abstención o negativa de las autoridades a producir un acto al cual estén obligados por la ley”, es decir, como la omisión de la actuación administrativa legalmente debida³⁴.

La protección contra la inactividad administrativa tiene en derecho venezolano dos vertientes. Por una parte, como un mecanismo de protección de derecho administrativo formal, constituido por la existencia de la técnica del silencio administrativo negativo como una garantía formal del administrado en el procedimiento administrativo. Por otra parte, se desarrollan mecanismos jurisdiccionales para hacer frente a la inactividad de la administración.

31 Daniela UROSA MAGGI. “Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano”. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 46.

32 Daniela UROSA MAGGI. “Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano”. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 48.

33 LOJCA. Art. 8.

34 LOJCA. Art. 9. n° 2.

a. La garantía formal: El silencio Administrativo negativo

El problema de la Inactividad de la Administración está asociado inicialmente a la teoría del “silencio administrativo”, como técnica que permite el control jurisdiccional de la inactividad de la administración.

La técnica del “silencio administrativo” tiene su precedente en el derecho francés y aparece ante el problema que planteaba la ausencia de una “decisión previa”. En efecto, el ejercicio del recurso por exceso de poder, en el derecho francés, fue concebido como un recurso donde lo que se plantea al juez es la ilegalidad del acto administrativo previo dictado por la Administración. Por lo que bastaba que tal acto no se produjera para que el acceso a los tribunales contenciosos fuera imposible.

La decisión administrativa previa fue concebida como un privilegio de la Administración Pública y mientras ella no se produjera, el administrado estaba impotente ante la inactividad de la Administración; de esta situación surgió la doctrina del silencio administrativo. Así, mediante Decreto de 2 de noviembre de 1864 (Art. 7)³⁵ se estableció la figura del silencio administrativo, que la llamaron “decisión implícita de rechazo”, que permitía que si no se producía la decisión en un lapso de cuatro meses las partes podrán considerar rechazada su instancia y acudir al Consejo de Estado. “Se instauró dicha figura con la estricta finalidad de impedir que la inactividad formal de la Administración en resolver un asunto de su competencia se erigiese en obstáculo para la interposición del denominado Recurso Contencioso Administrativo”³⁶. Para la doctrina francesa, pues, el silencio administrativo convenientemente regulado, es considerado una “decisión implícita”³⁷. Por su parte, “en Alemania, por el contrario, se desconoció la técnica del silencio administrativo tal y como fue concebida por el legislador francés. Se permitió, en este sentido, la impugnación jurisdiccional directa de la inactividad administrativa en todos aquellos supuestos en los que la Administración tuviera la obligación de resolver”³⁸.

Según la doctrina jurídica española, “el estudio de los orígenes de la técnica del silencio administrativo en España no puede desvincularse de las consecuencias que supuso la adscripción de nuestro régimen administrativo al modelo francés, por cuanto el “recurso contencioso-administrativo” se configuró bajo el requisito que, la doctrina francesa, denominaba la “decisión prealable”, es decir, como un recurso en el cual se revisaba un acto previo de la Administración”. En el derecho español se desarrolló “un importante privilegio de la Administración: el poder de decisión administrativa previa a toda intervención jurisdiccional. A semejanza de lo acontecido en el país galo, en España el proceso contencioso-administrativo se configuró como un “proceso al acto” ya que se limitaba a revisar la mera legalidad objetiva de un acto

³⁵ Bernard PACTEAU. *Contentieux Administratif*. Puf. París. 1994. Pág. 138

³⁶ María Eugenia GUILLEN PÉREZ. *El silencio Administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*. Edit. COLEX. 2ª Edición. Madrid. 1997. Pág. 29.

³⁷ André DE LAUBADÈRE. *Traité de Droit Administratif*. Tomo I. L.G.D.J. París. 1976. Pág. 302.

³⁸ María Eugenia GUILLEN PÉREZ. *El silencio Administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*. Edit. COLEX. 2ª Edición. Madrid. 1997. Pág. 31.

administrativo previo a la Administración. Precisamente, uno de los peligros que entrañaba tal configuración “revisora” era, concretamente, que la inactividad formal de la administración hacía imposible al particular el acceso a los Tribunales de Justicia, por cuanto “no habría ningún acto de la Administración que impugnar”. Para evitar esta situación, creadora, a todas luces, de verdaderas situaciones de indefensión para el particular el legislador español previó, a semejanza con lo dispuesto en la legislación del país galo, la aplicación de la técnica del silencio administrativo³⁹.

En relación con los efectos de la inactividad formal de la Administración, “se estableció, con carácter general, que la inactividad formal administrativa gozara de efectos negativos y, sólo, excepcionalmente, se le otorgó efectos positivos⁴⁰. Así, en el derecho español se estableció que la falta de resolución expresa originaba el nacimiento de un acto presunto y que el nacimiento de los actos ficticios desestimatorios se producía con la inactividad formal de la Administración. Sin embargo para algunos autores el “silencio administrativo” no origina el nacimiento de un verdadero acto administrativo, sino que expresaba la ausencia de toda actividad de la Administración, y consideran “el silencio negativo como simple ficción legal de efectos exclusivamente procesales⁴¹. Por lo que, se consideró que “el silencio administrativo negativo se configuraba como una ficción legal de efectos exclusivamente procesales a los efectos de presumir la existencia de un acto administrativo. Presunción que, a todas luces, era muy importante, puesto que si la administración no se hubiera pronunciado, el interesado vería vedado su acceso a los órganos judiciales administrativos”. Y que “una vez nacido el acto ficticio por virtud del cual se consideraba desestimada la solicitud presentada, el interesado estaba facultado para deducir, en su caso, bien el correspondiente recurso administrativo para dejar expedita la vía jurisdiccional o bien, optar por esperar la resolución expresa por parte de la administración”. Lo que significa “proporcionar al interesado una garantía frente a la inactividad de la administración que consistía, precisamente, en la posibilidad de ejercitar con éxito su derecho de acción⁴²”.

A su vez, el silencio administrativo podía manifestarse como un silencio negativo o un silencio positivo. El silencio negativo atribuye un “valor negativo o desestimatorio al silencio o inactividad formal de la Administración”, y es “una simple ficción de efectos estrictamente procesales, limitados, además, a abrir la vía de recurso. Sustituía, pues, el acto expreso, pero solo a estos concretos fines y en beneficio del particular únicamente”. Y el silencio positivo, considerado como un acto administrativo expreso “equivalente a todos los efectos a una resolución expresa de sentido estimatorio⁴³”.

39 María Eugenia GUILLEN PÉREZ. *El silencio Administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*. Edit. COLEX. 2ª Edición. Madrid. 1997. Pág. 31.

40 María Eugenia GUILLEN PÉREZ. *El silencio Administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*. Edit. COLEX. 2ª Edición. Madrid. 1997. Pág. 67.

41 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Ramón Tomas FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid. 2006. Pág. 605.

42 María Eugenia GUILLEN PÉREZ. *El silencio Administrativo. El control judicial de la inactividad administrativa*. Edit. COLEX. 2ª Edición. Madrid. 1997. Pág. 65.

43 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Thomson Civitas. Madrid. 2006. Pág. 598 – 605.

Esta garantía formal del contribuyente está prevista expresamente en el Código Orgánico Tributario, en relación a la decisión del Recurso Jerárquico Tributario que agota la vía administrativa, como un silencio negativo, en los siguientes términos: “El recurso deberá decidirse mediante resolución motivada, debiendo, en su caso, mantener la reserva de la información proporcionada por terceros independientes, que afecte o que pudiere afectar su posición competitiva. Cumplido el término fijado en el artículo anterior⁴⁴ sin que hubiere decisión, el recurso se entenderá denegado, quedando abierta la jurisdicción contenciosa tributaria.

Cumplido el lapso para decidir sin que la Administración hubiere emitido resolución, y si el recurrente ejerció subsidiariamente recurso contencioso tributario, la Administración Tributaria deberá enviar el recurso al tribunal competente, sin perjuicio de las sanciones aplicables al funcionario que incurrió en la omisión sin causa justificada. La Administración Tributaria se abstendrá de emitir resolución denegatoria del recurso jerárquico, cuando vencido el lapso establecido en el artículo 254 de este Código, no hubiere pronunciamiento por parte de ella, y el contribuyente hubiere intentado el recurso contencioso tributario en virtud del silencio administrativo⁴⁵.

La jurisprudencia venezolana en un primer momento, atribuyó “al silencio de la administración el valor de una declaración “tácita” de voluntad de contenido negativo o desestimatorio, asimilables en sus efectos y alcance a un acto administrativo denegatorio expreso⁴⁶. Luego, esta posición fue modificada y estableció “que el silencio no es en sí mismo un acto, sino una abstención de pronunciamiento” y que, “esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa⁴⁷. Lo que permitió a la doctrina venezolana calificar la configuración del silencio administrativo como una “ficción legal”, que “tiene efectos puramente procedimentales o procesales”, frente a una “inactividad formal de la Administración Pública⁴⁸.

De tal manera, que la técnica del silencio administrativo negativo constituye una garantía formal del administrado y del contribuyente. Que se hace valer como una regla de derecho administrativo formal, en el sentido de que opera dentro del “fenómeno de procedimentalización del obrar administrativo”, ya que, “la Administración Pública no sólo debe aplicar un Derecho sustancial,

44 COT. Art. 254: “La Administración Tributaria dispondrá de un lapso de sesenta (60) días continuos para decidir el recurso, contados a partir del de la fecha de culminación del lapso probatorio”.

45 COT. Art. 255.

46 Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho Tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 20.

47 Sentencia de la SPA de la Corte Suprema de Justicia de fecha 22-6-1982, caso: Ford Motors de Venezuela. Citada por: Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho Tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 24.

48 José ARAUJO JUÁREZ. *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas. 2010. Pág. 463.

material, sino que debe al mismo tiempo hacerlo con arreglo a cierto procedimiento establecido por un Derecho adjetivo o formal⁴⁹. Luego frente a la inactividad administrativa, el silencio administrativo negativo es una garantía formal para el administrado, es decir, que tiene un “carácter garantista”, lo que permite el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa cuando la Administración ha guardado silencio.

El silencio administrativo negativo no es una técnica específicamente procesal pues su aplicación está fuera del proceso, se emplea y opera en un procedimiento administrativo. Es una técnica de derecho administrativo formal pero con efectos procesales. Constituye una garantía del administrado que le permite acceder a la jurisdicción, como un “remedio dirigido a combatir directamente la demora o inactividad formal de la Administración”, y “solo busca garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional”⁵⁰. Otra cosa diferente es que el silencio administrativo se examine en el proceso como un requisito procesal, dentro del dispositivo jurídico vinculado a las causales de inadmisibilidad⁵¹. De tal manera, que silencio administrativo negativo forma parte de “una serie de circunstancias exigidas por el Derecho procesal, que se denominan requisitos o presupuestos procesales”, o “cuestiones de inadmisibilidad”⁵², lo que no cambia su naturaleza jurídica de garantía formal del administrado. Ahora, lo que sí es una norma puramente procesal, es la que maneja la fase del proceso donde se examina “si la pretensión puede ser entablada según lo hace el actor”⁵³.

Lo que nos permite ratificar que el silencio administrativo negativo es una garantía formal del contribuyente frente a una pasividad procedimental de la Administración Tributaria. Al lado de la cual, el contribuyente dispone de medios jurisdiccionales para accionar frente a la inactividad administrativa.

b. La protección jurisdiccional frente a la inactividad administrativa

La protección del administrado frente a la inactividad de la Administración, se garantiza, también, con la existencia de varias acciones jurisdiccionales.

Dentro del concepto amplio de inactividad administrativa, desarrollado por la Profesora Urosa Maggi, se pueden distinguir diferentes acciones procesales, en Derecho Administrativo y Tributario, que permiten hacer frente a las diferentes manifestaciones de la inactividad administrativa: 1) La acción de Amparo Tributario. 2) La acción de Abstención. 3) La acción de reclamo por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos. 4) La acción

⁴⁹ José ARAUJO JUÁREZ. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Vadell. Caracas. 2007. Pág. 26.

⁵⁰ Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 28-29.

⁵¹ LOJCA. Art. 35. N° 1 y 3.

⁵² Ver: José Amando MEJÍA B. «Las cuestiones e Incidencias previas en el Proceso Administrativo y Constitucional». En: *El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales*. EJV. Caracas. 2011. Pág. 337.

⁵³ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Cívitas. Madrid. 1992. Pág. 431.

para la Ejecución de la Sentencia. 5) La acción contra la vía de hecho administrativa.

Debemos observar que la pretensión procesal que se plantea en los diferentes procesos relacionados con la inactividad administrativa es una pretensión de condena a actuación administrativa. Ya que, “en aquellos supuestos en que lo solicitado o reclamado del órgano jurisdiccional sea la imposición de una situación jurídica al demandado (Guaps), a consecuencia de la existencia de una obligación jurídica que pesa sobre el mismo, estaremos entonces en presencia de una pretensión de condena”⁵⁴. Por lo que, dentro de las pretensiones de condena se puede identificar la pretensión de condena a actuación administrativa. Así, “las pretensiones de condena frente a la administración pueden tener como causa la responsabilidad patrimonial de estas; obligaciones contractuales incumplidas; un acto administrativo inejecutado; o la llamada inactividad prestacional, esto es, aquélla en virtud de la cual se omite el cumplimiento de una obligación de dar o hacer que se traduce en un bien o servicio requerido por el particular y que es jurídicamente debida para el órgano administrativo. Las pretensiones de condena tienen como objeto, por tanto, un incumplimiento administrativo, el cual se traduce en la mayoría de los casos, en una pasividad o inactividad antijurídica”⁵⁵.

Por otra parte, la inactividad administrativa se ha entendido en derecho venezolano como materia impugnable, como “objeto de impugnación o como actuación impugnada dentro del proceso administrativo”. Que “desde la óptica de la pretensión procesal, puede decirse que la inactividad administrativa se erige, formalmente, como presupuesto procesal de la acción, y materialmente, como objeto de la pretensión”. Así, pues, “en el caso de la inactividad lo que se exige a fin de admitir el proceso es la alegación de la existencia previa de un supuesto incumplimiento administrativo”. Y, que “la inactividad se concibe como el objeto de la pretensión de condena a actuación administrativa”. Por lo que, el “debate judicial se circunscribe a determinar la existencia o no de ese incumplimiento administrativo respecto del cual el particular es sujeto activo”⁵⁶.

Específicamente en el contencioso administrativo venezolano, se desarrolló la acción de abstención o carencia como “una acción de naturaleza condenatoria dirigida a corregir la inacción ilegítima de la Administración”⁵⁷. La acción es reconocida en la extinta Ley Orgánica de la Corte suprema de Justicia⁵⁸, y “bajo el sistema actual, el “recurso por abstención o carencia” puede definirse como un acción procesal a través de la cual se canaliza la pretensión de condena a prestación administrativa”. “Acción autónoma y principal, distinta al proceso

⁵⁴ Daniela UROSA MAGGI. *Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 182.

⁵⁵ Daniela UROSA MAGGI. *Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 183.

⁵⁶ Daniela UROSA MAGGI. *Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 189-192.

⁵⁷ Antonio MOLES CAUBET. *El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado. Contencioso Administrativo en Venezuela*. EJV. Tercera edición. Caracas. 1993. Pág. 30-31

⁵⁸ LOCSJ. Arts. 42 n° 23 y 182 n° 1.

de nulidad de actos, de naturaleza condenatoria, dado el contenido de la pretensión de la misma, y cuya procedencia deriva de la existencia de una conducta administrativa omisiva⁵⁹. Entendiendo la abstención administrativa, “como una ausencia de actuación o bien como una negativa expresa de actuar, pero que en todo caso debe configurarse como la inobservancia de una obligación administrativa específica o concreta; en cumplir determinados actos; contenida en una norma legal expresa; y frente a un sujeto que tiene derecho a ello, esto es, en el marco de una relación jurídico-administrativa concreta y preexistente”⁶⁰.

V. Los medios frente a la inactividad de la Administración Tributaria

Particularmente dentro de las situaciones delicadas que se plantean en la relación de la Administración Tributaria con el contribuyente, constituye un gran problema “las demoras excesivas de la Administración Tributaria, en pronunciarse sobre las solicitudes o peticiones formuladas por los contribuyentes o responsables, lo que se traduce en la ausencia de una efectiva protección del derecho a obtener una oportuna y adecuada respuesta”⁶¹. Por lo que luce apropiado hacer aquí algunas reflexiones adicionales en este punto, tan asociado al tema de la responsabilidad de la Administración.

Conforme al esquema que hemos venido desarrollando podemos indicar de manera concreta que frente a la inactividad de la Administración Tributaria, el contribuyente dispone de tres medios ordinarios especialmente apropiados: el silencio administrativo negativo; el derecho de petición; y la acción de amparo tributario. Instituciones que juegan frente a la pasividad administrativa de diferente manera y con efectos distintos. Ya hemos dicho que el silencio negativo constituye una técnica de Derecho administrativo formal que permite el acceso a los tribunales y a la interposición del Recurso Contencioso Tributario, por lo que tiene efectos estrictamente procesales. El Derecho de petición en materia tributaria, que es una técnica con sólido cimiento constitucional y que también es de Derecho administrativo formal, permite por una parte, incitar a la Administración a un pronunciamiento, por lo que constituye un mecanismo directo contra la inactividad administrativa y por la otra, permite también, conectada al igual con el silencio negativo, el acceso a los tribunales y a la interposición del Recurso Contencioso Tributario cuando no hay oportuna respuesta, por lo que tiene igualmente efectos procesales. Y la acción de amparo tributario que constituye una impugnación directa de la inactividad administrativa, en todos aquellos supuestos en los que la Administración tuviera la obligación de resolver.

Estas figuras juegan un papel relevante en la relación jurídico tributaria, por lo que deben ser apreciadas conjuntamente frente a la inactividad de la Administración tributaria. Dado que el contribuyente cuando se enfrenta a la inactividad de la Administración, según su situación, tiene interés en que su

59 Daniela UROSA MAGGI. *Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 163.

60 Daniela UROSA MAGGI. *Tutela Judicial frente a la Inactividad Administrativa en el Derecho Español y Venezolano*. FUNEDA. Caracas. 2003. Pág. 221.

61 Elvira DUPOUY MENDOZA. “Informes de Relatoría. Tema I.- El Contencioso Tributario”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 417.

petición sea resuelta directamente por la Administración o, estima que sea el juez contencioso quien puede resolver la cuestión planteada. Así por ejemplo, “hay que distinguir entre la inactividad ocurrida en primer grado (nivel de solicitudes o asuntos, donde no existe acto previo), y la ocurrida en segundo grado (nivel de recurso, cuando existe un acto expreso previo)”... “Así, se sostiene que cuando la falta de respuesta se ubica en primer grado el silencio administrativo es inoperante, siendo las acciones legales procedentes el recurso por abstención o carencia” o el amparo constitucional. “En cambio, cuando la falta de respuesta se presenta en segundo grado, a nivel de recurso, sí es operante y pertinente la figura del silencio administrativo, y en cambio, no es admisible la utilización del amparo constitucional”⁶². De manera que en los procedimientos constitutivos de primer grado que son numerosos en Derecho tributario, como el de recuperación de tributos, “en los cuales, el principal interés del particular es obtener un pronunciamiento expreso de la Administración en el que se otorgue o reconozca un derecho o se le autorice a realizar una determinada actuación”⁶³, el silencio negativo es inoperante por no existir un acto administrativo previo, lo que dificulta enormemente la solución al problema planteado por el contribuyente y hace ineficaz el recurso contencioso tributario de anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria⁶⁴.

Ahora, en todo caso, son tres medios que están establecidos para garantizar los derechos del contribuyente y su tutela judicial efectiva. Sin embargo la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia se ha empeñado en vaciar de eficacia su juego conjunto como remedios frente a la inactividad de la Administración Tributaria. Veamos cual es la situación actual.

a. El Amparo tributario

La legislación tributaria consagra el silencio negativo, para los procedimientos de primer grado como el de repetición de pago⁶⁵ y el de recuperación de tributos⁶⁶. Igualmente la Ley establece el silencio negativo en los procedimientos de segundo grado, cuando el recurso jerárquico no es decidido en el lapso legal establecido⁶⁷. En estos supuestos el contribuyente tiene la opción de intentar el Recurso Contencioso Tributario, es decir que se trata de “un derecho o beneficio a favor de los administrados, que permite el acceso a la vía contencioso-

62 ORTIZ-ÁLVAREZ, Luis. Citado por Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 30.

63 Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 29.

64 Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 15.

65 COT. Art. 199

66 COT. Art. 207. Los montos pendientes de recuperación por parte de los Contribuyentes son enormes. Lo que constituye una deuda pública oculta del Estado generadora de responsabilidad.

67 COT. Art. 255.

administrativa”, de un dispositivo normativo que “consagra una facultad, un derecho, un beneficio a favor del administrado para intentar el recurso y no una carga o sanción, como sería la caducidad en caso de no ejercerlo en el lapso previsto, no puede discutirse entonces que el administrado dispone de dos alternativas las cuales puede ejercer a su libre arbitrio; o intentar el recurso contencioso-administrativo amparándose en el silencio administrativo (...) ; o (...) esperar que la Administración le responda expresamente su recurso administrativo, para acudir entonces, cuando tal decisión se produzca, a la vía jurisdiccional”⁶⁸. De esta jurisprudencia ratificada luego en numerosas sentencias, se desprende “el carácter garantista del silencio negativo, entendido ahora como un derecho o facultad del administrado, y no como una carga u obligación de éste, que le permite el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la Administración ha guardado silencio en la resolución del recurso interpuesto contra un acto que no ha causado estado. En virtud de su carácter facultativo, la falta de interposición del recurso contencioso administrativo contra la denegatoria presunta de su petición o recurso, no debe acarrear ninguna consecuencia desfavorable para el particular que, en lugar de impugnar el acto, optó por esperar el pronunciamiento expreso de la administración, ya que, como sostiene José Araujo Juárez, “la interposición de un recurso en caso de silencio negativo no está concebida como una carga en sentido técnico –la carga de recurrir que impone la eficacia de los actos administrativos- sino como una facultad que puede o no ejercitarse por el interesado, sin que de la falta de ejercicio de dicha facultad pueda seguirse para él perjuicio alguno”⁶⁹. Pues bien, resulta como hemos dicho, que el contribuyente puede decidir esperar una decisión de la administración Tributaria, sobre todo en los procedimientos de primer grado, entre otras razones, por las exigencias técnicas de la misma al tomar en cuenta que ella tiene en sus manos la información contable para hacer los cálculos necesarios y por consideraciones de orden operativo, que hacen natural que la decisión se tome en la instancia administrativa. Pero ocurre que contrariamente a las expectativas del contribuyente, la Administración Tributaria sigue sin decidir y la situación del contribuyente se hace insostenible por el costo financiero que le causa el retardo. Es entonces en estos casos, donde el contribuyente debe tener acceso al Amparo Tributario que constituye una aplicación del recurso administrativo por abstención o carencia al área tributaria. Lo dice claramente la Ley: “Procederá la acción de amparo tributario cuando la Administración Tributaria incurra en demoras excesivas en resolver peticiones de los interesados, y ellas causen perjuicios no reparables por los medios establecidos en este Código o en leyes especiales”⁷⁰.

68 Corte Suprema de Justicia. Sala Político Administrativa. Sentencia “Ford Motors de Venezuela” de 22-6-1982. Esta emblemática sentencia plantea con toda claridad el problema en relación al silencio administrativo negativo como un derecho o facultad del administrado. En: Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 21.

69 Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 25.

70 COT. Art. 302.

Resulta que la jurisprudencia de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido el criterio reiterado de negar su admisión, es decir que, “se ha sostenido que la acción de amparo tributario no procede en los casos en que haya operado la denegatoria presunta (silencio administrativo negativo), de las solicitudes de repetición de por pago indebido o en exceso de tributos (reintegro tributario) formuladas por los contribuyentes o responsables, ya que, en estos casos, los perjuicios causados por la demora o inactividad de la Administración, pueden perfectamente ser reparados mediante el ejercicio del recurso contencioso tributario de anulación contra el acto denegatorio “presunto”. Es esta la posición que asumió la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencias de fecha 15 de mayo de 2002 (caso: Comercializadora de alimentos Loyarla, C.A.) y 06 de febrero de 2003 (caso: Gerting Security Reinsurance Company), al declarar improcedentes las acciones de amparo tributario incoadas por las empresas accionantes, frente a la excesiva demora en que habría incurrido el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), en pronunciarse sobre las solicitudes de reintegro tributario presentadas por ellas. De acuerdo con el criterio sostenido por la Sala Política Administrativa en las decisiones antes citadas, la acción de amparo tributario no procede en los caso de reclamación de repetición de lo pagado indebida o excesivamente por concepto de tributos, multas y demás accesorios, debido a que el perjuicio que acarrearía la falta de decisión o demora de la Administración Tributaria en pronunciarse sobre la reclamación, sería reparable por el medio procesal establecido en el artículo 182 del Código Orgánico Tributario de 1994 (equivalente al artículo 199 del Código de 2001), que es la interposición del recurso contencioso tributario, por vía de silencio administrativo negativo. Así, con el pretexto de haber utilizado una vía procesal inapropiada (la acción de amparo tributario), la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia decidió negar la protección solicitada por el contribuyente frente al silencio o inactividad formal de la Administración Tributaria en el procedimiento de repetición de pago”⁷¹.

De esta manera, la jurisprudencia ahora reiterada⁷², en primer lugar vacía de toda operatividad la acción de Amparo Tributario y la hace inútil frente a la inactividad de la Administración, ya que, si el contribuyente decide esperar por la decisión administrativa, lo que es su derecho, entonces, según el criterio jurisprudencial la acción de Amparo Tributario es improcedente si de nuevo se produce una pasividad y una demora en decidir por parte de la Administración Tributaria. En segundo lugar, al imponer al contribuyente la obligación de utilizar el recurso contencioso tributario por vía de silencio administrativo negativo, la acción de Amparo Tributario queda en un limbo jurídico, pues no puede ser utilizada ni antes de que se venza el plazo para decidir ni después, ya que, supuestamente se ha debido acudir al contencioso tributario vía silencio negativo⁷³.

71 Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 16.

72 Jurisprudencia que ha sido reiterada permanentemente.

73 La jurisprudencia sugiere acudir en este momento a la acción de Amparo Tributario.

En tercer lugar, al imponer la necesidad de acudir al silencio negativo para acceder al contencioso tributario desvirtúa todo el sentido y razón de ser de esta institución que como hemos explicado, surgió como un derecho del administrado contribuyente, cambiando su naturaleza al pasar de ser un beneficio para transformarlo en una carga. En cuarto lugar, también lo hemos mencionado, en el terreno de la relación jurídica tributaria no es lo mismo la eficacia del contencioso tributario cuando se trata de un procedimiento de primer grado donde no hay todavía una decisión de la Administración, o cuando se aplica en un procedimiento de segundo grado donde si hay una decisión administrativa previa⁷⁴. En quinto lugar, lo que es muy grave, si el contribuyente deja transcurrir el plazo para ir al contencioso vía silencio administrativo negativo, y decide esperar una decisión expresa de la Administración Tributaria y si se produce de nuevo el retardo y no hay pronunciamiento, entonces el contribuyente debe “resignarse a esperar una decisión del órgano administrativo, para luego recurrir ésta una vez que se produzca, si es que, efectivamente, se produce”. De “no producirse nunca una decisión expresa de la Administración quedaría totalmente desprotegido ante el silencio o inactividad de esta”⁷⁵. En sexto lugar se impide al contribuyente la posibilidad de que se le abra un nuevo acceso al contencioso tributario.

De ahí la importante consideración señalada por la doctrina e ignorada por la jurisprudencia, que si se restablece la legalidad de la acción de Amparo Tributario el contribuyente la puede utilizar ante el retardo e inactividad administrativa, lo que es más que lógico y razonable, luego de transcurrido el plazo del silencio negativo, “estando obligada la Administración a resolver, así sea tardíamente, la petición o recurso que le ha sido presentado, debe reconocerse al administrado que se abstuvo de impugnar el acto denegatorio presunto, la posibilidad de acudir, en cualquier tiempo, a los órganos judiciales, para hacer efectivo su derecho a obtener una respuesta expresa, haciendo uso para ello de los distintos medios previstos en nuestro ordenamiento jurídico para atacar el silencio o inactividad formal de la Administración”⁷⁶.

Ahora, por otra parte, resulta que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en una sentencia de 30-6-2000, había considerado que la acción de Amparo Tributario era el medio apropiado para hacer frente a las pasividades e inactividad de la Administración Tributaria y que cuando la administración no ha resuelto una petición dentro de los lapsos que el Código Orgánico Tributario

⁷⁴ Esta observación ha sido señalada por la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia: Sentencia “Redimaq”. Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 31.

⁷⁵ Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 26. En esta situación es viable, entonces, en nuestra opinión, la acción de abstención prevista en el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁷⁶ Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. En: *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 27.

establece, el administrado debe considerar que ha sido resuelto negativamente y puede intentar el recurso inmediato siguiente que en materia tributaria es el amparo tributario⁷⁷. Y más recientemente la misma Sala Constitucional en otra sentencia señala que el silencio negativo “no garantiza el derecho fundamental de petición” y que la administración mantiene la “obligación de decidir expresamente aún si opera el silencio y de allí, también, que esta Sala haya considerado en anteriores ocasiones, que ante la falta de respuesta oportuna y expresa sea posible la pretensión de protección del derecho fundamental de petición a través de la vía del amparo constitucional”. Igualmente que frente a una pretensión de condena a la administración a que decida expresa y adecuadamente es evidente “la inidoneidad del recurso contencioso administrativo de anulación”⁷⁸. Por lo que se desprende que el silencio negativo no constituye un medio de protección del derecho de petición como lo concibe la Sala Político Administrativa; ni “que el hecho de que haya operado el silencio negativo, no obliga al particular afectado a ejercer el recurso contencioso administrativo o tributario de anulación contra el acto desestimatorio presunto, pudiendo optar por esperar el pronunciamiento expreso de la Administración. Que, de persistir el silencio o inactividad de la Administración, el particular afectado por la falta de resolución oportuna de su solicitud, podrá solicitar del juez contencioso administrativo o contencioso tributario, que se condene a la Administración a dictar el acto o a realizar la actuación ilegalmente omitida; y que en el contencioso tributario, la vía procesal idónea para garantizar el derecho de petición, es la acción de amparo tributario y no el recurso contencioso de anulación”⁷⁹.

b. El derecho de petición

Otra situación se puede presentar con el incumplimiento de dar oportuna respuesta a la petición del administrado cuando se formula en ejercicio del derecho de petición que le otorga la Constitución y la Ley⁸⁰. Aquí la situación es similar a la explicada y funciona el silencio negativo luego de transcurrido el plazo para dar respuesta. Si el administrado hace uso de ella, la pasividad de la Administración es manifiesta a partir del vencimiento del lapso y puede causar daños a los administrados la demora en responder. Para ir al contencioso, en nuestra opinión, solo le quedaría al Administrado formular la petición y esperar el silencio negativo. En este sentido la Ley establece: “La Administración Tributaria está obligada a dictar resolución a toda petición planteada por los interesados dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, salvo disposición de este Código o de leyes y normas

⁷⁷ TSJ. S. Constitucional. Sentencia de 30-6-2000. Caso Sucesión Carlos Alberto Domínguez Gómez.

⁷⁸ TSJ. S. Constitucional. Sentencia de 6-4-2004. Caso: Ana Beatriz Agelvis contra Fiscal General de la República. Donde es evidente la contradicción con el criterio sostenido por la Sala Político Administrativa.

⁷⁹ Juan Carlos FERMÍN FERNÁNDEZ. “Ineficacia del Recurso Contencioso Tributario de Anulación como medio de protección frente al silencio o inactividad de la Administración Tributaria”. *VII Jornadas de Derecho tributario*. AVDT. Caracas. 2004. Pág. 42.

⁸⁰ Constitución. Art. 51. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Art. 2,4 y 5. COT. Art. 153.

en materia tributaria. Vencido el plazo sin que se dicte resolución, los interesados podrán a su solo arbitrio optar por conceptuar que ha habido decisión denegatoria, en cuyo caso quedan facultados para interponer las acciones y recursos que correspondan⁸¹.

Recientemente hemos podido estudiar una jurisprudencia que hace una aplicación concreta de esta disposición, donde, en relación a la declaratoria de la prescripción se solicita la declaración respectiva a la Administración Tributaria y transcurrido el plazo para decidir sin que haya pronunciamiento alguno, el contribuyente haciendo uso del silencio negativo intenta el recurso contencioso y solicita la declaratoria judicial de la prescripción. En nuestra opinión, el contribuyente puede, igualmente, con fundamento en este dispositivo del derecho de petición, solicitar a la Administración Tributaria que decida una petición hecha o un recurso jerárquico intentado, cuando no se acogió al derecho del silencio negativo y después de vencido el plazo para decidir, y si no obtiene respuesta intentar el recurso contencioso. De manera que el contribuyente tiene esta otra vía para acudir al contencioso tributario.

En resumidas cuentas, el contribuyente dispone del derecho al silencio negativo en primer y segundo grado. De no acogerse al silencio negativo el contribuyente puede entonces posteriormente utilizar la vía judicial del Amparo Tributario, a pesar del errado criterio que sobre esta acción mantiene la Sala Político Administrativa, para lograr el pronunciamiento de la Administración Tributaria. Finalmente, puede utilizar la vía administrativa del derecho de petición para obtener la decisión de la Administración Tributaria y de mantenerse la abstención de decidir por la Administración, mediando aquí el silencio negativo, acudir al contencioso.

VI. La responsabilidad por tardanza en la resolución de las peticiones pendientes

La Administración Tributaria puede comprometer su responsabilidad cuando se produce una inactividad que acarrea una demora en la tramitación de procedimientos administrativos tanto de primer grado como de segundo grado.

Hay que diferenciar entre dos situaciones, una, los mecanismos que se pueden utilizar contra la inactividad de la Administración; y, otra, la responsabilidad que se deriva de la inactividad de la Administración, para tener claro que el uso de los mecanismos para enfrentar la inactividad de la Administración no la exonera de su responsabilidad patrimonial.

La inactividad constituye un comportamiento “avec faute”, como la llaman los franceses, o anormal de la Administración. La no realización de la actividad dentro de los plazos establecidos o conforme a los procedimientos creados, constituye una pasividad administrativa susceptible de causar un daño. La inactividad es el hecho generador de la responsabilidad en la medida que provoca el daño, de manera que constituye una falta del servicio que genera responsabilidad.

81 COT. Art. 153.

Aquí podemos observar que los mecanismos para enfrentar la inactividad administrativa, como por ejemplo el mecanismo del silencio administrativo negativo, son indicativos, precisamente, que hay una inactividad de la administración, una demora en el actuar de la administración. Además, hay una relación entre el cumplimiento de los plazos⁸² establecidos en los procedimientos administrativos tributarios y la responsabilidad por la falta de cumplimiento de los plazos previstos, lo que puede generar un perjuicio al contribuyente, es decir, el incumplimiento de los plazos constituye un hecho que puede provocar un daño al contribuyente y generar la responsabilidad de la Administración. Otra situación que puede presentarse es cuando el contribuyente no hace uso del silencio administrativo, entonces se puede producir la responsabilidad administrativa. No obstante, como también advertimos, en materia de derecho formal administrativo tributario, el no uso del silencio negativo se puede corregir con el derecho de petición o con el amparo tributario.

En general las situaciones que pueden generar responsabilidad patrimonial son muy amplias y abarcan las actuaciones jurídicas, materiales y las omisiones de la Administración. De ellas debemos presentar en este trabajo algunas significativas, pero podemos comenzar justamente por la inactividad administrativa, entendiendo por ella la pasividad de la Administración, la omisión, la demora en la tramitación de los procedimientos tributarios.

La inactividad de la Administración la podemos entender de dos maneras, una, como la omisión de pronunciamiento, en el sentido de que no se toman decisiones, que hay una abstención en decidir, que la Administración no resuelve el asunto en los plazos previstos, que hay una omisión de pronunciamiento, es decir se consuma una situación donde la Administración no toma las decisiones que le corresponden, lo que ocurre normalmente una vez tramitado el procedimiento respectivo y no hay decisión⁸³, y otra, cuando la Administración se demora en decidir, es decir, hay un retraso en la toma de decisiones, una dilación, un aplazamiento en la tramitación de los procedimientos correspondientes, aquí la inactividad de la Administración genera retrasos y demoras en la tramitación de los procedimientos tributarios, cosa que es muy frecuente. La distinción entre ambas situaciones no es fácil porque no se puede precisar a ciencia cierta si hay abstención o retraso en decidir.

En este último aspecto la doctrina tradicionalmente ha sostenido, “que la demora de la Administración en la tramitación de los asuntos que interesan a los administrados, no es fuente de responsabilidad patrimonial desde que existen diversos mecanismos (silencio administrativo negativo, silencio administrativo positivo, amparo por demora, recurso de queja) para provocar la resolución de los expedientes”. Pero en Derecho tributario “sucede, sin embargo, que tales mecanismos, con sus incontestables bondades, no son totalmente reparadores

⁸² Los plazos constituyen un requisito de tiempo en la realización de los actos del procedimiento.

⁸³ El COT ha previsto remedios para esta situación, como por ejemplo cuando establece un plazo a la Administración para decidir en el procedimiento de fiscalización y determinación, previsto en el artículo 192.

de los perjuicios que el letargo administrativo provoca en el patrimonio de los particulares”⁸⁴.

Aquí pues se plantea el problema específico de la responsabilidad por demora en tramitar y resolver los procedimientos administrativos tributarios. En efecto una cosa es la existencia de medios jurídicos para provocar la resolución de los asuntos puestos a consideración de la Administración y otra distinta, que esa resolución cuando interviene con demora causa un daño patrimonial normalmente de naturaleza pecuniaria. Lo que significa que la tardanza causa un daño y el hecho que se resuelva tardíamente el asunto no exonera la responsabilidad que surge de la tardanza, lo que es el punto clave a considerar.

En materia tributaria se plantea con mucha claridad que la inactividad, la pasividad, la tardanza causa un daño pecuniario, pues tratándose de deudas pecuniarias se causan intereses, o las sumas no devueltas dejan de ganar intereses, o por la necesidad de tomar prestado a interés sumas de dinero, todo lo cual, se puede referir a las teorías del daño emergente, del lucro cesante y del enriquecimiento sin causa. Por tanto, no se puede aceptar que la resolución o decisión tardía de la Administración se constituye en una causa eximente de la responsabilidad, lo cual no está establecido legalmente. Porque el daño no solo lo puede causar la no resolución del asunto, sino sobre todo la tardanza en resolver. De aquí que la responsabilidad administrativa constituye también un remedio contra la demora en resolver, y por ello “la doctrina ha dicho con acierto que la extralimitación de los plazos en el desarrollo de los procedimientos tributarios –ya sean de gestión, inspección, recaudación o revisión- sin perjuicio de suponer la activación de otros medios de defensa previstos por el ordenamiento jurídico, si produce en forma fehaciente la lesión patrimonial de los administrados, es susceptible de convertirse en causa suficiente para que los mismos puedan instar la responsabilidad de la Administración Tributaria”⁸⁵.

En este punto se plantea un aspecto técnico muy interesante en relación al cómputo de la tardanza, al preguntarnos: ¿cuando comienza la tardanza, la demora? Pues bien, cuando se cumplen los plazos para resolver el asunto sometido a consideración de la Administración. Así lo señala la legislación tributaria al establecer el silencio negativo⁸⁶. Que plantea una situación frente a la cual el administrado recurre o no, y se inicia la demora en decidir cuando el administrado no hace uso del derecho de recurrir ante la jurisdicción contenciosa y prefiere esperar la decisión administrativa, pero esta espera no es exoneratoria de la responsabilidad por la tardanza.

De lo dicho se desprende que la Administración Tributaria tiene que tener conciencia que la demora en decidir le genera responsabilidad, porque afecta directamente el patrimonio del contribuyente, ya que, cuando se trata de deudas

84 Luis FRAGA PITTALUGA. “Breves notas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria”. En: *Revista de Derecho Tributario*. N° 83. AVDT. Legis Editores. Caracas. 1999. Pág. 32.

85 Luis FRAGA PITTALUGA. “Breves notas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria”. En: *Revista de Derecho Tributario*. N° 83. AVDT. Legis Editores. Caracas. 1999. Pág. 33.

86 Por ejemplo en el artículo 255 del COT relacionado con la decisión del recurso jerárquico en estos términos: “Cumplido el término fijado en el artículo anterior sin que hubiere decisión, el recurso se entenderá denegado”.

y obligaciones pecuniarias las responsabilidades aparecen claramente. De lo que se desprende que hay un significado importante de la teoría de la responsabilidad en las manifestaciones de la inactividad de la Administración Tributaria, y que, como hemos dicho, la respuesta tardía de la Administración puede generar daños al Contribuyente y comprometer su responsabilidad patrimonial. Así lo ha reconocido la doctrina en estos términos: “los mecanismos administrativos o procesales que tienen por objeto forzar que la Administración Tributaria respete el derecho de petición, no son reparadores sino restablecedores de una situación jurídica infringida”. Eso quiere decir, que “no significa que los daños que esta respuesta tardía ha causado desaparezcan o que sea ilegítima la pretensión del particular de pedir reparación integral. En consecuencia, si es posible demostrar el daño causado y la relación de causalidad entre el mismo y la omisión de respuesta de la Administración Tributaria y si ese daño es antijurídico, procederá la indemnización correspondiente por vía de la acción de responsabilidad”⁸⁷.

VII. La responsabilidad derivada por la actividad de la Administración Tributaria

a. La actividad de fiscalización

La Administración tiene la potestad de fiscalizar a los contribuyentes mediante el procedimiento de fiscalización y determinación previsto en el Código Orgánico Tributario⁸⁸. Este procedimiento está dividido en dos partes, en la primera se realiza la investigación fiscal que culmina en un acto administrativo denominado Reparación; y en la segunda se desarrolla el procedimiento para la determinación del tributo, que termina con un acto administrativo denominado Resolución Culminatoria del Sumario.

La actividad administrativa de la primera parte no tiene una limitación temporal específica salvo el lapso de la prescripción de la obligación tributaria, porque en Derecho tributario prescribe el derecho de verificar, fiscalizar y determinar la obligación tributaria⁸⁹. Mientras que la Ley establece para la segunda parte, que ella denomina sumario, un plazo de caducidad de un año para culminar el procedimiento y dictar la Resolución Culminatoria del Sumario. La Ley contiene un dispositivo muy interesante en estos términos: “Si la Administración no notifica válidamente la resolución dentro del lapso previsto para decidir, quedará concluido el sumario, y el acta invalidada y sin efecto legal alguno”⁹⁰. De manera que este lapso de un año además de constituir un

⁸⁷ Luis FRAGA PITTALUGA. “Breves notas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria”. En: *Revista de Derecho Tributario*. N° 83. AVDT. Legis Editores. Caracas. 1999. Pág. 39.

⁸⁸ COT. Art. 177 y siguientes. Ver: José Amando MEJÍA B. “La estructura del procedimiento de fiscalización y determinación en el Código Orgánico Tributario”. *Revista TRIBÚTUM*. N° XIX. UCAT. San Cristóbal. 2010. Pág. 193.

⁸⁹ La regla general es de una prescripción de cuatro años. Artículo 55 del COT.

⁹⁰ COT. Art. 192, segundo párrafo.

⁹¹ COT. Art. 61.

lapso de caducidad para la actuación de la Administración, significa que la prescripción que fue suspendida por un año, una vez transcurrido el lapso se reanuda y comenzará a computarse nuevamente⁹¹.

Ahora, la Ley establece que se puede abrir otra vez la segunda parte, es decir que se puede iniciar un nuevo sumario: “Los elementos probatorios acumulados en el sumario así concluido podrán ser apreciados en otro sumario, siempre que se haga constar en el acta que inicia el nuevo sumario, y sin perjuicio del derecho del interesado a oponer la prescripción y demás excepciones que considere convenientes”⁹². Si el lapso de un año previsto para este nuevo sumario caduca otra vez, ya no podrá la Administración abrir de nuevo otro sumario y se consumará irremediamente la prescripción. De manera que en nuestra opinión, cuando ocurre esta situación y caduca el lapso para decidir el sumario, la Ley establece expresamente que a la Administración solamente le está permitido abrir un nuevo sumario y nada más, de forma que si no lo aprovecha correrá irremediamente el plazo de prescripción. No puede interpretarse el dispositivo previsto en el artículo 192 del COT, como que la Administración frente a la caducidad consumada puede abrir sucesivos sumarios hasta prolongar la situación por largo tiempo⁹³, ya que, asumir esta interpretación significa burlar las posibilidades de que la prescripción haga su obra si el procedimiento puede recomenzar permanentemente sin limitación alguna.

b. La actividad cautelar

La Administración Tributaria tiene una potestad cautelar muy amplia, en efecto la Ley establece lo siguiente: “Cuando exista riesgo para la percepción de los créditos por tributos, accesorios y multas, aun cuando se encuentren en proceso de determinación, o no sean exigibles por causa de plazo pendiente, la Administración Tributaria podrá pedir al Tribunal competente para conocer el Recurso Contencioso Tributario que decrete medidas cautelares suficientes”⁹⁴.

Es interesante observar como la Administración Tributaria puede hacer uso de su potestad cautelar anticipada, fuera del proceso judicial, sin que exista un proceso contencioso. De manera que estando en curso un procedimiento administrativo, la Administración Tributaria puede obtener del órgano judicial medidas cautelares. Pues bien, “la aplicación de estas medidas puede causar daños en el patrimonio de los sujetos afectados”, y la “Administración Tributaria es responsable por los daños que causen las medidas cautelares solicitadas para proteger los créditos en riesgo de no ser satisfechos”. De manera que “si la solicitud y posterior decreto de una medida cautelar, dirigida a garantizar la protección de un crédito por tributos, recargos o sanciones, en peligro de no ser satisfecho, causa un daño al particular objeto de la misma, deberá repararlo”⁹⁵.

⁹² COT. Art. 192, tercer párrafo.

⁹³ Ver: Luis FRAGA PITTALUGA. “Breves notas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria”. En: *Revista de Derecho Tributario*. N° 83. AVDT. Legis Editores. Caracas. 1999. Pág. 37.

⁹⁴ COT. Art. 296.

⁹⁵ Luis FRAGA PITTALUGA. “Breves notas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria”. En: *Revista de Derecho Tributario*. N° 83. AVDT. Legis Editores. Caracas. 1999. Pág. 43.

c. La actividad de dictar medidas administrativas de limitación de derechos

La Administración Tributaria dispone de la potestad de adoptar medidas administrativas⁹⁶, “que le permiten intervenir libros y documentos inspeccionados y tomar medidas de seguridad para su conservación; incautar libros y documentos cuando la gravedad del caso lo requiera; y, tomar posición de los bienes con los que se suponga fundadamente que se ha cometido una infracción tributaria. Cualesquiera de estas medidas que la Administración Tributaria está facultada para ejecutar y el contribuyente o responsable están obligados a tolerar y a facilitar, pueden ser fuente generadora de daños”; siendo que “por ejemplo si los libros, facturas, estados financieros, comprobantes, o en general, cualesquiera otros documentos incautados por la Administración Tributaria, desaparecen o sufren alteraciones, mutilaciones o cualquier otra modificación, o daño que los hagan inútiles para la función que están llamados a cumplir”⁹⁷, genera una responsabilidad para la Administración Tributaria.

d. La actividad consultiva de la Administración Tributaria

El Código Orgánico Tributario contiene una disposición muy significativa en la materia cuando dispone: “No podrá imponerse sanción a los contribuyentes que, en la aplicación de la legislación tributaria, hubieren adoptado el criterio o la interpretación expresada por la Administración Tributaria en consulta evacuada sobre el asunto”⁹⁸. Este dispositivo no se refiere solamente a aquel contribuyente que hubiera solicitado una específica consulta a la Administración Tributaria, como se podría pensar del contexto normativo donde se encuentra esta norma, referida al derecho de petición y de formular las peticiones en forma de consulta a la Administración, sino que su alcance es mucho más amplio, en el sentido que los criterios de la Administración Tributaria tienen que ser uniformemente aplicados para garantizar el principio de igualdad ante la Ley y la seguridad jurídica y evitar las situaciones de discriminación, y no pueden tener efectos retroactivos.

La actividad administrativa consultiva tiene una particular relevancia en materia tributaria, lo cual es una constante en el derecho comparado y tiene una significativa vinculación con los derechos constitucionales de los administrados, lo que explica las garantías establecidas alrededor de dicha actividad consultiva y su carácter cuasi-reglamentario en materia tributaria; por lo que puede ser un supuesto generador de responsabilidad de la Administración⁹⁹.

⁹⁶ COT. Art. 121 n° 5.

⁹⁷ Luis FRAGA PITTALUGA. “Breves notas sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria”. En: *Revista de Derecho Tributario*. N° 83. AVDT. Legis Editores. Caracas. 1999. Pág. 54.

⁹⁸ COT. Art. 234 primer párrafo.

⁹⁹ José ARAUJO JUÁREZ. *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos. Caracas. 1996. Pág. 287.

e. La actividad de recaudación

De la actividad de recaudación de los tributos puede derivar diversas situaciones para los contribuyentes. La primera, consiste en que “los contribuyentes o los responsables podrán solicitar la restitución de lo pagado indebidamente por tributos, intereses, sanciones y recargos, siempre que no estén prescritos”¹⁰⁰. La segunda la constituye en el derecho a la recuperación de tributos cuando así los disponga la Ley¹⁰¹, como por ejemplo, en la recuperación de excedentes de retenciones de Impuesto al Valor Agregado¹⁰².

En estos supuestos, lo interesante a destacar es lo que anteriormente hemos señalado en este trabajo relacionado con la responsabilidad que deriva de la inactividad de la Administración Tributaria. En efecto, como hemos dicho, cuando la Administración no resuelve dentro de los plazos establecidos, la solicitud de restitución de lo pagado indebidamente por tributos, intereses, sanciones y recargos; o la solicitud de recuperación de tributos conforme a lo establecido en la Ley tributaria, entonces es responsable por el retardo en resolver¹⁰³.

VIII. Conclusiones. La difícil exigencia de responsabilidad a la Administración Tributaria

En el estado actual del Derecho tributario, como dicen los franceses, es evidente la falta de garantías específicas frente a las actuaciones de la Administración Tributaria. Existe un desarrollo legislativo del principio de la legalidad, pero no hay posibilidad efectiva¹⁰⁴ de exigir la responsabilidad frente a las constantes actuaciones de la Administración Tributaria generadoras de daños a los particulares. No hay jurisprudencia relevante en la materia¹⁰⁵ ni tampoco una cultura en el contribuyente de reclamar la responsabilidad de la Administración¹⁰⁶.

El desarrollo efectivo del principio de la responsabilidad de la Administración Tributaria, pudiera permitir sujetar de manera estricta la acción administrativa al ordenamiento jurídico, frente a una tendencia donde se ha implantado un ambiente de inmunidad de la Administración Tributaria que se siente intocable, lo cual es consecuencia de la casi inexistente jurisprudencia en relación a la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria.

La responsabilidad administrativa deriva fundamentalmente de la ilegalidad en el accionar de la Administración. Lo que tiene particular relevancia cuando

100 COT. Art. 194.

101 COT. Art. 200.

102 Ley de Impuesto al Valor Agregado. Art. 11.

103 En el caso de recuperación de excedentes de IVA, la situación planteada es escalofriante por dos razones: La primera, porque al no resolver las solicitudes de recuperaciones los daños acumulados para los contribuyentes en términos de lucro cesante, intereses dejado de percibir, es enorme. Igualmente, en segundo lugar, la deuda acumulada por la falta de pago de las recuperaciones alcanza unos montos muy altos, que significan un incremento desmesurado de la deuda pública interna del Estado.

104 En contra del principio constitucional a la tutela judicial efectiva.

105 La poca jurisprudencia existente se ha encargado de cerrar todas las vías de acceso.

106 Esta conducta del contribuyente responde a que no ve posibilidades de tener éxito efectivo en este tipo de reclamos.

se trata de una actividad administrativa de coacción que, como la tributaria, la hace más delicada y significativa dado que la posible responsabilidad se puede generar dentro del marco del ejercicio de esta actividad de coacción, lo que tiene un efecto directo sobre los derechos fundamentales del administrado.

A nuestro sistema jurídico y a nuestra democracia le llegó la hora de la responsabilidad de la Administración Pública si queremos ser un país desarrollado. Debemos pasar de la irresponsabilidad permanente de la Administración a la responsabilidad del poder público como está establecido en la Constitución. Pero todo este tema de la responsabilidad administrativa es letra muerta en el campo tributario.

El problema financiero que involucra el sistema de responsabilidad del Estado es un aspecto que frena el proceso, por lo costoso que sería exigir la responsabilidad a un Estado que se ha vuelto arbitrario al extremo¹⁰⁷. Pero es indudable que el efectivo desarrollo de la responsabilidad administrativa en materia tributaria se constituiría en un factor de control y de eficiencia interna de la actividad de la Administración Tributaria.

Finalmente nos queda muy claro que la teoría de la responsabilidad administrativa incorpora una materia estrechamente unida a la actuación administrativa, que constituye junto al principio de la legalidad uno de los grandes soportes del sistema de Derecho público.

¹⁰⁷ Aunque para un país como Venezuela con los ingresos de que dispone, el costo financiero de la responsabilidad de la Administración no debería ser una excusa y un pretexto para eludir las obligaciones del Estado en materia de responsabilidad.

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Rodolfo Pernía Mogollón

Abogado Ucat 1992. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor de la Ucat. Coordinador de determinación de responsabilidades de auditoría de la Gobernación del Estado Táchira.

Recibido: 16-11-2013 • Aprobado: 15-12-2013

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

115-127

Resumen

El presente ensayo tiene como objeto el análisis del procedimiento de determinación de responsabilidades de los funcionarios Públicos, haciendo un esbozo de los aspectos mas resaltantes de esa potestad sancionatoria que tienen los órganos de control fiscal, en especial la Contraloría General de la República y los demás órganos del Sistema Nacional de control fiscal, que no tiene otra razón de ser que la de buscar atreves de esa actividad administrativa, de procedimientos especiales, ligados al derecho administrativo determinar el eficaz cumplimiento de las funciones de custodia, administración y gastos del Estado, en todas sus instancias Nacionales, Estatal y Municipal, que son en definitiva la forma como se presenta en sus actividades la administración pública, tratar de adentrarnos en los aspectos constitucionales, legales y procedimentales que rigen la materia y conceden a unos órganos con facultades especialísimas el poder de sancionar al funcionario formulándole reparo, determinación de responsabilidad administrativa, imposición de multas, que por, negligencia, acción, omisión incurre en causales de responsabilidad administrativa.

Palabras clave

Supremacía Constitucional. Responsabilidad Administrativa. Acción. Omisión. Reparación. Acto oral y público. Recursos. Potestad sancionatoria. Determinación de responsabilidad.

Abstract

This paper aims at analyzing the process of determining liability of Public Officials, making an outline of the most important aspects of the sanctioning authority with fiscal control bodies, especially the Comptroller General of the Republic and other System bodies National fiscal control, which has no other reason than to dare to seek such administrative, special procedures related to administrative law determining the effective performance of the functions of custody, administration and expenditure in all instances national, State and Municipal, which are ultimately the way it presents its activities in public administration, try to get into the constitutional, legal and procedural aspects governing matter and granted some very special powers organs with the power to sanction official objection by asking, determination of administrative liability, fines, which, negligence, action, omission is grounds for administrative responsibility.

Keywords

Constitutional Supremacy. Administrative. Omission. Repair, And public oral act. Resources. Sanctioning authority. Determination of responsibility.

SUMARIO: I. apreciaciones preliminares. II. Fundamento constitucional y Legal. III. Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades. IV. Consideraciones finales.

I. Apreciaciones Preliminares

En muchas oportunidades cuando se habla de la responsabilidad de funcionarios públicos, pareciera que esto fuera un comentario más, que solo se menciona en algunos órganos encargados fiscalizar esta actividad de los funcionarios, más aun algunos funcionarios desconocen inclusive la existencia de una serie de principio, normas, reglamentos y resoluciones que rigen la actividad de la administración pública, la existencia de un Sistema Nacional de Control Fiscal, teniendo como meta principal la eficacia, pulcritud, eficiencia de la misma y a la que se somete quien realiza esas múltiples actividades de la Administración pública.

La alusión a responsabilidad nos lleva a pensar de una vez en las faltas, actos, hecho su omisiones, Hechos de corrupción que pudo haber cometido el funcionario público, en muchas oportunidades por el desconocimiento de las normas que regulan la materia, profesionales del derecho cometen la ligereza de etiquetar algún funcionario que por algún órganos del sistema nacional de control fiscal le sea revisada su gestión al momento de ejercer un cargo o después de dejar dichas funciones.

A este respecto señala Lara Martínez qué la responsabilidad de los funcionarios públicos, en un Estado de Derecho poco valdría la definición de las atribuciones y deberes de los funcionarios si estos pudieran impunemente extralimitarse en el ejercicio de las primeras y dejar de observar las segundas, no basta con anular los actos contrarios a derecho, se hace necesario la aplicación de sanciones de distintos órdenes, se mantenga a los funcionarios dentro del círculo preciso de las atribuciones y deberes que las normas jurídicas les traza.

El Funcionario Público es aquel trabajador que desempeña funciones en un organismo del Estado, que Ejercer la función administrativa acarrea diversos tipos de responsabilidades que el servidor público debe respetar las funciones involucran los intereses de todos los ciudadanos. Los Funcionarios Públicos en el ejercicio de su labor traen consigo un conjunto de deberes y derechos que deben cumplir.

El ejercicio de estas funciones está contemplado y sustentado en primer lugar en la Constitución De La República Bolivariana De Venezuela, al igual que la Ley Orgánica De La Administración Pública, Ley Del Estatuto De La Función Pública y otras leyes que competen a este campo.

El diccionario define responsabilidad como obligación a responder a algo. Partiendo de este punto, podemos decir que la responsabilidad es una capacidad que posee una persona, ya sea natural o jurídica, de conocer y aceptar las

consecuencias de un acto u omisión de su parte, siendo este libre y voluntario, así como la relación de casualidad que une al que comete el acto con el suceso que realice.

Con lo expresado anteriormente decimos que la responsabilidad de los funcionarios públicos surge de un hecho.

II. Fundamento Constitucional y Legal

En nuestra legislación el Constituyente de 1999, deja muy claro en el artículos **25, 139**, de la CRBV cuando consagra la responsabilidad de quien ejerce la función pública y en su artículo **140** consagra la responsabilidad patrimonial del Estado, esto claramente nos da una idea de lo importante que es para un Estado que se define Democrático, de Derecho la posibilidad no solo de que el funcionario responda individualmente sino que el estado asuma el resarcimiento del daño que pudo haber causado este funcionario, veamos el articulado antes mencionado para reforzar nuestra idea primaria en este tema.

“Artículo 25 CRBV: “Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.

Artículo 139 CRBV: “El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley”.

Artículo 140 CRBV: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

Esta combinación de palabras entre Estado, funcionario Público una identificación con sus respectivas variantes por supuesto, en una responsabilidad que de alguna manera los liga, los hace corresponsables, este tema nos lleva hablar de la relevancia que contiene esa responsabilidad del Estado o los agentes que cumple o materializan las funciones de este, solo basta distinguir cuando la persona actúa en y para la Administración Pública, cuando se relaciona con personas de carácter jurídico o físicas, donde se establece pues una relación de carácter orgánico y allí ya se identifica el funcionario y el ente al que representa se da una unión e identificación que es donde podemos afirmar nace la responsabilidad del Estado.

Responsabilidad Administrativa o disciplinaria que abarca al funcionario solo en sus funciones no trasciende ni a su patrimonio ni su persona como individualidad, es pues cuando este transgrede las reglas que debía cumplir en sus funciones, esta transgresión abarca actos administrativos, conductas de hacer o no hacer, no cumplimiento de metas, aplicación de normas de control interno, el no crear manuales de procedimientos, etc.

Así las cosas debemos decir que el Sistema Nacional de Control Fiscal, tiene como base primordial los procedimientos un primero que tiene que ver con la

fase investigativa, donde se hacen una serie de consideraciones y valoraciones, y otro para declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios, muy vinculados al Derecho Administrativo, porque es un procedimiento de carácter administrativo, el de determinación de responsabilidades es el que nos ocupa en estas jornadas, y ya pueden ver ustedes como en unas jornadas de derecho Administrativo estamos hablando del procedimiento para declarar la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Pues bien nuestra legislación aparte de los fundamentos Constitucionales que ya hemos hecho mención, tiene una serie de normas de carácter especialísimo que rigen esta materia, encontramos allí, la Ley orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su reglamento, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Estatuto de la función pública, el Código Orgánico procesal Civil, las normas dictadas por la Contraloría General de la república sobre la materia, todas de una manera directa o indirecta presentes en todo el proceso.

III. Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades

Entrando ya en el recorrido procedimental para la determinación de responsabilidades lo cual conseguimos plasmado en el título II de la responsabilidad la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y específicamente el Capítulo IV del Procedimiento Administrativo para la Determinación de responsabilidades. Podemos entender por Responsabilidad Administrativa; esa responsabilidad *per juiciosa* que se genera como consecuencia de una serie de hechos que por omisión, u acción realiza el funcionario público en el desempeño de sus funciones, a título de dolo o culpa, es pues consecuencia de la infracción por parte del servidor o funcionario público, de las obligaciones, prohibiciones y deberes que guían sus acciones inherentes a su investidura.

Los deberes funcionariales deben desarrollarse cuidadosamente en el tiempo y lugar que le corresponde y dentro de las normas que regulan su actividad, de allí que la revisión de su desempeño en el cargo es lo que va arrojar hechos que pudieran dar con una declaratoria de responsabilidad, estos son los que activan el procedimiento en comento.

El artículo 93 de la LOCGR y SNCF establece la potestad sancionatoria de los órganos de control.

Artículo 93: las potestades sancionatorias de los órganos de control...

1. Declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y obreros que presten servicio en los entes señalados en las en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta ley, así como los particulares que hayan incurrido en los actos, hechos u omisiones generadores de dicha responsabilidad.
2. Imponer multas en los supuestos contemplados en el artículo 94 de la presente ley.
3. Imponer las sanciones a que se refiere el artículo 105 de esta ley.

Esta potestad se puede activar de distintos modos a saber, según el artículo 96 de la LOCGR donde establece que dicho procedimiento se puede iniciar por

denuncia, solicitud de cualquier organismo o empleado público, dicha denuncia prosigue el artículo debe ser presentada por escrito, firmada en original o por medio electrónico dirigido a dicho órgano, este artículo complementada la idea con los artículos 25, 75 y 76 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde se refleja la obligación por distintos medios de notificar a la persona, la posibilidad de que el funcionario se presente por sí o por medio de representante legal.

De las investigaciones realizadas pueden existir elementos muy serios de convicción que permitan vislumbrar la posibilidad de dar lugar alguna de las sanciones que establece la LOCGR y SNCF, como sería formular reparo, declarar responsabilidad administrativa, declaración de multa, el órgano de control fiscal encargado de la investigación deberá iniciar el procedimiento con un auto motivado llamado en la ley Auto de Inicio o Apertura, que deberá notificar al interesado, cumpliendo con lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La notificación debe llenar los extremos que le exige el artículo 90 del RLOCGR y SNCF, como serían: Identificación de los sujetos presuntamente responsables, número de expediente, la dependencia en que se encuentra, dirección exacta y horario de atención al público, señalar el lapso dentro del cual los presuntos responsables o sus representantes indiquen todas las pruebas que dispongan su juicio sirvan para desvirtuar los elementos de convicción que habla el artículo 96 de la ley, indicación lapso para admisión de pruebas y su evacuación de ser admitidas antes del acto oral y público, se le informara que la dependencia encargada de la determinación por auto expreso fijara el día y hora para el acto oral y público, y por último a partir de la notificación quedan a derecho para todos los actos del procedimiento.

Este auto de inicio o apertura también tiene que cumplir con unos extremos de Ley contenidos en el artículo 88 del RLOCGR, como sería.

1. Identificación del Órgano de control fiscal así como la dependencia encargada de responsabilidades, con la base legal que fundamenta sus competencias.
2. La Identificación del órgano o entidad donde ocurrieron los actos, hechos u omisiones.
3. Descripción de los actos, hechos u omisiones.
4. Identificación de los sujetos presuntamente responsables
5. Indicación de los elementos probatorios y las razones que comprometen presumiblemente su responsabilidad.
6. La orden de notificación a los sujetos presuntamente responsables
7. La indicación en la notificación del auto de inicio o apertura que los sujetos presuntamente responsables quedan a derecho para todos los efectos del proceso.
8. Dicha notificación debe llenar los extremos que le exige el artículo 90 del RLOCGR y SNCF, como serían:
 1. Identificación de los sujetos presuntamente responsables
 2. número de expediente,
 3. la dependencia en que se encuentra, dirección exacta y horario de atención al público,
 4. señalar el lapso dentro del cual los presuntos responsables o sus representantes indiquen todas las pruebas que dispongan su juicio

- sirvan para desvirtuar los elementos de convicción que habla el artículo 96 de la ley,
5. indicación lapso para admisión de pruebas y señalamiento expreso de que en caso de ser admitidas, podrá evacuarse antes del acto oral y público a que se refiere el artículo 101 de la ley.
 6. Indicación de que la dependencia encargada de la determinación de responsabilidades por auto expreso fijara el día y la hora en que tendrá lugar el acto oral y público a que se refiere el artículo 101 de la ley.
 7. señalamiento expreso a los sujetos presuntamente responsables de los actos, hechos u omisiones o sus representantes legales, que a partir de la fecha de notificación quedarían a derecho para todos los efectos del procedimiento.

Una vez notificado el o los interesados, es importante resaltar que cuando son varios los presuntos responsables se empieza a computar el lapso para el acto oral y público una vez que conste en el expediente Administrativo la notificación del último de los sujetos presuntamente responsables, y en ese oficio de notificación se le debe indicar que en los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación del auto de apertura podrán indicar todas las pruebas que considere le favorecen, en el lapso de tres días hábiles siguientes y de conformidad con el reglamento de la LOCGR, en este procedimiento existe libertad probatoria, y se podrán probar todos los hechos que guarden interés con la solución del caso, de igual forma utilizar cualquier medio de prueba que no esté prohibido expresamente por la ley.

A este respecto el artículos 91, 99 y 100 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, hace referencia expresa a este punto tan importante como lo es la promoción, indicación de los elementos probatorios que puedan producir el presunto responsable, en aras de desvirtuar los hechos, actos que se le presuntamente se le vinculan, y los cuales podrían dar como resultado la declaratoria de alguna de las potestades sancionatorias por parte del órgano de control fiscal en su dependencia encargada de la determinación.

Artículo 91 LOCGR y SNCF: sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que disponga otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación... se mencionan 29 numerales donde deben encuadrar la conducta del presunto responsable, a quien se le pretenda declarar la responsabilidad administrativa.

Artículo 99 LOCGR: Dentro del término de quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de notificación del auto de apertura, a los interesados podrán indicar la prueba que producirán en el acto público a que se refiere el artículo 101, que a su juicio desvirtúan los elementos de prueba o convicción que se refiere el artículo 96 de esta ley. Si se trata de varios interesados, el plazo a que se refiere esta disposición se computara individualmente para cada uno de ellos. (Indicación de pruebas)

Artículo 91 RLOCGR: Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de notificación del auto motivado a que se refiere el artículo 96 de la ley, los

sujetos presuntamente responsables de los actos, hechos u omisiones o sus representantes legales, podrán indicar todas las pruebas que a su juicio le favorezcan, las cuales, de ser procedentes, serán admitidas por la dependencia encargada de la determinación de responsabilidades, dentro de los tres(3) días hábiles siguientes; y podrán evacuarse, de ser necesario, antes del acto oral y público a que se refiere el artículo 101 de la ley, en cuyo caso deberá notificarse a los sujetos presuntamente responsables de los actos, hechos u omisiones o a sus representantes legales.

Dentro del mismo lapso de quince (15) días los sujetos presuntamente responsables de los actos, hechos u omisiones o sus representantes legales consignaran en el respectivo expediente, los medios de prueba documentales que dispongan. (Lapso probatorio)

En todo el procedimiento estamos hablando de días hábiles, donde el ente de control respectivo este efectivamente laborando, para que el interesado o su representante legal puedan consignar dichos medios de prueba que considere necesarias para su defensa.

Es importante hacer aquí algunas precisiones que se relaciona directamente con el procedimiento, Cuando refiere alencargado de la determinación de responsabilidades quien hecha lavaloración jurídica antes de proceder como lo refieren elartículos 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y 86 de su Reglamento, requiera esclarecer alguna circunstancia vinculada con la investigación, podrá solicitar, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 del citado Reglamento, respecto al auto de archivo de actuaciones, de inicio o apertura, está facultado para ampliar esas evidencias o ampliar las ya existentes, así lo establece dicho artículo 87 del reglamento de la LOCGR a saber:

Artículo 87 LOCGR Y SNCF: “cuando la dependencia encargada de la determinación de responsabilidades, a los fines de dictar el auto motivado a que se refiere el artículo 81 de la ley, requiera esclarecer alguna circunstancia vinculada con la investigación, evacuar nuevas pruebas o ampliar las ya existentes, podrá solicitar a la dependencia del órgano de control fiscal que practiquen las actuaciones que estime necesarias.

Igualmente si evidencia la participación de personas directamente vinculadas a los actos, hecho... solicitara practiquen las notificaciones correspondientes, se garantice el ejercicio de sus derecho a la defensa conforme a lo dispuestos en el presente reglamento y se elabore un alcance al informe de resultados sobre este aspecto”.

El otro escenario que se puede presentar es el archivo de las actuaciones, de conformidad con lo previsto en el **artículo 86** del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General y Sistema Nacional de Control Fiscal esto se dará en las circunstancias siguientes:

- a. Cuando los hechos investigados no constituyan supuestos que conforme a las Leyes pudieran dar lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa, formulación de reparo o imposición de multa.

- b. Cuando de las pruebas recabadas por el órgano de control fiscal de las aportadas durante el procedimiento investigativo por los interesados legítimos, quedaren plenamente desvirtuados los actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares o la participación de las personas directamente vinculadas con los mismos.
- c. Cuando se verifique la existencia de alguno de los supuestos que hace procedente el sobreseimiento.
- d. Cuando existan otros motivos legales que lo justifiquen.

Respecto a los medios de prueba que pueden presentar los interesados o su representante legal, es bueno traer a colación lo referente a la libertad de prueba debemos decir que en esta materia tenemos como normas rectoras en primer lugar todos los principios Constitucionales que rigen el debido proceso, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia y otros que nuestra legislación acoge, vamos a referirnos en este momento a los artículos 100 y 102 de LOCGRSNCF, 395 Código procedimiento Civil y 22, 197, 198 del Código Orgánico Procesal Penal.

Artículo 100 LOCGRSNCF: “salvo previsión expresa en contrario de la ley, se podrá probar todos los hechos y circunstancias de interés para la solución del caso por cualquier medio de prueba que no esté expresamente prohibido por la ley”.

Artículo 102 LOCGRSNCF: “A menos que exista una regla legal expresa para valorar el mérito de la prueba, el funcionario competente para decidir deberá apreciarla según las reglas de la sana crítica”.

Artículo 395 CPC: “Son medios de prueba admisibles (...) aquellos que determina el Código Civil, el presente Código y otras leyes de la República.

Pueden también (...) valerse de cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la ley, y que consideren conducente a la demostración de sus pretensiones...”

Esta referencia de artículos de nuestro Ordenamiento Jurídico que rigen lo concerniente a la presentación de pruebas en los distintos procedimientos en nuestra legislación, de igual manera valoración o apreciación que se debe hacer dentro del contexto de la libertad de la prueba, cuando las que sean presentadas no sean prohibidas, pero prosigue el legislador haciendo referencia a que esas pruebas traídas al proceso deben haber sido obtenidas de manera lícita, así lo refiere en los artículos siguientes:

Artículo 197 COPP: “los medios de convicción solo tendrán valor si han sido obtenidos por un medio lícito... No podrá utilizarse información obtenida mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza, engaño, indebida intromisión en la intimidad del domicilio, en la correspondencia, las comunicaciones, los papeles y los archivos privados, ... Asimismo, tampoco podrá apreciarse la información la que provenga directa o indirectamente de un medio o procedimiento ilícito”.

Artículo 198 COPP: “Un medio de prueba para ser admitido, debe referirse, directa o indirectamente, al objeto de la investigación y ser útil para descubrimiento de la verdad...”

Sobre estos medios probatorios a que hemos referido en el párrafo anterior para la validez de los documentos que se inserten en el expediente administrativo de Determinación de Responsabilidades se hace necesario cumplir con algunos requisitos,

En primer lugar los documentos certificados como deben venir para ser presentado como prueba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1384 del Código Civil.

- la certificación debe emanar del funcionario competente, quien deberá identificarse plenamente, nombre, cédula de identidad y cargo, estampar su firma de manera autógrafa y no por medios mecánicos, así como el sello húmedo de la dependencia.
- La certificación debe constar al reverso de cada una de las copias o fotocopias y no en instrumento separado, utilizando el espacio libre en cada página.
- La certificación debe indicar que el documento es copia fiel y exacta de su original o de copia certificada del mismo.
- Si la competencia para certificar es dada por delegación deberá señalar el instrumento mediante el cual se le otorgo, indicando fecha y número de gaceta donde se publicó dicha delegación.
- Cuando se trata de los Estados deberá certificar el Secretario General de Gobierno u otro funcionario debidamente autorizado para eso.
- Las copias al carbón o fotocopia, firmadas en original se apreciaran como originales.
- Cuando se necesite traer al expediente de investigaciones Administrativas, manuales, circulares, instructivos, debe solicitarse al respectivo organismo que verifique la vigencia de los mismos y que estos emanaron de la autoridad competente.
- Cuando se necesite incorporar al expediente un documento público se requerirá la certificación en la oficina pública correspondiente de acuerdo a lo establecido en el artículo 433 del Código de Procedimiento Civil.
- Las cartas, informes, libros, expedientes o registros generados por la Contraloría General de la República, incorporados al expediente, tendrán valor probatorio, cuando lleve la firma en original de quien lo emitió.

Del Acto Oral y Público previsto en el artículo 101 de la LOCGRSNCF, la realización de este acto tiene que cumplir unas formalidades establecidas en el artículo 92 del reglamento de la ley en comento, que tienen por supuesto importancia para el desarrollo formal del acto.

Artículo 101 de la LOCGRSNCF: “vencido el plazo a que se refiere el artículo 90 de esta ley, se fijara por auto expresó el décimo quinto (15) día hábil siguiente, para que los interesados o sus representantes legales expresen, en forma oral y pública, ante el titular del órgano de control fiscal o su delegatario, los argumentos que consideren les asiste para la mejor defensa de sus intereses. Si en el procedimiento hubieren varios interesados, el auto a que se refiere este artículo será dictado al día siguiente a que se venza el plazo acordado y notificado al último de los interesados.

Efectuado este acto, se podrá dictar un auto para mejor proveer en el cual se establecerá un término no mayor de quince (15) días hábiles para su cumplimiento”.

Según el artículo 93 del RLOCGRSNCF el acto de oral y público se tendrá realizado en una sola y única audiencia, aunque su desarrollo pueda durar varios días y horas habilitadas para ello.

Artículo 94 del reglamento de la LOCGRSNCF nos enuncia el desarrollo del acto que refiere el artículo 101 de la misma ley, allí se exponen los hechos u omisiones que sirven de fundamento para la imputación, los elementos probatorios de que se dispone, los presuntos responsables y las razones que comprometen presumiblemente la responsabilidad de quienes son imputados.

Luego según el artículo 95 del mismo reglamento, proseguí el titular del órgano de control o su delegatario, concede el derecho de palabra a los sujetos responsables o su representante legal, para que exponga sus alegatos de defensa.

Una vez concluido el acto quien preside decidirá el mismo día o al día siguiente si formula reparo, declara responsabilidad administrativa, impone multa, absuelve de responsabilidad o pronuncia el sobreseimiento, estas serían las decisiones que podrá tomar el titular del órgano o su delegatario, la cual deberá constar en el expediente en el término de cinco (5) días hábiles después de pronunciarse y sus efectos serán inmediatos, (art 103 LOCGRSNCF) y dicha decisión deberá contener según el artículo 98 del reglamento lo siguiente:

- Identificación del órgano de control fiscal y fecha en que se dicta.
- Identificación de los imputados
- Descripción de los actos, hechos y omisiones
- Indicación de las pruebas promovidas y evacuadas
- Resultados de las pruebas evacuadas
- Análisis de los alegatos opuestos por los imputados o sus representantes legales.
- Expresión de hecho y derecho en que fundamenta la decisión
- Pronunciamiento expreso sobre la declaratoria de responsabilidad administrativa, imposición de multa, formulación de reparo, la absolución o el sobreseimiento, según corresponda.
- Indicación de los recursos que pueden y los lapsos para su interposición.
- Firma del titular del órgano de control fiscal o su delegatario
- Cuando quien dicta la decisión actúa por delegación debe indicar el acto administrativo donde consta la delegación y los datos de publicación en la Gaceta oficial respectiva.

El artículo 107 de la LOCGRSNCF deja claro que la decisión que se refiere el artículo 103 de la misma ley agota la vía administrativa, se puede interponer recurso de reconsideración dentro de los quince(15) días hábiles siguientes a que haya sido pronunciada la decisión, y se decidirá a los quince(15) días hábiles siguientes a interposición.

De estas decisiones según sea el caso se podrá interponer recurso de nulidad por ante el Tribunal Supremo de Justicia en un lapso de seis (6) meses contados

a partir del día siguiente de su notificación contra las decisiones de la Contraloría General de la República, y contra las decisiones de otros órganos de control fiscal se podrá interponer en el mismo lapso, recurso de nulidad por ante La Corte Contencioso Administrativa.

El artículo 110 de la LOGRSNCF estipula que la interposición de estos recursos antes mencionados no suspende la ejecución de la decisión.

Obligatoriedad de remitir a la Contraloría General de la República la decisión que declare la responsabilidad administrativa, auto de firmeza de la decisión, y la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, así lo estipula el artículo 111 del Reglamento de la Ley de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal.

Este procedimiento para la Determinación de Responsabilidades, es un procedimiento que aunque toma en cuenta durante su valoración y en el proceso varias normas de carácter legal y sublegal, tienen unas características muy particulares y propias que al ser analizadas nos da la idea de estar frente a un proceso que por su naturaleza y materia es delicado, interesante, pero sobre todo indispensable para lograr de alguna manera que los funcionarios públicos entiendan que son cuentadantes pecuniariamente y administrativamente del ejercicio de sus funciones.

Consideró que el legislador patrio debe perfeccionar aún más los métodos y las normativas que rigen la actividad administrativa, para lograr a corto plazo una Administración Pública en todos sus niveles, eficiente, transparente, logrando que los órganos encargados del Control Fiscal tengan todas las herramientas legales, personal, tecnológicas para hacer su labor transparente e independiente de cualquier otro elemento que pudiera distorsionar el fin principal de la actividad de control fiscal o de Control de la Gestión pública la cual parece más apropiado dicho término.

IV. Consideraciones finales

Como hemos podido observar este procedimiento para la determinación de responsabilidades, se presenta de una manera muy especial, con detalles que aunque asemejan a otros este es un procedimiento que vinculado al derecho Administrativo forma un compendio de pasos, formalidades, que nos dan a entender cuál importante es, en el giro que pueda dar a la forma como se valore, la conducta de un funcionario público que como decíamos al principio tiene una responsabilidad ante el colectivo, ante el administrado, porque su labor es la recto gestionar de la cosa pública.

Así las cosas el legislador va dando mayor brillo e importancia a esta tarea que cumple el servidor público, que debe tener un compromiso de rectitud, honestidad, pulcritud, y transparencia como principios fundamentales de su gestión que no es otra cosa que los principios de la administración pública, hoy en limitada en sus funciones la administración pública en su proceso de descentralización ha hecho que se conforme lo que se le llama en la ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal en su artículo 23 del título II, no enuncia los objetivos del Sistema Nacional de Control Fiscal, que tiene como objeto el fortalecimiento de la capacidad del

Estado para ejecutar sus funciones de manera eficaz, haciéndolo con transparencia y eficacia el manejo de los fondos público, estableciendo responsabilidades por las irregularidades de las entidades que les compete esa gestión.

Las normativas establecidas para tal fin conforman una gama de posibilidades de valoraciones, e investigaciones donde dichas herramientas en manos de los distintos Órganos de control fiscal, a todos los niveles logren resguardar el patrimonio de la Nación, los Estados y los Municipios.

Siempre en todos estos procedimientos sancionatorios deben estos órganos observar muy rigurosamente la supremacía del respeto al debido proceso, derecho a la defensa, respeto a los derechos humanos y otros muy importantes para que ese procedimiento llegue a buen término para las partes involucradas en el.

Esta consideraciones basadas en lo establecido en el artículo 49 de la Constitución de la República bolivariana de Venezuela, ya que se ve a todas luces que la Constitución equipara el proceso Judicial con el proceso administrativo, dándole las mismas garantías, con ello el constituyente de 1999 deja claro la importancia de este en la salud de la administración y en la confianza que debe tener el funcionario presuntamente responsable de que sus derechos serán respetados, así lo dicta la norma suprema en su **artículo 49 numeral 2** que señala: “**Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario**” por tanto debemos considerar como obligación de los órganos de control probar la culpabilidad, la intencionalidad del funcionario presuntamente vinculado a unos hechos que se investigaron y dan elementos de convicción de que está involucrado.

No es fácil esta tarea pero hay que asumirla con mucha honestidad, humildad sabiendo que allí están unos hechos que debemos darle la mayor importancia y ponderación objetiva, a la luz de las normas reguladoras, para lograr determinar si son imputables o no al funcionario, solo con objetividad, y honestidad, sin manchar de otras elementos distintos el proceso nos depara satisfacción interior, de los involucrados y de la sociedad una decisión **JUSTA** en Mayúscula. Siempre teniendo en cuenta que toda organización gobernada, administrada por hombres tiene sus dificultades, porque tomando palabras del ex presidente Argentino Domingo Perón, la organización puede ser muy buena, pero cuando se pone al hombre, cambia, porque el hombre trae sus pasiones, sus virtudes y sus defectos a la organización.

LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA FIGURA DEL
«DESAFUERO» POR ANTE LA INSPECTORÍA DEL
TRABAJO

Rosibel Grisanti de Montero

Abogada con la mención *Summa Cum Laude* de la Universidad de Carabobo (1988). Especialista en Derecho Administrativo (1992) y en Derecho Procesal (2010) por la Universidad Católica «Andrés Bello». Profesora de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo (desde 1994). Asesora municipal en materia funcionarial (desde 1996).

Recibido: 10-10-2013 • Aprobado: 10-12-2013

Resumen

La potestad disciplinaria de los órganos administrativos obedece al principio de autotutela, y en atención a la autonomía de la responsabilidad disciplinaria -que se fundamenta en el ejercicio de la referida potestad-, concluimos que la tramitación del procedimiento disciplinario a un funcionario que sea dirigente sindical, o en caso de maternidad o paternidad, es garantía suficiente para la defensa de sus derechos, y por lo tanto no se requiere acudir luego ante la Inspectoría del Trabajo para tramitar otro procedimiento administrativo, con el fin de que se autorice el retiro por destitución. Definitivamente, estimamos que no cabe la figura del «desafuero» en el ámbito funcional.

Palabras clave

Potestad Disciplinaria. Desafuero. Funcionario Público

Abstract

Disciplinary authority of administrative bodies obey the principle of self, and in view of the autonomy of the disciplinary action, which is based on the exercise of that potestad-, we conclude that the disciplinary proceedings to be an official union leader or in case of maternity or paternity, is sufficient guarantee for the defense of their rights, and therefore not required then go to the Labour Inspectorate to handle other administrative proceeding, in order that the withdrawal is authorized by dismissal . Definitely not worth estimates that the figure of «lawlessness» in the civil service sector.

Keywords

Disciplinary authority. Immunity. Public official.

SUMARIO: I. Alcance y sentido de la expresión “responsabilidad disciplinaria”. II. La potestad disciplinaria: 1. Fundamento de la responsabilidad disciplinaria. 2. Manifestación del principio de autotutela administrativa. III. La Autonomía de la Responsabilidad Disciplinaria. IV. Funcionarios competentes para ejercer la potestad disciplinaria. V. Sujetos pasibles de la responsabilidad disciplinaria. VI. Necesidad de un procedimiento administrativo para establecer la responsabilidad disciplinaria. 1. La juridización de la potestad disciplinaria. 2. El derecho a la defensa. VII. La figura del “Desafuero” de los funcionarios públicos destituidos. 1. Fuero sindical y fuero materno/paterno. 2. La figura del “desafuero” según la Sala Constitucional y las Cortes de lo Contencioso Administrativo. 3. La estabilidad de los funcionarios públicos. 4. La contradicción de la figura del “desafuero” con el principio de autotutela administrativa.

I. Alcance y sentido de la expresión “responsabilidad disciplinaria”

En el ámbito jurídico, **responsabilidad** es la capacidad para soportar las consecuencias de un acto consciente y voluntario¹, la sujeción a un poder jurídico capaz de imponer una consecuencia desfavorable a raíz de una conducta inadecuada. Por su parte, la palabra **disciplinaria** proviene de la voz latina **disciplina**, con acepciones que se refieren a una idea cabal de poner en orden, uniformar, la sujeción a un conjunto de órdenes e instrucciones. Por lo tanto, cuando hablamos de responsabilidad disciplinaria, se utiliza la palabra disciplina en su acepción concreta de obediencia y sumisión. La disciplina se presenta como una relación entre dos sujetos que ocupan posiciones psicológicas distintas: uno de ellos impone el orden, por lo que se sitúa en un plano superior –ostenta, por consiguiente, un poder disciplinario-; el otro, destinatario de este poder, es quien con su conducta ha de observar la disciplina, situándose en un plano inferior². Por lo tanto, la responsabilidad disciplinaria atiende a los conceptos de sujeción a un orden, a una jerarquía, a una determinada potestad.

Como lo ha puesto de relieve el maestro Alejandro Nieto, en un enjundioso estudio sobre el Derecho Disciplinario, un elemento fundamental en el análisis de la responsabilidad disciplinaria es la organización, concepto inherente a la Administración Pública. Así mismo, resalta el planteamiento de Nieto sobre la **inspiración administrativista del Derecho Disciplinario**, y señala que éste

¹ Cfr. Guillermo CABANELLAS, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, voz *responsabilidad*.

² Francisco CASARES POTAV, *Disciplina del Trabajo*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo VII, Francios Seix Editor, Barcelona.

no es más que el Derecho sancionador del Estado sobre quienes se encuentran sometidos a una relación especial de servicio o poder³.

La raíz administrativista del Derecho Disciplinario deja bien claro que la responsabilidad disciplinaria es una materia que está regida por el Derecho Administrativo, como que se refiere a una responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos que se encuentran ligados a la organización administrativa por vínculos especiales de sujeción a un poder. Este aspecto es fundamental, para sostener la posición que planteamos sobre la improcedencia de la figura laboral del “desafuero” de funcionarios públicos.

II. La potestad disciplinaria

1. *Fundamento de la responsabilidad disciplinaria*

El basamento de la responsabilidad disciplinaria lo constituye la potestad disciplinaria que detentan determinados funcionarios dentro de la Administración Pública, para mantener el orden y el normal desenvolvimiento de las funciones públicas.

Al respecto, señala el Maestro Sayagués que la administración tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es menester que pueda exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometan faltas. Dentro del régimen estatutario que regula la función pública, ese poder jurídico es de principio. Tal es el fundamento y la finalidad de las potestades disciplinarias de la administración. El poder disciplinario en la función pública es el corolario del poder de dirección, reconocido a las autoridades jerárquicas en cada una de las unidades administrativas que tienen a su mando⁴.

Como vemos, para configurar la responsabilidad disciplinaria, es ineludible referirse a la potestad disciplinaria, como una más de las potestades públicas de los órganos administrativos; y así llegamos al ámbito de las potestades de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines. Como enseña García de Enterría, el principio de la legalidad de la Administración se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente, otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Es a través de la potestad concretamente como se manifiesta el llamado en la teoría política “poder público”, el cual se convierte jurídicamente en un haz de potestades singulares atribuidas a la Administración por el ordenamiento. La técnica de la potestad encuentra en la expresión de

³ Alejandro NIETO-GARCÍA, *Problemas Captales del Derecho Disciplinario*, en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. I, UCV, Caracas, 1971, pp. 215-219.

⁴ Enrique SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, p. 235. Ed. Marina Bianchi Altuna, Montevideo, 1986.

una situación de poder público, de supremacía o superioridad, una manifestación especialmente adecuada⁵.

2. Manifestación del principio de autotutela administrativa

La potestad disciplinaria involucra, a su vez, la potestad sancionatoria, puesto que una manera de lograr el orden administrativo es la de imponer al funcionario infractor de sus deberes una sanción disciplinaria. Es así como la potestad disciplinaria constituye una manifestación clara del principio de **autotutela administrativa o autodefensa**.

Al respecto, se ha destacado que el sistema posicional de la Administración respecto a los tribunales debe ser explicado como un sistema de autotutela: la administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. Es este principio de autotutela el que es capaz de explicar en unidad todo ese complejo posicional⁶. Materialmente se justifica en una razón de expeditividad y eficacia de la gestión de los servicios y asuntos públicos que tiene confiada la Administración.

III. La Autonomía de la Responsabilidad Disciplinaria

En primer término, la Constitución Nacional establece, en su artículo 139, que el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley. A su vez, dispone el artículo 285 *eiusdem*, entre las atribuciones del Ministerio Público, la de intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la Ley del Estatuto de la Función Pública preceptúa, en su artículo 79, que los funcionarios públicos responderán penal, civil, administrativa y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, esta ley se detiene en la regulación de la responsabilidad disciplinaria del funcionario público, al tratarse de una materia que forma parte del estatuto de la función pública.

Como se ve, en nuestro ordenamiento jurídico, la responsabilidad disciplinaria está consagrada en forma expresa, por lo que es reconocida su autonomía frente a las otras responsabilidades a las que están sujetos los funcionarios públicos.

Otra de las razones por las que se puede delinear la responsabilidad disciplinaria como una figura autónoma es la relativa a los fines que con ella se persigue. Esto es, la responsabilidad *in commento* está flechada hacia el logro

⁵ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I. Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1995, pp. 431 ss.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. y t. cits.*, p. 487.

de relevantes objetivos dentro de la organización administrativa: mantener el orden a través de la jerarquía administrativa y lograr el óptimo desenvolvimiento de las funciones públicas, mediante el cabal cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.

IV. Funcionarios competentes para ejercer la potestad disciplinaria

Cuando se está ante una pluralidad de personas que tienden hacia fines comunes, se hace necesaria la **organización**. En la Administración Pública es imprescindible, para la actualización de los fines del Estado, la existencia de una adecuada organización, que se adapte a las necesidades de la población y al correcto desenvolvimiento de las funciones públicas. De allí que surja la **organización administrativa**.

En el ámbito del Derecho Administrativo se han destacado una serie de principios que han de regir en la organización administrativa, de manera que ésta pueda servir efectivamente a la idónea realización de la función administrativa del Estado. Entre estos principios se encuentran: La **competencia**, entendida como el ámbito específico de actuación de cada organismo administrativo, que comprende un conjunto de potestades conferidas expresamente por una norma jurídica; y la **jerarquía**, que rige en todo organismo administrativo que presenta una estructura piramidal, en el cual se distribuye la competencia por grados, y por ello existirá la subordinación de un órgano a otro.

En atención a los precitados principios, los funcionarios superiores jerárquicos en un determinado organismo administrativo serán los competentes para imponer la disciplina a los funcionarios públicos a ellos subordinados. Este punto también es fundamental para la posición sostenida en este estudio, en cuanto a la improcedencia de la figura del “desafuero” de funcionarios ante otro organismo, ajeno totalmente al superior jerárquico que ejerce su potestad disciplinaria, como máxima autoridad en materia de personal.

V. Sujetos pasibles de la responsabilidad disciplinaria

Están sujetos a la responsabilidad disciplinaria los funcionarios públicos. Aspecto discutido en la doctrina y jurisprudencia es determinar quiénes son funcionarios públicos.

Existe un concepto amplio de funcionario público, al considerar como tal a todo individuo que presta servicios en un organismo del Estado, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal, por lo cual está sometido a un régimen jurídico especial, que busca proteger el interés público. Este concepto amplio es acogido a los efectos penales y de responsabilidad administrativa (*verbi gratia*, la regulación contenida en la Ley contra la Corrupción), o a los fines jubilatorios (*vide*, Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios).

Ahora bien, en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria –la cual, como se dijo antes, forma parte del estatuto de la función pública-, se aplica un concepto

restringido. En efecto, según el artículo 144 de la Constitución Nacional, la ley establecerá el estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública. Por su parte, la Ley del Estatuto de la Función Pública dispone, en su artículo 3, que *funcionario público será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente*. Por lo tanto, el nombramiento se constituye en el requisito fundamental para determinar que una persona tiene el carácter de funcionario público. Es así como esta Ley, en el artículo 39, deja bien claro que en ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública.

Según la Constitución Nacional (artículo 146), los funcionarios públicos pueden ocupar cargos **de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de elección popular**. Para que un funcionario público sea considerado como de carrera, es necesario que haya ingresado al cargo luego de haber ganado un concurso público, requisito que ahora está constitucionalizado. Mas, la jurisprudencia nacional ha atemperado esta norma constitucional, a los fines de asentar la figura de la “estabilidad provisional” de los funcionarios públicos, referido a aquellos individuos que han ingresado mediante nombramiento a un cargo de carrera, pero sin que haya habido concurso previo. En este caso, no podrá ser retirado como funcionario público, hasta tanto no se haga el concurso para proveer ese cargo, y la persona que lo ocupe no lo logró ganar (posición de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, a partir de la sentencia No. 2008-1596 del 14 de agosto de 2008). Los funcionarios públicos que ocupan cargos de carrera no pueden ser retirados de sus cargos, sino por las causales taxativamente señaladas en la ley (ver artículo 78 LEFP), por lo que se afirma que tienen una estabilidad absoluta en sus cargos. Por su parte, los funcionarios de libre nombramiento y remoción son aquellos que ocupan cargos de alto nivel o de confianza, los cuales son definidos por la Ley del Estatuto de la Función Pública (artículos 19, 20 y 21). Estos funcionarios son nombrados libremente por la máxima autoridad en materia de personal del organismo público, y pueden ser, en consecuencia, removidos en cualquier momento por esta misma autoridad (tienen una estabilidad precaria).

Los funcionarios públicos de elección popular están sujetos a un régimen especial, en cuanto al ejercicio al cargo, puesto que procede de la voluntad popular, se encuentra delimitado a un período determinado, mas le resulta aplicable la figura del referéndum revocatorio (artículo 72 de la Constitución). Esta figura representa la aplicación de la responsabilidad política en el ámbito de los funcionarios de elección popular, quienes pueden ver terminado anticipadamente el ejercicio del cargo para el cual había sido elegido, mediante la revocatoria del mandato.

Por lo tanto, los sujetos pasibles de la responsabilidad disciplinaria son los funcionarios públicos que ocupen cargos de carrera o de libre nombramiento y remoción, quienes están sometidos a la potestad disciplinaria de los funcionarios de mayor jerarquía dentro de los organismos de la Administración Pública.

VI. Necesidad de un procedimiento administrativo para establecer la responsabilidad disciplinaria

1. *La juridización de la potestad disciplinaria*

Aspecto importante, para establecer la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, es la tramitación de un procedimiento administrativo, en el cual se respeten las garantías jurídicas del funcionario. En este sentido, la doctrina ha hablado de la **jurisdiccionalización** de la potestad disciplinaria, como la tendencia a restringir y encauzar la discrecionalidad administrativa, en materia de responsabilidad disciplinaria, por la existencia de textos constitucionales o legales que imponen ciertos procedimientos para el ejercicio de los poderes disciplinarios. No parece conveniente esa expresión, porque puede dar base a creer que el poder disciplinario se convierte en actividad jurisdiccional, siendo que continúa tipificando función administrativa, como advierte Sayagués Laso⁷.

En nuestro sentir, al considerar certera la opinión de Sayagués y siguiendo las enseñanzas del Profesor Araujo-Juárez, consideramos que debería hablarse de **juridización** de la potestad disciplinaria. Se ha confundido *juridización* con *jurisdiccionalización* o *procesalización*; sin embargo, los objetivos y medios del procedimiento administrativo son diferentes a los del jurisdiccional. Precisamente porque el procedimiento administrativo no tiene naturaleza jurisdiccional. Por ello, hemos de entender la *juridización* –siguiendo a Dromi– en el sentido de incremento de la regulación jurídica racional del procedimiento que en el pasado era informal o discrecional⁸.

La garantía jurídica que a favor del ciudadano configura el procedimiento administrativo, adquiere gran relevancia cuando se trata de un procedimiento disciplinario, cuyo objeto es determinar si procede aplicar la sanción de destitución, puesto que ella ocasiona su retiro de la Administración Pública. Este aspecto constituye otro elemento fundamental en la posición asumida en este estudio, en cuanto a la improcedencia del “desafuero” para el retiro de un funcionario público destituido.

2. *El derecho a la defensa*

La Constitución Nacional en su artículo 49 establece la garantía del debido proceso, la cual se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativa, para hacer efectivo el derecho a la defensa de los ciudadanos.

El cumplimiento del procedimiento disciplinario previsto en la ley, garantiza el ejercicio del derecho a la defensa del funcionario investigado. Así se observa en el procedimiento de destitución: desde que se le notifica al funcionario la apertura del procedimiento y su derecho a tener acceso al expediente administrativo; se le notifica la oportunidad de presentar sus descargos frente a

⁷ Ob. y t. *cits.*, pp. 331-332.

⁸ José ARAUJO-JUÁREZ, *Tratado de Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hermanos Editores, 1998, p. 65.

la formulación de cargos de la Administración; la apertura de un lapso probatorio para que el funcionario investigado promueva y evacue las pruebas que considere conveniente (ver artículo 89 de la Ley del Estatuto de la Función Pública). Tramitado este procedimiento disciplinario, es cuando puede el funcionario competente aplicar la sanción de destitución, la cual acarrea el retiro de la Administración Pública (según el artículo 78, numeral 6, de la Ley del Estatuto de la Función Pública).

VII. La figura del “desafuero” de los funcionarios públicos destituidos

1. *Fuero sindical y fuero materno/paterno*

En atención a normas de rango constitucional, por una parte el artículo 76, que prevé la protección a la maternidad y la paternidad, desde la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y por la otra el artículo 95, que preceptúa la inamovilidad para los promotores y los integrantes de las directivas de las organizaciones sindicales, se ha reconocido una protección especial para estas situaciones en el ámbito de las relaciones laborales y funcionariales. Así, el Derecho Laboral ha establecido las figuras del fuero materno/paterno y el fuero sindical, que implican la inamovilidad o estabilidad absoluta del trabajador; por lo tanto, para poder dar por terminada una relación laboral con una persona amparada de fuero materno/paterno o fuero sindical, al existir una causa justificada para el despido, es necesario que primero el patrono acuda a la Inspectoría del Trabajo para que autorice el despido, una vez tramitado el procedimiento previsto en la legislación laboral. Estas figuras han sido extrapoladas –por la más reciente jurisprudencia nacional- al campo de las relaciones funcionariales (reguladas por la Ley del Estatuto de la Función Pública), realizando una mezcla de normas laborales con las funcionariales, que producen una situación que colide con principios fundamentales del Derecho Administrativo⁹.

2. *La figura del “desafuero” según la Sala Constitucional y las Cortes de lo Contencioso Administrativo*

En primer lugar, es necesario tener en cuenta el criterio que ha sostenido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en dos sentencias de referencia, mediante las cuales se declaró con lugar la solicitud de revisión de fallos de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en casos muy similares: despido de funcionario docente luego de que la Inspectoría del Trabajo calificó como justificado el despido, sin seguirle el procedimiento de destitución.

⁹ Sobre la improcedencia de aplicar la figura de la inamovilidad laboral en el ámbito funcionarial, hay que resaltar los certeros criterios del Maestro José CABALLERO ORTIZ, en su excelente libro *El derecho del trabajo en el régimen jurídico del funcionario público*, en el cual se ha pronunciado, a su vez, sobre la incompetencia del Inspector del Trabajo para calificar las sanciones de destitución en que incurran los funcionarios públicos, pp. 66-73, 258-261 y 280-286. Ediciones Paredes, Caracas, 2006.

Al respecto, cabe citar la sentencia No. 787 del 27 de abril de 2007, en la cual se indicó:

Con base a lo anterior la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo consideró que el Inspector del Trabajo es la autoridad competente para calificar previamente como justificado el despido de un trabajador amparado por el fuero sindical y que la Administración Pública actuó ajustada a derecho, por lo que declaró con lugar la apelación y, en consecuencia, declaró sin lugar el recurso contencioso administrativo funcional interpuesto por el solicitante.

Sobre el *themadecidendum*, esta Sala observa que, por disposición del artículo 144 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley del Estatuto de la Función Pública prevé las normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública, así como el procedimiento disciplinario de destitución, aplicable al caso de autos, por cuanto los funcionarios públicos docentes no están excluidos de la aplicación de la misma en virtud de lo previsto en el artículo 1 de dicha ley.

Respecto de la condición de funcionario público de los docentes al servicio de la Administración Pública, la Sala en sentencia N° 116 del 2 de febrero de 2004 ha señalado (*Omissis*)

De la doctrina transcrita, se aprecia que la relación entre los docentes de carrera que prestan sus funciones a la Administración Pública, se rigen por una relación estatutaria. Dicha relación permanece incluso cuando los mismos ejerzan una función sindical, ya que aun cuando gozan de inamovilidad ello no implica que se modifique el régimen de estabilidad que los protege, ni el procedimiento y las causales de retiro previstas en la ley estatutaria y en la Ley Orgánica de Educación.

Luego, sostiene la Sala Constitucional que dentro de este marco es importante señalar que el acto administrativo emanado del Ministro de Educación Superior mediante el cual se destituyó al querellante, lo afectó no sólo en su condición de representante sindical sino también como funcionario público o mejor dicho como docente de carrera, condición sobre la cual se debía ejercer la potestad disciplinaria sancionadora con apego al procedimiento y por las faltas establecidas para ello en la ley estatutaria citada, la ley especial que regula la materia docente, a fin de respetar las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho a la defensa del funcionario público objeto del aludido procedimiento. De seguidas, agrega la sentencia *in commento*:

Observa la Sala, que el ciudadano José Gregorio Rodríguez gozaba de inamovilidad en su condición de dirigente sindical, razón por la cual se le aplicó el procedimiento previsto para la calificación de despido de los funcionarios que gozan de fuero sindical en la Ley Orgánica del Trabajo. **No obstante, por gozar por otro lado de la estabilidad propia de todos los funcionarios al servicio de la Administración Pública, ha debido también utilizarse el procedimiento de la Ley del Estatuto de la Función Pública correspondiente a la destitución y la normativa prevista en la Ley Orgánica de Educación y en el Reglamento de Institutos y Colegios Universitarios, ya que la aplicación del procedimiento**

establecido en la Ley Orgánica del Trabajo no exime al órgano administrativo de la aplicación del procedimiento previsto en la norma estatutaria la cual debe ser aplicada para el retiro, destitución o toma de alguna decisión que afecte la esfera de derechos de todo funcionario público amparado por la estabilidad funcional. Así se decide. (Resaltado nuestro.)

Debe insistirse en que no se está en presencia de una doble estabilidad en sentido estricto. Así como para el despido de un dirigente sindical del sector privado es necesario respetar el fuero sindical, el cumplimiento de lo dispuesto en la Sección Sexta del Capítulo II Título VII de la Ley Orgánica del Trabajo (referido al derecho colectivo del trabajo), no exime al patrono de las obligaciones contenidas, por ejemplo, en el Título II, Capítulo VI *eiusdem* en los decretos de inamovilidad laboral. Asimismo, si el dirigente tiene un régimen laboral o funcional especial, debe respetarse, adicionalmente, la normativa pertinente para la terminación de la relación de trabajo.

Similar criterio está contenido en la sentencia No. 555 de la Sala Constitucional, de fecha 28 de marzo de 2008. Es importante poner de relieve que las sentencias citadas **no establecen el criterio del “desafuero” con carácter vinculante**, sino que declararon que había lugar a la revisión constitucional, por una violación del derecho al debido proceso, al no haberse seguido el procedimiento de destitución, para poder retirar a los funcionarios docentes. En nuestro criterio, la confusión que han creado estas dos sentencias está en considerar que deben seguirse dos procedimientos para retirar, por destitución, a un funcionario que sea dirigente sindical: el procedimiento disciplinario de destitución y el procedimiento laboral de desafuero. Aquí surge –en nuestra opinión– la incongruencia del criterio jurisprudencial: la destitución es una causal de retiro de un funcionario público, y el despido es una forma de terminación de la relación laboral de un trabajador. De allí que cada procedimiento administrativo se aplica en el caso correspondiente: cuando se trate de un funcionario que sea dirigente sindical se sigue el procedimiento de destitución, y cuando se trate de un trabajador con fuero sindical se tramitará el procedimiento de desafuero ante la Inspectoría¹⁰.

Por su parte, las Cortes de lo Contencioso Administrativo han venido aplicando la mencionada figura del “desafuero” de los funcionarios públicos para retirarlos por destitución. En tal sentido, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en sentencia No. 2012-0072 del 30 de enero de 2012, sostuvo el siguiente criterio, en atención a las precitadas sentencias de la Sala Constitucional:

Por lo tanto, la correcta interpretación del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, exige tener en cuenta que en casos como el de autos resulta plenamente aplicable dicho instrumento legal, sin que ello atente contra lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública.

¹⁰ Este criterio ha sido sostenido tanto por un destacado administrativista como por un eximio laboralista de nuestro país: Jesús CABALLERO ORTIZ (*ob. cit.*, pp. 70 y 71) y Rafael J. ALFONZO-GUZMÁN (*Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo*, p. 530), quienes destacan que el procedimiento disciplinario tiene la misma finalidad que el seguido ante el Inspector del Trabajo: constatar si se ha incurrido o no en la falta imputada.

Así pues, este Órgano Jurisdiccional en atención al criterio *ut supra* sentado por la referida Sala, precisó en sentencia número 2008-00175 del 8 de febrero de 2008 caso: “Segundo Ismael Romero Naranjo contra el Instituto Nacional de Nutrición (INN)”, que “en efecto, del criterio señalado se pueden extraer ciertas premisas, a saber: 1.- El carácter estatutario de la relación de empleo público entablada entre la Administración y sus funcionarios se mantiene aún cuando éstos ejerzan funciones sindicales; 2.- En estos casos, tales funcionarios gozarán de la inamovilidad propia de los dirigentes sindicales (fuero sindical) por un lado y, por el otro, de la estabilidad que les confiere su condición de funcionarios públicos de carrera; 3.- Para proceder a su destitución será necesario llevar a cabo el procedimiento previsto para la calificación de despido de los funcionarios que gozan de fuero sindical conforme a la Ley Orgánica del Trabajo y el procedimiento disciplinario regulado por la Ley del Estatuto de la Función Pública”.

Ciertamente, lo que se debe inferir del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, es que la ley que regule la función pública debe sistematizar todo lo relativo a “ingreso, ascenso, traslado, etc.”, pero por ello mismo, su ámbito de aplicación se limita a ello, dejando sin regular otras materias relacionadas con la defensa de los derechos del trabajador, que son reglamentadas directamente por la Ley Orgánica del Trabajo.

Por su parte, el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé que los trabajadores tienen derecho a la constitución de las organizaciones sindicales que crean necesarias, así como el de afiliarse o no a las que ya estén formadas y, por extensión, a la desafiliación de aquella de la cual formaban parte, todo ello cuando lo consideren conveniente para la mejor defensa de sus derechos e intereses [Vid. sentencia N° 149 de fecha 13 de febrero de 2003 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia].

Así las cosas, cabe señalar que en sentencia N° 2007-2014 de fecha 3 de octubre de 2007, [caso: Olga Petit Garcés contra el Instituto Nacional de Nutrición], la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, precisó que la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 32 remite directamente a la Ley Orgánica del Trabajo en todo lo relativo a la materia sindical, no como cuerpo supletorio sino como norma de aplicación inmediata. De igual forma señaló que, “el procedimiento de calificación previa ante el Inspector del Trabajo, en el caso concreto de los funcionarios sindicales, agrega una garantía adicional a los funcionarios públicos, y por ello, en atención a la progresividad de los derechos laborales consagrada en la Constitución (artículo 89 numeral 1), dicha calificación previa debe proceder. La garantía adicional que agrega tal procedimiento no es otra que materializar la autonomía sindical”. Posición que ha sido asumida por esta Corte, véase en este sentido la ya mencionada Sentencia número 2008-175 del 8 de febrero de 2008 dictada por este Órgano Jurisdiccional en el caso: Segundo Ismael Romero Naranjo contra el Instituto Nacional de Nutrición (INN).

Ello así, debe esta Corte precisar que para poder retirar a un funcionario público de carrera que se encuentre investido de fuero sindical de la Administración Pública, deberá requerir ante el Inspector del Trabajo la calificación de despido que permita despojar al funcionario del fuero sindical que lo ampara, de conformidad con lo previsto en los artículos 449 y 453 de la Ley Orgánica del Trabajo [equivalentes a los artículos 418 y 422 de la vigente

Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras], de igual modo deberá realizar el procedimiento administrativo que corresponda a los fines de verificar si procede el retiro del funcionario (intercalado nuestro).

Con fundamento en el anterior criterio, la Corte Segunda ordenó: 1) **la reincorporación del querellante al cargo que ocupaba al momento de su retiro**, o a uno de igual o superior jerarquía, en el referido Ministerio, 2) **con el pago del sueldo correspondiente contado a partir de la referida reincorporación al cargo, a los fines de que la Administración cumpliera con el procedimiento de calificación de despido contemplado en la Ley Orgánica del Trabajo**; con la advertencia de que la Administración podía hacer uso de las medidas cautelares administrativas consagradas en el artículo 90 de la Ley del Estatuto de la Función Pública –**suspensión del cargo con goce de sueldo**–, mientras se cumpliera con dicho procedimiento (según lo asentado en sentencia de esta Corte N° 2008-175 de fecha 8 de febrero de 2008). Por último, se declaró improcedente el pago de los sueldos dejados de percibir desde la destitución hasta la definitiva reincorporación de la parte querellante, con base en que la Corte declaró conforme a derecho el acto destitución. Y destaca la sentencia *in commento* que a mayor abundamiento, esta Corte ha decidido en múltiples ocasiones (decisión N° 2010-1926 de fecha 13 de diciembre de 2010, decisión N° 2009-1971 de fecha 18 de noviembre de 2009, decisión N° 2010-1456 de fecha 20 octubre de 2010) **la validez del acto de destitución** sobre los funcionarios de la Administración Pública, a pesar de la ausencia del procedimiento de desafuero sindical.

3. La estabilidad de los funcionarios públicos

El criterio jurisprudencial del “desafuero” de los funcionarios públicos ante la Inspectoría del Trabajo, para poder ser retirados por destitución, está fundamentado en una mixtura de normas que son aplicadas en materia de estabilidad de los funcionarios públicos. Es así como las sentencias citadas exigen que se debe seguir el procedimiento administrativo de destitución, como garantía al debido proceso, por tratarse del retiro de un funcionario público (materia regulada por normas funcionariales). Mas, agregan que como se trata de funcionarios que gozan de inamovilidad por fuero sindical, se debe aplicar el procedimiento para el “desafuero” ante la Inspectoría del Trabajo (normas laborales).

Para sostener este criterio, la Sala Constitucional insiste en que no se trata de una doble estabilidad en sentido estricto, señalando que en esos casos lo previsto en la normativa laboral que citan, debe entenderse exclusivamente como un procedimiento para el “desafuero” sindical no para su despido o retiro, cuando se trata de un funcionario de carrera. Este criterio jurisprudencial –en nuestro concepto– sí ha configurado una doble estabilidad para los funcionarios públicos que sean dirigentes sindicales –o en caso de maternidad o paternidad– porque les resulta aplicable una doble garantía para la defensa de su estabilidad: el procedimiento disciplinario de destitución y el procedimiento laboral para autorizar el “despido”. Mas, **los funcionarios públicos no pueden ser objeto**

de despido, porque esta es una figura ajena al ámbito funcional; es una forma de terminación de la relación laboral. Para hacer notar la incongruencia de este criterio, hacemos el siguiente planteamiento: Si luego de reincorporado a su cargo el funcionario válidamente destituido, en cumplimiento de las referidas sentencia, para que el organismo público trámite ante la Inspectoría del Trabajo el procedimiento para su “desafuero”, resultase que el procedimiento laboral culmina con una providencia a favor del funcionario público, decidiendo que no procede el “desafuero”, entonces ¿sería jurídicamente congruente que continúe prestando servicios en la Administración Pública un funcionario que incurrió en causal de destitución? Con esta situación queda en evidencia que resulta jurídicamente inaplicable el procedimiento laboral del “desafuero” para el caso de los funcionarios públicos destituidos.

Nótese que la destitución es la sanción disciplinaria que consiste en la separación del cargo del funcionario de la Administración Pública, por decisión de la máxima autoridad en materia de personal. Las causales de destitución se encuentran taxativamente señaladas en la ley (vide art. 86 LEFP). Como es obvio, la destitución es la sanción disciplinaria más severa, puesto que implica la salida del funcionario de la organización administrativa; por eso es considerada como una sanción depurativa, que se aplica a quien ha incurrido en falta grave y debe ser retirado de la Administración Pública.

Por su parte, las Cortes de lo Contencioso Administrativo han tratado de agregar otro argumento para justificar la figura del “desafuero” de funcionarios públicos, cuando hacen referencia a la norma contenida en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo (actualmente prevista, en similar sentido, por el artículo 6 de la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y las Trabajadoras), al indicar en la sentencia antes citada que lo que se debe inferir del artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo, es que la ley que regule la función pública debe sistematizar todo lo relativo a “ingreso, ascenso, traslado, etc.”, pero por ello mismo, su ámbito de aplicación se limita a ello, dejando sin regular otras materias relacionadas con la defensa de los derechos del trabajador, que son reglamentadas directamente por la Ley Orgánica del Trabajo; y de allí la consideración de que para proceder a la destitución será necesario llevar a cabo el procedimiento previsto para la calificación de despido en el caso de los funcionarios que gozan de fuero sindical, conforme a la Ley Orgánica del Trabajo.

En nuestro parecer, las Cortes han realizado una interpretación restrictiva de la citada norma de la legislación laboral (art. 8 LOT, ahora art. 6 LOTT), puesto que la misma expresamente reserva a las normas funcionariales lo relativo a su **estabilidad y retiro**. Es así como la Ley del Estatuto de la Función Pública es la normativa que regula la situación de los funcionarios públicos, en cuanto a su estabilidad y retiro, y no resultan aplicables, en consecuencia, normas laborales en estas dos materias **reservadas al estatuto funcional**. Y para poner de relieve la procedencia de este criterio, vale citar la disposición contenida en el artículo 29 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que establece: “*Las funcionarias públicas en estado de gravidez gozarán de la protección integral a la maternidad en los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica del Trabajo*”

y su Reglamento. **No obstante, las controversias a las cuales pudiera dar lugar la presente disposición serán sustanciadas y decididas por los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo funcional**". E igualmente cabe citar la norma prevista en el artículo 32 *eiusdem*, relativa a los derechos de los funcionarios de carrera a organizarse sindicalmente, a la solución pacífica de los conflictos, a la convención colectiva y a la huelga, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública; y el aparte único de este artículo dispone que: "**Todos los conflictos a los cuales diere lugar la presente disposición serán conocidos por los tribunales competentes en lo contencioso administrativo funcional**" (destacados nuestros).

4. **La contradicción de la figura del "desafuero" con el principio de autotutela administrativa**

Aunado a las consideraciones anteriores, sobre la improcedencia jurídica de aplicar la figura del "desafuero" a los funcionarios públicos, al no estar prevista en ninguna norma funcional sino en normas laborales, es necesario resaltar la contradicción que existe entre el ejercicio de la potestad disciplinaria –como una manifestación del principio de autotutela administrativa- y la exigencia a la máxima autoridad en materia de personal de acudir ante otra autoridad administrativa –con competencia laboral- para solicitar que autorice el retiro de un funcionario destituido.

La autotutela administrativa reviste a los órganos administrativos de esa posibilidad de ejecutar sus propios actos, sin necesidad de acudir ante ningún otro órgano judicial –ni mucho menos administrativo-, para que autorice la ejecución de los mismos. Así que imponer la referida carga a las autoridades de la Administración para aplicar la sanción de destitución a un funcionario, de acudir luego ante otro órgano administrativo para que autorice el retiro, estimamos que pugna, colide, choca de manera flagrante con el principio de autotutela administrativa. Es más, lo elimina en nuestro parecer, cuando se trata de la ejecución de sanciones de destitución.

Este principio de la autotutela ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia, en materia de la responsabilidad disciplinaria. Así, se observa en sentencia No. 485 de la Sala Constitucional del 16 de marzo de 2007 (revisión constitucional), en la cual indicó:

El anterior criterio empleado por la Sala Político-Administrativa de este Máximo Tribunal en reiteradas decisiones, resulta aplicable al caso de autos pues, tratándose de un funcionario público sometido a una normativa especial como era la Ley de Carrera Administrativa –hoy Ley del Estatuto de la Función Pública-, la imposición por parte de la Administración de una sanción disciplinaria en cumplimiento del procedimiento legalmente establecido para ello y con el debido respeto a las garantías del particular sujeto a tal medida, no depende para su aplicación de la calificación previa por la jurisdicción ordinaria –civil o penal- de que un determinado hecho constituya delito o falta. **Ello obedece al principio**

de autotutela que orienta a los órganos de la Administración Pública. (Destacado nuestro.)

Por lo tanto, siguiendo el hilo argumental de esta jurisprudencia y la posición de la doctrina administrativista, al entender que la potestad disciplinaria de los órganos administrativos obedece al principio de autotutela, y en atención a la autonomía de la responsabilidad disciplinaria –que se fundamenta en el ejercicio de la referida potestad-, concluimos que la tramitación del procedimiento disciplinario a un funcionario que sea dirigente sindical, o en caso de maternidad o paternidad, es garantía suficiente para la defensa de sus derechos, y por lo tanto no se requiere acudir luego ante la Inspectoría del Trabajo para tramitar otro procedimiento administrativo, con el fin de que se autorice el retiro por destitución. Definitivamente, estimamos que no cabe la figura del «desafuero» en el ámbito funcional.

COMENTARIOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS: HIPÓTESIS DIVERSAS¹

Mauricio Rafael Pernía-Reyes

Universidad Católica del Táchira: Abogado, Especialista en Derecho Administrativo. Profesor de Pregrado en Derecho Público, Derecho Administrativo I, Derecho Administrativo III y de Instituciones Políticas. Profesor de Postgrado en la Especialización en Derecho Administrativo. Investigador. Universidad Nacional Experimental del Táchira: Especialista en Gerencia Pública. Profesor de Postgrado en la Especialización en Gerencia Pública. Universidad Católica Andrés Bello: Especialización en Derecho Procesal. Escolaridad terminada. Procuraduría General del Estado Mérida: Diplomado en Derecho Administrativo y Laboral. Consultor Jurídico y Gerente General de empresas concesionarias de minas. Consultor Gerencial Asociado JointMC. Autor de artículos científicos en Derecho Minero, Derecho Procesal Administrativo, Derecho de la Familia y Derecho de las Infraestructuras. Conferencista en congresos de Derecho Minero, Derecho Administrativo, Derecho Procesal, Derecho de Familia y Derecho Procesal Administrativo.

Recibido: 16-12-2013 • Aprobado: 15-1-2014

¹ Documento elaborado para las *X Jornadas de Derecho Administrativo* organizadas por la Universidad Católica del Táchira, octubre 2013. San Cristóbal, Venezuela.

Resumen

En todo caso, nos ceñimos a las funciones básicas del Estado, que comúnmente se discriminan en actividad legislativa, ejecutiva y judicial. La supresión de la justicia por mano propia es una de las notas definitorias de las sociedades civilizadas y de las que espera mayor cumplimiento toda vez que, de suyo, persigue prevenir una eventual violencia generalizada y a la consecuente supremacía del más fuerte, siendo por ello necesario, que se cumpla y se haga cumplir lo decidido por el Estado. Así las cosas, en las siguientes líneas se tratarán de manera introductoria las diversas hipótesis para que emerja legalmente la Responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sentencias.

Palabras clave

Responsabilidad Estado Incumplimiento Sentencias

Abstract

In any case, we adhere to the basic state functions, commonly discriminate legislative, executive and judicial activity. The suppression of vigilante justice is one of the defining features of civilized societies and greater fulfillment awaits whenever, in itself, aims at preventing possible widespread violence and consequent supremacy of the strongest, being therefore necessary, are met and enforced the decision of the State. So, in the following lines will be treated in an introductory way the various scenarios emerge legally State Responsibility for breach of sentences.

Keywords

Responsibility. State. Default. Judgments.

SUMARIO: Introducción. I. Sobre la Teoría de la responsabilidad del Estado: Generalidades. A. responsabilidad y ejecución de sentencias. Principios II. La responsabilidad de los órganos y entes del Ejecutivo Nacional. III. La responsabilidad del órgano jurisdiccional actuante. IV. La responsabilidad del Estado por acto legislativo u omisión legislativa. V. Conclusiones preliminares.

Introducción

Es regla natural de las sociedades —señala Henao— corroborada históricamente, que *“la reacción frente a los daños sufridos sea garantizada por el ordenamiento jurídico, que se proceda a su reparación como alternativa para la convivencia social”*². En efecto, de considerarse lo contrario, esto es, que en lugar de establecerse la responsabilidad ante la ocurrencia de daños, se reinsertara el principio de no responsabilidad o no reparación del daño, se produciría una *“ruptura del orden social y la aceptación de la posibilidad ilimitada de causar daño”*³. La existencia natural de los riesgos puede verse potenciada por la actividad estatal pues este funciona como instrumento capaz de afectar la esfera privada de los particulares en cualesquiera de sus cometidos, e incluso de alterar los intereses colectivos y difusos, de manera que a la ocurrencia ineludible de hechos dañosos, se le agrega los que pudieran resultar por las actividades hechas o dejadas de hacer por el Estado.

De allí que el tema de la responsabilidad del Estado escapa del marco de las investigaciones y preocupaciones estrictamente jurídicas, siendo más bien *“un asunto que encarna la vida cotidiana de los individuos en el marco de las instituciones nacionales y se puede prever que se extenderá también a las relaciones internacionales”*⁴. En todo caso, nos ceñimos a las funciones básicas del Estado, que comúnmente se discriminan en actividad legislativa, ejecutiva y judicial. En particular, a ésta última se le conoce como la (...) *“función-potestad reservada por el Estado (elemento constitucional), en uso de su soberanía (elemento político) para ejercerla en forma de servicio público (elemento administrativo) por órganos predeterminados e independientes, para la realización concreta de los intereses de los peticionados de los ciudadanos con carácter de definitivo y con posibilidad de coacción en un proceso*

² HENAO, Juan Carlos: *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1999, p. 27

³ HENAO, Juan Carlos. *Ob. Cit.* p.27

⁴ COLAUTTI, Carlos: *Responsabilidad del Estado. Problemas constitucionales*. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires, 1995, p. 15.

*judicial (elemento procesal)*⁵. La supresión de la justicia por mano propia es una de las notas definatorias de las sociedades civilizadas y de las que espera mayor cumplimiento toda vez que, de suyo, persigue prevenir una eventual violencia generalizada y a la consecuente supremacía del más fuerte⁶, siendo por ello necesario, que se cumpla y se haga cumplir lo decidido por el Estado.

Así las cosas, en las siguientes líneas se tratarán de manera introductoria las diversas hipótesis para que emerja legalmente la Responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sentencias. Finalmente, queremos dejar constancia expresa de nuestro agradecimiento al **Dr. José Luis Villegas Moreno** por su amable invitación a participar en estas X Jornadas de Derecho Administrativo y a su vez felicitar y homenajear a la **Universidad Católica del Táchira** en sus primeros cincuenta años⁷. Gracias.

I. Sobre la Teoría de la responsabilidad del Estado: Generalidades

Tal y como lo expresara el Decano Georges Vedel, la expectativa según la cual los órganos del Poder Público deben responder por los daños que causan, por más natural y razonable que se presente, no se ha impuesto sin encontrar resistencia, y agrega que “*en su origen, chocó con el principio en virtud del cual el Estado, siendo soberano, no podía obrar mal, al menos cuando lo hacía por vía de autoridad*”⁸. Incluso se afirma que la responsabilidad del Estado refleja “*cierta forma de civilización*” siendo un elemento básico del Estado Liberal⁹. Nos interesa aquí, no obstante, comentar brevemente la responsabilidad del Estado como categoría jurídica, para luego evaluar su ejercicio sobre la base de las actuaciones necesarias y derivadas de las decisiones

5 ORTIZ-ORTIZ, Rafael: *Teoría General de la acción procesal en la tutela de los intereses jurídicos*. Editorial Frónesis, S. A., Caracas, 2004, p. 30.

6 Ya el Rey Don Ildefonso (1188), Rey de León, había suprimido la violencia privada, al señalar en su “Fuero de León”: “*Prohibo también, firmemente, que nadie en mi Reino hará asonadas, sino que buscará justicia ante mí, como antes se ha dicho*”. La Constitución Estamental, Manuel García-Pelayo, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2006, p. 30.

7 La Universidad Católica del Táchira inició formalmente sus actividades el 22 de septiembre de 1962 como Extensión Táchira de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, mediante Decreto Rectoral de creación de las Escuelas de Letras, Derecho, Administración Comercial y Contaduría Pública, suscrito por el Dr. Carlos Reyna S. J., Rector de la UCAB, el 14 de agosto, y por Resolución del Consejo Nacional de Universidades de fecha 10 de julio del mismo año. Adquiere su autonomía el 26 de julio de 1982 mediante Decreto Presidencial N° 1.567 publicado en Gaceta Oficial N° 32.524, y cuya erección y declaración canónica la otorga el Papa Benedicto XVI el 16 de abril de 2012, por Decreto N° 775/1998 emanado de la Congregación para la Educación Católica de la Santa Sede, suscrito por su Prefecto, Zenón Cardenal Grocholewski, en la ciudad de Roma. Para más detalles sobre los orígenes de la UCAT, véase: “*Un pasado con futuro. Orígenes de la Universidad Católica del Táchira*”, de la Dra. Betty Pérez de Chacón. UCAT. 2012.

8 VEDEL, Georges: *Derecho Administrativo*. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, 1980, pp. 270 y ss. Citado por ORTIZ-ORTIZ, Rafael: *Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado*. Revista Tachirensis de Derecho N° 15, Universidad Católica del Táchira, 2003, pp.123-168.

9 RIVERO, Jean: *Derecho Administrativo*. Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la universidad Central de Venezuela. Caracas, 1984, p. 291.

judiciales, como mandatos concretos basados en derecho, en ejecución de la Constitución y la ley.

La responsabilidad del Estado es el producto de un complejo de factores¹⁰ que se intentará sintetizar del siguiente modo: la responsabilidad estatal requiere de un régimen integral que se inicia con la aparición de la *obligación* de dar respuesta en los términos del compromiso asumido por los resultados dañosos en el actuar u omisión, según la ley en dar, hacer o no hacer, según sea caso, siendo entonces necesario el reconocimiento del debido respeto a las situaciones jurídicas subjetivas lo que se traduce en la tutela de tales situaciones y, por último, la consiguiente puesta en marcha de los mecanismos dispuestos jurídicamente para que se ejercite la solicitud y materialice la respuesta, también estatal, que incida en la esfera jurídica del obligado y este proceda, en consecuencia, al cumplimiento de lo conducente.

Tal ligamen jurídico de responder tiene su génesis en la obligación romana, que evolucionó desde la *nexum* al *obligatio*, lo que supuso el tránsito del cumplimiento de las obligaciones sobre la base de la ejecución personal de las deudas, en la cual el deudor era constreñido a cosificarse mutando en propiedad del acreedor debiendo pagar con su trabajo o su precio si fuere vendido como esclavo, su deuda, al estado en el cual se configura la *obligatio*, que sustituye la fórmula anterior, por la posibilidad de responder al acreedor mediante los bienes del deudor, originando así las relaciones patrimoniales y los derechos de crédito, patentando una transformación civilizada en las relaciones entre los sujetos¹¹.

Ahora bien, la configuración de la responsabilidad jurídica aplicada al Estado, ha supuesto la concepción de éste como una persona jurídica al cual, una vez superado los estadios de la irresponsabilidad pública basados en el principio *rex legibus solutus* —como fórmula del poder en el absolutismo e incluso el período de la Ilustración— de tal suerte que su asunción como *Estado de Derecho* subordinado a la ley como expresión de la voluntad general, lo coloca como el centro de imputación de las actividades principalmente por la Administración Pública como “*cooperación de servicios públicos*”¹².

Esta evolución en la responsabilidad estatal y de su propio conjunto de normas, encuentran carta de naturalización en la célebre decisión “Blanco” del Tribunal de Conflictos francés, del 8 de febrero de 1873, la cual dispuso:

¹⁰ RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: “Responsabilidad y control: dos categorías esenciales en el Derecho Administrativo”. En *El Control y Responsabilidad de la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012*. Centro de adiestramiento Jurídico CAJO-Editorial Jurídica Venezolana, 2012, p. 21.

¹¹ Debiéndose agregar a la anterior descripción el hecho que la arquitectura de este régimen legal supone formas más complejas como la deuda sin responsabilidad, como es el caso de las obligaciones naturales, así como la responsabilidad sin deuda, que se evidencia en los casos de garantes, o fiadores de una deuda ajena. *Vid.* Rodríguez García, Armando. *Ob. Cit.* p.24. También, RODRÍGUEZ ENNES, Luís: “La ‘obligatio’ y sus fuentes”, en *Revista Internacional de Derecho Romano*. Universidad de Vigo, Vigo. Abril de 2009, p. 12 [Consulta en línea mayo 27 de 2013 <http://www.ridrom.uclm.es/principal1.htm>]

¹² Duguít, León, *Las Transformaciones del Derecho Público y Privado*. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 2001, p. 23.

- a “Que la responsabilidad que pueda corresponder al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de las personas que emplee en el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular”;
- b “Que esa responsabilidad no es ni general ni absoluta”; y,
- c “Que ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”¹³.

Por su parte en el derecho venezolano, la doctrina ha considerado el voto salvado del magistrado Luis Henrique Fariás Mata en la sentencia del caso “*Silva Rosa Riera*”, como el equivalente a la decisión “*Blanco*” francesa¹⁴. En efecto, en fecha 15 de diciembre de 1992, el mencionado magistrado señala, entre otras cosas que

(...) “la responsabilidad patrimonial que puede corresponder a las personas morales de Derecho Público, no es ni general ni absoluta” (...) «no se rige, en efecto, directa y literalmente por las reglas del Código Civil, concebidas para regular las relaciones entre simples particulares, y comporta reglas autónomas y propias que debe determinar, como ya lo ha hecho, el juez venezolano del contencioso administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación de intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio”¹⁵.

En definitiva, en la actualidad se ha configurado un sistema de responsabilidad estatal que el constituyente venezolano recoge en el artículo 140 Constitucional, lo cual debe interpretarse conjuntamente con los artículos 2, 26, 139 y 259, los cuales, en su orden, consagran la naturaleza del Estado venezolano como Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia, define sus valores superiores, así como el derecho de acción y a la tutela judicial efectiva, la responsabilidad funcional, y lo correspondiente a las atribuciones del contencioso administrativo venezolano.

Particularmente, del denominado derecho de acción y el correlativo derecho a la tutela judicial efectiva, contenidos ambos en el artículo 26 Constitucional, surge el derecho que tiene el particular de demandar y obtener la responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 140 Constitucional). De allí que, como lo señalara Ortiz-Álvarez:

(...) “el principio de efectividad jurisdiccional tiene, pues, en la materia, una doble función: por un lado, el particular puede, cuando sufra una lesión insoportable en su patrimonio, demandar y obtener la responsabilidad

¹³ Long, Weil et Braibant: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 7^{ème} édition, pág. 5, citado por IRIBARREN MONTEVERDE, H., en *El régimen actual venezolano (paradójicamente clásico) de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual*, Ediciones Liber, Caracas, 2006, pp.14-15.

¹⁴ IRIBARREN MONTEVERDE, *ibid*, p. 14

¹⁵ BREWER-CARÍAS A. y ORTÍZ-ÁLVAREZ, “*Las Grandes decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1^{era} Reimpresión 2007, p. 250.

*administrativa, sea bajo el régimen de responsabilidad por sacrificio particular, sea bajo el régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal; de otro lado, el principio de efectividad jurisdiccional implica el derecho a demandar y a obtener tal responsabilidad administrativa (en su sentido más amplio) a través de demandas, recursos o procedimientos antiformalistas, justos y llenos de garantías y amplios poderes de juez, es decir, recursos efectivos y eficaces*¹⁶.

Finalmente, conviene señalar de momento que las modalidades de responsabilidad del Estado las cuales serán desarrolladas y expuestas por los demás ponentes en estas jornadas y están conformadas por las siguientes, a saber: a) responsabilidad contractual y extracontractual; b) responsabilidad patrimonial y extrapatrimonial; c) responsabilidad exclusiva y excluyente, y; d) responsabilidad culposa (falla del servicio) y responsabilidad objetiva.

De seguidas, se considerará de forma breve, las diversas hipótesis en las cuales el Estado es responsable por sus actuaciones u omisiones, por las funciones clásicas del Poder Público.

II. La responsabilidad de los órganos y entes del Ejecutivo Nacional por el incumplimiento de sentencias

La primera de las hipótesis en este trabajo es el supuesto del incumplimiento de sentencias de los tribunales por parte de los órganos y entes que integran la estructura del órgano ejecutivo del Poder Público en cualquiera de sus niveles político-territoriales.

En este sentido, nos hallamos ante la situación en la cual la República, las entidades político territoriales o los municipios por alguno de los órganos del ejecutivo que corresponda, ha sido parte en juicio contencioso administrativo, y la decisión judicial firme constriñe a éstos a dar, hacer o no hacer alguna actividad administrativa concreta o hecho administrativo carente de cobertura jurídica que le ampare. Esta situación también es posible respecto de sus Administraciones Descentralizadas Funcionalmente, vale decir, institutos públicos, institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, las cuales tienen, en razón de su personalidad jurídica distinta de los entes territoriales, capacidad para actuar en juicio.

Es posible afirmar que el incumplimiento de sentencias por parte de los entes de los órganos ejecutivos descritos pueden a su vez generar responsabilidad de los entes políticos territoriales, toda vez que, en virtud de lo señalado por el legislador en los artículos 118 y 119 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, están sometidos a la tutela de órganos de la Administración Pública Central.

En efecto, de conformidad con el artículo 119 del mencionado decreto-ley, los entes y órganos de adscripción tienen la obligación de realizar el respectivo control de tutela, lo que supone, entre otras cosas:

¹⁶ ORTÍZ-ALVAREZ, Luis, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999". *Revista de Derecho Constitucional* N° 1, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, p. 284.

Artículo 119: Los ministros u otros órganos de control, nacionales, estatales, de los distritos metropolitanos o municipales, respecto de los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente que le estén adscritos, tienen las siguientes atribuciones:

1. Definir la política a desarrollar por tales entes, a cuyo efecto formularán las directivas generales que sean necesarias.

2. Ejercer permanentemente funciones de coordinación, supervisión y control conforme a los lineamientos de la planificación centralizada.

(...)

4. Evaluar en forma continua el desempeño y los resultados de su gestión e informar oportunamente a la Presidenta o Presidente de la República, gobernadora o gobernador, alcaldesa o alcalde, según corresponda.

(...)

7. Velar por la conformidad de las actuaciones de sus órganos desconcentrados dependientes y entes descentralizados funcionalmente que le estén adscritos, a los lineamientos, políticas y planes dictados conforme a la planificación centralizada.

8. Las demás que determinen las leyes nacionales, estatales, las ordenanzas y los reglamentos.

Por lo anterior, siendo los órganos y entes de adscripción, según el caso, los responsables de definir los lineamientos, políticas y actuación de los entes descentralizados funcionalmente, de conformidad con lo preceptuado por la Comisión Central de Planificación, estos están directamente relacionados con un eventual desconocimiento por parte de sus entes tutelados de sentencias en las que éstos resulten perdedores y, en consecuencia, en virtud de la ley, puede ser responsables últimos de tal actuación ilegítima.

En apoyo de esta posición, Cajarville Peluffo, señala:

“Si el Poder Ejecutivo no cumple con este comportamiento debido, incumplirá su deber constitucional de ejecutar y hacer ejecutar las leyes, y si con ello se causara un daño a quien ha obtenido una sentencia ejecutoriada a su favor, la persona del Estado será patrimonialmente responsable por la ilegítima omisión de su órgano, conforme al art. 24 de la Constitución. Omitiendo adoptar tales disposiciones, el Poder Ejecutivo incurrirá además en inobservancia del deber asumido por el Estado, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de ‘garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso judicial’”¹⁷.

Así, el Poder Ejecutivo como ejecutor de la ley, incurre en omisión ilegítima grave a sus deberes cuando incumple lo ordenado por las sentencias que le son desfavorables, y causa un doble perjuicio al particular quien ya ha tenido el peso de participar en un proceso judicial para reclamar y controlar el actuar administrativo.

¹⁷ CAJARVILLE PELUFFO, J. P. “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal” en DELPIAZZO, Carlos (Coordinador) *Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano Brito*. F.C.U. Montevideo, 2008, p. 948

III. La responsabilidad del órgano jurisdiccional actuante

Además de la hipótesis señalada, existen oportunidades en la cual la responsabilidad por el incumplimiento de sentencias es del propio órgano judicial actuante.

Esta suposición tiene dos formas de aproximación. La primera consiste en la inoperatividad por parte del tribunal actuante de proceder de conformidad tanto con las leyes correspondientes como con la propia doctrina jurisprudencial respecto de la Tutela Judicial Efectiva, que alberga un componente directo sobre el denominado *Derecho a la Ejecución* que tienen los justiciables. Lo anterior incluye los supuestos en los que se obstaculiza la ejecución y se dilatan los procesos de forma irracional, incluso por error judicial.

La segunda aproximación está comprendida en el no cumplimiento del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, particularmente lo referido a las “más amplias potestades cautelares” de las que dispone el Juez contencioso-administrativo, especialmente en la más característica de las modalidades de medidas cautelares como lo es la suspensión de los efectos del acto administrativo. Si no se Provee de la medida solicitada resulta evidente que impide una adecuada ejecución de una eventual sentencia favorable al solicitante.

En este sentido, vale la pena recordar que el constituyente venezolano de 1999 incluyó la ejecución de sentencias como función estatal al señalar en su artículo 253 que los órganos judiciales tienen el deber de “*conocer de las causas de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias*”, cuya concordancia con el artículo 259 de nuestra norma fundamental, que establece el poder del juez contencioso administrativo para restablecer la situación jurídica lesionadas por la Administración Pública, reviste el modelo garantista de derechos centrados en la dignidad de las personas, en el cumplimiento de los fines del Estado.

De manera que la doctrina construida por el propio Tribunal Supremo de Justicia, al tratar el principio de tutela judicial efectiva, señaló en sentencia número 72 de fecha 26 de enero de 2001, en su Sala Constitucional, que:

(...) ciertamente todas las personas llamadas a un proceso, o que de alguna manera intervengan en el mismo en la condición de partes, gozan del derecho y garantía constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, en el sentido de tener igual acceso a la jurisdicción para su defensa, a que se respete el debido proceso, a que la controversia sea resuelta en un plazo razonable y a que, una vez dictada sentencia motivada, **la misma se ejecute a los fines que se verifique la efectividad de sus pronunciamientos.** (Resaltado propio)

La función que se corresponde con el contencioso administrativo es controlar a la Administración Pública, y eso comporta, en su sentido más amplio, tomar las medidas necesarias para que sus mandatos cobren vigencia concreta tanto en el actuar público, como en la esfera jurídica del particular, y ello exige de la observancia de algunos principios rectores del derecho a la ejecución de sentencias.

En efecto, como lo señala el profesor Jesús González Pérez en sus comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española¹⁸, los principios rectores en esta materia, tiene los siguientes criterios relevantes: a) el principio de inmodificabilidad de la sentencia; b) el principio de interpretación finalista del fallo; c) el principio de prohibición de ejecuciones fraudulentas; d) el principio de la diligencia debida, y; e) el principio de ampliación de la legitimación.

Escapa a la finalidad de este documento comentar estos principios, sin embargo agregamos, tal y como lo hizo nuestro máximo tribunal en el caso Mochima II¹⁹, lo expresado por el Tribunal Constitucional español respecto de la ejecución de sentencias, que (...) *difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las sentencias y las resoluciones firmes judiciales firmes (...)*.²⁰

IV. La responsabilidad del Estado por acto u omisión legislativa

Superado ya el Medioevo, época en la cual no existía el Estado, o al menos no en su configuración actual, la función legislativa pasó de ser una mero grupo de personas para presentar ante el rey “*demandas, peticiones y quejas*”²¹, a configurar el espacio natural del debate político que inicialmente consideró como conquistas básicas redactar y aprobar leyes que asegurasen la libertad y la propiedad, hasta conformar un conjunto de tareas exclusivas denominadas de reserva legal, a los fines de concentrar y garantizar que un grupo de materias y temas de gran importancia, serían reguladas por los actos que, al menos inicialmente, sólo producían los parlamentos.

Siendo así, los parlamentos hoy tienen un gran número de materias sobre las cuales legislar y, junto con la función contralora que se le adjudica, debe asegurar el cumplimiento, mediante leyes, de la tutela judicial efectiva. En este sentido, y aun cuando es un tema propio de la teoría política del Estado, la práctica ha demostrado que, por lo menos en los sistemas presidencialistas, la ocurrencia del ascenso al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo de representantes de un solo partido o grupo de partidos en coalición, desencadena en la toma de decisiones e iniciativas legislativas destinadas a proteger la actividad Administrativa llevada por la acción de gobierno.

Este *excursus* se agrega en consideración que, en muchas ocasiones, puede el Congreso o Parlamento producir leyes cuya función sea la de impedir, de manera directa, la ejecución de sentencias.

En efecto, cuando una normativa legal impide, o establece procedimientos complejos o de tal modo engorrosos que impiden el embargo de bienes del

18 GONZÁLEZ P., Jesús, “*Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, 2º Ed. Editorial Civitas Madrid, 1994, p. 1.381.

19 BREWER-CARIAS A. y ORTÍZ-ALVAREZ, “*Las Grandes decisiones...*” p. 857.

20 GONZÁLEZ P., Jesús, *Ob. Cit.* p. 1.381

21 TORRES DEL MORAL, A. “Pasado y presente del Parlamento”. En *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Mora-Donatto, C. (Coordinadora). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002, p. 612.

Estado, o sólo permita medidas que hagan ilusoria el pago de sumas de dinero por parte de la Administración Pública en general, está excluyendo al Estado, a causa de la función legislativa, de los contenidos de la Tutela Judicial Efectiva, concretamente, el componente de la ejecución de la sentencia.

Por otra parte, el Neoconstitucionalismo asumió como práctica que el constituyente, en plenas funciones, ordenara por anticipado al legislador, la realización concreta de normas legales, fijándoles sus principios y objetivos concretos, agregando además un plazo para tal actividad. Esto ha devenido, en algunos supuestos de retardo por parte de los parlamentos, en la denominada omisión legislativa.

La omisión legislativa consiste en el retardo injustificado de un deber del congreso o parlamento, en realizar todo lo necesario para que, en cumplimiento del procedimiento para la elaboración de leyes, producir y sancionar la legislación indicada anticipadamente por el constituyente, al momento de redactar una Constitución²².

De manera que, en ejercicio del control de la constitucionalidad se puede solicitar a los órganos jurisdiccionales competentes declare la omisión legislativa y ordene el cumplimiento del deber constitucional al cuerpo parlamentario.

En este sentido y particularmente en el caso venezolano, se ha producido la inquietante tendencia del juez a constituirse en legislador, para colmar las lagunas legales, legislar sobre la omisión absoluta del legislativo o modificar normas legales que colidan con la Constitución²³.

Ahora bien, debe considerarse también responsable el Estado-Legislator cuando con ocasión de la declaratoria de omisión legislativa, este no procede a legislar sobre lo que el constituyente ordenó en su momento, configurándose así una doble responsabilidad toda vez que en efecto retarda injustificadamente la producción normativa a la cual está previamente obligado, sino que al no disponer de lo necesario para tal producción, incumple además una orden jurisdiccional que declara su mora.

V. Conclusiones preliminares

Asistimos en la actualidad a un complejo social que hace coincidir a sociedades altamente demandantes en derechos y donde los cometidos públicos exclusivos y públicos concurrentes son cada vez mayores. Así mismo, términos tan frecuentes como “calidad de vida”, al que los juristas le han prestado poca

22 Al respecto, BREWER-CARÍAS, A. señala: “La acción directa de inconstitucionalidad contra las omisiones legislativas absolutas se estableció por primera vez en el mundo contemporáneo en la Constitución de la antigua Yugoslavia de 1974 (Artículo 377), habiendo influido, dos años después, en su incorporación en la Constitución de Portugal de 1976 donde se le asignó la legitimación activa para accionar a determinados altos funcionarios públicos”. Prólogo, UROSA MAGGI, D. “La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como Legislador Positivo”, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios N° 96, Caracas 2011, p. 44.

23 A tal efecto, véase la Sentencia N° 301 del 27 de febrero de 2007 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Caso: Adriana Vigilancia y Carlos Vecchio, publicada en Gaceta Oficial N° 38.635 del 01.03.2007.

atención²⁴, supone que, entre otros factores, el Estado sea proveedor o garantice la concreción, de los estándares que aseguren ese concepto.

El más ajustado a la dignidad de las personas y, a la calidad de vida como valor jurídico es, sin duda, la garantía a la ejecución de sentencias favorables en general, y en particular, de aquellas en las que el Estado es parte y resulta sin lugar su pretensión o defensa, puesto que este, de suyo, cuenta en su habitual actividad con prerrogativas que ya suponen un desequilibrio legítimo en vista del interés general, que puede devenir en ilegal si no cumple con lo preceptuado en las normas, o en las sentencias.

En este sentido, creemos que resulta ineludible la tarea de la doctrina insistir en la debida responsabilidad que, como pudimos observar, puede en sus distintas funciones, incurrir el Estado en supuestos de responsabilidad. En suma, el Estado es responsable por las actuaciones de los órganos y entes que lo componen, por omisión en el incumplimiento de sentencias. De allí que la función judicial, el ejercicio de las amplias facultades con que la ley reviste al Juez contencioso administrativo sea el elemento dinamizador del cumplimiento del Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia.

Como lo señala el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Uruguay, Augusto Durán Martínez:

Se ha dicho que el siglo XIX fue el siglo del Poder Legislativo, que el siglo XX lo fue del Poder Ejecutivo y que el siglo XXI lo será del Poder Judicial. Creo que es correcto²⁵.

24 MARTÍN MATEO, Ramón, “La calidad de vida como valor jurídico”, en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Editorial Civitas, S. A. 1991, p. 1.437.

25 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Algunas cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sentencias”, en *Desafíos del derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp. 895-912.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR
LAS ACTUACIONES MATERIALES DE SUS
ÓRGANOS POLICIALES MUNICIPALES

Arlette Marlen Geyer Alarcón

Abogado egresada de la Universidad Católica Andrés Bello, especialista en Derecho Administrativo mención *cum laudem* de la misma casa de estudios. Docente de la Universidad José María Vargas en la Cátedra Derecho Administrativo II. Directora de Asuntos Constitucionales, Administrativos y Urbanísticos de la Sindicatura Municipal de la Alcaldía de Chacao.

Recibido: 15-11-2013 • Aprobado: 30-11-2013

Revista Tachirensis de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

157-173

Resumen

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es enfática en su articulado al consagrar la responsabilidad administrativa. En Venezuela tenemos un sistema mixto de responsabilidad administrativa, esto es, sin falta o funcionamiento normal, y con falta o funcionamiento anormal. Nuestro estudio se dedicará a la primera clasificación, en concreto a la teoría del riesgo. En efecto, toda actividad de la Administración Pública conlleva necesariamente en su ejecución un riesgo en sí misma, y en cuya realización podría ocasionar un daño a terceras personas no involucradas con el servicio, razón por la cual aquélla tendría que indemnizar a las víctimas con cargo al patrimonio público. En el caso de la teoría del riesgo, eje central del presente estudio, si durante una operación policial municipal se hiere o mata a un tercero ajeno a dicha operación, se produce automáticamente la responsabilidad administrativa, conocida en la doctrina bajo el nombre de la «bala perdida», por la especialidad y anormalidad del daño.

Palabras claves

Constitución. Funcionamiento normal o sin falta. Teoría del riesgo. Bala perdida.

Abstract

The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela is emphatic in its provisions when establishing Administrative Responsibility. In Venezuela exists a mixed system of administrative responsibility, meaning actions without fault or normal functioning; and with fault or abnormal functioning. Our study is focused on the first classification, specifically the Theory of Risk. Effectively, all activities carried out by the Public Administration in its implementation necessarily entail a risk in itself, one that could cause harm to third parties not involved within its service. As a consequence, the Public Administration should assume its responsibility and compensate the victims of such harm from public assets. The core of this study is the Risk Theory, which establishes, that if during a municipal police operation a third party not involved in it, suffers any harm or death, automatically the responsibility of the Public Administration comes into force and application. This principle is known by the doctrine under the name of «Stray Bullet» because of the uniqueness and abnormality of the damage.

Keywords

Constitution. Normal Functioning or without fault. Risk Theory. Stray Bullet.

SUMARIO: I. Presentación. II. Bases constitucionales de la Responsabilidad Administrativa. III. Fundamento de la responsabilidad sin falta o funcionamiento normal. IV. Teoría del riesgo.

I. Presentación

En esta ocasión he sido invitada a las X Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira, dedicadas al estudio de la responsabilidad en el Derecho Público.

Dentro de ese gran tema, hemos escogido “*La responsabilidad administrativa por las actuaciones materiales de sus órganos policiales municipales*”, por los pocos estudios existentes al respecto siendo éste un tema de vital importancia para el mundo jurídico y, en especial, para los estudiosos del Derecho Administrativo.

A los fines de una mejor comprensión del contenido del presente trabajo, decidimos dividirlo en tres (3) acápites fundamentales, a saber, i) Bases constitucionales de la responsabilidad administrativa, ii) Fundamentos de la responsabilidad sin falta o funcionamiento normal y, iii) Teoría del riesgo, la cual a su vez se dividirá en tres aspectos: a) sustantivos, b) prácticos, y c) adjetivos.

Agradezco profundamente a todas las personas involucradas en mi participación en estas X Jornadas, en especial, al Dr. José Luís Villegas, por esta oportunidad invaluable.

II. Bases constitucionales de la responsabilidad administrativa

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece una serie de normas que regulan directa o indirectamente el sistema de responsabilidad administrativa, no en vano se afirma que en Venezuela dicho sistema desde el punto de vista formal contiene una ordenación acorde con las exigencias del Derecho Público contemporáneo.

Así, tenemos una serie de artículos que en mayor o menos medida regulan la responsabilidad administrativa, entre ellos destacamos los siguientes:

El artículo 2 que dispone lo siguiente:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la **responsabilidad social** y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. (Resaltado añadido)

También en su artículo 6 establece lo que a continuación se dispone:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, **responsable**, pluralista y de mandatos revocables. (Resaltado añadido)

En este mismo sentido, el artículo 259 *eiusdem* prevé la responsabilidad de la Administración Pública en los siguientes términos:

La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde al Tribunal Supremo 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**. (Resaltado añadido)

En términos generales, se podría decir que este artículo es básicamente igual que el consagrado en la Constitución de 1961¹, aunque mucho más enfático. En la misma línea, la Constitución de 1999 en su artículo 140 señala que:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.

Con respecto a esta norma, señala el autor Saavedra Becerra² lo siguiente:

Se trata, evidentemente, de un texto traído de la norma consagrada en el artículo 106.2 de la Constitución Española. Así lo confirma una sentencia del 15 de junio de 2000 del Tribunal Supremo de Justicia de ese país, que interpretando el nuevo régimen expresó que la Constitución de 1999 establece un régimen integral de responsabilidad administrativa de carácter objetivo que comporta tanto la llamada responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, como el régimen de responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público (...).

Pues bien, hay otras normas constitucionales que aunque no son tan claras y enfáticas como las anteriores, por vía interpretativa permiten de alguna manera

1 Artículo 206. 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.

2 SAAVEDRA BECERRA, R. (2004). *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*. Medellín: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. Pág. 67.

fundamentar el derecho del particular de obtener la reparación de la Administración. Tales son:

El artículo 25 *eiusdem* señala:

Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en **responsabilidad** penal, civil y **administrativa**, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores. (Resaltado agregado)

En la Constitución de 1961 se encontraba su regulación en términos casi exactos³.

El artículo 26 *eiusdem* en su encabezado señala:

Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos y difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El artículo 133 *eiusdem* consagra el principio de igualdad ante las cargas públicas, principio base de la responsabilidad del Estado por sacrificio particular; se afirma que si tal principio se rompe, la Administración es responsable. Dicho artículo establece lo siguiente:

Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la Ley.

Por su parte, el autor Araujo Juárez (2011, 371) señala otras disposiciones constitucionales que forman parte del sistema de responsabilidad administrativa en Venezuela:

los artículos 25, 137, 138 y 350 (principio de legalidad); los artículos 4, 165 y 184 (principio de corresponsabilidad por las gestiones públicas); los artículos 26 y 49 (derecho a la tutela judicial efectiva); el artículo 117 (defensa de los derechos de los consumidores a recibir bienes y servicios de calidad y su consecuente derecho al resarcimiento por los daños causados por la violación de dicho derecho); los artículos 21, 133, 311 y 316 (principio de igualdad de las cargas públicas); el artículo 115 (garantía de la propiedad, integridad patrimonial e indemnización en la expropiación); los artículos 7, 25, 46, 49, 139, 141, 199, 200, 216, 222, 232, 242, 244, 255, 281 y 285 (responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos el Presidente de la República y los Ministros); y finalmente, los artículos 19, 29, 30, 31 y 46 (responsabilidad por violación de los derechos humanos).

³ 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 o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

De acuerdo a las ideas precedentemente expuestas, se evidencia que la regulación constitucional venezolana en lo que respecta a la responsabilidad administrativa es extensa y bastante clara en todos sus ámbitos, en comparación con la prevista en la Constitución de 1961, la cual era un poco escueta, y se prestaba para diversas interpretaciones por parte de los órganos jurisdiccionales.

III. Fundamentos de la responsabilidad sin falta o funcionamiento normal

Del análisis de las normas constitucionales antes descritas, se desprende que el sistema de responsabilidad administrativa venezolano es mixto, esto es, "...no sólo recae sobre el ejercicio de la función pública por parte de la Administración Pública (actuaciones, actos administrativos, contratos, omisiones, vías de hecho, retardos, abstenciones, ineficacia, etc.) sino también sobre las demás funciones legislativas, judiciales, electorales, ciudadanas o cualquier otro tipo de función pública, pudiendo ser éstas ejercidas por personas públicas o privadas en ejercicio de las funciones públicas, bien sea mediando un funcionamiento normal (legal) o anormal (ilegal) de todos los órganos en el ejercicio del Poder Público"⁴, teniendo como norte principal la integridad patrimonial del administrado.

Así las cosas, ante este sistema mixto de responsabilidad, hemos preferido seguir la clasificación francesa, es decir, la que divide la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública i) con falta o funcionamiento anormal, y ii) sin falta o con funcionamiento normal, y dentro de ésta última ubicamos dos supuestos, a) Sacrificio particular y, b) Teoría del riesgo. Hacemos esta acotación visto que en diversos textos venezolanos que tratan esta materia podemos conseguir que tratan al "sacrificio particular" como sinónimo de la responsabilidad administrativa sin falta, cuando lo cierto es que es un supuesto de ella.

Dentro de este contexto, tenemos que nuestro trabajo se ubica en el supuesto de la Teoría del Riesgo, razón por la cual se hace indispensable manejar los fundamentos de la responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta, para luego comprender los supuestos de la teoría del riesgo.

En tal sentido, el autor Araujo Juárez indica que "... en el caso de la responsabilidad administrativa por funcionamiento normal, ni la víctima tiene nada que reprocharle a la Administración Pública, ni ésta puede excusarse detrás del exacto cumplimiento de sus funciones, pues a pesar de que la Administración Pública actúe sometida a los parámetros de la legalidad, puede causar un daño al particular que por su gravedad (anormalidad) y especialidad no tiene el deber jurídico de soportar, dado que ninguna norma así lo prevé"⁵.

Así, Ortiz Álvarez señala que "... en el régimen de responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta, la Administración es

4 ARAUJO JUÁREZ, J. (2011). *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Caracas: Ediciones Paredes. Pág. 370.

5 *Ob. Cit.* Pág. 385.

responsable automáticamente con la sola comprobación del daño y su relación causa-efecto con la actividad administrativa⁷⁶.

De manera que, según Araujo Juárez en este régimen de responsabilidad administrativa:

(...) es suficiente que el daño sea la realización de un riesgo o que rompa el principio de igualdad ante las cargas públicas; ya no importa la prueba de la culpa o de una ilegalidad, la misma pasa a ser irrelevante, lo que importa es la integridad patrimonial del particular frente al funcionamiento de la Administración Pública y las cargas que este no debe soportar⁷⁷.

En efecto, parafraseando a Ortiz Álvarez en este tipo de responsabilidad administrativa la víctima no tiene que probar la falta o funcionamiento anormal de la actividad administrativa, incluso la prueba por parte de la Administración Pública de que el funcionamiento fue normal, no tiene ya relevancia alguna una vez que el particular demuestra el daño sufrido, ya que la responsabilidad se produce de manera instantánea.

Así las cosas, con fundamento en la doctrina antes expuesta, tenemos que en primer lugar, la responsabilidad sin falta o por funcionamiento anormal obedece a que la Administración Pública se convierte en responsable aun ejerciendo su función en el marco de la legalidad, pues aun así puede ocasionar un daño anormal y especial que la víctima no está en la obligación de soportar, rompiendo de esta manera con el principio de igualdad ante las cargas públicas.

En segundo lugar, este tipo de responsabilidad puede estimarse de orden público, lo que aquí significa, como lo muestra bien la doctrina y la práctica francesa, que el Juez puede, y debe, declararla de oficio, incluso si la demanda estaba basada en una supuesta falta o funcionamiento anormal. Y en tercer lugar sólo se admiten como causales de exoneración de responsabilidad el hecho de la víctima y la fuerza mayor.

Al respecto, el autor De Grazia (2003, 68) ha señalado que:

De los dos sistemas con cobertura constitucional antes mencionados – responsabilidad sin falta o por sacrificio particular y responsabilidad por falta o funcionamiento anormal- el primero (el de responsabilidad por sacrificio particular o sin falta) constituye el régimen general. **Ello implica que el juez contencioso administrativo, por virtud del principio *iuranovit curia*, debe darle aplicación oficiosa a este sistema de responsabilidad patrimonial, en aquellos casos en los que la obligación de indemnizar pueda establecerse sin necesidad de demostrar una falta o funcionamiento anormal del servicio, incluso cuando el particular hubiere intentado su demanda alegando la existencia de una falta o funcionamiento anormal⁸.** (Resaltado agregado)

6 ORTIZ ÁLVAREZ, L. (1995). *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración pública*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Pág. 111.

7 *Ob. Cit.* Pág. 385.

8 DE GRAZIA, Carmelo (2003). *La responsabilidad extracontractual del Estado en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Evolución jurisprudencial 1993-2003. Barquisimeto: Tribuna Jurídica de Venezuela. Pág. 68.

En tal sentido, señala Sarria⁹ que la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado colombiano afirmó la aplicabilidad del principio *iuranovit curia* en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, en sentencia S-123 del 14 de febrero de 1995, en los siguientes términos:

De acuerdo con lo anterior, la Sala reitera la tesis de que la justicia administrativa es rogada y en ella no es aplicable el principio *iuranovit curia*, pero precisa con relación a dicha característica una excepción: **en aquellos procesos en los cuales no se juzga la legalidad o ilegalidad de la actuación u omisión de la Administración, sino que directamente se reclama la reparación del daño mediante el reconocimiento de una indemnización, el juez puede interpretar, precisar el derecho aplicable, y si es el caso modificar, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda, los fundamentos de derecho invocados por el demandante...** (Resaltado agregado).

En este orden de ideas, el régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado se centra en la responsabilidad sin falta, la cual debe ser declarada por el Juez en virtud del principio *iuranovit curia*, aun cuando ni siquiera lo hayan alegado en el libelo de la demanda.

En el marco de las consideraciones antes formuladas, resulta importante destacar que no todo daño da cabida a la responsabilidad administrativa, es necesario que el mismo cumpla con una serie de características para que la Administración Pública sea responsable, esto es, debe ser anormal y especial. La especialidad del daño, es decir, que esté dirigido a un número de personas determinables, tal como lo señala Araujo Juárez¹⁰ que el daño especial "... es aquel sufrido por una persona o grupo determinado de personas".

Por su parte, la anormalidad del daño se refiere a que debe exceder los inconvenientes inherentes al funcionamiento de un servicio público, o como lo indica Rivero¹¹, [el daño] debe sobrepasar las cargas que impone toda vida colectiva. La anormalidad puede ser estudiada y clasificada desde distintos puntos de vista, sin embargo, por su pedagogía se ha preferido la clasificación planteada por Ortiz¹²:

La anormalidad por naturaleza

Existen daños que en virtud de su naturaleza o esencia, se pueden considerar como anormales. Por un lado tenemos el caso de los *daños a la integridad física o corporal* sufridos por las personas, tales son las heridas, lesiones, enfermedades, incapacidades y muertes. Estos daños, una vez reunidas las otras condiciones de la responsabilidad, otorgan siempre derecho a indemnización.

9 SARRIA, C. (2003). *Algunos comentarios sobre la evolución jurisprudencial en materia de responsabilidad civil extracontractual del Estado*. IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo. Santa Fé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pág. 490.

10 *Ob. Cit.* Pág. 385

11 RIVERO, J. (1984). *Derecho Administrativo* (Trad. Alicia Maura). Caracas: UCV. (Original Francés, 1980). Pág. 299.

12 *Ob. Cit.* Pág. 154.

Desde siempre ha sido objeto de discusión cómo se deben indemnizar estos daños y que gastos debe cubrir, por su parte, Ortiz (1995^a, 155) considera que la Administración debe cubrir tanto los gastos materiales (de hospitalización, medicamentos, de obsequios, pérdidas, etc.), como las sumas de dinero debidas por cuestiones morales.

También entran en esta clasificación los daños materiales *strictu sensu*, es decir, aquellos que desaparecen o degradan un bien, en especial a los inmuebles o daños que se produzcan en mercancías que se encuentran en un local.

Asimismo se puede incluir dentro de esta clasificación el daño que se produce por la prohibición de un derecho de acceso, producida por trabajos públicos. Por ejemplo, cuando la Electricidad de Caracas rompe las calles para realizar un trabajo e imposibilita el acceso a su casa de una determinada persona.

La anormalidad por el espacio y el lugar

Este tipo de normalidad puede estar referida a daños que produce la Administración Pública, pero todo se reduce a una cuestión de proximidad. En efecto, ha sido considerado como daño anormal el resultante de la instalación de una cabina telefónica a algunos centímetros de la ventana de la casa de un particular. Igualmente la instalación de una parada de transporte hecha de un material de color vivo a 60 centímetros de una casa a la cual dicha instalación oculta la fachada hasta la altura del balcón. O el caso de la instalación de una antena parabólica (a pocos metros) que reduce la vista de los vecinos al cerro El Ávila.

La Anormalidad producida por la intensidad o el tiempo

En algunos casos los daños pasan a ser anormales por su intensidad o el tiempo que perduran y se extienden a lo largo del tiempo.

Con relación a los trabajos públicos, quienes habitan en una vía pública pueden tener derecho a ser compensados por los daños resultantes de trabajos ruidosos por un período largo, como uno o dos años. También existe daño anormal cuando, por ejemplo, la empresa eléctrica rompe las calles de una urbanización con un taladro hidráulico. El ruido (contaminación sónica) que ésta herramienta produce puede afectar a los vecinos que allí residen cuando se prolonga por meses, por lo cual son legítimos para reclamarle responsabilidad a la Administración Pública.

Las otras características que deben rodear al daño para hacer efectiva la responsabilidad de la Administración Pública por funcionamiento normal o sin falta son consecuencia o derivan de las anteriores, son:

a) El daño debe ser directo, es decir que emane de la intervención inmediata, materialmente, y por acción, omisión o retardo, de la propia Administración Pública.

b) El daño debe ser cierto, o sea, que efectivamente haya ocurrido. O como lo indica Rivero¹³ a esta condición responde el daño nacido y actual, y el

13 *Ob. Cit.* Pág. 299.

daño futuro cuando su realización parece inevitable. Sólo está excluido el daño eventual.

c) El daño debe incidir sobre una situación jurídicamente protegida, es decir, que se excluye el derecho a reparación a las personas que se encuentren en una situación ilegal o no reconocida ni siquiera por la propia jurisprudencia.

Además, hoy se reconoce perfectamente una indemnización a las víctimas de la Administración Pública que han sufrido un daño moral, contrariamente a lo que se sostenía hasta hace muy poco. A partir de *la decisión* Letisserand, se admite la indemnización del daño moral en la responsabilidad administrativa. Un extracto de esta sentencia es transcrito por Iribarren¹⁴ donde se estableció lo siguiente:

En lo que respecta al señor Letisserand (Camille): Considerando que aun cuando no ha sido establecido –y ni siquiera alegado– que la suerte del señor Letisserand (Paul) haya causado al señor Letisserand (Camille) un daño material o haya comportado perturbaciones en sus condiciones de existencia, el dolor moral que sufrió este último por la desaparición prematura de su hijo es, en sí mismo considerado, generador de un perjuicio indemnizable...

Se acordó una indemnización, con mucho rigor en cuanto a la extensión de la misma; tal apreciación estricta ha llegado a ser en 1976, para el caso de una viuda del orden de los 20.000 francos franceses. También en Venezuela se ha reconocido la indemnización por daños morales.

d) Debe existir la posibilidad de imputar ese daño a una persona moral de Derecho Público determinada, pues si el daño proviene de una persona de Derecho Privado no habría responsabilidad del Estado (nexo de causalidad).

e) Debe existir un hecho generador –falta de servicio, o, ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas– que presente ciertos caracteres jurídicos de los que se desprenda la obligación de reparar.

De la manera que antecede queda expuesta de manera breve pero completa los fundamentos de la responsabilidad administrativa sin falta o por funcionamiento normal, en el capítulo que continúa hablaremos de la teoría del riesgo y a nuestro modo de ver su aplicación en algunos casos venezolanos.

IV. Teoría del riesgo

Tal como explicamos en el capítulo anterior, la teoría del riesgo constituye uno de los supuestos de la responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta, tema central del presente trabajo con miras a señalar las condiciones para que se produzca la responsabilidad administrativa por las actuaciones materiales de los órganos policiales municipales.

¹⁴ IRRIBARREN MONTEVERDE, E. (1989). “La Responsabilidad administrativa extracontractual”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Pág. 155.

a) Aspectos sustantivos

Con respecto a la Teoría del riesgo, indica Araujo Juárez¹⁵ lo que se transcribe a continuación:

La Administración Pública está llamada a ejercer sus competencias de manera irrenunciable, mientras tanto, **puede y a veces debe generar riesgos o peligros a los particulares necesarios al interés público, y por tanto causar daños**. Si se logra probar que dichos daños –independientemente de que exista o no culpa del autor de los mismos- son causados por la Administración Pública, ésta tendrá el deber de indemnizar con cargo al patrimonio público y en base al principio de igualdad ante las cargas públicas. (Destacado agregado).

Según la cita antes señalada, la Administración Pública debe ejercer sus competencias de manera irrenunciable, y muchas veces en el ejercicio de su actividad se generan riesgos que podrían ocasionar daños a terceras personas no involucradas con el servicio, razón por la cual aquella tendrá que indemnizar a las víctimas con cargo al patrimonio público.

En este sentido, Bermejo Vera citado por Araujo Juárez¹⁶ ha señalado lo siguiente:

La complejidad de la vida económica actual motiva que en muchas ocasiones haya de autorizarse actividades que acarreen un riesgo de daños muy superior al normal, pero sin las cuales el funcionamiento de la economía no sería posible. Son actividades tales como, la circulación de vehículos a motor o de aviones, o la fabricación de determinados recursos tóxicos o explosivos, o su transporte. **Ahora bien, aunque estas actividades producen un beneficio social, ese beneficio no se reparte uniformemente, sino que el titular de la actividad obtiene un lucro muy superior**. Ello ha obligado a formular el principio de que quien crea un riesgo de su propio beneficio está obligado a reparar los daños causados, principio que ha sustituido al culpabilístico en amplios sectores económicos. (Destacado agregado).

De manera que existe una amplia gama de actividades desplegadas por la Administración Pública que pueden considerarse riesgosas o peligrosas, tales como las relacionadas con el servicio eléctrico, explosivos, la hospitalaria, carcelaria, y el manejo de armas de fuego por parte de los órganos policiales municipales, tema del presente trabajo.

Por su parte, Saavedra¹⁷ señala que la teoría del riesgo “... se ha estudiado como una expresión de la moral solidarista. (...) Como lo expresó PAUL DUEZ, el riesgo es la respuesta del juez a las ‘exigencias de la equidad’ y de la solidaridad social”.

El autor antes indicado trae por así decirlo una clasificación interesantísima de los riesgos según las circunstancias que lo rodeen, de esta manera señala lo siguiente:

¹⁵ *Ob. Cit.* Pág. 386.

¹⁶ *Ob. Cit.* Pág. 388.

¹⁷ *Ob. Cit.* Pág. 381.

La noción del riesgo definido desde la idea de peligro, particularmente sugestiva para el sentido común –una actividad ‘tiene riesgos’, es peligrosa– permite aceptar con cierta facilidad que el sujeto de derecho cuya actividad implica riesgos de daños, los asuma en caso de que efectivamente sobrevengan (riesgo creado). En el marco particular de la responsabilidad administrativa este riesgo tiene una cierta connotación que lo concibe, no en un sentido más bien amplio y convencional, como posibilidad de realización de un resultado dañoso, sino como un riesgo *excepcional*, de cierta entidad, concepto que se encuentra expreso en algunas decisiones del Consejo de Estado. Pero también puede designarse como riesgo una actividad que, por fuera de toda verdadera peligrosidad, obliga a quien se beneficia de ella a soportar las consecuencias desfavorables para otras personas (*riesgo beneficio*). Y, por otra parte, también subyace la idea de riesgo en la probabilidad estadística de ocurrencia de un daño, de *álea* inherente a que cualquier actividad humana se refleje en daño de una manera en cierto modo ciega. Se alega por tanto que es justo que la sociedad tome medidas para proteger a quienes resulten víctimas (*riesgo social*).

Reagrupando las distintas hipótesis de riesgo que la jurisprudencia contempla, es posible, a pesar de su carácter relativamente dispar, formular tres especies del mismo: responsabilidad por riesgo-peligro, responsabilidad por riesgo-beneficio y responsabilidad por riesgo-*álea*¹⁸.

Siguiendo al autor antes citado, nuestro trabajo se centra en la responsabilidad riesgo peligro, o lo que la doctrina denomina como actividades peligrosas.

En Argentina, Bielsa¹⁹ hace referencia a la teoría del riesgo administrativo, mediante la cual expone que la Administración Pública despliega su actividad, pero en ese recorrido puede causarle daños a terceros, aun cuando utilice los agentes más idóneos técnicamente. Concretamente señala lo siguiente:

Al realizar el Estado la prestación de un servicio público, desde luego siempre en interés de los administrados, crea –potencialmente al menos– un riesgo administrativo. Si de eso resulta un eventual responsable, aun cuando los funcionarios y empleados que realizan esos servicios sean excelentes, diligentes e idóneos técnicamente, y aun cuando los usuarios tengan ventaja (modicidad de tarifas) o satisfacción de necesidades de índole diversa (culturales, higiénicas, etc.), **necesario es que la ley lo establezca no como responsabilidad, sino como garantía legal.** (Subrayado agregado).

El autor antes señalado introduce un elemento interesante, esto es, que la responsabilidad que genera el riesgo administrativo debe ser una garantía legal, pues el que presta el servicio crea eventuales riesgos y, en consecuencia, debe responder.

En tal sentido, Duez citado por Bielsa²⁰ indica lo siguiente:

¹⁸ *Ob. Cit.* Pág. 383.

¹⁹ BIELSA, R. (1980). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley Sociedad Anónima. Pág. 44.

²⁰ *Ob. Cit.* Pág. 45.

El sistema de la responsabilidad por el riesgo es excluyente de toda idea de culpa, sea de culpa del servicio público, sea de culpa de un agente nominalmente designado. Para admitir la responsabilidad, no es necesario subordinarse al hecho de saber si el servicio ha funcionado bien o mal.

Así pues, la Teoría del riesgo administrativo únicamente requiere demostrar la relación de causalidad material según Bielsa, para que de manera automática el Estado sea responsable, poco importa si el servicio se prestó bien o mal.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en Colombia se acepta la responsabilidad por actividades peligrosas, así se tiene que Tamayo Jaramillo²¹ señala que "... si el agente encargado de guardar el orden público, al disparar el arma, tuvo la intención de alcanzar un determinado objetivo (capturar un asesino, por ejemplo), con tan mala suerte que lesiona o mata a un tercero ajeno al operativo o destruye sus bienes, es claro que se aplica la responsabilidad por actividades peligrosas. En el derecho francés se acepta esta solución".

Así, indica Ospina Garzón²² que "... vivir implica riesgos; pero cuando esos riesgos 'normales' de la vida se tornan exorbitantes (...) la responsabilidad surge como una respuesta necesaria al hecho de haber creado ese riesgo anormal para el administrado".

En tal sentido, la sentencia C-197 de 1993, del Consejo de Estado colombiano señaló con ocasión a los ataques terrorista lo siguiente:

Las medidas que el decreto contempla en favor de las víctimas del terrorismo se justifican política y jurídicamente, bajo la teoría que admite la *responsabilidad estatal sin culpa, cuando el daño proviene de un riesgo de naturaleza excepcional y anormal, creado por la Administración*, como ocurre en la situación que nos ocupa, el cual es generado, con motivo del desarrollo de las actividades y misiones que el Estado debe asumir, para combatir la violencia y el terrorismo de la subversión guerrillera y del narcotráfico.

En este orden de ideas, Lejarza²³ sostiene que "... bajo el régimen de *responsabilidad sin falta o por sacrificio particular*, puede generarse responsabilidad de la actividad de policía administrativa, cuando ésta se trate de actos administrativos de carácter individual o general (decisiones de policía administrativa) y también cuando se trate de actividades materiales de policía que causen 'lícitamente' daños especiales y anormales".

En estos casos, el ejemplo clásico es el de la "bala perdida o bala fría" que lesiona a un tercero o a sus bienes, que no guardan ningún tipo de relación con la operación policial. En tal sentido, en fecha 24 de junio de 1949, en el caso

21 TAMAYO JARAMILLO, J. (2000). *La responsabilidad del Estado. El riesgo excepcional y las actividades peligrosas*. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis. Pág. 136.

22 OSPINA GARZÓN, A. (2003). *La responsabilidad del Estado en los fallos de la Corte Constitucional*. IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo. Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pág. 546.

23 LEJARZA, J. (1997). "La actividad de policía administrativa". *Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público*. Universidad Católica del Táchira. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Pág. 93.

Consortes Lacomte, citado por Braivant²⁴, el Consejo de Estado Francés declaró la responsabilidad del Estado por un balazo mortal que hirió al señor Lacomte, disparado por un guardián del Estado durante una operación policial que buscaba detener un vehículo manejado por personas sospechosas.

La sentencia antes señalada constituyó en Francia un gran avance jurisprudencial, visto que estableció que el Estado debe responder i) no sólo por daños imputables a culpa grave cometida por sus agentes sino que la responsabilidad se encuentra comprometida aun en ausencia de tal clase de culpa; ii) cuando las armas de fuego hayan ocasionado daños a las personas y a sus bienes y, iii) cuando los daños excedan la carga que normalmente un ciudadano común está obligado a soportar por la existencia del servicio público de policía.

Así las cosas, ya desde Francia en 1949, cuna de nuestro Derecho Administrativo, comenzaban a perfilarse las primeras nociones de la teoría del riesgo, ciertamente la “bala perdida” que lesiona o causa la muerte a un tercero genera automáticamente responsabilidad administrativa por las actuaciones materiales de sus órganos policiales, de eso no cabe la menor duda.

En Colombia, se acepta el concepto de actividades peligrosas o riesgo excepcional indiferentemente; sin embargo el Consejo de Estado ha tomado la primera para referirse al uso de armas de dotación oficial, vehículos automotores, vías u obras públicas y explosiones, mientras que la segunda se emplea generalmente a los daños causados por redes de energía eléctrica.

Tal como lo indica el autor Saavedra, las actividades peligrosas comprenden tres supuestos: a) cosas peligrosas, b) métodos peligrosos y, c) daños de trabajos públicos. A nosotros nos interesa resaltar en el presente trabajo las cosas peligrosas, en específico, los instrumentos peligrosos, concretamente las armas de dotación oficial.

b) Aspectos prácticos

En Venezuela no existe cultura jurídica en cuanto a la responsabilidad administrativa por las “balas perdidas”, tan así es que desconocemos de casos en los cuales la Jurisdicción Contencioso Administrativa se haya pronunciado al respecto. No obstante, en el día a día venezolano existen situaciones que podrían dar pie a este tipo de reclamaciones a la Administración Pública.

Así, tenemos la balacera que se produjo en la zona de Caucagüita en el Estado Miranda, Municipio Sucre, por una persecución que tenía la policía municipal contra unos delincuentes, siendo el caso que una mujer embarazada que esperaba en una parada de transporte público fue alcanzada por una bala perdida en su costado.

El caso anterior constituye el clásico ejemplo de la bala perdida, y en consecuencia de la responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta, bajo el supuesto de la teoría del riesgo.

²⁴ BRAIVANT, G., VEVOLVÉ, P., LONG, M. y WEIL, P. (2000). *Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa*. Colombia: Ediciones Librería del Profesional. Pág. 289.

En efecto, más allá de si la bala provenía o no de los efectivos policiales municipales, el daño causado fue especial pues se dirigió a una persona totalmente determinable, también fue anormal, toda vez que es un daño exorbitante que trasciende las barreras de la igualdad ante las cargas públicas, o mejor dicho, superó el nivel normal de soportabilidad que todo administrado está en la obligación de resistir. Y, con respecto a la relación de causalidad, era necesaria una experticia balística que determinara que el proyectil fue disparado por los efectivos de la policía municipal, cuyo resultado positivo generaría automáticamente la responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta.

Otro caso similar se presentó en la zona del casco central de Santa Teresa del Tuy, en el Municipio Independencia, donde un niño fue impactado por una bala perdida producto de un enfrentamiento entre policías municipales y unos delincuentes.

Pues en este caso el análisis jurídico es exactamente igual al anterior, es decir, el daño es especial y anormal, y la relación de causalidad quedaría demostrada si el proyectil fue disparado por los efectivos de la policía municipal.

En ambos casos, hasta donde investigamos, la responsabilidad administrativa de los municipios involucrados no fue demandada.

c) Aspectos adjetivos

Desde el punto de vista procesal, cuando estamos ante un hecho como los antes descritos, lo que procede es demandar a los municipios por responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta, cuya competencia según la cuantía le corresponderá a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o a los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa²⁵, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa²⁶. Particularmente consideramos que cuando el derecho a la vida se encuentra comprometido en este tipo de casos o cuando existan lesiones graves, la demanda debe interponerse ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Con respecto al agotamiento del antejuicio administrativo, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado lo siguiente:

“(...)

Señala la representación judicial del Municipio demandado que la demanda incoada debe ser declarada inadmisibile sobrevenidamente, **por cuanto la parte actora no agotó el procedimiento administrativo previo a la interposición de la presente acción.**

25 Al respecto véase GEYER A., Arlette (2012). *La organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La actividad e inactividad y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

26 Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.451 de fecha 22 de junio de 2010.

Sobre el particular, es de resaltar que el antejuicio administrativo tiene por objeto que los entes que gocen de este beneficio, conozcan de las pretensiones que pudieran ser alegadas en su contra y sus fundamentos, para entonces, si así lo considerasen procedente, admitirlas total o parcialmente, evitándose así las cargas que implicaría un potencial litigio, o simplemente desecharlas. En ambos casos, el antejuicio administrativo constituye un elemento de garantía para la Administración, en tanto que en definitiva le permite tener conocimiento exacto acerca de las pretensiones que serán deducidas por el particular, luego del antejuicio, en vía jurisdiccional.

En efecto, tal y como lo alega la parte demandada al momento de oponer la referida cuestión previa, esta Sala, mediante sentencia N° 01026 del 9 de julio de 2009, ratificó el criterio establecido en el fallo N° 01995 del 6 de diciembre de 2007, según el cual *'...al haberse ejercido una demanda de contenido patrimonial contra el Distrito Metropolitano de Caracas, antes de acudir a la vía jurisdiccional, debía agotarse el antejuicio administrativo...'*, toda vez que *'aún y cuando la Ley Orgánica del Poder Público Municipal no reguló la obligatoriedad del agotamiento del antejuicio administrativo como requisito de admisibilidad de las acciones incoadas contra los órganos y entes municipales, tal prerrogativa procesal debe aplicarse a los mismos, en virtud del interés público involucrado en el ejercicio de sus funciones'*.

Conforme al referido criterio, previo a la interposición de demandas de contenido patrimonial contra los entes municipales, se debe agotar el procedimiento administrativo, ello a fin de que éstos conozcan de las pretensiones que pudieran ser alegadas en su contra y de considerarlas procedentes, evitar un futuro litigio.

No obstante lo anterior, advierte esta Sala que si bien en principio el Municipio demandado goza de la referida prerrogativa procesal, en el presente caso, de la revisión de las actas que conforman el expediente se constata que no estamos en presencia de una demanda de contenido patrimonial, supuesto que haría exigible el agotamiento del antejuicio administrativo, sino ante una demanda que sólo pretende obtener la nulidad del convenio celebrado por su representado y el Consorcio Publicitario Urbano, C.A. en fecha 1° de abril de 2004 y el convenio modificatorio del 8 de julio del mencionado año.

(...)

Aunado a lo anterior, de la revisión del expediente se observa que la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal procedió a fijar la cuantía de la demanda sólo a los efectos de determinar a cuál de los órganos jurisdiccionales le correspondía conocer del presente asunto, lo que en modo alguno determina que la acción interpuesta sea de contenido patrimonial.

En razón de lo expuesto, juzga esta Sala que en el caso concreto no se le puede exigir al accionante el cumplimiento del referido requisito, toda vez que no existe una pretensión de condena contra el Municipio demandado. En consecuencia, se debe declarar sin lugar la cuestión previa referida a la prohibición de la ley de admitir la acción propuesta. Así se declara²⁷.

27 Sentencia N° 1221 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 1 de diciembre de 2010, con ocasión de la demanda interpuesta por la Sociedad de Pequeños y Medianos Comerciantes de Áreas Públicas del Municipio Chacao 2001 (SOPECOM 2001), A.C., contra el Municipio Chacao del Estado Miranda. Criterio sentado más recientemente mediante sentencia N° 01394 de fecha 26 de octubre del 2011.

De acuerdo a la sentencia antes señalada, en los casos de demandas contra los municipios por responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o sin falta por las actuaciones de sus órganos policiales, al ser necesariamente de contenido patrimonial, se hace indispensable agotar la instancia del antejuicio administrativo, so pena de ser declarada inadmisibile en vía judicial, según el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De la manera que antecede queda expuesta nuestra modesta contribución con respecto al tema que nos tocó estudiar y analizar para estas X Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira.

**RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.
APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES
DEL DERECHO DISCIPLINARIO Y SU DISTANCIA
DE LOS CONTENIDOS DEL DERECHO PENAL**

Carlos Luis Carrillo Artiles

Profesor de escalafón de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela. Miembro por concurso de oposición del Instituto de Derecho Público Universidad Central de Venezuela. Profesor de Derecho Constitucional comparado en la Universidad Libre de Colombia. Invitado y conferencista en varias Universidades de Colombia, Brasil y Argentina. Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario.

Recibido: 10-11-2013 • Aprobado: 20-11-2013

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

175-198

Resumen

Nuestro aporte a la discusión jurídica, se centrará en identificar que -tanto el penal como el disciplinario- como disciplinas antropocéntricas de estudio jurídico están informadas directamente, al mismo tiempo y por igual de los principios y desarrollos garantísticos del Derecho Constitucional y de normas fundamentales, y no como erróneamente se ha afirmado por el traspaso, importación o transferencia de desarrollos doctrinales y jurisprudenciales que proveniencia del Derecho Penal al Derecho Disciplinario.

Palabras clave

Derecho Disciplinario. Derecho Constitucional. Derecho penal

Abstract

Our contribution to the legal discussion, which will focus on identifying -both the criminal and the anthropocentric disciplinario- disciplines as law firm are informed directly, simultaneously and equally garantísticos principles and developments of constitutional law and basic standards and not as erroneously been asserted by the transfer, import or transfer of doctrinal and jurisprudential developments that provenance Criminal Law Disciplinatory law.

Keywords

Law Disciplinatory. Law Constitutional. Law Criminal.

SUMARIO: I. Introito. II. Aproximación al “Ius Puniendi” Poder Punitivo Estatal y su relación con el Derecho Disciplinario. III. Estatutos Disciplinarios en Venezuela. IV. Sujetos disciplinables y sujetos excluidos de la responsabilidad disciplinaria en Venezuela. V. Las garantías que arropan al Derecho Disciplinario. VI. Caracteres que definen el Principio de Legalidad Sancionatoria Disciplinaria. VII. El sometimiento a la Legalidad Disciplinaria. VIII. Principios garantísticos y derechos del agente público como límite a la actividad disciplinaria. IX. La dual naturaleza del Procedimiento o Proceso Disciplinario. X. La proporcionalidad en la aplicación de las sanciones disciplinarias y su relación con el principio de preservación o conservación del agente público. XI. Prescripción de la acción disciplinaria como cortapisa temporal al poder disciplinario. XII. La distancia entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal.

I. Introito

Por un automatismo conceptual de cierto sector de la doctrina y de la jurisprudencia, existe la perniciosa y errada tendencia de identificar o asimilar irreflexivamente a los contenidos del Derecho Disciplinario con los del Derecho Penal, trasladando desacertadamente por reflejo los principios, razonamientos, silogismos e inclusive efectos de uno en el otro, sin percatarse que tales materias obedecen a nociones y regímenes jurídicos totalmente diferentes y diferenciables.

Esta desacertada predisposición, tiene su asidero, por una parte, al mecánicamente concebirse a ambas ramas jurídicas como exclusivamente **de orden sancionatorio coactivo** de las conductas o comportamientos humanos; desorbitando y sobrevalorando como elemento vertebral de su discusión, al castigo, reproche, sanción o punición, como el corolario del ejercicio de la potestad estatal para increpar y establecer dicha responsabilidad individual e infligir la penalidad correspondiente.

Sin embargo, en la actualidad el Derecho Disciplinario dista de esa posición simplista, ya que **no es puramente sancionatorio**, como equivocadamente se ha difundido por esa atávica aproximación penalista. Su verdadera naturaleza es **formativa correctiva** de los miembros pertenecientes al estamento, en procura de la observancia, interiorización y cumplimiento espontáneo de reglas de conductas y comportamientos esperados, preordinados por los mandatos preestablecidos por el ordenamiento particular que rija a esa singular agrupación o corporación.

Tiene una primera **intención** eminentemente **preventiva educativa persuasiva**, –poca visualizada y difundida-, para precaver desobediencias o contravenciones de los parámetros preestablecidos, respeto a los superiores y sus mandatos y ordenes jerárquicas válidas, pero además tiene un **propósito subsidiario** de índole **represivo**, activado como consecuencia de la infracción

de la conducta esperada, al incurrir en el tipo reprochable previsto en la norma como falta por violación o quebrantamiento de los deberes funcionariales, por ende, la sanción es solo un mecanismo o instrumento de ordenación pedagógico de un colectivo especial.

En contraste, el **Derecho Penal de política criminal** pretende sustituir la vindicta privada de hacerse justicia por si mismo, en búsqueda de la vindicta pública que despersonalice el conflicto al sustituirse por el ejercicio de la Heterotutela, accediéndose a una administración de justicia estatal que proteja bienes y valores cuya tutela resulte imprescindible para la existencia de la sociedad, tanto de naturaleza personales, reales y colectivos, en consecuencia, todo delito supondrá, por lo menos, un peligro tangible para un bien jurídico protegido. Su eje orbita en torno al concepto de delito y su pena, al encuadrar conductas humanas en la descripción realizada por el tipo normativo o tipicidad calificado como antijurídico por el ordenamiento jurídico, siempre que se compruebe que el autor es imputable a título de dolo o culpa. Su operatividad como “*ultima ratio*” presupone por el principio de subsidiariedad o mínima intervención, también llamado de accesoriedad o fragmentariedad, que de haber otra protección jurídica eficiente de los objetos tutelados por otras ramas del sistema normativo, menos lesivos que los contenidos en el derecho penal se acudiría a estas, y se prescindiría de la tutela penal, reconociéndose la prioridad de salidas distintas para resolver conflictos de relevancia jurídica.

Su desarrollo doctrinal y jurisprudencia obviamente fue con mucha anterioridad al Derecho Disciplinario, por lo cual se suele usar como precedente remoto o referencia precaria de aspectos garantísticos de éste, hasta muy reciente data, cuando finalmente ha sido incipientemente estudiado y difundido en el derecho comparado y nuestro país Venezuela¹, proponiendo inclusive su autonomía e independencia de aquél.

Justamente la intención cardinal de este opúsculo jurídico es desarrollar unas breves anotaciones del régimen general del Derecho Disciplinario para concluir en la formulación de un análisis crítico de esa pretendida analogía con el Derecho Penal, aseverada de manera superficial, inconsciente e impulsiva, ya que en realidad ambas disciplinas, no obedecen a las mismas categorías, principios, razonamientos, fundamentos ni silogismos, pues no tienen una verdadera afinidad al apuntar a diferentes objetos jurídicos tutelables o protegibles, disímiles cometidos y distinta manera de operar.

Nuestro aporte a la discusión jurídica, se centrará en identificar que –tanto el penal como el disciplinario- como disciplinas antropocéntricas de estudio jurídico **están informadas directamente, al mismo tiempo y por igual** de los principios y desarrollos garantísticos **del Derecho Constitucional y de normas**

¹ Es por ello que un grupo de catedráticos de diversos países, –entre ellos quien suscribe se reunieron en julio de 2009 en Bogotá Colombia y fundaron la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, con el compromiso de reunir a todas las Asociaciones e Instituciones Académicas Nacionales de diversos países para el estudio y desarrollo del Derecho Disciplinario, entre ellos, Argentina, Colombia, México, Venezuela, a los cuales se agregaron posteriormente Brasil, España y otros. En Venezuela particularmente desde julio de 2011 se creó la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario “AVDD”, Asociación civil sin fines de lucro de carácter científico no gubernamental abierta a los investigadores, académicos y estudiosos de dicha especialidad.

fundamentales, y no como erróneamente se ha afirmado por el traspaso, importación o transferencia de desarrollos doctrinales y jurisprudenciales que proveniencia del Derecho Penal al Derecho Disciplinario².

II. Aproximación al “Ius Puniendi” Poder Punitivo Estatal y su relación con el Derecho Disciplinario

Existe un sector doctrinal³ y jurisprudencial que ha asumido que el poder punitivo del Estado deviene de un **iuspuniendi general único y abstracto**, que sirve de fundamento en una especie de unidad de derecho represivo que da origen a cualquier ejercicio sancionatorio, el cual se disgrega en dos manifestaciones, por una parte, **la potestad punitiva penal**, ejercitable por la jurisdicción a través de los tribunales con competencia penal, quienes –en principio- eran los únicos sujetos del Poder Público dotados del poder represivo sobre la esfera de los particulares; y por otra parte, **la potestad punitiva administrativa**, ejercida por la Administración Pública, que nació posteriormente por traslado de ciertos poderes a manos del Ejecutivo, en ejercicio de la antiguamente llamada actividad de policía administrativa⁴, y permitiría una estructuración en potestad sancionatoria general administrativa, y una subdivisión dentro de la cual estaría, la especialidad de la potestad disciplinaria de sus agentes o servidores públicos.

En Venezuela, en la actualidad deberíamos diferenciar una tercera opción o variante, que sería **la potestad punitiva disciplinaria judicial**, entregada monopólicamente al propio órgano judicial y no a la Administración Pública, como un ejercicio de “**endocontrol**” al efecto de establecer la responsabilidad individual disciplinaria de sus operadores judiciales por comportamientos reprochables en ejercicio de la actividad de impartir justicia, construida mediante un singular juzgamiento sometido a un verdadero proceso jurisdiccional de doble instancia ante tribunales colegiados especializados por una competencia particular especial⁵.

Ahora bien, más allá de esa posición del **iuspuniendi estatal único**, se han erigido otras propuestas doctrinales⁶ que aducen “la distancia de la aludida tesis mayoritaria acerca del poder punitivo único del Estado, como sustentador del poder administrativo bajo examen, para postular que en realidad ella no es más que una potestad anexa a la potestad general de gestión de los intereses públicos atribuida a la Administración.

2 Como lo ha aseverado SUAY RINCÓN, José. “Sanciones administrativas”. *Publicaciones del Real Colegio de España*. 1989.

3 DUGUIT, León. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III; Brocard, París 1930, y, TESAURO A., *Ilpotere disciplinare* Tomo I Stabilimento. Tipográfico Tocco. Napoli; citados por JALVO, Belén Marina. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos* Editorial Lex Nova. Valladolid, 1999. Pag.68.

4 Al respecto ver: PEÑA SOLÍS, José. “La potestad sancionatoria de la administración pública venezolana”. *Colección de estudios jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia*. Caracas Venezuela 2005. Pg 34

5 Al respecto ver nuestra posición en CARRILLO ARTILES, Carlos Luis. *Derecho Disciplinario Judicial*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2012.

6 Al respecto ver: NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos. Segunda Edición. Madrid. 1994.

En esa línea argumental... [se] aboga por reformular el concepto de Derecho Administrativo Sancionador, diferenciándolo del Derecho Penal para a partir de esa diferencia ubicarlo en el Derecho Público Estatal, y por consiguiente elaborar postulados y principios propios⁷⁷. *Corchetes nuestros*.

Así pues, la potestad disciplinaria que despliegan los órganos y entes del Poder Público, –independientemente que sean orgánica, funcional o materialmente administrativos o no-, es una atribución que encuentra justificación siempre a vinculada al **interés público ante el quebrantamiento de deberes funcionales de los agentes o servidores públicos**, bajo diversos argumentos que van desde “la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo”⁸; el poderío que tiene la Administración Pública para internamente “castigar con determinadas sanciones el comportamiento de quienes estén ligados a la Administración por relaciones en las que concurra una relación de supremacía especial o de especial sujeción que se ejerza sobre los mismos, cuando el referido comportamiento perjudique el debido cumplimiento de la relación administrativa principal”⁹; o la depuración de conductas reprochables como ilícitos o faltas de los servidores a agentes públicos para el mejoramiento y optimización del servicio¹⁰.

No obstante, se ha afirmado que “sus manifestaciones y ejercicio, no tiene como fundamento la sola represión, ni la corrección de los agentes, funcionarios y empleados, sino la defensa de la autoridad integral de la Administración Pública”¹¹, ya que encuentra su origen en las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la Administración ...–lo cual- ... entraña un incomodamiento (sic) del funcionario a la función, y afecta a la propia esencia de la ordenación administrativa”¹².

Según nuestro criterio el objeto jurídico tutelado por el régimen disciplinario funcional es la **eficiencia u optimización del servicio**, mediante el acatamiento irrestricto de deberes formales preestablecidos como parámetros estatutarios y el rendimiento en el servicio público¹³ por parte del agente u operador público, –independientemente sea de carácter administrativo, judicial, o de otra naturaleza-, para garantizar la buena marcha y desenvolvimiento en la actividad estatal que persigue el logro de fines y cometidos de interés público y general mediante el cumplimiento de los mandatos normativos.

7 PEÑA SOLÍS. *Obra Citada*. Pgs. 52 y 52.

8 SAYAGUES LASO, Enrique. *Tratado de derecho administrativo* Tomo I. Montevideo Uruguay 1963. Pg. 325.

9 ALESSI, Renato. *Instituciones del derecho administrativo*. Tomo I. Barcelona España. Pg. 231.

10 Al respecto ver nuestra posición en: CARRILLO ARTILES, Carlos Luis. “Ámbito Subjetivo del Derecho Disciplinario Público en Venezuela”. En *Direito Disciplinario Internacional. Estudos sobre a Formacao, Profissionalizacao, Disciplina, Transparência, Controle e Responsabilidade da Funcao Pública*. Volumen I. Editorial Fórum. Belo Horizonte, Brasil. 2011.

11 BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. Buenos Aires Argentina. 1964. Pg. 210.

12 GARCÍA OVIEDO, G. y MARTÍNEZ USEROS, E. *Derecho administrativo*. Madrid España. 1968. Pg. 450. Acto.

13 En ese sentido apunta la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano. Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia de fecha 15 de septiembre de 1975, bajo ponencia del Consejero Luis Carlos SÁCHICA.

De esta manera, no cabe ninguna duda que sobre los servidores públicos giran palpables obligaciones impuestas por la existencia de un orden preestablecido confeccionado por el legislador y eventualmente derivado en normas sub legales, a través del cual se establecen límites formales a su gestión cotidiana, que de ser conculcado por sus acciones u omisiones, constituirían tangibles incumplimientos, que pudieran ser catalogados como faltas por transgresión de obligaciones formales, en alguno de los supuestos de hecho de los tipos sancionatorios consagrados por el ordenamiento jurídico como generadores de responsabilidad individual disciplinaria.

Este tipo responsabilidad siempre sería exigible a título subjetivo, debiéndose exigir su consumación a título de dolo o culpa, pues “no puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad sin culpa”¹⁴, ya que “al asentarse el sistema punitivo en el principio de responsabilidad personal, de suerte que las directrices estructurales del ilícito ... tienden a conseguir la individualización de la responsabilidad y no permiten crear una responsabilidad de tipo objetivo”¹⁵, liberándola “así de los prejuicios que lo agobian”¹⁶.

III. Estatutos Disciplinarios en Venezuela

En Venezuela se presenta un régimen general funcional consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública, que contiene un capítulo especial disciplinario, el cual establece procedimientos en sede administrativa según el tipo de sanción aplicable que pudiera conllevar a amonestación escrita o a destitución según el caso, aplicable expansivamente a todos los servidores públicos administrativos pertenecientes a la Administración federal, estadual y municipal, central o descentralizada funcionalmente, con la excepción de empleados al servicio del órgano Federal Legislativo denominado Asamblea Nacional; del Servicio Exterior; del órgano electoral de creación constitucional denominado Consejo Nacional Electoral; de la Rama Judicial en los órganos jurisdiccionales federales; del mal denominado Poder Ciudadano, estructurado en diversos órganos como son el Consejo Moral Republicano, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo; obreros de la Administración; la Procuraduría General de la República como órgano asesor y representante judicial de la República; servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales; sobre los cuales pueden recaer estatutos especiales diferenciados.

Lo anteriormente expuesto ha conducido que existan estatutos especiales que crean específicos tipos disciplinarios para los funcionarios pertenecientes a la Asamblea Nacional, al Servicio Exterior Venezolano, al Ministerio Público

¹⁴ VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis y Gervasio MARTÍN MARTÍN. *Manual de Derecho Disciplinario Judicial*. Editorial Aranzadi. España. 2005. Pg. 24.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Carlos Arturo GÓMEZ PAVAJEAU. *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Universidad del Externado. Quinta Edición. Colombia 2011.

que en Venezuela lo encarna la Fiscalía General de la República, y al personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales¹⁷.

Por otra parte, se erigen separadamente unos particulares estatutos disciplinarios en el ámbito policial, creados en diversas leyes, como lo son la Ley de los órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, promulgada en el año 2001; la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional de 2009, y la Ley del Estatuto de la Función Policial de 2009, que establecen como es obvio, regímenes particulares adaptados a la sensible actividad de disciplinar a quienes detentan labores policiales, de seguridad y custodia del orden público, con un espectro singular de tipología sancionatoria y procedimientos especiales.

Por otro lado, despunta el estatuto especial disciplinario para operadores judiciales del Sistema de Justicia, contenido en el Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana, promulgado en agosto de 2009, con una reforma en 2010; creando la jurisdicción disciplinaria judicial, –en una especie de emulación con ciertas diferencias del modelo colombiano disciplinario judicial desarrollado en la Sala Disciplinaria Judicial del Consejo Superior de la Judicatura–, mediante la judicialización y jurisdiccionalización de la disciplina de jueces, magistrados y otros servidores públicos vinculados al sistema de justicia que inclusive puede llegar hasta auxiliares de justicia como peritos y expertos, y por excepción a los abogados litigantes, cuando sus órganos naturales de control disciplinario, –los colegios profesionales de abogados– no la ejerciten o materialicen autónomamente.

Lo característico de este nuevo modelo adoptado en Venezuela, es que al ser judicializado se deja a lo interno o intrínseco de la propia rama judicial la determinación de la disciplina de sus operadores, mediante el establecimiento de un proceso jurisdiccional de juzgamiento de jueces por jueces, llevado a cabo por tribunales con competencia especial, denominados Tribunal y Corte Disciplinaria Judicial, respectivamente, abandonando el esquema extrínseco, que desde 1947 se mantuvo con la creación constitucional de órganos administrativos autónomos acentrales, –pues no eran centrales ni descentralizados–, con diversas nomenclaturas históricas que fueron desde el Consejo Supremo de la Magistratura, la Junta Disciplinaria Judicial de 1951, el Consejo Judicial de 1956, hasta el Consejo de la Judicatura de 1961, todos encargados de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales.

Este juzgamiento especial de acuerdo al precepto 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se efectuaría mediante un procedimiento público, oral y breve, conforme al debido proceso.

17 Aún cuando por vía jurisprudencial la Sala Política de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, ha interpretado contra legis muy singularmente en diversas sentencias, que a los efectos de garantizar la tutela judicial de las pretensiones de naturaleza funcional por prelación material o sustancial, serían temporalmente competentes los juzgados superiores de lo contencioso administrativo, salvo las querrelas de los funcionarios pertenecientes al Servicio Exterior.

IV. Sujetos disciplinables y sujetos excluidos de la responsabilidad disciplinaria en Venezuela

Ahora bien, en el caso singular de la disciplina de los servidores públicos en Venezuela, se impone una situación muy particularmente sensible, ya que, dependiendo del diseño legal por voluntad del legislador se le otorga a un órgano administrativo o judicial, la titularidad y ejercicio de ese poder jurídico disciplinario mediante el cual se analiza, censura y finalmente se impone sanciones aleccionadoras frente a conductas desviadas de los servidores públicos de los parámetros del servicio, esto se hace a través de los llamados estamentos o estatutos particulares todos por mandato constitucional del artículo 144, relegados expresamente a la reserva legal, por ende solo pueden ser diseñados por instrumentos normativos de rango legal dimanados de los Parlamentos respectivos.

Emergen así los eventuales sujetos disciplinables que en la arquitectura legal Venezolana, inexorablemente **deben ser personas naturales que sean servidores públicos dentro de la organicidad del Poder Público** como miembros de los diversos estamentos públicos, siempre que **se encuentren en servicio activo aunque eventualmente pudieran no estar en labores efectivas**, pues solo así estarían sometido a la especial relación de sujeción, lo cual acarrearía incontrovertiblemente que en Venezuela, los ex funcionarios en situación de retiro, quienes ya no pertenezcan al estamento público por estar desvinculados del servicio, no estarían bajo esa especial relación de sujeción, y no podrían ser responsables disciplinariamente, a diferencia de otras ordenamientos jurídicos del derecho comparado en donde inclusive ex funcionarios jubilados pudiesen ser eventualmente sujetos a disciplina al vulnerar sobrevenidamente deberes funcionariales independientemente del haber cesado o salido del servicio activo, porque el ordenamiento jurídico sigue vinculando el respeto de ciertas situaciones que de ser afectadas pudiesen dar lugar a sanciones disciplinarias, ejemplo de esto, es el caso de Colombia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 del Código Disciplinario Único de los Servidores Públicos contenido en la Ley 734 del 2002; el caso de Brasil en el artículo 127, IV de la Ley Federal n.8 112/90 que prevé el Estatuto de los Servidores Públicos Federales; y de algunos países europeos como el caso de Francia y Alemania en sus Estatutos Funcionariales.

Además **en Venezuela se excluyen de la responsabilidad disciplinaria, a las personas jurídicas de derecho moral** por cuanto no son personas naturales; **a los particulares¹⁸ o privados**, ya que no son parte del estamento público, ni siquiera aquellos que ejercitan funciones públicas por la llamada

¹⁸ A diferencia de otras latitudes en las cuales los particulares que realicen actividad administrativa por colaboración por la traslación de potestades públicas por el rango legal para el logro de objetivos y fines públicos que en principio corresponderían al Estado, en cuyo ejercicio pudieran ser reprochables sus conductas y en consecuencia ser destinatarios o sujetos de responsabilidad disciplinaria, como es el caso de lo previsto en el artículo 4, 25, 52, al 57 y 58 al 65, del Código Único Disciplinario de los Servidores Públicos Ley 734 de 2002, ya que de acuerdo a ese ordenamiento jurídico su plausible responsabilidad deriva de las funciones de interés general que desarrollan, por previsión del precepto 365 la Constitución Política Colombiana.

administración por colaboración al serle trasladadas potestades y otorgada autoridad y gestión pública; y a los **funcionarios de elección popular**, como Presidente, Gobernadores, Alcaldes, Diputados y Concejales, ya que como sujetos elegidos en ejercicio de soberanía, –aún cuando están sujetos al principio de legalidad y aunque no escapan a otros tipos de responsabilidad individual como sería la política, administrativa, fiscal, penal o civil¹⁹,- estarían exentos de la responsabilidad disciplinaria basada en un ejercicio de jerarquía que orbita en la relación especial de sujeción, pues en nuestro ordenamiento se le da primacía al principio de la voluntad popular soberana, y se entienden que no tienen subordinación a jerarcas o superiores, salvo a la ley y a los universalidad de electores en su conjunto.

Se ha entendido que el pretender desvincular a estos singulares servidores de cargos accesibles por comicios soberanos, mediante la implementación de un procedimiento disciplinario llevado a cabo por órganos no elegidos popularmente que ejerciten el poder disciplinario, podría permitir o conducir a eventuales burlas o manipulaciones de la voluntad popular a través de posibles desviaciones de poder, logradas bajo el manto del ejercicio disciplinario, aunado al hecho incontrovertible, como ya hemos adelantado, que tales funciones de esos cargos no están sujetos al principio de jerarquía, –el cual es de cardinal importancia en el control del eventual disciplinado- en virtud que solo estarían sujetos al control de la base electoral mediante ejercicios de referendos electorales de revocatoria de mandato, o de no reelección en sus cargos.

V. Las garantías que arrojan al Derecho Disciplinario

Dentro de esas particularidades propias de la disciplina con ocasión del ejercicio de la función pública, resalta visiblemente una serie de reglas entramadas que imponen todo un complejo mecanismo de poderes y contrapesos garantísticos que imponen mayor rigurosidad y sujeción a controles propios y externos en el proceso para la toma de decisiones sancionatorias que estén plenamente apegadas a la legalidad formal y material.

Pero en algunas ocasiones ha sido tentador acudir a la noción de la relación especial de sujeción²⁰ o de supremacía especial, como una justificación conceptual para flexibilizar contrapesos y controles, al consagrarse regímenes

19 Igual al caso de Brasil que tiene la Ley de Improbidad Administrativa, que acarrea responsabilidad individual y subjetiva de naturaleza civil, penal, administrativa, fiscal, política pero excluye diáfananamente la responsabilidad disciplinaria de los agentes públicos de elección popular.

20 Sobre este punto parafraseando a nuestro estimado amigo el Profesor Colombiano Carlos Arturo GÓMEZ PAVAJEAU de ideas explanadas en su libro *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Obra Citada pg. 155, hace especial referencia a que en un momento inicial por esas relaciones especiales de sujeción operaba “una libertad restringida, una libertad disminuida” pues “no regía el principio de libertad, a las personas que se encontraban a merced del Estado” y que “no regían las garantías individuales toda vez que el individuo había dado su consentimiento para que el Estado hiciera con en lo que le viniera en gana; de manera tal que falta disciplinaria era lo que a bien pudiera considerar el empleador; el procedimiento, lo que se le ocurriera aplicar, y las sanciones, las que le indicaran los principios de conveniencia y oportunidad”. Por fortuna esa posición primitiva ya hoy en día carece de toda vigencia.

jurídicos especiales que permiten incidencias singulares en la esfera de los sujetos regulados, con liberalidades para la Administración dada la sensible situación interna que regula.

De esta manera en una primera aproximación, la responsabilidad disciplinaria se nos “presenta ante una falta de servicio cometida por el agente en transgresión a las reglas de la función pública”²¹ y se configura “más que como una relación represiva, en una de tipo preventivo, orgánico y sistémico, para propiciar y regularizar su propósito ceñido al cauce del interés general”²².

Ciertamente quizás dentro de las actividades estatales no existe una labor más sensible para el logro de una buena administración, para la mejoría de su operatividad y para la depuración de sus distorsiones y desvíos que la actividad disciplinaria, como el más efectivo aceite que hace operar los engranajes del aparato estatal en el cumplimiento del ordenamiento preestablecido, pues en la medida que la disciplina sea una tarea natural y fluida, apegada a derecho y ejercida asépticamente hacia sus reales fines correctivos, responsabilizando a sus operarios públicos individualmente por sus conductas activas o pasivas –ya sea por hacer o dejar de hacer cuando estuviesen obligados a actuar- no con puramente ánimos retaliativos bajo una simplista visión punitiva sino hacia fines formativos y redireccionantes de las conductas erradas de sus operadores, como muestra de una recta conducción estatal, es que se redundaría automáticamente en una mejora del servicio y en buena marcha hacia el progreso de esa sociedad.

Sin embargo, la recta aplicación de la disciplina en el ámbito público dependerá de dos cosas fundamentales, por una parte, el respeto inequívoco del principio de legalidad y sus implicaciones de aplicación de las formas y garantías procedimentales, y por otra, el entendimiento exacto de la verdadera dimensión de la finalidad del ejercicio disciplinario con miras a logros correctivos formativos y no en un ejercicio simple de mera punición.

VI. Caracteres que definen el Principio de Legalidad Sancionatoria Disciplinaria

Existe un cúmulo de caracteres concurrentes que reiteradamente han sido favorables para que florezca en un sistema jurídico de cualquier Estado, la tangibilidad del Principio de Legalidad Sancionatoria Disciplinaria con la consagración de contrapesos y controles a la misma potestad disciplinaria que certifiquen su legitimidad y licitud. Su significación y alcance es de la más variada índole, pero su concurrencia resulta vital e inevitable al objeto de la demostración de su justificación.

En primer lugar, el Estado debe establecer en su ordenamiento fundamental **el reconocimiento de la existencia y protección derechos subjetivos e inclusive de derechos públicos subjetivos, así como también de una**

²¹ IVANEGA, Miriam Mabel. *Las responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. México. Pg. 170.

²² SHEFFER TUÑÓN, Javier Ernesto. “Principios del Derecho Disciplinario”. En *Derecho Disciplinario Internacional*. Editorial Forum. Bello Horizonte. Brasil. 2011, pag 137.

gama de cualidades subjetivas protegidas, como son los intereses calificados, difusos e inclusive fragmentarios.

Ejemplo de esta premisa son las variadas normas que consagran derechos individuales y transpersonales de los servidores públicos, entre los cuales podemos citar “la estabilidad funcional de los funcionarios públicos de carrera” por su importancia capital y conexión con el tema tratado, previsto en Venezuela en el artículo 30 de la Ley del Estatuto de la Función Pública del año 2002 al manifestar que “los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por las causales contempladas”, redacción muy similar al artículo 27 de la Ley 25164 denominada como Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional de Argentina que prevé que “el personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas en las condiciones que expresamente se establecen”

Esta estabilidad funcional constituye “una garantía, entre otras, de la imparcialidad del funcionario”²³, ya que al protegerse “su permanencia en su cargo frente a los eventuales cambios intempestivos o afectaciones a su esfera jurídica sin justificación objetiva debido a posibles enroques en las personas naturales que sean titulares del ejercicio temporal del Poder Público o en la dirección política de la Administración Pública, se estaría cimentando su solvencia en el ejercicio de su cargo aprovechando su experiencia en la prestación del servicio con prescindencia de la apreciación veleidosa de su superior jerárquico de turno”²⁴.

De allí derivarán en casi todos los ordenamientos del derecho comparado, normas asimilables que reconozcan límites a la potestad sancionatoria disciplinaria que obligarían a los órganos públicos competentes inexorablemente a acudir a formas procedimentales especiales para llegar a establecer la comprobación de hechos que diáfananamente hubieren sido realizados por un responsable, que encuadren dentro de supuestos de hecho previstos como faltas en una norma previa publicada, que generen como consecuencia la responsabilidad individual disciplinaria y la imposición de una sanción particular.

Frente a tal reconocimiento de esas situaciones subjetivas por el Estado debe existir como premisa fundamental **la preexistencia o consagración en el rango legal de tipos sancionatorios objetivos**, con supuestos de hecho diáfanos que permitan una salida única y clara para sancionar o punir conductas reprochables por el Estado, con **castigos proporcionales y racionales a la entidad de la lesión de deberes funcionales causados en el servicio por responsabilidad disciplinaria**.

En todo caso para el establecimiento y determinación de esa responsabilidad debe incontrovertiblemente **seguirse un iter procedimental que permita**

23 SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la Función Pública*. Editorial Tecnos. Tercera Edición. Madrid España. 2002. Pag. 201.

24 CARRILLO ARTILES, Carlos Luis. “La reorbitación de los deberes y derechos de los funcionarios públicos en la Ley del Estatuto de la Función Pública”. *Libro Homenaje a Hildegard Rondón de Sanso*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Tomo I. Caracas. 2003. Pag. 80.

fielmente el ejercicio y protección de una gama de garantías fundamentales y legales para el involucrado en donde impolutamente se **preserva la indemnidad del continente del derecho a la defensa²⁵ y de la presunción constitucional de inocencia**, con las respectivas **cargas procedimentales de comprobación de las pruebas e impulso procedimental en cabeza de la Administración Activa**, hasta la culminación con un pronunciamiento aséptico que declare en pleno apego a lo evidenciado y probado en el expediente administrativo correspondiente, una eventual responsabilidad individual disciplinaria o una decisión absolutoria.

En el caso de dimanarse un acto que determine la responsabilidad disciplinaria de un agente público, el mismo ordenamiento jurídico debe garantizar irrestrictamente como principio que esa conducta activa –acto- del Poder Público pueda ser susceptible de revisión, ya que no existe acto o conducta excluida de control, lo que se ha denominado como el principio de ‘**Universalidad del Control de los Actos dictados en ejercicio del Poder Público**’, no solo en lo expresamente declarado o actuado sino también en aspectos inerciales, inactividades o conductas negativas o de no hacer por tales entes u órganos en donde se siguió el referido procedimiento constitutivo de responsabilidad²⁶.

Asimismo, dicho Estado debe necesariamente estatuir una verdadera garantía de defensa, la cual se verificaría en un fluido acceso a una protección y goce de una real **tutela efectiva tanto en la sede administrativa o gubernativa como en sede judicial o jurisdiccional²⁷**, ante cualquier quebrantamiento a tales esferas personales, atendiendo justamente a esa amplitud del elenco plurisubjetivo de conductas susceptibles de ser controladas, sin importar su naturaleza o procedencia.

Ahora bien ante **la posibilidad de tutelarse judicialmente debe ser canalizada** esencialmente a través de dos importantes competencias jurisdiccionales específicas que permitan el control de todas las conductas estatales, edificando por una parte, todo un conjunto de **órganos con la singular competencia de control y respeto de la Constitucionalidad**, al mismo tiempo que paralelamente exista toda una estructuración jurisdiccional con competencia específica de control sobre las conductas y actos de los órganos públicos, cuando actúen en ejercicio de una actividad sustancial y orgánicamente administrativa como sería el **Contencioso Administrativo²⁸**.

Por último ese ordenamiento jurídico estatal debe consagrar que el **Estado sea responsable patrimonialmente por sus conductas y actuaciones, de**

25 El artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece el Derecho a la Defensa y al Debido Proceso, ahora extendido no sólo a las actuaciones judiciales sino también a las de naturaleza administrativa por expresa revisión constitucional.

26 Al respecto ver nuestra posición en: CARRILLO ARTILES, Carlos Luis. *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas Venezuela. 1999

27 El artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela garantiza el acceso a la justicia, con sus caracteres y expectativas de ser, gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita

28 El artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en el fondo no es más que una verdadera competencia jurisdiccional específica en materia de justicia y control contencioso administrativa

manera que en caso que sea improbable resarcir o restablecer directamente la situación jurídica infringida por el actuar público²⁹, en las instancias judiciales a las cuales recurrió como afectado, ante lo cual, solo le quedaría la opción de solicitar un equivalente o sucedáneo que condene al órgano público al pago de sumas de dinero por concepto de daños y perjuicios ocasionados por la conducta administrativa lesiva, irreparable por vía directa, la cual fue sufrida particularmente por ese exclusivo ciudadano en su esfera patrimonial.

Dicha responsabilidad patrimonial debe ser independiente de “la responsabilidad personal de las autoridades, funcionarios y sus agentes (responsabilidad directa)”³⁰, cuando en ejercicio de aparentes potestades estatales como la disciplinaria se advierta y compruebe ejercicios dolosos o con culpa grave de distorsión, manipulación o infracción de deberes formales por los operarios públicos intervinientes, pues el mal ejercicio de la actividad disciplinaria también acarrea responsabilidad individual³¹ para los encargados de su ejercicio.

VII. El sometimiento a la Legalidad Disciplinaria

Para llegar a concretar la responsabilidad subjetiva disciplinaria –como ejercicio ablativo de autocontrol del Estado sobre sus operarios o dependientes– se impondría inexorablemente, el respeto cabal e impecable del principio de legalidad con todas sus implicaciones por parte del titular del poder disciplinario, ya que si lo que se pretende es efectuar correcciones o reproches ante quebrantamientos efectivos del ordenamiento jurídico erigidos como faltas disciplinarias, dicha enmienda o rectificación que pretende imponer un escarmiento o reprimenda al infractor debe devenir incontrovertiblemente del respeto y apego al derecho, a las formas procedimentales y garantísticas que previene el mismo ordenamiento jurídico fundamental y del bloque de la legalidad, que respete impolutamente los derechos del agente cuestionado, ya que sería igual de ilícito a las supuestas ilegalidades que se pretenden castigar, –como es el quebrantamiento de los deberes funcionales– la imposición de sanciones apartadas de las reglas, modos y métodos de la legalidad, –que impliquen la violación del deber funcional del respeto a la legalidad por el operador disciplinario– pues solo con el respeto intachable de garantías y formas obligatorias es que puede llegar a establecerse lícitamente la responsabilidad subjetiva de aquellos que hubieren lesionado el orden preestablecido.

29 El artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la Responsabilidad Patrimonial del Estado Venezolano por los daños sufridos por los particulares en su esfera subjetiva de bienes y de derechos, siempre que tal lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.

30 Al respecto ver: MOLES CAUBET, Antonio. “El Principio de Legalidad y sus implicaciones”. *Publicaciones del Instituto de Derecho Público UCV*. Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela. 1974. Pag. 8.

31 El artículo 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela explana y amplía la responsabilidad individual por el ejercicio del Poder Público, no sólo por abuso de poder o por violación de la ley, sino que también por el vicio de desviación de poder, que ataca al elemento finalidad del acto, y por la violación de la Constitución.

De acuerdo a **nuestra visión particular garantística, por ser la actividad disciplinaria eminentemente de naturaleza ablatoria**, –al eventualmente afectar la esfera jurídica subjetiva de los funcionarios involucrados, y en extremas ocasiones a la estabilidad funcionarial, lo cual más que una garantía individual es una garantía para el colectivo pues protege al cuerpo mayoritario de agentes públicos de distorsiones o manipulaciones de las altas esferas gubernativas estatales–, **requiere como todo poder jurídico de obrar, de legitimidad de origen y de ejercicio, al ser inevitablemente exigible la competencia del órgano público, por atribución expresa de Ley³², como presupuesto esencial y primordial para la iniciación del procedimiento administrativo dirigido a establecer hechos y situaciones antijurídicas, que solo en el caso de comprobarse y encuadrarse en salidas preestablecidas como supuestos de hecho reprochables, dieran lugar a consecuencias sancionatorias.**

Asimismo, emergería **la necesidad del sometimiento del Estado al Derecho en el ejercicio de la especial facultad sancionatoria reglada que limita al Estado a actuar circunscribiéndose a respetar obedecer y acatar las formas de la Ley, sujeción plena al principio de legalidad**, de allí la importancia capital de las nociones de Supremacía Constitucional³³, de la Primacía de la Ley y de la Reserva Legal, al efecto del establecimiento de la garantías de adjetividad necesaria y formas procesales, así como de las situaciones jurídicas tuteladas.

VIII. Principios garantísticos y derechos del agente público como límite a la actividad disciplinaria

De acuerdo a nuestra manera de ver, en la actualidad, resulta inevitable y prístino en la actividad disciplinaria condicionar a los contenidos de las relaciones especiales de sujeción o de supremacía especial, al respeto superior de garantías fundamentales, a través del blindaje en el iter procedimental de los principios constitucionales de sujeción a la legalidad, de los cuales derivaría las siguientes situaciones:

³² Siempre que medie una norma de rango legal que otorgue de manera expresa e indubitable dicha atribución de competencia ablatoria a los órganos del Poder Público, por cuanto tal facultad sólo es concebible en un Estado de Derecho, como producto o resultado del estricto seguimiento de las pautas previstas en el orden constitucional-legal, y que estén restringidas al campo de la llamada Reserva Legal

³³ El artículo 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela erige específicamente el Principio de Supremacía Constitucional y la sujeción irrestricta funcionarios y órganos Poder Público a dicha Constitución. Por su parte el artículo 25 eiusdem, establece la nulidad de los actos contrarios a la Constitución y la Ley. Este artículo es de significativa importancia al efecto de ilustrar la amplitud del Principio de Legalidad consagrada en la reciente Constitución, mientras en la Constitución del año 1961, se aludía a que era nulo cualquier acto contrario específicamente la Constitución, en la del 1999 se amplía dicho espectro de nulidad no sólo a la contrariedad y a la norma fundamental sino también a la contrariedad al rango legal, abarcando y robusteciéndose dicho principio. El artículo 131 idem, impone el deber irrestricto de todo persona de acatarla y hacer cumplir la Constitución y las Leyes, por ciudadanos nacionales o no nacionales, habitantes, transeúntes.

1. El cumplimiento irrestricto del debido procedimiento;
2. La incolumidad e indemnidad del continente del derecho a la defensa integral y plena y de sus expresiones consecuenciales en todo estado y grado del procedimiento constitutivo de primer grado o revisorio de segundo grado, y del proceso jurisdiccional de control por el contencioso administrativo;
3. El correcto entendimiento por los funcionarios instructores y sustanciadores así como por los órganos competentes para el ejercicio disciplinario, del resguardo, patrocinio y amparo de la presunción constitucional del principio de inocencia de los operadores públicos involucrados;
4. El correcto entendimiento racional de la proporcionalidad administrativa en la graduación sancionatoria y de su escalada de progresión en la aplicación y entidad de las sanciones;
5. La necesaria predeterminación y taxatividad³⁴ de las faltas disciplinarias en normas de reserva legal, aún cuando hay sistemas en el derecho comparado que permiten flexibilizaciones a normas de naturaleza sub legal reglamentaria e inclusive instrumentos inferiores;
6. La interpretación ajustada, igualitaria y ecuaníme de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en los tipos sancionatorios;
7. La vigencia de la irretroactividad como garantía temporal de relación entre hechos, supuestos y normas aplicables;
8. La correcta interpretación y difusión del principio de preservación o conservación del disciplinable, salvo su incursión en supuestos excepcionales de interpretación restrictiva que revistan faltas gravísimas que irremediamente obliguen a su sustracción del servicio de la función pública, siempre que no quepa una interpretación en beneficio que permita la imposición de una sanción menos como reproche inferior;
9. La vigencia y verificación del principio de imparcialidad y no discriminación, que impone la obligación del órgano público de manejarse aséptica y ecuanímente en un trato sin favoritismo o preferencia a favor de ninguna de las partes involucradas, ni en detrimento o menoscabo de algún involucrado, con lo cual no solo se protege de eventuales desviaciones de poder sino también de infracciones de naturaleza fundamental;
10. La reivindicación y permanencia del principio del respeto de la dignidad humana del involucrado.

Sin embargo, en el derecho comparado se ha admitido por ciertos sectores doctrinales –de los cuales distamos–, que la relación especial de sujeción o de

³⁴ Aún cuando en el derecho comparado existen países como Francia y de alguna manera Colombia que consagran en su ordenamiento jurídico el sistema de cláusula de números abiertos o semi abiertos que permiten laxitudes a la Administración, que según el caso van desde la creación de los supuestos de hechos reprochables hasta la calificación de la gravedad de ciertas faltas disciplinarias. A diferencia de los sistemas como el Venezolano de clausula cerrada o preestablecida de tipos disciplinarios, que erige un catálogo taxativo de supuestos de hechos preestablecidos por el legislador como faltas disciplinarias en los estatutos particulares de empleo público de acuerdo a un elenco de sanciones prediseñadas, en donde la labor del titular del ejercicio del poder disciplinario se limita a la instrucción, comprobación, encuadramiento y declaratoria de conductas reprochables en los supuestos de hecho normativos correspondientes a la reserva legal sancionatoria.

supremacía especial, típica de las relaciones de empleo público permitiría ciertas liberalidades en el ejercicio disciplinario a la Administración Activa, –por ser una actividad endógena de la Administración con sus agentes dependientes– para calificar supuestos de hecho como faltas disciplinarias –inclusive por normas de carácter sub legal dictadas en virtud de poderes auto normativos como reglamentos, ordenes e instructivos– o de medir la intensidad de la conducta para ubicarla como faltas leves, graves y hasta en ocasiones gravísimos y aplicar en consecuencia sanciones en gravamen ascendente.

En Venezuela está constitucionalmente prohibido la preceptuación de modelos abiertos, carentes de taxatividad o que por su redacción imprecisa permitan salidas discrecionales o selectivas al arbitrio omnímodo de quien encuadre conductas censurables difusas, o que no describan específicamente las conductas prohibidas o vedadas, lo cual generaría la inobjetividad o arbitrariedad en la determinación de los ilícitos disciplinarios y en el encuadramiento de conductas en una sanción específica.

Por el contrario, es un presupuesto para el ejercicio del poder disciplinario, el preestablecimiento inequívoco de supuestos de hecho que aludan a conductas claras que reflejen actividades materiales, actos u omisiones concebidos como específicas infracciones al ordenamiento jurídico, y consecuentemente su perfecta y única adecuación a circunstancias objetivas que permitan la incardinación del comportamiento por su ilicitud e imputabilidad, negándose a todas luces cualquier posibilidad de interpretación extensiva, inductiva o analógica de los supuestos de hecho sancionatorios.

IX. La dual naturaleza del Procedimiento o Proceso Disciplinario

Ahora bien, para llegar a concretar la responsabilidad subjetiva disciplinaria se requiere inexorablemente del inicio de un conjunto de trámites formales que integrarían el correspondiente procedimiento o proceso sancionador³⁵, el cual tendría un doble finalidad, pues desde el ángulo Estatal, sería un vehículo adjetivo que permitiría la formación y configuración de la voluntad pública en ejercicio del poder punitivo sancionatorio disciplinario conferido directamente por el ordenamiento jurídico, mientras que para el involucrado operativo público, sería un mecanismo garantístico de control del cumplimiento de los trámites y fases en la obtención transparente y sin prejuicios de los alegatos, descargos y elementos probatorios por parte del órgano titular de la potestad disciplinaria, dirigidos a formar un legítimo juicio de valor sobre la eventual declaratoria o no de su responsabilidad individual, en pleno apego al principio de legalidad.

³⁵ Procedimiento administrativo si se trata del desarrollado por órganos administrativos o no administrativos que ejerciten función sustancial administrativa; Proceso judicial si se trata de la Responsabilidad Disciplinaria Judicial, pues con la creación constitucional de la «jurisdicción disciplinaria de jueces» en Venezuela se ungió al trámite disciplinario de quienes imparten justicia, en una especie de juzgamiento de jueces por sus pares abandonando el manto de organicidad administrativa mediante un novedoso proceso jurisdiccional oral, público y breve, en un ejercicio de autocontrol ventilado intra-orgánicamente dentro en la rama judicial del Poder Público, con una verdadera intervención de partes contrapuestas y la producción final de una sentencia con carácter de cosa juzgada.

Así pues, históricamente ese procedimiento disciplinario sancionador siempre ha tenido sustancialmente una naturaleza administrativa, –independientemente la estirpe del órgano al cual le sea atribuida la potestad disciplinaria- y estaría regido por una serie de ineludibles e inexorables principios entre los cuales emergerían apriorísticamente, en primer lugar, **el de legalidad** debido a su sometimiento pleno al ordenamiento jurídico vigente, no solo en cuanto a la necesaria atribución de competencias sancionatorias para los órganos encargados de esa sensible labor sino también por la necesaria predeterminación en la **reserva legal** de procedimientos y supuestos sancionatorios, de este continente se deriva el principio **de defensa integral y plena** a través de todo estado y grado del iter procedimental; el de **tipicidad sancionatoria** como garantía material a través de la predeterminación de las conductas reprochables antijurídicas; el de **presunción de inocencia** con la consecuente obligación legal de la carga de la prueba en cabeza del órgano estatal; **el de proporcionalidad de actividad y eventual sanción imponer** a fin de verificar la congruencia necesaria entre los hechos materializados y comprobados y la graduación de la responsabilidad exigida; y por último, **el principio de irretroactividad** como garantía temporal de hechos, supuestos y normas aplicables.

Aún cuando es obvio, que la potestad disciplinaria esta incardinada en toda organización pública o privada y siempre tendería a mantener el orden institucional del estamento con la **finalidad esencial de corregir formativamente al disciplinable** para *reorbitar* sus actuaciones que contraríen el estamento interno, siempre bajo la égida del **principio de preservación del disciplinable**, con lo cual se abandona la antigua visión que la identificaba como un poderío jurídico exclusivamente constituido para justificar la imposición reverencial de una sanción o flagelo individual.

Para nosotros, esta necesidad esencial de preservar al funcionario, está consustanciada a la esencia y naturaleza de la función pública, por ende la exclusión del funcionario del estamento solo se podría producir por excepción, –al demostrarse indiscutiblemente la incursión en un supuesto de hecho de tal magnitud y gravedad que estuviere contemplando como una falta disciplinaria que diese lugar a su expulsión del ejercicio público, siempre que medie previamente la implementación del procedimiento constitutivo que garantice integralmente su defensa,- cuando no quedase otro remedio jurídico inferior para corregir y persuadir la no reiteración de la conducta reprochable en el servicio, ya que de existir otra expresión de corrección inferior en gravamen debería ser la aplicable primariamente con preferencia y prioridad sobre las de mayor entidad, para efectivamente aleccionar al disciplinable y permitirle un mejor desempeño, lo cual se traduciría finalmente en la mejora del servicio.

Si no se considerase este principio de conservacionismo o preservación del disciplinable, los funcionarios fuesen veleidosamente disponibles a capricho subjetivo del titular de la potestad disciplinaria, afectándose la razón de ser de la función pública como es preservar la indemnidad del grueso sustrato personal de carrera administrativa frente a los avatares y cambios políticos de quienes tengan la dirección por el ejercicio del sufragio o por designaciones en los altos niveles decisorios; y del valor que intrínsecamente debe tener el funcionario

para la Administración derivado de múltiples circunstancias producto de normas fundamentales y legales que preestablecen entre otras cosas, la exigencia del concurso como acceso a los cargos públicos; la calidad, capacitación y evaluación permanente del operario público; la operatividad de la graduación sancionatoria y la aplicación del principio de proporcionalidad de la actividad administrativa.

X. La proporcionalidad en la aplicación de las sanciones disciplinarias y su relación con el principio de preservación o conservación del agente público

Por otra parte, parece increíble que aún en la actualidad haya en el seno de los órganos del Estado quienes aseveran –con ardid manipulador- que exclusivamente con la simple consagración de un catálogo sancionatorio y la reverencia de un riguroso ejercicio del poder punitivo disciplinario, mediante la implementación de un castigo “ejemplificante” y flagelo disciplinario –que concebiría al reproche disciplinario exclusivamente como un escarmiento subjetivo con elementos estigmáticos-, se corregiría automáticamente los entuertos de las conductas y los vicios de los agentes del Poder Público.

Esto solo acarrearía el peligroso trasfondo de la hipertrofia del elenco sancionatorio, lo cual no necesariamente implica en la realidad su correcta aplicación, pues en ocasiones se traduce en un exceso de punibilidad que desborda la proporcionalidad del reproche disciplinario en base al hecho generador de responsabilidad, que inclusive en algunas latitudes ha llegado a crear verdaderas zonas de conflicto al censurar desmedidamente conductas y comportamientos personales de la vida de relación privada desplegadas fuera del servicio y del ámbito del ejercicio de la función jurisdiccional, mientras obvian otros aspectos esenciales como la elevación moral, ética, cultural, social, formativa y de retribución remunerativa de los operarios fundamentada en principios de mérito individual y capacidad en el desempeño de la función encomendada por la confianza social y por el ordenamiento jurídico que le permitirían ascender en una verdadera carrera administrativa distanciada de los avatares y presiones políticas.

La verdadera dimensión de la actividad disciplinaria impondría **el cristalino ejercicio de la proporcionalidad administrativa y su relación con la eventual graduación de la sanción a imponer**, para constatar racionalmente la congruencia necesaria entre los hechos materializados y comprobados y la gravedad de la falta disciplinaria por la responsabilidad exigida.

Esto necesariamente estaría conectado con la comprensión cabal del verdadero sentido de la moderna finalidad del poder disciplinario en el ámbito público, lo cual apuntaría efectivamente a fines estrictamente correctivo formativo y abandonaría la idea antigua de ser puramente un ejercicio de expurgación represivo punitivo de retaliación automática ante el incumplimiento de deberes funcionales, por lo que en la actualidad el Estado en áreas de la protección del principio de preservación o conservación del funcionario o agente público, solo permitiría la aplicación de sanciones de mayor gravamen –como sería la expulsión de la función pública por destitución- únicamente cuando se incurriera en eventos de tal magnitud que encuadren inequívocamente en faltas

gravísimas comprobadas. De darse la existencia de la mínima duda razonable en la aplicación de una sanción de menor gravamen siempre habría que acudir a imponer la sanción de menor intensidad para permitir que el infractor interiorice el reproche y mejore su desenvolvimiento público –pues éste operario se supone fue elegido entre los mejores mediante concurso, se asume que se ha invertido en su formación progresiva por lo tanto su conocimiento teórico práctico tiene un tangible valor económico protegible y se estima como un sujeto valorado por el mismo Estado- de allí que el ejercicio de la disciplina siempre propendería a imponerle sanciones en escalada, tratando que comprenda e interiorice el por qué se le sanciona con miras a que evolucione individualmente y por ende su mejor gestión y actuación en la función pública, y esto se reporte en una mejoría para el servicio.

La idea de preservar al funcionario, es consustanciada a la esencia y naturaleza de la función pública, por ende la exclusión del funcionario del estamento solo se produciría por excepción, cuando no quedase otro remedio jurídico inferior para corregir y persuadir la no reiteración de la conducta reprochable en el servicio, ya que de existir otra expresión de corrección inferior en gravamen debería ser ésta aplicada primariamente con preferencia y prioridad sobre las de mayor entidad, para efectivamente aleccionar al disciplinable y permitirle un mejor desempeño.

XI. Prescripción de la acción disciplinaria como cortapisa temporal al poder disciplinario

Queremos analizar en detalle la figura de la prescripción de la acción procedimental para perseguir ilícitos disciplinarios, como una significativa institución garantística del derecho administrativo que erige un mecanismo liberatorio ante la inactividad o inercia administrativa, al desatender la activación del ejercicio de su poder disciplinario o la posibilidad de dimanar actos ablatorios sobre la esfera jurídico subjetiva del servidor público, en una oportuna temporalidad precisa impuesta por la Ley, por tanto al superarse esa oportunidad cronológica e incurrir en mora de administrativa, traería consecuentemente como efecto la pérdida sobrevenida del interés estatal para generar eventuales iniciaciones de oficio o el poder para decidir.

Esto en realidad no se configura como una sanción para la Administración morosa o inercial, sino como una institución que otorga seguridad jurídica y tutela a los derechos fundamentales de los posibles involucrados, como por ejemplo sería la tutela efectiva del derecho a la defensa, en relación a recordar hechos o fechas precisas, acceder a pruebas que por su naturaleza pudiesen desaparecer por ser prececederas o deteriorarse por el transcurso fatídico del tiempo, así como otras circunstancias de variada índole que pudiesen ser envilecidas e imputable a la demora, retardo o dilación injustificada de la activación o materialización de los poderes sancionatorios entregados al órgano público.

Ejemplo de normas existentes en Venezuela dirigidas al establecimiento de la prescripción disciplinaria son el artículo 87 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual exalta que “las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con amonestación escrita prescribirán a los seis meses a partir del

momento en que el supervisor inmediato tuvo conocimiento del hecho y no inició el procedimiento correspondiente”, y el artículo 88 de la misma Ley, el cual asevera que “las faltas de los funcionarios o funcionarias públicos sancionadas con la destitución, prescribirán a los ocho meses, a partir del momento en que el funcionario o funcionaria público de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad tuvo conocimiento, y no hubiere solicitado la apertura de la correspondiente averiguación administrativa”.

Es usual que en el derecho comparado nos encontremos con figuras muy similares, como el caso Argentina, en el artículo 37 de la Ley 25164 Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, que prevé que “los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias, con las salvedades que determine la reglamentación, se computarán de la siguiente forma: a) Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: seis (6) meses. b) Causales que dieran lugar a la cesantía: un (1) año. c) Causales que dieran lugar a la exoneración: dos (2) años. En todos los casos, el plazo se contará a partir del momento de la comisión de la falta”.

Del mismo modo, en Colombia en el artículo 30 del Código Disciplinario Único de los Servidores Públicos previsto en la Ley 734 de 2002, al consagrar los términos de prescripción de la acción disciplinaria y manifestar que “la acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto”. Pero además también erige con atinada precisión, la prescripción de la sanción disciplinaria en su artículo 32, al patentizar que “la sanción disciplinaria prescribe en un término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del fallo. Cuando la sanción impuesta fuere la destitución e inhabilidad general o la suspensión e inhabilidad especial, una vez cumplidas se producirá la rehabilitación en forma automática, salvo lo dispuesto en la Carta Política”.

XII. La distancia entre el Derecho Disciplinario y el Derecho Penal

Aún cuando se ha extendido por errónea generalidad la idea de aplicar impulsivamente los principios rectores del Derecho Penal al Derecho Disciplinario, –como ya hemos adelantado previamente a lo largo de este opúsculo-, es importante puntualizar que existe una verdadera separación entre ambas ramas jurídicas.

Si bien es cierto, que existen en ambas situaciones un juzgamiento formal de conductas humanas *intuitu personae*, que pudieran conllevar a infligir como consecuencia jurídica un reproche estatal por injusto, siempre estarán unidas **por igual**³⁶ bajo la égida de garantías constitucionales y de protección de los derechos humanos de los involucrados, supeditadas al **principio de legalidad sancionatorio**, por el cual siempre debe preexistir la consagración expresa de tipos normativos reprochables –como delito o falta– por el ordenamiento jurídico, como garantía individual limitativa de la potestad estatal punitiva. Al mismo

³⁶ Y no por transferencia de principios de uno en el otro, pues ambos son receptáculos por igual de la irradiación de principios y garantías fundamentales.

tiempo estarán sometidos similarmente al **principio de prohibición de aplicación por razonamiento analógico**, por el cual los tipos constitutivos de represión son de interpretación restrictiva y nunca extensiva o por aproximación o contigüidad equivalente.

Es un aspecto común, la necesidad del **establecimiento de responsabilidad subjetiva**, que condiciona la posibilidad de atribuir un hecho antijurídico a su autor reprochable, –quien en base a su libre albedrío y a su conocimiento– realiza una conducta no adecuada al ordenamiento jurídico vigente, **respondiendo por culpabilidad a título de dolo o culpa grave**³⁷, frente a lo cual, existirían **supuestos de exoneración y atenuación de la responsabilidad**, ya sea por hecho fortuito, fuerza mayor, o condiciones del servicio, imponiéndosele al juzgador examinar la forma y situaciones en las cuales ha sido conculcado el ordenamiento jurídico para configurar el delito o la falta disciplinaria, así como la **idoneidad del medio de reproche** estatal implementable, que debe estar siempre en frecuencia con los objetivos constitucionales y legales legítimos.

Es tan indudable la autonomía que existe entre ambas, que es innegable la exaltación como tipos independientes de responsabilidad subjetiva individual, tanto así que **pudiese concurrir sobre un mismo hecho fáctico y sobre un mismo sujeto, distinto tipo de responsabilidad proveniente del diseño normativo del ordenamiento jurídico vigente**, emergiendo una de naturaleza penal y otra de naturaleza disciplinaria, ya que, **una misma conducta pudiera ser constitutiva de delito y a la vez falta disciplinaria**, sólo siendo necesario su determinación y establecimiento mediante procedimientos diferenciados ante las instancias competentes correspondientes, lo cual no afecta la garantía constitucional del **principio “non bis in idem”**, entendida como una prohibición fundamental al doble juzgamiento o la misma sanción que recayera sobre un individuo por el mismo tipo de responsabilidad.

Una primera diferencia que emerge entre el Penal y el Disciplinario, es que dependiendo del ordenamiento jurídico, en algunas latitudes es posible la **liberalidad de la creación de supuestos de hecho como faltas disciplinaria por vía reglamentaria o sub legal**, como una expresión residual de la relación especial de sujeción que caracteriza a la relación con los agentes o servidores públicos. Por esta posibilidad se permitiría al propio órgano establecer previamente los supuestos que constituirían faltas y la calificación de las mismas como *leves, moderadas y graves*, sin embargo, para su aplicación en el caso concreto siempre deben estar preestablecidas.

Asimismo, es incontrovertible la impronta de **mayor gravedad que signa los ilícitos y sanciones de estirpe penal**, que pretenden castigar los **ataques a los objetos y bienes jurídicos tutelados**, sobre el menor rigor que vislumbra las faltas y sanciones disciplinarias, pues el objeto jurídico tutelado obedece a

37 Coincidimos con las ideas de PEMÁN GÁVIN “El sistema sancionador español”. CEDECS. Barcelona. 2000. Pg. 205. “Dolo y culpa no originan tipos distintos infracciones sino modulaciones sobre una misma clase de infracción. Dolo y culpa configuren aspectos de un mismo tipo de infracción, donde el dolo y la culpa funcionan como circunstancias modificativas de la responsabilidad”. Citado por nuestro afable amigo el Profesor Carlos Arturo GÓMEZ PAVAJEAU, en *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Obra Citada. Pag. 131.

estructuras racionales diferentes, ya que por una parte, el Derecho Penal pretende resguardar de sensibles ataques o afectaciones a intereses personales, reales o colectivos relevantes para la sociedad, -vida, libertad, bienes, etc-, otorgando **especial relieve a la entidad del daño a esos bienes o intereses protegidos**, por el **principio de lesividad**, para justificar la intervención estatal en resguardo del orden social menoscabo.

En contraste el Derecho Disciplinario, por decisión del legislador³⁸, tutela centralmente como bien jurídico, al **buen funcionamiento y optimización del servicio**, al exaltar la fidelidad a institución y sus parámetros conductuales, de ética pública y la moralidad administrativa de “la conducta subjetiva del funcionario, sobre los resultados de peligro o lesión de un bien jurídico determinado que su actuación haya podido causar”³⁹, por lo cual preponderantemente para sancionar, le basta y es suficiente la **infracción o inobservancia de los deberes funcionales del servidor o agente público, “con independencia de la lesión que él pueda eventualmente producirse”**⁴⁰. No opera fragmentariamente por el **principio de accesoriedad**⁴¹, –como si lo hace el Derecho Penal- sino que lo hace por vía principal, por aplicación del **principio de objetividad jurídica**, siendo obligatoria la imposición de una consecuencia jurídica ante la determinación de un incumplimiento a título de dolo o culpa grave.

Esto no quiere decir ni obsta, que en el Derecho Disciplinario, no exista el **principio de proporcionalidad de la sanción**, pues está consustanciado y arraigado con el Derecho Administrativo y con los ejercicios autonómicos disciplinarios distintos al Administrativo, por ende, el mismo legislador al momento de tipificar supuestos que constituyan faltas debe establecer equilibrio armónico y sistémico como condicionamiento a su gravedad, y, al momento de imponer **la corrección disciplinariano podrá acudir a sanciones graves si es suficiente con la imposición de sanciones más leves, por el orden de graduación de las reprimendas**, fortaleciéndose el **principio de conservación o preservación del servidor público** explicado a lo largo del presente trabajo.

Por otra parte, existe una disímil finalidad perseguida por el Derecho Penal, para garantizar el **orden social general** a través de **la seguridad jurídica, la paz social y la tranquilidad pública**, y la perseguida por el Derecho Disciplinario, a los efectos de propender al orden interno delestamento u organización, que en principio lo ha identificado como una especie “de derecho doméstico que contempla conductas cuya repercusión se agota en la esfera administrativa interna”⁴², aun cuando nadie duda de su trascendencia e

³⁸ O de la propia corporación, entidad u organicidad en aquellos países que permiten la liberalidad del establecimiento por vía reglamentaria o sub legal.

³⁹ JALVO, Belén Marina. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Obra citada. Pg. 92.

⁴⁰ NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Obra Citada. Pg. 350.

⁴¹ Por el cual debe recurrirse a otros mecanismos estatales jurídicos –ya sean civiles o administrativos- para solucionar el caso concreto, y sólo acudir en última instancia al Derecho Penal por sus rígidos efectos sobre el autor, cuando no hubiere salida o solución a los intereses o derechos afectados.

⁴² JALVO, Belén Marina. *Obra citada*. Pg. 101

importancia del interés general y social mediatizado, en la excelencia de la prestación del servicio público y de la asepsia en el manejo y conducción de los integrantes de la función pública.

“La responsabilidad de los funcionarios no queda circunscrita al ámbito interno de la organización administrativa, porque los funcionarios no responden únicamente frente a la Administración que los emplea, responden también frente a los usuarios de los servicios públicos y, en definitiva frente a toda la sociedad”⁴³.

Esta última aseveración requiere de una mayor difusión en nuestra sociedad, para que -en algún momento se logre por madurez comprender el verdadero alcance e importancia de la disciplina de los agentes públicos, como algo natural y consustanciado de toda organización estatal, que sea exigible fluidamente por cualquier interesado o afectado, realizable asépticamente en la práctica cotidiana como un ejercicio “correctivo y formativo y depurador” de las conductas desviadas de los agentes públicos, sin intromisiones políticas, grupales, proselitistas o personales, dirigidas a dignificar y educar al funcionario como eje del servicio público, y finalmente reconducir la dinámica de las instituciones, reorbitando la actividad estatal hipertrofiada y en muchas ocasiones apartada de la legalidad, a un correcto camino de respeto a valores, normas y la convivencia social para una mejor calidad de vida de sus integrantes.

43 TESAURO, A. *Obra Citada*. Citada por JALVO, Belén Marina. *Obra Citada*. Pg. 102.

LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
EN VENEZUELA

José Miguel Torrealba Santiago

Abogado. Egresado de la Universidad Católica del Táchira (UCAT); *Especialista en Derecho Administrativo* por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Docente en el Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV; Cursos de Especialización en Derecho Administrativo y Derecho Procesal.

Recibido: 25-11-2013 • Aprobado: 3-12-2013

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

199-217

Resumen

Las líneas que se desarrollan a continuación pretenden dar cuenta mediante una apretada síntesis, así requerida por razones de orden metodológico y en razón de la condición proveniente del carácter colectivo de la obra que la contiene, de uno de los temas de valor cardinal para la conformación del auténtico Estado de Derecho, esto es la llamada Responsabilidad Patrimonial del Estado, institución que junto con los principios de *legalidad*, *separación de poderes*—ejercicio de las *funciones estatales*- y el reconocimiento (protección) de la situaciones jurídicas subjetivas, forman precisamente el núcleo fundacional de aquella organización político-institucional y su correspondiente ordenamiento jurídico que aspire a constituirse, como lo preceptúa el artículo 2 de la Carta Magna venezolana.

Palabras clave

Responsabilidad Patrimonial. Estado. Constitución.

Abstract

Lines that are developed below are intended to account by a brief summary and required by methodological reasons and because of the condition from the collective nature of the work that contains one of the cardinal issues shaping value the genuine rule of law, this is called Patrimonial State Responsibility institution together with the principles of legality, separation of powers—the exercise of functions and recognition estatales- (protection) of the legal position precisely form the core founding of that political-institutional organization and the relevant justice system that aspires to become, as stated in article 2 of the Venezuelan Constitution.

Keywords

Patrimonial State Responsibility. Constitution

SUMARIO: Presentación. I. Responsabilidad Patrimonial del Estado como Sistema y Constitución. II. Las Características de la Responsabilidad Estatal. III. Ámbito de Aplicación de la Responsabilidad Patrimonial Estatal. IV. Responsabilidad Patrimonial, Origen y Derecho Comparado. V. Mecánica del Sistema de Responsabilidad Patrimonial Estatal. VI. Medios de reclamación de la responsabilidad patrimonial Estatal. VII. El Aporte Jurisprudencial y la Responsabilidad Patrimonial Estatal. VIII. Conclusiones. IX. Reflexión Final.

“Justamente porque –como lo ha recordado el profesor Zagrebelsky al principio- <hay tres cosas que rigen el mundo: **la justicia, la verdad y la paz**>, será posible para cada uno de nosotros dar algunos pasos hacia estos ideales, **demasiado altos para ser alcanzados aquí sobre la tierra, pero demasiado necesarios como para poder prescindir de ellos en este mundo**”.

Carlo María Martini, S.J.

La Exigencia de la Justicia.

Gustavo Zagrebelsky y Carlo María Martini, S.J.
Editorial Trotta, S.A. Madrid, 2006.

A:

La Universidad Católica del Táchira UCAT, con motivo de su primer cincuentenario.

A:

La impronta institucional que el Padre José de Rey Fajardo, S.J., delineó para la UCAT durante su rectoría, inspirada en la visión del hecho educativo que promueve la Compañía de Jesús.

A:

José Araujo-Juárez, José Luis Villegas Moreno y Héctor Jaime Martínez, docentes comprometidos con el alma mater ucatense, profesionales, representantes y embajadores de la pedagogía universitaria que impulsa el noble e infinito ideal de la Justicia.

Presentación

Ante la celebración de las X Jornadas de Derecho Administrativo, sea propicio este encuentro para saludar el esfuerzo de planificación, organización y conducción que requiere este tipo de actividades, tan necesarias para la formación de los profesionales, estudiantes y demás interesados en el análisis del Derecho Público, con especial referencia al Derecho Administrativo como categoría científica de estudio y en el presente caso a la Responsabilidad del Estado.

Llegue a todos los que han hecho posible esta reunión y la correspondiente publicación de los diferentes trabajos, mi manifestación de reconocimiento y

gratitud, esperando que los resultados se traduzcan en el mayor éxito posible y la mejor de las satisfacciones.

Las líneas que se desarrollan a continuación pretenden dar cuenta mediante una apretada síntesis, así requerida por razones de orden metodológico y en razón de la condición proveniente del carácter colectivo de la obra que la contiene, de uno de los temas de valor cardinal para la conformación del auténtico Estado de Derecho, esto es la llamada **Responsabilidad Patrimonial del Estado**, institución que junto con los principios de *legalidad, separación de poderes* –ejercicio de las *funciones estatales*- y el **reconocimiento (protección) de la situaciones jurídicas subjetivas**, forman precisamente el núcleo fundacional de aquella organización político-institucional y su correspondiente ordenamiento jurídico que aspire a constituirse, como lo preceptúa el artículo 2 de la Carta Magna venezolana.

La presente investigación, de carácter documental, describe elementos de orden normativo, doctrinario y jurisprudencial, relacionados la responsabilidad patrimonial, con énfasis en el tratamiento dado al tema mediante las regulaciones previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹, con el fin de analizar la interpretación, aplicación y tendencias de la Institución que ha de reconocer y reparar a los particulares, las alteraciones materiales y posible agravios morales que la organización estatal puede ocasionar por su actuación u omisión, a través del ejercicio de las funciones encomendadas a dicha estructura político-institucional, métodos, procesos y personas que, en su conjunto y en un momento dado, deben su actuación al *interés general*, razón de ser del Derecho Administrativo como Derecho Constitucional objetivado.

I. Responsabilidad Patrimonial del Estado como Sistema y Constitución

El sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela es el resultado de una serie de aspectos normativos, histórico-políticos, institucionales, técnicos, doctrinarios y jurisprudenciales que convergen, cada uno con su peso específico, en el ordenamiento jurídico y la propia regulación otorgada al dispositivo en los diversos textos constitucionales, hasta llegar a la redacción del artículo 140 de la Constitución venezolana vigente, cuyo contenido establece lo siguiente:

Artículo 140- “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración”.

Así las cosas, en primer lugar, es necesario revisar el aspecto normativo-constitucional de la responsabilidad patrimonial y en este sentido, el artículo transcrito se encuentra ubicado en el Texto Fundamental vigente bajo el **Título IV, Del Poder Público, Capítulo I, SECCIÓN PRIMERA, de las**

¹ Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908, Extraordinario, de 19 de febrero de 2009.

Disposiciones Generales, por lo que tal planteamiento formulado por el Constituyente de 1999 difiere del tratamiento dado a la cláusula de responsabilidad por la Constitución de 1961², ya que dicha disposición se incorporó en el **Título III, De los Deberes, Derechos y Garantías, Capítulo I, Disposiciones Generales**, en los siguientes términos:

Artículo 47- “En ningún 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”.

Al respecto, vale la pena mencionar que la norma transcrita condensa en su contenido el devenir del trato otorgado a la responsabilidad por parte las diferentes cartas constitucionales, que para ese momento alcanzaban el número de 25 textos (hoy en día 26 al adicionarse la Carta Magna de 1999 y actualmente se habla de 27 leyes fundamentales, si se considera como documento diferente el que contiene la Enmienda N° 1; Gaceta Oficial N° 5.908, Extraordinario, del día 19-2-2009).

En este orden, la cláusula constitucional de responsabilidad ya figuraba en el panorama normativo constitucional siglo XIX, mediante el artículo 6 de la Carta Política de 1830), cuestión que se aprecia en los textos de la siguiente centuria (1901, 1904, 1909, 1914, 1922), en los que la norma sobre la responsabilidad se manifestaba de modo similar al contenido del artículo 47/1961, que consagró una especie de exoneración de las personas morales de Derecho Público de sustrato territorial, en este caso la Nación y los Estados, cuando sus actuaciones carecieran de la legitimidad requerida para el ejercicio del Poder Público. Con esto se trató de evitar el reclamo de las autoridades extranjeras con motivo de los constantes sobresaltos de la institucionalidad y del propio marco constitucional en Venezuela durante el periodo indicado³.

Será mediante la Constitución de 1925 que la norma de responsabilidad se extendió dicha garantía y en tal sentido se incluyó al *Municipio* como entidad responsable, por lo que el texto de la norma se redactó en los siguientes términos: ...“en ningún caso podrán pretender ni los nacionales ni los extranjeros, que la Nación ni los Estados ni las Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios y expropiaciones que no hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público”. [Artículo 39 de la Constitución de 1925], ubicada en el Título III, logrando permanecer de modo similar en los Textos de 1928, 1929, 1931, 1936, 1945 y 1947⁴.

Así, para el año 1953 se promulgó un Texto Constitucional que limitó considerablemente el derecho a la reclamación con motivo de la responsabilidad, por cuanto estableció que la indemnización por los daños, perjuicios o

² Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.357, Extraordinario, de 2 de marzo de 1984.

³ Véase SOTO HERNÁNDEZ, María E. *El Proceso Contencioso Administrativo de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública Venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2003.

⁴ Véase SOTO HERNÁNDEZ, María E. *Ob. cit.*

expropiaciones causadas, sólo correspondía cuando provenían del ejercicio de las atribuciones legales de quienes las cometieren. [Artículo 31 de la Constitución de 1953]⁵.

En síntesis, Como puede observarse la norma de responsabilidad ha tenido diversos contenidos y por tanto ello ha generado diferentes corrientes interpretativas y de aplicación cuya norma, dada por el artículo 47 de la Constitución de 1961, adoptó los términos básicos de la cláusula de responsabilidad patrimonial que contenía el Texto Fundamental del año 1925, con la sustitución de la frase “carácter público” por “función pública, introduciéndose por primera vez el término *función*, lo que restringió aún más la garantía de la responsabilidad patrimonial, cuestión que permaneció no sin sobresaltos hasta el *proceso constituyente* de 1999, cuya norma (artículo 140) ya fue expuesta y comentada.

En definitiva, como puede observarse la normas (47/1961 y 140/1999) presentan diferencias significativas tanto en la redacción de cada dispositivo, como en la ubicación en uno u otro texto constitucional, ya sea en el **Título IV**, referido al **Poder Público**, en el caso de la Constitución vigente o bien en el **Título III**, correspondiente a **los Deberes, Derechos y Garantías**, en el caso de la Constitución derogada. Tales variaciones han tenido su respectiva repercusión al momento de considerar, valorar y aplicar el tema de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponderle al Estado con motivo de sus múltiples actuaciones, derivadas del ejercicio de sus *funciones*, a saber: *normativa, de gobierno, judicial, de control y administrativa*.

Adicionalmente, también es posible observarlas variaciones del tratamiento dado a la responsabilidad patrimonial estatal en la *Exposición de Motivos* de cada una de las constituciones referidas, cuestión que permite agregar un elemento adicional al análisis, al momento de aproximarse al estudio de la denominada intención del Constituyente y la institución del resarcimiento estatal, lo que consecuentemente influye al momento de su aplicación. En efecto, la Constitución de 1999, cuando aborda el tema del Poder Público, contenido en el Título IV, señala en la *Exposición de Motivos* lo siguiente:

...(omissis)

“Finalmente, en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”. (Destacado del autor).

La transcripción en referencia permite identificar algunos aspectos que permiten conceptualizar a la responsabilidad estatal como una *categoría de orden multívoco*, es decir que la misma responde a diversas acepciones en términos de análisis y aplicación respectiva por lo que bien puede considerarse como una *garantía*; un *derecho*; un *valor* y un *medio de control u ordenador*

5 Véase SOTO HERNÁNDEZ, María E. *Ob. cit.*

de la actividad estatal, de modo particular frente al ejercicio de la *función administrativa*.

Por su parte, la *Exposición de Motivos* de la Constitución de 1961, cuando efectúa su consideración sobre el Título III, correspondiente a los Deberes, Derechos y Garantías se refiere a la responsabilidad patrimonial en los siguientes términos:

...(omissis)

“El Título comienza por un Capítulo de disposiciones generales, que comprende normas como la de la irretroactividad de la Ley, la regla general sobre derechos y deberes de los venezolanos y de los extranjeros, la nulidad de los actos del Poder Público violatorios de los derechos garantizados por la Constitución, la responsabilidad de la República limitada a los daños, perjuicios y expropiaciones causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública, todo ello precedido por la afirmación general de que cada uno tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social, disposición que sustituye el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba, y seguida de la consagración del derecho de amparo y del principio de que la enunciación de los derechos y garantías contenida en la Constitución no puede entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella y de que la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”. (Destacado del autor).

Luego, expuestos los referentes normativos y los segmentos descriptivos contenidos en las respectivas *exposiciones de motivos* de las constituciones venezolanas de 1999 y 1961, el análisis comparativo permite detectar que, tanto la construcción (redacción positiva o en sentido afirmativo, en el caso del artículo 140 de 1999 que supera el sentido negativo que traía la norma del artículo 47 de 1961), como la fijación (ubicación espacial) de la cláusula, la cual resultó trasladada a la parte del componente orgánico del Texto Fundamental –*el Poder Público*–, superando así la visión contenida en la sección correspondiente a la parte dogmática –*Derechos Deberes y Garantías*– de la Carta Magna de 1961, constituyen razones por las que se puede afirmar que el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, desde la perspectiva constitucional, ha sido reorientado por el Constituyente de 1999, con el fin de dotar al ordenamiento jurídico de una institución cónsona con las realidades contemporáneas, teniendo en cuenta el carácter garantista del programa constitucional vigente, el cual permite el reconocimiento pleno de los derechos fundamentales, cuando la infracción a los mismos comporte alteraciones patrimoniales negativas.

Así, el Texto Fundamental dispone de un conjunto de preceptos de rango constitucional que condicionan el comportamiento estatal y las relaciones jurídicas con los ciudadanos, entre otros, los artículos: **2-** *Estado de Justicia*–; **7-** *Supremacía Constitucional y Universalidad del Control*–; **23-** primacía de los pactos y tratados sobre derechos humanos– **25-** *Nulidad de actos dictados en ejercicio del Poder Público, por menoscabo a los derechos garantizados por la Constitución y la ley con la consecuente responsabilidad penal*,

civil y administrativa de los funcionarios, sin que sea excusa órdenes superiores-; **26-** Tutela Judicial Efectiva-; **30-** obligación del Estado de indemnizar integralmente a las víctimas de las violaciones daños de los derechos humanos que le sean imputables, incluido el pago de daños y perjuicios, así como la obligación de adoptar “medidas legislativas y de otra naturaleza” para hacer efectivas las indemnizaciones-...; **49-** Debido Proceso-; **137-** Principio de Legalidad-; **139-** Responsabilidad Individual de funcionarios públicos por abuso o desviación de poder-; **141-** Administración Pública eficiente, eficaz, transparente, al servicio de la ciudadanía-; **257-** el proceso judicial como instrumento para la realización de la Justicia- y **259** –la existencia de un medio de control judicial especializado sobre el ejercicio de la función estatal administrativa, esto es el Sistema Contencioso Administrativo-, todos los cuales, en su conjunto, constituyen el denominado **bloque de constitucionalidad**, agrupación normativa fundamental al momento de reconfigurar el paradigma de la institución bajo estudio.

Ahora, atendiendo al orden de consideraciones precedentes, es necesario que referirlas principales notas o aspectos relevantes que la *doctrina* ha venido desarrollando, con el fin de conceptualizar la figura de la responsabilidad patrimonial estatal, como objeto de estudio, desde la perspectiva del orden constitucional.

II. Las Características de la Responsabilidad Estatal⁶

a. El sistema es amplio e integral. En este sentido, el precepto contenido en el artículo 140 de la Constitución del 99, interpretado conjuntamente con el resto de las disposiciones constitucionales (entre otros, los arts. 2, 7, 19, 23,25, 26, 30, 49, 137, 139, 141, 257 y 259) que resultan aplicables constituyen lo que se ha denominado como el *bloque de constitucionalidad*, entendiéndose por este el conjunto de normas que permiten interpretar de manera dilatada y no restrictivamente el instituto *in commento*.

De allí que no sea posible argumentar u oponer la existencia de zonas de funcionamiento del aparato estatal (horizontal o verticalmente considerado), es decir el ejercicio de las funciones que conforman el Poder Público (de gobierno, normativa, judicial, de control o administrativa), en cualquiera de sus niveles nacional, estatal o municipal, incluso en el caso de aquellas personas jurídicas privadas, en funciones de servicio público o desarrollando actividades de interés general, que puedan estar exentas de revisión, a los fines de determinar la existencia o no de responsabilidad patrimonial.

Al respecto, las nociones de administración pública, función administrativa, servicio público o actividad de interés general, deben entenderse de manera

⁶ Sobre este aspecto véase el trabajo del profesor Luis ORTIZ ÁLVAREZ denominado “La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Venezuela en la Constitución de 1999 (Visión general sustantiva y el mito del carácter objetivo del sistema)”, en MADRID BADELL, R. (Coord.) *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello. Universidad de Margarita Alma Mater del Caribe. Salvador de Madariaga, Universidad da Coruña. Caracas, 2006. Págs. 305-367.

amplia, con el fin de guardar la coherencia interpretativa y consiguiente aplicación que el ordenamiento constitucional consagró a favor del sistema de reparación patrimonial estatal.

En lo que respecta a la integralidad, la misma viene dada por la obligación que tiene el Estado de reparar en su totalidad los daños antijurídicos que haya causado, tanto materiales como morales, siempre que los mismos sean producto de la *relación de causalidad* y la *imputación* correspondiente.

b. El sistema tiene un fundamento objetivo, pero el mismo es relativo, pues los dos regímenes (sub-sistemas) coexisten. Al respecto, la institución de la responsabilidad patrimonial es de carácter mixto y se expresa mediante la coexistencia de dos regímenes o subsistemas complementarios, el primero denominado **régimen de responsabilidad por funcionamiento normal** (sacrificio del particular, sin falta o por riesgo); mientras que el segundo se conoce como **régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal** (por falta o falta de servicio). Así, mediante la interacción de las modalidades indicadas se configura el sistema de responsabilidad patrimonial que no es completamente objetivo sino de manera relativa, salvo en aquellos casos en los cuales el ordenamiento jurídico positivo o bien por interpretación doctrinaria y recepción jurisprudencial se califican de objetiva la responsabilidad patrimonial derivada de una determinada actividad que involucre el ejercicio del Poder Público, específicamente el desarrollo de las funciones estatales.

c. Los regímenes (subsistemas) coexisten, pero tienen fundamentos particulares y diferentes. En efecto, cada una de las modalidades de responsabilidad patrimonial estatal tiene su fundamento específico. Así para el caso del **régimen o subsistema de responsabilidad por funcionamiento normal** (sacrificio del particular, sin falta o por riesgo), el fundamento particular viene dado por el *principio de igualdad ante las cargas públicas*, el cual en algunos casos debe combinarse con la *doctrina del riesgo*, para acordar o no la reclamación efectuada.

Mientras que para el caso del **régimen o subsistema de responsabilidad por funcionamiento anormal** (por falta o falta de servicio), el fundamento específico para dicha modalidad de responsabilidad viene dado por la infracción (violación) del derecho al funcionamiento adecuado (normal y eficaz) de los servicios públicos.

d. El sistema es autónomo y por lo tanto puede desarrollarse desde una perspectiva de Derecho Público (la “huida” del Derecho Civil). Tal característica guarda relación con la aproximación que hoy en día es posible desarrollar en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, gracias al conjunto de normas de Derecho Público, fundamentalmente de Derecho Constitucional que contienen la fuerza vinculante y el valor de supremacía que otorga la interpretación constitucionalizante del instituto *in commento*.

Luego, como consecuencia de la existencia de los valores, principios y normas que prevé la Carta Magna, a los fines de regular el ejercicio del Poder Público

y en concreto regular la actividad o inactividad del Estado, al momento de llevar a cabo las diversas funciones encomendadas por imperativo constitucional a la organización administrativa o bien a la gestión privada por motivos de colaboración, concesión, autorización, contrato u otra forma adoptada, hoy es posible que el análisis de las situaciones derivadas y los daños o perjuicios que pudieran surgir, sean tratados desde la perspectiva *ius publicista* y no con las categorías de análisis propias del Derecho Privado, es decir con criterios inherentes al Derecho Civil, concretamente la denominada responsabilidad civil extracontractual, lo cual representa una manera inadecuada de tratar la responsabilidad que tenga su origen en el desarrollo de actividades que comprenden el interés general.

En definitiva, si bien el tema de la responsabilidad material de carácter público hunde sus raíces en el seno del Derecho Civil con ocasión de la llamada responsabilidad extracontractual civil, la idea subyacente en dicha corriente se apoya en el concepto (luego transformado en un principio) del ***bonus pater familias***, como regla de comportamiento esperada de los particulares y luego tal premisa ha sido trasladada a través del arco del tiempo hasta permitir la generación de un conjunto de preceptos fundamentales –principios–, valores y normas que sintetizan la llamada responsabilidad patrimonial estatal como sistema.

Tal relación entre las categorías conceptuales del Derecho Civil y el Derecho Público, concretamente el ordenamiento jurídico constitucional o la Doctrina del Derecho Administrativo se ha venido desarrollando con tendencia hacia la *iuspublicización* (si cabe el término) en cuanto al tratamiento de la responsabilidad, sin que pueda desconocerse la presencia de algunos elementos propios del Derecho Civil, como sucede con el tema de las eximentes o atenuantes de la responsabilidad; esto *es fuerza mayor; caso fortuito; hecho de un tercero y el hecho de la víctima*, según sea el régimen o subsistema de responsabilidad de que se trate en un momento dado.

También resulta necesario destacar que en el contexto de la tendencia *ius publicista* descrita, se debe indicar que el sistema de responsabilidad patrimonial también presenta un marcado carácter de orden directo, es decir que la *Administración* responderá con su propio patrimonio, sin menoscabo de la llamada repetición que permitirá a ésta reclamar posteriormente al funcionario (agente) responsable, cuando ello sea determinable, con el fin de que el agente satisfaga de con su patrimonio la erogación producto de la reparación del daño causado.

e. La responsabilidad debe abordarse desde una perspectiva amplia, a favor de ciudadano y no de forma restrictiva, pro Administración. En este aspecto, al momento de considerarse y ser acordada la responsabilidad, debe procurarse el reconocimiento adecuado de las situaciones jurídicas infringidas, el menoscabo de la integridad patrimonial y como consecuencia del daño antijurídico causado, efectuar la reparación de las alteraciones de tipo **material y moral** que resulten establecidas, con ocasión de la reclamación formulada por el afectado, atendiendo siempre al *principio de la reparación integral del daño*, cuidando que la labor judicial no constituya el desconocimiento o la negación de la reclamación o lo que puede resultar más delicado, la

“preservación inadecuada” de los intereses patrimoniales, políticos o de otra índole de la *Administración*, con el consecuente deterioro de la situación económica del demandante, la consolidación de la impunidad administrativa y la mala calidad de la gestión pública como consecuencia de la falta de procesamiento oportuno de la reclamación, la debida atención a las garantías y previsiones que, en favor del ciudadano, establecen la normativa, particularmente el orden normativo constitucional.

III. **Ámbito de Aplicación de la Responsabilidad Patrimonial Estatal**

En lo que respecta a este punto, es necesario señalar que el tema de la responsabilidad patrimonial estatal como mecanismo de control (a su vez derecho del particular y valor superior del ordenamiento jurídico), resulta aplicable a todas las actividades desplegadas con ocasión al ejercicio de las *funciones del Estado*.

Como consecuencia de la premisa expuesta, la determinación de la responsabilidad no se circunscribe exclusivamente a la actividad o inactividad formal o material con motivo de la aplicación de la *Función Administrativa*, razón por la cual el resto de las funciones (*de gobierno, legislativa, de control y judicial*), igualmente pueden resultar generadoras de responsabilidad patrimonial, siempre que sea determinados los **elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial**, esto es el **daño antijurídico, la relación de causalidad y la imputación**.

Al respecto, es menester indicar que el texto constitucional prevé la determinación de las responsabilidades por las diversas actividades que cumplan los funcionarios públicos y entre ellos destacan los artículos. 46,4; 49,8, 139, 199, 200, 216, 222, 232, 241, 242, 244, 255, 281,4 y 5; 285,4 y 315, lo cual permite observar la extensión de la responsabilidad como categoría de control.

Debe referirse que el instituto de la responsabilidad también resulta aplicable a las personas jurídicas de Derecho Privado que en un momento dado coadyuven con el Estado en la prestación de servicios públicos o bien gestionen actividades de interés general, siempre que la intervención privada haya sido debidamente acordada para el desempeño de dichas actividades y claro está que se comprueben los elementos necesarios en materia de responsabilidad (daño antijurídico, relación de causalidad e imputación).

IV. **Responsabilidad Patrimonial, Origen y Derecho Comparado**

El instituto de la responsabilidad patrimonial, como lo señala el profesor Ramiro Saavedra Becerra⁷ tiene su fundamento histórico en Grecia, con motivo de la análisis filosófico sobre la Justicia, En este sentido, el doctrinario referido señala que Aristóteles en su obra *Ética a Nicómaco* consideró la llamada *justicia correctiva* y dentro de ella estableció dos especies, la primera denominada

⁷ SAAVEDRA BECERRA, R. *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Primera Edición, Segunda Reimpresión. Medellín-Colombia, 2004.

transacción *voluntaria* y la segunda conocida como *involuntaria*, operaciones basadas en el acuerdo o no de voluntades.

De la descripción anterior se puede inferir la denominada **función correctiva del Derecho** para atender la reparación de los daños, así como la **función distribuidora de bienes**, según el *principio de la justicia distributiva*, lo que pretende atender las reclamaciones efectuadas y por ello se requerirá de un esfuerzo mayor a través del tiempo hasta llegar a disponer de una teoría suficientemente explicativa y particular de la reparación que por razones patrimoniales debe efectuar la Administración⁸.

A través del tiempo se irán incorporando nociones, conceptos y elementos técnicos que en su totalidad que conformarán la *Teoría General de la Responsabilidad*, construcción en la cual es necesario señalar a Santo Tomás de Aquino, Immanuel Kant, cuyo aporte en términos de Ética y Libertad, mediante los cuales la Justicia y la Ley representen el fundamento moral de los derechos (filosofía legal y moral); junto con los estudios de Hugo Grocio, Samuel Puffendorf, representantes de la herencia canónica y romana, así como de la Escuela Natural de Derecho, en su totalidad constituyen parte esencial del marco teórico de la responsabilidad⁹.

Ahora bien en lo que respecta a los antecedentes más próximos la doctrina considera como premisa histórica en materia de responsabilidad el *caso Blanco*, decisión proveniente de Francia, específicamente del Tribunal de Conflictos, dictada el 8 de febrero de 1.873, a partir del accidente que tuvo la niña Agnés Blanco y la posterior reclamación presentada por su padre, surgen las premisas básicas del sistema:

*-Las normas del Código Civil francés no debían aplicarse al caso planteado.
-La responsabilidad del Estado se rige por reglas (normas) especiales que, para ese momento dictaba el Consejo de Estado y debían representar la conciliación entre el interés general y particular.
-La responsabilidad del Estado no es ni general ni absoluta, cuestión que ha sido interpretada de manera amplia y progresiva, a favor del ciudadano (pro cives), lo que ha reducido considerablemente la posible exoneración de indemnización por parte del Estado, hasta llegar a considerar la existencia del denominado régimen de responsabilidad objetiva¹⁰.*

Luego, a lo largo del tiempo del instituto de la responsabilidad ha producido el desplazamiento desde el terreno del Derecho Civil hasta llegar al plano de las normas de Derecho Público, particularmente las normas constitucionales, junto con los principios y valores superiores contenidos en el Texto Fundamental, lo que requiere un orden doctrinario y consecuente desarrollo jurisprudencial cónsonos hasta conformarse un sistema “autónomo”¹¹.

8 SAAVEDRA BECERRA, R. *Ob. cit.*, Pág. 28.

9 SAAVEDRA BECERRA, R. *Ibid.*

10 ARAUJO JUAREZ, José. *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011. Véase la Lección 11: *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Págs. 357-400.

11 TORREALBA SANTIAGO, José M., *Clausulas Constitucionales y Responsabilidad del Estado en Venezuela*, en CANÓNICO SARABIA, A. (Coord.) *Control y Responsabilidad en*

Debe destacarse que, para el foro venezolano el voto salvado del profesor Luis Henrique Farías Mata, con ocasión del Caso Silvia Rosa Riera, decidido por la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia, el día 4 de marzo de 1993, constituye el homólogo del caso Blanco, debido a las implicaciones que tuvo para ese momento y por las proyecciones que tendría posteriormente al momento de desarrollarse los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, lo cual se reflejará en los análisis de determinación de la responsabilidad, contenidos en la parte motiva de decisiones que han adquirido carácter referencial y que se indican más adelante en el punto VII del presente trabajo.

En cuanto a las referencias normativo-constitucionales externas, es necesario indicar la presencia de los textos constitucionales español y colombiano, los cuales a través de los artículos 90 y 106.2, respectivamente, sirvieron de base, junto con los papeles de trabajo elaborados y presentados por los profesores Allan Brewer-Carías y Luis Ortiz Álvarez, entre otros.

Tales aportes permitieron el desarrollo de un debate que finalmente conllevaron a la redacción del artículo 140 de la Constitución vigente y las referencias contenidas en la *Exposición de Motivos*, conformándose así la base constitucional del sistema de responsabilidad patrimonial estatal.

V. Mecánica del Sistema de Responsabilidad Patrimonial Estatal

Descrita como ha sido la *responsabilidad* patrimonial del Estado, bajo la perspectiva pública; el tratamiento constitucional otorgado al tema y las características del *dicho instituto*; aspectos de *derecho comparado* y algunas referencias históricas de orden jurisprudencial, es necesario describir la llamada ***mecánica del sistema***.

Al respecto, y teniendo en cuenta los trabajos del Profesor Luis Ortiz Álvarez¹², tanto el sistema en general, como los *subsistemas* que lo conforman han sido expuestos bajo la siguiente visión esquemática:

$$\text{SRA} = \text{RRpSF} + \text{RRpFA}$$

Donde:

SRA: Sistema de Responsabilidad de la Administración

RRpSP: Régimen de Responsabilidad por Sacrificio Particular

RRpFA: Régimen de Responsabilidad por Funcionamiento Anormal

Luego, en lo que respecta a los denominados **fundamentos específicos** de cada subsistema se tiene la siguiente regla nemotécnica:

$$\text{SRA (F: IP)} = \text{RRpSP (F: PICP)} + \text{RRpFA (F: DFNSP)}$$

la Administración Pública, Editorial Jurídica Venezolana. Centro de Adiestramiento Jurídico CAJO, Caracas, 2012. pág. 378.

¹² ORTIZ ÁLVAREZ, Luis. *El Daño Cierto en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995.

Donde:

F: IP: Fundamento general del sistema: **la Integridad Patrimonial**

F: PICP: Fundamento del Régimen por Sacrificio Particular: **Principio de Igualdad de las Cargas Públicas**

F: DFNSP: Fundamento del Régimen por Funcionamiento Anormal: **Derecho al Funcionamiento Normal de los Servicios Públicos.**

Así, determinados los subsistemas de responsabilidad patrimonial y sus fundamentos particulares, es necesario identificar la *condición clave*, generadora de la responsabilidad patrimonial administrativa, esto es la lesión antijurídica:

SRA (F: IP/CC: LA)

Donde:

CC: Condición Clave del Sistema de Responsabilidad de la Administración: **Lesión Antijurídica (LA).**

Mientras que para cada subsistema particular de responsabilidad patrimonial administrativo, la *condición clave* viene dada por:

RRpSP (F: PICP / CC:SP-DAE) + RRpFA (F: DFNSP / CC: FA)

Donde:

CC: SP-DAE Condición Clave del subsistema de **responsabilidad por sacrificio particular** es: la ocurrencia de un *daño anormal y especial*.

CC: FA Condición Clave del subsistema de **responsabilidad por funcionamiento anormal**, es: la ocurrencia de un hecho contrario a derecho, esto es el **funcionamiento anormal** propiamente dicho.

Ahora bien, vistas las fórmulas de aproximación teórica al *sistema de responsabilidad administrativa* y los elementos integrantes, es necesario indicar que sólo mediante la presencia de los tres elementos constitutivos que vienen dados por el *daño, la relación de causalidad y la imputación*, es posible exigir la reparación o indemnización respectiva, teniendo en cuenta las modalidades específicas y procurando demostrar que la concurrencia de tales elementos se conecte con la disminución patrimonial que deberá ser resarcida.

Debe señalarse que la existencia y utilización de este medio de reclamación, contenido dentro del ordenamiento jurídico público frente al comportamiento de la Administración, más allá de las dificultades que pueda ofrecer en aspectos tales como el subsistema aplicable, la determinación precisa de la lesión antijurídica; la relación causa-efecto y la imputación, aparte de la ejecución propiamente dicha de la sentencia, la institución responsable es absolutamente necesaria y que amerita del mayor aprovechamiento y aplicación posibles, toda vez que ella es una garantía frente a la actividad administrativa y dada su naturaleza y alcance representa un catalizador del grado de compromiso institucional del sistema de administración de justicia con la noción del Estado

de Derecho, los postulados y los valores superiores del sistema democrático con que cuenta una nación en un momento dado.

En definitiva, se trata de abordar el tema de la responsabilidad patrimonial desde un visión integral, que permita examinar aspectos de carácter histórico, constitucionales, referencias comparadas y la funcionalidad de la teoría respectiva, con el fin de comprender las implicaciones que tiene el tema para ordenamiento jurídico y en general para el orden social sobre el cual debe operar como un componente jurídico esencial frente al ejercicio del Poder Público, en concreto el desarrollo de las potestades públicas con arreglo a Ley, el Derecho y a la Justicia, como desiderátum de la labor estatal y la vida ciudadana.

VI. Medios de reclamación de la responsabilidad patrimonial Estatal

El ordenamiento jurídico venezolano establece en primer término la posibilidad de resolver en sede administrativa las reclamaciones que por razones de contenido patrimonial se interpongan contra el Estado en sus diferentes expresiones institucionales y por extensión sus colaboradores, concesionarios u otros que cumplan funciones públicas. En este sentido, el Decreto N° 6.286, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 30 de julio de 2008, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.892, Extraordinario, de 31 de julio de 2008, señala en el **Titulo IV, Capítulo I, artículos 56 al 62**, el denominado **procedimiento administrativo previo a las demandas que se establezcan contra la República o antejuicio administrativo**, que debe llevarse a cabo y de manera anticipada a las posibles acciones judiciales que pretendan interponerse, para exigir la reparación de las alteraciones patrimoniales que pueda sufrir una persona, con ocasión de la actividad (inactividad) estatal, siempre que el valor de la reclamación no resulte inferior a quinientas Unidades Tributarias (500 UT), pues en ese caso no se requiere opinión de la Procuraduría General de la República.

Al respecto, el *antejuicio administrativo* es un **procedimiento administrativo especial**, que sólo puede iniciarse a instancia de parte interesada; es de **carácter inter-orgánico** y en cuanto a sus efectos tiene **finés declarativos**. De esta manera, las características indicadas conllevan a que sea tenido como un **presupuesto procesal**¹³.

Por su parte el profesor José Araujo-Juárez señala que el procedimiento previo a la demandas de contenido patrimonial está “ordenado a obtener de la Administración el reconocimiento de pacífico de un derecho o una situación de modo unilateral para eludir un proceso; es, pues, la doctrina del ‘acto previo’ aplicado a la órbita privada que es donde nació tal doctrina y el antejuicio administrativo –según Farías Mata- a conseguir ese acto concreto –expreso o ficto- contra el que accionar”¹⁴.

¹³ BELANDRIA GARCIA, José R. *El Procedimiento Administrativo Previo a las Demandas contra la República*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2008.

¹⁴ Araujo-Juárez, José. *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Ediciones Paredes; Primera Edición. Caracas, abril 2010.

Una vez ejercido el denominado antejuicio y ya sea porque se obtiene respuesta (no satisfactoria); por el transcurso del tiempo sin que medie opinión de la Administración o que la notificación de la misma no se haya producido, se considera que, desde el punto de vista procesal, la vía para la reclamación opera de pleno derecho, es decir puede acudir a la sede contencioso administrativa.

- Demandas de contenido patrimonial LOJCA

Corresponde en esta parte hacer referencia a lo dispuesto en sede judicial para reclamar la responsabilidad patrimonial. En primer término debe indicarse la existencia del sistema de juzgamiento especial denominado contencioso administrativo, el cual encuentra su origen en el artículo 259 de la Constitución del 99 que dispone:

“Artículo 259. La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo 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”. (Destacado del autor).

La norma transcrita consagra el sistema de reclamación que permite al Estado desplegar la función jurisdiccional, mediante la consagración normativa¹⁵ de diversos modos de proceder (acciones), que resultarán sometidos a la consideración del juez, contenidos, desde el punto de vista procesal, en las pretensiones interpuestas. Tal medio de reclamación permitirá la celebración de juicios que tengan por objeto el reconocimiento y consiguiente reparación de los daños y perjuicios causados con ocasión de la Responsabilidad contractual o bien de la Responsabilidad extra-contractual, según sea el caso.

Al respecto, es necesario indicar que la previsión constitucional anterior encuentra su desarrollo legislativo mediante la promulgación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA), que por cierto se incorporó al ordenamiento jurídico venezolano luego de aproximadamente 50 años de espera. Dicho instrumento dispone mediante el Título IV (“Los Procedimientos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”), Capítulo II, “Procedimiento en Primera Instancia”; Sección Primera: “Demandas de contenido patrimonial”, ítem procesal regulado mediante los artículos 56 al 64, que debe aplicarse en forma concatenada con el Capítulo I, “Disposiciones Generales”, Sección Primera: “Capacidad, Legitimación e Interés” (arts. 27-29); Sección Segunda: “Las demandas” (arts.30-32); Sección Tercera:

¹⁵ En este sentido, el ordenamiento Jurídico venezolano dispone de la **Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA)**, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.451, de 22 de junio de 2010.

“Disposiciones comunes a los procedimientos” (arts. 33-41) y la Sección Cuarta: “La inhibición y la recusación” (arts.42-55). Así, con apoyo en aspectos doctrinarios y jurisprudenciales (constitucionales y legales), se ejercen las demandas por razones de responsabilidad patrimonial.

VII. El Aporte Jurisprudencial y la Responsabilidad Patrimonial Estatal

Al revisar el tema de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder al Estado, es necesario revisar el desarrollo jurisprudencial, ello permite verificar el grado de reconocimiento que el aparato judicial ha otorgado al instituto de la responsabilidad y la aplicación de tal garantía en un tiempo determinado, cuestiones que a su vez sirven para establecer los niveles de eficiencia de la *Administración* y la propia cantidad de decisiones como especie de indicadores propios del grado de control judicial, en este caso el nivel de consolidación del llamado *contencioso de la responsabilidad patrimonial*.

Tales aseveraciones bien pudieran resultar confirmadas o negadas por el contenido de las siguientes 20 decisiones agrupadas en dos grupos, separados por razones temporales y de vigencia de las constituciones de 1961 y 1999, casos que por su trascendencia y los términos en los cuales ha sido decididos han resultado emblemáticos y por lo tanto se presentan para que sirvan de extensión y complemento del presente trabajo, toda vez que del contenido de las mismas se pueden observar elemento doctrinarios, normativos y la interpretación del orden constitucional que fueron utilizados como puntos de apoyo para conformar la sentencia y el propio análisis de la responsabilidad patrimonial estatal.

Así, durante la vigencia de la Constitución de 1961 destaca el siguiente conjunto de decisiones:

Caso	Decisión
Marco constitucional de 1961	
Alba Orsetti	SPA-CSJ, 19 de julio de 1984
Leonor Cedeño Salazar vs CADAPE	SPA-CSJ, 11 de febrero de 1985
Silvia Rosa Riera vs INAVI <i>voto salvado</i> / Luis Henrique Farías Mata	SPA-CSJ, 04 de marzo de 1993
Promociones Terra Cardón	SPA-CSJ, 27 de enero de 1993
Nemesio Cabeza Vs CADAPE	SPA-CSJ, 5 de abril de 1994
R. Gallardo vs INOS	SPA-CSJ, 30 de noviembre de 1994
José R. Martín vs CADAPE	SPA-CSJ, 3 de agosto de 1995
Sermes Figueroa	SPA-CSJ, 25 de enero de 1996
Bazar Belune de Margarita vs CADAPE	SPA-CSJ 28 de junio de 1996
Franz Weibezahn vs CANTV	SPA-CSJ, 29 de diciembre de 1998

Mientras que a raíz de la vigencia de la Constitución de 1999 es posible examinar el siguiente conjunto de decisiones:

Caso	Decisión
Marco constitucional de 1999	
Caso ELECENRO	SPA-TSJ, 2 de mayo de 2000
Caso ELEORIENTE	SPA-TSJ, 15 de junio de 2000
Gladys Jorge de Carmona vs La República	SPA-CSJ, 15 de mayo de 2001
Hugo E. Betancourt Zerpa vs la República	SPA-TSJ, 9 de octubre de 2001
Augusto Nunes de Pinho vs CADAPE	SPA-TSJ, 10 de abril de 2002
Caso CADELA	SPA-TSJ, 30 de julio de 2002
Gladys Jorge de Carmona Solicitud de Revisión	SC-TSJ, 19 de noviembre de 2002
Caso ELEBOL	SPA-TSJ, 23 de julio de 2003
Constructora Giandi vs Centro Simón Bolívar	SPA-TSJ, 23 de septiembre de 2003
Caso FONDER vs Inversora Finavalor, C.A.	SPA-TSJ, 14 de octubre de 2003

En definitiva, la lectura de las decisiones indicadas pondrán de relieve como el ordenamiento constitucional ha ampliado el ámbito de aplicación de la responsabilidad; haya reconocido la existencia del régimen mixto al tiempo que pueda promover la interpretación y aplicación de la responsabilidad en favor del individuo y no en aras de proteger a la *Administración* y sus intereses patrimoniales.

Así, puede señalarse que si bien hay el reconocimiento de la responsabilidad lo que permite reforzar la noción del Estado de Derecho, ello no se traduce en una tendencia consolidada y de allí que el desarrollo, a nivel de contencioso administrativo haya resultado tímido e intermitente, a pesar de los avances conceptuales efectuados por la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa en algunas decisiones indicadas.

VIII. Conclusiones

- La Responsabilidad constituye un sistema normativo y funcional, capaz de representar un medio de control, a su vez un derecho y un valor, aplicables y exigibles en la sociedad contemporánea.
- La Responsabilidad y la Función de Control, son categorías esenciales al Estado Democrático, de Derecho y de Justicia.
- El régimen jurídico de la responsabilidad como mecanismo de control resulta aplicable a todo el conjunto de las funciones estatales que representan el ejercicio del Poder Público.

- El juez constitucional ha proyectado el *bloque de constitucionalidad* sobre el tema de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública.
- El sistema de responsabilidad se sustenta sobre el ***bloque de constitucionalidad***.
- Los regímenes (subsistemas) de responsabilidad patrimonial pueden coexistir simultáneamente.
- No existe un régimen de responsabilidad patrimonial objetivo puro.
- La anormalidad representa una negación indirecta de la responsabilidad objetiva.
- La jurisprudencia refleja cambios en materia de responsabilidad patrimonial, a raíz de la entrada en vigencia de la Carta magna de 1999.
- Es necesario profundizar y consolidar el tema de la responsabilidad patrimonial estatal como una verdadera garantía, derecho y medio de control, para lo cual tanto el juez de lo contencioso administrativo como el juez constitucional deben ejercer su misión teniendo como norte el *bloque la constitucionalidad*; solo así será posible que pueda afirmarse la real, plena y efectiva existencia de un sistema responsable patrimonial estatal.

IX. Reflexión Final

Sólo a través de la creación del Derecho, concebido y entendido adecuadamente, inspirado en valores superiores, pero sobre todo aplicado idóneamente por jueces comprometidos con el estudio, la verdad y Justicia, será posible alcanzar la democracia auténtica, cotidiana y generadora de la paz social que tanto reclama la Nación venezolana y en general, el conjunto de los pueblos que constituyen la sociedad del este tiempo, época caracterizada por el acceso a la información y la alta velocidad con la que viaja, por tanto: días de exposición permanente para quienes ejercen el Poder con la consecuente responsabilidad que ello tiene lugar.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EJERCER
ILEGALMENTE LAS FUNCIONES AMBIENTALES.
REFERENCIA AL ORDENAMIENTO VENEZOLANO

José Luis Villegas Moreno

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Coordinador de la Cátedra Fundacional sobre Medio ambiente y Municipio. Miembro de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo. Director de la Revista Tachirense de Derecho.

Recibido: 10-10-2013 • Aprobado: 13-10-2013

Revista Tachirense de Derecho N° 25/2014

ISSN: 1316-6883

219-229

Resumen

Hemos considerado pedagógico plantear el estudio de los aspectos generales de la responsabilidad civil, observados bajo el lente del derecho ambiental, y al efecto presentar diferentes escenarios que de manera clara nos puedan ilustrar sobre las diversas posiciones que hacen surgir la Responsabilidad Ambiental del Estado. Todo ello sin la rigurosidad del análisis de la Responsabilidad del Estado que ya otros autores han desarrollado en esta obra con precisión, y por la existencia de la mejor doctrina que al respecto hay en Venezuela sobre esta materia.

Palabras clave

Responsabilidad. Derecho Ambiental. Escenarios.

Abstract

We have considered teaching us to study the general aspects of civil liability, seen through the lens of environmental law, and the effect of presenting different scenarios that we can clearly illustrate the various positions that give rise to the State Environmental Responsibility. All without the rigorous analysis of the Responsibility of the State and other authors have developed in this work accurately, and the existence of better doctrine is in Venezuela about this matter.

Keywords

Environmental Liability Law. Scenarios

SUMARIO: 1. Escenario. 2. El papel de la Administración en la defensa del medio ambiente. 3. Responsabilidad ambiental del Estado. 4. Escenarios de Responsabilidad ambiental. 5. Responsabilidad del Estado por contaminar directamente.

1. Escenario

Abordamos este asunto destacando la amplia gama de temáticas y desarrollos que han de generar la responsabilidad del Estado, cuando, en definitiva, se produzca un grave daño al ambiente y a la calidad de vida como bien jurídico a preservar por el Estado, para las generaciones presentes y las futuras¹. Además es relevante destacar el carácter colectivo y difuso del tema ambiental que nos conduce al asunto del daño ambiental colectivo².

La responsabilidad ambiental se asume a través de un concepto cultural, es una toma de posición del hombre consigo mismo, con los demás como grupo social y con la naturaleza, como medio que por él es transformado. Es a la vez una experiencia práctica y un proceso de conocimiento que construye la conciencia de ser en la naturaleza y de ser para sí mismo. La responsabilidad es un concepto ético y jurídico, su objetividad es la toma de conciencia para la acción. Es individual y colectiva, sus efectos son particulares y generales y sus consecuencias son morales y políticas³.

Por el carácter público de estos bienes su tutela corresponde, por lo general, a los poderes públicos⁴. Pero la peculiar naturaleza del bien medio ambiente y el riesgo de un inmediato e irreparable deterioro del mismo por causas de acciones perturbadoras de individuos o colectivos, hace que la intervención del Estado asuma la iniciativa de esta materia, que vele para que no se deterioren esos bienes, sino que sancione a quienes lo vulneren, si aspira a una tutela eficaz del entorno⁵.

Cada vez más este asunto de la responsabilidad ambiental del Estado venezolano cobra mayor notoriedad, especialmente desde su entrada en

1 GUIDI, Graciela: "Responsabilidad ambiental del Estado", en la obra colectiva *"Responsabilidad del Estado"*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2008.

2 SABSAY, Daniel Alberto: "Responsabilidad por daño ambiental colectivo", en la obra colectiva *"Responsabilidad del Estado"*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2008.

3 JARIA i MANZANO, Jordi: *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

4 NUÑEZ LOZANO, María del Carmen: "La responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la institución y administrativización del régimen", *Revista Tachirense de Derecho*, Nº 23, Ucat, 2012.

5 DE ORO DIAZ, Aimara: *La responsabilidad administrativa ambiental*, www.gestiopolis.com

Mercosur. Esta organización tiene un acuerdo marco sobre medio ambiente que Venezuela debe aplicar en su ordenamiento interno.

Así las cosas, hemos considerado pedagógico plantear el estudio de los aspectos generales de la responsabilidad civil, observados bajo el lente del derecho ambiental⁶, y al efecto presentar diferentes escenarios que de manera clara nos puedan ilustrar sobre las diversas posiciones que hacen surgir la Responsabilidad Ambiental del Estado. Todo ello sin la rigurosidad del análisis de la Responsabilidad del Estado que ya otros autores han desarrollado en esta obra con precisión, y por la existencia de la mejor doctrina que al respecto hay en Venezuela sobre esta materia⁷.

2. El papel de la Administración en la defensa del medio ambiente⁸

A los poderes públicos encomienda el artículo 127 de la Constitución de 1999 la función de “*proteger el ambiente*”. El cumplimiento de este mandato constitucional se lleva a cabo fundamentalmente mediante normas de Derecho público y el papel central lo desempeña la Administración, lo que es consecuencia del carácter de interés o bien jurídico colectivo que tiene el medio ambiente y de la necesidad de que su protección se realice, como dice la Constitución, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (art. 128 constitucional), esto es, interviniendo en la utilización y disfrute de los recursos para evitar su pérdida o deterioro (art. 77 LOA). Se trata pues de *prevenir* los daños ambientales, para lo cual la Administración utiliza toda la gama de técnicas de prestación, de limitación y de fomento que arbitra el ordenamiento jurídico. Las normas e instrumentos del derecho privado van a desempeñar un papel que puede calificarse de *subsidiario* de esta protección administrativa, en cuanto en este ámbito de lo que se trata es de la tutela y reparación de intereses privados cuando ya han sido conculcados, una vez que han fallado los mecanismos de prevención, lo que se lleva a cabo por medio de las normas de vecindad, por la doctrina del abuso de derecho, y, en especial, por las reglas de responsabilidad por daños. El sistema de represión penal tiene por su parte, tal y como se configura en nuestro ordenamiento jurídico, un papel de *refuerzo*, de *cierre* del sistema jurídico-administrativo de tutela ambiental, representado por los contenidos de la Ley Penal del Ambiente.

La primera nota que caracteriza la acción de la Administración en defensa del medio ambiente es por tanto su carácter preventivo (art. 28 LOA). En el desempeño de esta función de protección del medio ambiente, la Administración

6 MOSSET ITURRASPE, Jorge: “Presupuestos de la Responsabilidad por daños en materia civil y en materia ambiental. Similitudes y diferencias”, *Revista de Derecho Público* 2010-1, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fé, 2010.

7 ARAUJO-JUAREZ, José: *Derecho Administrativo General: Administración Pública*, Ediciones Paredes, Caracas 2011. RODRIGUEZ PACANINS, Oscar: “El derecho común de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública en Venezuela”, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 6, Editorial Sherwood, 1999; QUINTERO TIRADO, Mariolga: “Aspectos de una Tutela judicial ambiental efectiva”, Tribunal Supremo de Justicia, *Libro Homenaje a José Andrés Fuenmayor*, Caracas 2002.

8 Ver Fundamental la obra de LOZANO, Blanca: *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2000.

utiliza una enorme variedad de técnicas jurídicas, herederas en gran parte de instrumentos arbitrados, con anterioridad al surgimiento del Derecho ambiental como valor autónomo, para la gestión de recursos naturales de especial valor para la vida social y económica (los montes, las aguas, las minas, la caza y la pesca), o para la protección de la salubridad e higiene (medidas de policía sanitaria en las ciudades), y procedentes en otros casos de instrumentos específicamente ambientales, que son por lo general de origen estadounidense, como es el caso del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y sociocultural (artículos 84-85 LOA).

Con arreglo al criterio del efecto que la actividad administrativa causa en la libertad de acción y los derechos de los particulares, estas técnicas tienden a situarse en dos polos antagónicos de la acción administrativa, pues o bien suponen medidas de limitación o policía, que restringen, fuertemente en ocasiones, la esfera de libertad privada, o bien tratan de buscar la colaboración de los ciudadanos a través de fórmulas de incentivación o desincentivación de la iniciativa privada, englobables, en un sentido amplio, en la conocida tradicionalmente como actividad de fomento.

El objetivo que persiguen ambos tipos de medidas es el mismo: evitar que el potencial destructivo de la civilización moderna, abandonados los mecanismos del libre mercado, conduzca a un deterioro irreversible de nuestro ecosistema. La incapacidad del mercado abandonado a sí mismo para proveer a las necesidades humanas sin poner en peligro el medio ambiente se explica, en términos económicos, por la existencia de costes ambientales que escapan del sistema de precios. Los precios, que sirven de guía a las decisiones de consumidores y productores, no reflejan los costes y beneficios derivados del uso del medio ambiente, dando lugar a lo que se conoce *como externalidades negativas*⁹: cuando un agente económico realiza una actividad de producción o consumo para su propio beneficio, no tiene que soportar los costes ambientales que esta actividad provoca, pues, al no reflejarse en los precios, estos costes o efectos negativos son “externos” a la misma y repercuten en el conjunto de la sociedad, por lo que el agente económico, llevado por el objetivo de maximización de la utilidad o del beneficio que dirige sus decisiones, tenderá a explotar al máximo el medio ambiente, más allá de lo que resulta racional para la preservación futura de los recursos naturales.

La defensa y restauración del medio ambiente se configura así como un título de intervención de la Administración en la actividad y los derechos de los particulares, expresamente reconocido por nuestra Constitución cuando asigna a los poderes públicos una acción tuitiva para la defensa y restauración del medio ambiente que ha de apoyarse en “la indispensable solidaridad colectiva” (arts. 127-129 constitucionales).

Esta intervención de la Administración en la actividad de los particulares para la defensa y restauración del medio ambiente permite además con frecuencia dirimir los conflictos concretos entre particulares que causa la tensión medio ambiente- desarrollo, pues hay que tener en cuenta que las actividades lesivas del entorno suelen menoscabar también directamente derechos o

9 Vid. LOZANO, Blanca, *Ob. cit.*

intereses particulares (lo que explica que las primeras normas protectoras del ambiente surgieran en el ámbito del derecho privado), por lo que la Administración cuando concede o deniega, por ejemplo, una licencia para la instalación de una industrial molesta o insalubre, ejerce también, junto a la del bien colectivo medio ambiente, una actividad arbitral entre los administrados.

Para la defensa y restauración del medio ambiente la Administración establece también servicios públicos cuya prestación contribuye a la protección del entorno. Para definir una actividad como servicio público es preciso, como señala el profesor Araujo Juárez¹⁰, conjugar una *perspectiva material*, en función de la cual deben considerados servicios públicos exclusivamente aquellas actividades cuya finalidad es presentar una utilidad necesaria para el normal desenvolvimiento de la vida social, con una *perspectiva formal*, en virtud de la cual el dato básico es que el Estado u otro ente territorial asuma el deber y la responsabilidad de garantizar su prestación asegurando su realización por terceros. Dado el carácter pluridisciplinar que reviste a protección del medio ambiente son muchos los servicios públicos que de un modo u otro contribuyen a la protección del entorno, aunque podemos destacar algunos que presentan un carácter marcadamente ambiental, como es el caso, por ejemplo, de las actividades de recogida, valoración y eliminación de residuos urbanos, que se atribuye a los municipios como servicio obligatorio (Ley de Residuos y Desechos Sólidos y Ley Orgánica del Poder Público Municipal) pudiendo ejercerlas bien directamente a través de órganos o entidades propias, o bien indirectamente, confiando su prestación a un sujeto diverso, normalmente una empresa privada, mediante las formas de gestión indirecta previstas en la legislación sobre régimen local (LOPPM). Otro servicio que por considerarse esencial queda reservado a las entidades locales y que tiene gran trascendencia desde el punto de vista ambiental es el abastecimiento y depuración de aguas de las poblaciones pudiendo ejercerlas bien directamente a través de órganos o entidades propias, o bien indirectamente, confiando su prestación a un sujeto diverso, normalmente una empresa privada, durante las formas de gestión indirecta previstas en la legislación¹¹, específicamente en los contenidos de la Ley de Agua Potable y Saneamiento. La gestión de residuos no urbanos, tanto los peligrosos como los no peligrosos, no se reserva en cambio a la Administración, limitándose ésta, de conformidad con el régimen jurídico que establece la Ley de Residuos y Desechos Sólidos, a regular, limitar y disciplinar la actividad de los particulares mediante la aplicación de técnicas de intervención administrativa tanto más intensas cuanto mayor sea el peligro o impacto de los residuos para el medio ambiente. Se trata en todos estos casos de actividades de gran trascendencia para el entorno, de “servicios públicos ambientales” cuyo estudio desborda sin embargo la pretensión de este trabajo pero que forma parte fundamental de nuestra línea de investigación al respecto.

La Administración actúa, según lo hasta aquí expuesto, como principal defensora del interés colectivo medio ambiente, pero en ocasiones puede

¹⁰ ARAUJO JUAREZ, José: *Derecho Administrativo General: Servicio Público*, Ediciones Paredes, Caracas, 2010.

¹¹ VILLEGAS MORENO, José Luis: *Derecho Administrativo Municipal*, Sin Límite, San Cristóbal, 2007.

aparecer también como potencial agresora del mismo. Esta paradójica situación es fruto, como señala el profesor Martín Mateo:

“...de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en proyectos e iniciativas de gran envergadura, de trascendencia para el medio y de la dispersión de responsabilidades en múltiples organismos y entes que propenden a defender celosamente sus funciones y a anteponer quizá los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales que se concitan en la defensa del ambiente”¹².

La Administración debe estar sujeta también a los postulados ambientales cuando lleva a cabo cualquier actividad o proyecto potencialmente lesivo del entorno y sometido por ello a normas ambientales: obras públicas sometidas a evaluación de impacto, actividades clasificadas, vertidos, operaciones de producción y gestión de residuos, etc. Esta doble condición de la Administración, como defensora del bien jurídico situado bajo su tutela pero a la vez potencial agresora del mismo, constituye una singularidad del Derecho Ambiental que explica la importancia que en este ámbito tiene la participación pública en la defensa del medio ambiente, y ha conducido al desarrollo de técnicas de auto-control de la Administración, como es el caso de la evaluación de impacto ambiental cuando se aplica a proyectos de iniciativa pública, procedimiento mediante el cual se introduce la variable ambiental en la toma de decisión a través de la elaboración por la autoridad ambiental de un informe (la Declaración de Impacto Ambiental) que tiene carácter vinculante para el órgano administrativo que ha de ejecutar el proyecto¹³.

3. Responsabilidad ambiental del Estado

La responsabilidad ambiental, como concepto, podemos definirla de una manera sucinta, como la obligación de resarcir, en lo posible, el daño causado o los perjuicios inferidos a consecuencias de actos u omisiones que ocasionan afectación ambiental¹⁴.

Este concepto de responsabilidad ambiental incluye la responsabilidad civil, administrativa y penal, y dispone que estos puedan concurrir a consecuencia de un solo acto u omisión que infrinja la legislación ambiental y demás normas legales vigentes, según sea el caso.

La responsabilidad Civil Ambiental es aquella que se deriva del daño o perjuicio causado por una conducta que lesiona o pone en riesgo el ambiente, sin embargo se concreta en el Daño Ambiental sufrido por una persona determinada, en su propia persona como consecuencia de la contaminación de un elemento ambiental.

La responsabilidad administrativa ambiental es aquella que se deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, sus normas complementarias

¹² MARTIN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho Ambiental*, Thomson-Aranzadi, Madrid 2003.

¹³ LOZANO, *Ob. cit.*

¹⁴ DE ORO DÍAZ, Aimara: *La responsabilidad administrativa ambiental*, www.gestiopolis.com

y su reglamentación, se concreta en la aplicación de una sanción administrativa por la acción u omisión infractora, y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

La responsabilidad penal ambiental es aquella que se deriva de una conducta tipificada como delito, y se concreta en la aplicación de una pena por la acción u omisión dolosa o culpable del autor de una u otra, es estrictamente personal, de interpretación restringida, de irretroactividad vedada, de voluntariedad presunta (una vez demostrada la relación de causalidad entre el ejecutor o inductor y el resultado), y es de orden público.

La responsabilidad ambiental es ilimitada, pues el contenido de las obligaciones de reparación o de prevención que asume el responsable consiste en devolver los recursos naturales a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparatorias. Prima por tanto el valor medio ambiental, el cual no se entiende satisfecho con una mera indemnización dineraria.

La responsabilidad ambiental es una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia, que haya podido existir en su comportamiento.

Aunque el Derecho Ambiental es eminentemente preventivo, es preciso contar con que esa prevención falle, aun cuando no fuera más que por actos accidentales, y se produzcan lesiones al entorno, por ello es preciso que la legislación ambiental contemple de manera clara los postulados relativos al tema de la responsabilidad, y así mismo concientizar tanto a las autoridades encargadas de vigilar su cumplimiento como a los particulares que han sufrido mermas económicas por lesiones a bienes ambientales o que han visto cercenado su derecho fundamental a un medio ambiente sano, a fin de buscar las mejores soluciones para revertir las situaciones de peligro o de deterioro¹⁵.

La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente tiene su fundamento primario en el reconocimiento del ambiente como un bien jurídico, que data en Venezuela de 1976 y que recientemente fue acogido como principio constitucional. Esa responsabilidad se genera tanto para los particulares como para el Estado. Para los primeros puede ser civil, originada en un daño a un bien ambiental y que se concreta en la reparación del daño; administrativa, originada en la violación de una norma y que va a traducirse en una sanción administrativa, o penal, nacida de la comisión de un delito ambiental y que va a tener como consecuencia una sanción penal. Para el Estado, esa responsabilidad encuentra su origen en la consagración del derecho a un medio sano y ecológicamente equilibrado como un derecho humano fundamental y en la obligación del Estado de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de este derecho¹⁶.

Los particulares deben tener un verdadero derecho:

¹⁵ SORO MATEO, Blanca: *La responsabilidad ambiental de las Administraciones Públicas*, Editorial Ministerio de Medio ambiente, Madrid 2005.

¹⁶ DE LOS RIOS, Isabel: *La responsabilidad ambiental en la legislación ambiental venezolana*, www2.ine.gob.mx

- por una parte, a un control judicial de los actos como de las carencias o inactividades, (control que en la materia es de legalidad –incluyendo el restablecimiento de situaciones jurídicas infringidas-, aunque a veces pueda existir una cierta restricción atento a la dosis de discrecionalidad posible en el tema) y
- por la otra, a obtener la reparación mediante la recomposición in natura o mediante una indemnización por los perjuicios en los casos de los daños producidos, cuando la reparación en especie no es posible. Ese derecho se basa en el sometimiento pleno de la administración a la ley y en el derecho del particular a una tutela judicial efectiva.

La Constitución en el artículo 140 consagra un sistema integral de Responsabilidad del Estado¹⁷, que en materia ambiental se conecta con los artículos 127, 128 y 129 de dicho texto constitucional. El artículo 4.8 de la Ley Orgánica del Ambiente en el contexto de los principios para la gestión del ambiente establece que la responsabilidad del daño ambiental es objetiva y su reparación será por cuenta del responsable de la actividad o del infractor. También establece la corresponsabilidad (Art. 4.1), en el sentido del deber del Estado, la sociedad y las personas de conservar un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado. Y se consagra la responsabilidad de los funcionarios públicos como responsables del control ambiental, tanto civil, penal y administrativamente por los hechos u omisiones realizadas en el ejercicio de sus funciones¹⁸.

4. Escenarios de Responsabilidad Ambiental del Estado

Hemos considerado pedagógico plantear el estudio de los aspectos generales de la responsabilidad civil, observados bajo el lente del derecho ambiental, y al efecto presentar diferentes escenarios que de manera clara nos puedan ilustrar sobre las diversas posiciones que hacen surgir la Responsabilidad Ambiental del Estado. Para ello nos ha sido muy útil el estudio del profesor colombiano Juan Carlos Henao, y que hemos seguido de cerca para nuestra exposición¹⁹.

Así las cosas presentamos los siguientes supuestos: Responsabilidad del Estado por contaminar directamente, Responsabilidad del Estado por permitir la contaminación, Responsabilidad del Estado por daños transfronterizos, Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales, Responsabilidad del Estado por limitación de dominio. En este trabajo abordaremos solamente el supuesto de Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales.

¹⁷ ARAUJO-JUAREZ, José: *Derecho Administrativo General: Administración Pública*, Ediciones Paredes, Caracas, 2011.

¹⁸ VILLEGAS MORENO, José Luis: *Derecho Administrativo Ambiental*, Sin Límite, San Cristóbal, 2009.

¹⁹ HENAO, Juan Carlos: *Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental*, www.mamacoca.org

5. Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales

Este supuesto es frecuente en el derecho administrativo, en donde el juez puede anular los actos administrativos ilegales, para restablecer el derecho y/o indemnizar los perjuicios sufridos por el destinatario del acto. Como se verá, la forma por excelencia de actuar contra las decisiones administrativas es la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Varios casos se pueden presentar. En primer lugar, daños a los operadores ambientales por sanciones ilegales impuestas por las autoridades. Sería por ejemplo el caso del cierre de una fábrica sin justificación legal o sin respeto al debido proceso. En estos eventos el dueño de la fábrica podrá atacar la legalidad del acto administrativo que le impone la sanción, hacerla anular por el juez administrativo y, obtener la indemnización de perjuicios. En segundo lugar, daño a personas por la negación infundada en otorgar una licencia ambiental o por el retardo injustificado en la promulgación de la misma. No cabe duda de que en este evento se podrá atacar el acto administrativo, de configurarse, o la omisión administrativa, buscándose en ambos casos la indemnización de perjuicios. En tercer lugar, puede ocurrir que terceras personas ataquen los actos administrativos que otorgan licencias y permisos, para obtener indemnización de perjuicios en los eventos en los cuales se cause daño con dichos actos. Se trata de responsabilidad por falla del servicio que toma la vertiente de la ilegalidad de los actos administrativos. En cuarto lugar, pueden presentarse daños a las personas por revocatorias ilegales de licencias o permisos ambientales, con motivos que hagan predicar la ilegalidad del acto administrativo de revocatoria.

En todos estos eventos lo que se presenta es una falla del servicio por la ilegalidad en la expedición del acto administrativo o la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas por la expedición de un acto administrativo ilegal²⁰.

Este puede ser el caso del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui, que fue resuelto por vía de Revisión Constitucional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 25-06-03. Este caso se refiere a unos permisos ilegales otorgados a la Tasca Restaurante El Rancho del Tío C.A, en esa localidad citada. Así, el Alcalde de dicho municipio acordó la demolición de toda edificación construida y ocupada por la empresa. Esta es una zona de alta densidad turística (Paseo Colón). El afectado por la anulación de los permisos acudió al contencioso administrativo Regional y obtuvo sentencia favorable que anuló la actuación del Alcalde, que en segunda instancia fue confirmada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Pero el Alcalde acudió a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo por vía extraordinaria de Revisión Constitucional y obtuvo sentencia favorable que anuló las decisiones anteriores. La Sala Constitucional consideró que se había obviado la ponderación entre la protección del medio ambiente frente a la expectativa de derecho del tercero por los permisos otorgados para desarrollar su actividad comercial.

²⁰ ARAUJO-JUAREZ, José: *Derecho Administrativo General: Administración Pública*, Ediciones Paredes, Caracas, 2011.

También puede ser el caso la comunidad indígena KANAIMÖ que incoó ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia acción de amparo constitucional “*por intereses difusos y colectivos, conjuntamente con una medida cautelar innominada*”, contra ASERRADERO EL MANTECO C.A. y la Dirección Estatal Ambiental del Estado Bolívar del Ministerio del Ambiente de los Recursos Naturales²¹. Esta era la motivación: El ASERRADERO EL MANTECO C.A. se encontraba explotando productos forestales con una concesión que no había sido objeto de revisión bajo la óptica de los nuevos principios constitucionales y de los convenios internacionales relativos a la materia ambiental dirigidos a la conservación de los derechos de la cuarta generación, actividades que están afectando no sólo el medio ambiente, sino también el equilibrio ecológico de los tepuyes, del Parque Nacional Canaima, el ecosistema de los países vecinos y del pulmón universal, los cuales deben ser protegidos por el Poder Ejecutivo, quien conjuntamente con la población debe velar por los derechos constitucionales relativos al ambiente. Fue suspendida su actividad.

Otro caso resuelto por nuestra jurisprudencia se refiere a la importación de Avestruces (Tsj, Spa de 02 de julio de 2008). En este caso el interesado impugnó una Resolución del Ministerio del Ambiente que regula y establece las condiciones para la importación de ejemplares vivos de la especie Avestruz. El recurrente consideraba que esa no era competencia del Ministerio del Ambiente sino del Ministerio de Agricultura y Cría. La Sala dijo que la Resolución era pertinente en lo relativo al control ambiental, declarando improcedente la demanda.

Más recientemente hemos encontrado el caso de FunRace. La Defensoría del Pueblo interpone ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia una demanda de protección de derechos e intereses colectivos y difusos frente a las actividades de rustiqueo que se desarrollan en todo el territorio nacional, y específicamente contra la empresa FunRace, porque tales actividades lesionan el derecho a un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado de todos los ciudadanos, y degradan el ambiente. En este caso es un órgano autónomo que no forma parte del Ejecutivo Nacional, aunque sí del Estado, el que se preocupe por este tema. La Sala Constitucional admitió la demanda y suspendió cautelarmente todas las actividades de rustiqueo en todo el país, y suspendió toda permisología administrativa otorgada por cualquier organismo público para la realización de tales actividades. (Tsj, SC de 04-04-2011).

21 Tsj, SC, de fecha 06-12-2005, N° 3658.

EL SUPUESTO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL OBJETIVA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (REALIDAD JURISPRUDENCIAL DE LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
EXTRA CONTRACTUAL EN VENEZUELA)¹

Ramsis Ghazzaoui

Abogado Especialista en Derecho Administrativo (UCAB, UCV). Magíster en Derecho Administrativo (UCAB). Master (MPA) en Administración Pública y Políticas Públicas (Columbia University, New York, NY, EEUU). Diploma de Estudios Profesionales Avanzados en Administración y Gerencia Pública (Rutgers State University of New Jersey, Newark, NJ, EEUU). Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

Recibido: 30-11-2013 • Aprobado: 10-12-2013

¹ Quiero expresar mi profundo agradecimiento al abogado y amigo Carlos Reverón Boulton, autor del trabajo especial de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello “El sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Venezuela” donde fui tutor asesor y en el cual está basado el presente opúsculo.

Resumen

Uno de los temas de mayor avance doctrinal y jurisprudencial en el Derecho Público de nuestro tiempo en Venezuela es el relativo al de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, o simplemente Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Sin embargo, ese avance en la materia se ha convertido en verdaderos retrocesos en la jurisprudencia patria, haciendo de la misma (y lejos de convertirse en doctrina) un verdadero péndulo jurisprudencial, en el cual el sistema de responsabilidad patrimonial **objetiva** de la Administración Pública establecido constitucionalmente (Artículo 140, entre otros) es un vaivén que a la final no se sabe a ciencia cierta si existe o no, ya que su aplicación jurisprudencial preferente y definitiva va de la mano, o de la casuística propia de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de las cuantías demandadas contra la Administración en el contencioso de la Responsabilidad o (y quizás sea lo más común en estos tiempos de regímenes) del obscuro capricho «socialista» o de ideas semejantes de ciertos magistrados genuflexos ante el poder ejecutivo en franca reverencia y sumisión al mismo.

Palabras clave

Responsabilidad Extracontractual. Estado. Objetiva

Abstract

One of the topics of greatest doctrinal and jurisprudential progress in the Public Right of our time in Venezuela is relative to the State Tort or simply Equity Responsibility of Public Administration. However, that progress in this field has become real setbacks in jurisprudence country, doing the same (and far from becoming doctrine) a true jurisprudential pendulum, in which the system of strict liability provisions of the Civil Service Constitution (Article 140, among others) is a swing that the end is not known for sure whether or not, as their preferred and definitive jurisprudential application goes hand in hand, or the institution itself casuistry of Responsibility patrimonial State of the defendants amounts against the administration in the contentious Responsibility or (and perhaps most common in these times of regimes) fad obscene «socialist» or similar ideas of certain muscle-flexing judges to the executive in frank reverence and submission to it.

Keywords

Liability. Tort. State. Objective

SUMARIO: Introducción. I. Sobre el sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado. II. Sobre el carácter mixto del sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Conclusión

Introducción

Uno de los temas de mayor avance doctrinal y jurisprudencial en el Derecho Público de nuestro tiempo en Venezuela es el relativo al de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, o simplemente Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Sin embargo, ese avance en la materia se ha convertido en verdaderos retrocesos en la jurisprudencia patria, haciendo de la misma (y lejos de convertirse en doctrina) un verdadero péndulo jurisprudencial, en el cual el sistema de responsabilidad patrimonial **objetiva** de la Administración Pública establecido constitucionalmente (Artículo 140, entre otros) es un vaivén que a la final no se sabe a ciencia cierta si existe o no, ya que su aplicación jurisprudencial preferente y definitiva va de la mano, o de la casuística propia de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de las cuantías demandadas contra la Administración en el contencioso de la Responsabilidad o (y quizás sea lo más común en estos tiempos de regímenes) del obsceno capricho “socialista” o de ideas semejantes de ciertos magistrados genuflexos ante el poder ejecutivo en franca reverencia y sumisión al mismo².

Y es que desde los primeros y valiosos aportes jurisprudenciales sobre la materia que nos ocupa, se observa la aplicación de criterios propios del Derecho común al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, para luego avanzar aplicando lo que parece ser un sistema autónomo de responsabilidad patrimonial extracontractual, con ciertos matices, pero sin duda y constitucionalmente hablando, un sistema propio de Derecho Público, global, objetivo e integral,

² Ya el Profesor Brewer Carías, años atrás, asomaba públicamente su opinión sobre la dependencia de los jueces al poder ejecutivo “En cambio, en un régimen autoritario, donde no hay separación de poderes y donde los jueces son dependientes del poder político, el sistema se torna en un insólito instrumento de injusticia, con la gravedad de que al ser impartido, por ejemplo, por una Jurisdicción Constitucional como la ejerce la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la misma, al no estar sometida a control alguno, adicionalmente constituye impune abuso de poder...” “...la integración del Tribunal Supremo se hizo con magistrados controlados por el poder político y lo que es peor, dependientes del mismo, ya que pueden ser removidos por una Asamblea Nacional totalmente controlada políticamente por el Ejecutivo...” BREWER CARIAS, Allan R. *Crónica sobre la “in” justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, págs. 11-17. También BREWER CARIAS, Allan R. “*La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004*” en XXX Jornadas J. M. Domínguez Escovar, Estado de Derecho, Administración de justicia y derechos humanos. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, págs. 33-174.

para hoy en día, pasar a aceptar en ciertas decisiones la existencia de un sistema mixto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta divergencia de criterios jurisprudenciales que analizaremos más adelante, la asomamos a la propia casuística de la institución de la responsabilidad, al criterio de cada juez, que es relevante sin lugar a dudas y en muchos casos a las cuantías o montos solicitados por los demandantes en contra de la Administración³.

El presente escrito, que no pretende ser exhaustivo en cuanto al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela, versara sobre aspectos generales del mismo, sobre el tratamiento jurisprudencial a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, sobre el supuesto carácter objetivo de dicho sistema visto a través de la doctrina y la jurisprudencia y concluirá con algunas propuestas relativas a él.

I. Sobre el Sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado

La responsabilidad patrimonial del Estado, viene a ser reconocida histórica y universalmente como un sistema de garantía que encuentra su máxima expresión en el Estado de Derecho. La teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado (o lo que es lo mismo, de la Administración Pública) se traduce en la búsqueda de soluciones destinadas a conferir a los ciudadanos una adecuada tutela judicial frente a los daños que puedan sufrir en su persona o esfera de derechos subjetivos, derivados de la actividad jurídica y material de la Administración Pública que le sean imputables. En Venezuela, la promulgación de la Constitución de 1999, establece la regulación expresa de la responsabilidad

³ Sobre la cuantía Iribarren considera de “importancia la referencia entre los montos solicitados por los demandantes, -que si bien en principio obedece a un requisito procesal para la determinación de la competencia del tribunal-, no es menos cierto que debería ser proporcional con el daño alegado, con las condenas acordadas por la Sala Política Administrativa, las cuales, en nuestro criterio resultan sumamente bajas, asunto que debería comenzar a variar, teniendo por norte el principio de la reparación integral del daño” IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique. “*El principio del respeto a las situaciones jurídicas subjetivas en el Derecho Público venezolano*” Discurso y Trabajo de incorporación de Henrique Iribarren Monteverde a las Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2013, págs. 172, 173. Es muy interesante el trabajo estadístico sobre Responsabilidad Patrimonial extracontractual de la Administración Pública publicado y dado a conocer en ese discurso, con referencia a las decisiones de la Sala Política Administrativa en esta materia, desde el año 2000 al año 2012, en él se reflejan los porcentajes de decisiones con lugar, parcialmente con lugar y sin lugar. Estos en nuestra opinión resultan catastróficos por decir lo menos, ya que atentan contra la seguridad jurídica y más aún en contra del derecho a la tutela judicial, así, entre los años 2005 al 2012: Parcialmente con lugar 27, 62%; Con lugar 8,57%; Sin lugar 63,81%. Entre los años 2000 al 2004: Parcialmente con lugar 20,00%; Con lugar 4,00%; Sin lugar 76,00%. *Idem*, págs. 114-172. Analizando esta realidad de la jurisprudencia contencioso administrativa actual, pareciera que el contencioso administrativo hoy día se ha desentendido de la tutela judicial como derecho, que dicho sea de paso constituye el mandamiento propio de esa jurisdicción, es decir, la realización de ese derecho. Viene ahora a mi mente una duda que algún día atrás leí de un iuspublicista, y es aquella relativa a si la disciplina del derecho administrativo no es una rama de la Administración más bien que del derecho. También, con provecho, del mismo autor, Iribarren Monteverde, Henrique. “El sistema paradójicamente clásico de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual” Ediciones Liber. Caracas, 2006.

del Estado, quedando sometida a normas de Derecho Público, consolidándose con ello la autonomía del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. En concreto, el artículo 140 del texto constitucional, establece como principio fundamental, que el “Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”. La concepción de responsabilidad extracontractual del Estado, entendida de manera autónoma de las normas del Código Civil, es lo que predica la Constitución. Según el régimen constitucional vigente, cuando la Administración Pública ocasione algún tipo de daño, estará en la obligación de repararlo. Este principio es precisamente la base sobre la cual reposa y se ha establecido el sistema resarcitorio de daños⁴.

Desde la perspectiva jurisprudencial, destaca Iribarren que “...era un criterio mayoritario, incluso en la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa del alto Tribunal, considerar que la responsabilidad patrimonial extracontractual que pueda corresponder a las personas morales de derecho público, era sólo de naturaleza meramente ‘civil...’⁵. El autor al reseñarnos la evolución jurisprudencial de la responsabilidad extracontractual en Venezuela, señala que

4 Ortiz-Alvarez establece en franca armonía con la idea de un sistema autónomo de responsabilidad administrativa ajeno al derecho común desligado, en principio, de las normas del Código Civil, que la constitucionalización del sistema hace de suyo que “...el juez contencioso administrativo está llamado, más que nunca, a realizar la articulación técnica del Sistema de Responsabilidad del Estado, ello a través de conceptos de Derecho Público claros”. ORTIZ-ALVAREZ, Luis A. “*La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela en la Constitución de 1999 (Visión general sustantiva y el mito del carácter objetivo del sistema)*” en Badell Madrid, Rafael (Coord.) Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al Prof. Luis H. Fariás Mata, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006. Pág. 355. Ortiz-Alvarez concibe la responsabilidad patrimonial del Estado como un principio general de derecho y un valor superior inherente a todo estado de derecho y a la persona integrante de cualquier sociedad. Agrega el citado autor, que se trata de un concepto “... de base multipolar (principio-valor-derecho) tiene tal fuerza que incluso puede alcanzar un rango supraconstitucional –al igual que muchos de los derechos humanos-, de allí que resulte normal, incluso obligada, su amplia y expresa consagración a nivel constitucional...” *Idem*, pág. 311. Para hablar de responsabilidad extracontractual del Estado, es necesario como lo advierte Rodríguez García, sobreentender al Estado como una institución personificada. Así, particularmente, el autor citado considera que la institución jurídica de la responsabilidad de la Administración Pública es: “El régimen legal mediante el cual la Administración Pública se encuentra obligada a reparar los hechos dañosos causados por su actividad o, visto desde el punto de vista del particular acreedor, es el régimen legal que permite exigir, legal y jurídicamente, a la Administración Pública el pago de los daños causados por su funcionamiento”. Rodríguez García, Armando. “Responsabilidad y Control: Dos Categorías Esenciales en el Derecho Administrativo” en Canónico Sarabia, Alejandro (Coord.) El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pág. 26.

5 IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique. *Ob. cit.*, pág. 12. En decisión N° 2132, del 16 de noviembre de 2004 (caso: Hilda Josefina Farfán y otros vs. la República), la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, al declarar la responsabilidad del Estado por daño moral afirmó que en las decisiones: Alba Orsetti Cabello Sánchez del 19 de julio de 1984, Cedeño Salazar vs. Cadafe del 11 de febrero de 1985 y Nemesio Cabeza vs. Cadafe del 05 de abril de 1994, en las que se resolvieron controversias relacionadas con la responsabilidad contractual con arreglo a lo establecido en el artículo 1.193 del Código Civil, se aclaró que así como lo sostiene la doctrina, no es propio acudir a la fuente de las obligaciones de Derecho Común para declarar la

luego del voto salvado del Magistrado Farías Mata en el caso Silvia Rosa Riera, una breve aproximación y síntesis a la evolución jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial en Venezuela es la siguiente:

En primer lugar, nos reseña que aparte del impecable voto salvado contemplado en el caso: Silvia Rosa Riera, de fecha 15 de diciembre de 1992, se debe estudiar el conocido caso: Terra Cardón de fecha 27 de enero de 1994. En segundo lugar, nos invita al estudio de la decisión de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa del 25 de enero de 1996 denominada caso: Sermes Figueroa, contra el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, la cual el autor denomina como “peligrosamente” generalizadora y aclara que “En esta sentencia, fue reconocido el carácter propio, netamente ‘administrativo’ de la responsabilidad patrimonial extracontractual de las personas morales de derecho público, pero generalizándola ampliamente hacia el campo de la pura responsabilidad objetiva. Cabe acotar, que tal vez por su alto alcance, durante mucho tiempo –no sé si ahora-, el texto de la sentencia no se podía ni encontrar en el copiador de oficios de los archivos de la Sala Político-Administrativa”. En tercer lugar, continúa el autor, identificando los antecedentes jurisprudenciales de la responsabilidad extracontractual en Venezuela, la dictada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la que nos indica parece ser la demanda más alta declarada con lugar, en el caso: Jorge Plaza Coronado vs. La Corporación Venezolana de Guayana del 22 de abril de 1999. En cuarto lugar, luego de entrada en vigencia la nueva Constitución, para ese autor sólo merece ser comentada la decisión N° 1386 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15 de junio de 2000, caso: ELEORIENTE, que según el autor no tiene duda en que está inspirado en el voto salvado del magistrado Farías Mata en el caso: Silvia Rosa Riera, al haberse establecido que el sistema de responsabilidad de la Administración en Venezuela es un sistema autónomo. En quinto y último lugar, el que él denomina como “célebre caso de Gladys Carmona”, la cual luego de ser decidida sin lugar, mediante la decisión N° 943 del 15 de mayo de 2001 por parte de la Sala Político Administrativa, fue resuelta a través de un recurso de revisión por la Sala Constitucional el 19 de noviembre de 2002 (sentencia N° 2818) anulando el fallo original, por ser contraria a los principios constitucionales de la entonces nueva Constitución que prevén el establecimiento de un régimen integral y objetivo de la responsabilidad del Estado. Aun así, luego de recibir el expediente, la Sala Político Administrativa el 09 de octubre de 2003, mediante decisión N° 1540, planteó un conflicto ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la cual se ejerció un nuevo recurso de revisión que fue decidido, mediante decisión N° 1469 del 6 de agosto de 2004 y anuló la última decisión dictada sobre este caso de la Sala Político Administrativa instándola a que emitiera una decisión respecto a la indemnización que le correspondía a los demandantes⁶.

Así, el reconocimiento de la autonomía del instituto resarcitorio coadyuva a entender al sistema de responsabilidad autónomo y con elementos característicos

responsabilidad de la Administración, más aún con la claridad en que fue redactado el artículo 140 constitucional. La novedad de esta decisión, aparte de las anteriores afirmaciones, fue que la condena se calculó en Unidades Tributarias.

⁶ IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique. *Ob. cit.*, págs. 16-17.

diferenciados de la teoría de los vicios de los actos administrativos. Con respecto a los presupuestos de responsabilidad (entendida a partir de la noción del daño) “En efecto, si dicha responsabilidad se pone en marcha en la medida en que exista una lesión patrimonial como consecuencia de la acción u omisión de la Administración, se comprende entonces que tanto la existencia de la lesión como la demostración de un nexo de causalidad entre la acción u omisión de la Administración y dicha lesión se erigen como presupuestos de dicha responsabilidad. Sin olvidar el tema de la imputabilidad, es decir, de la posibilidad jurídica de atribuir la lesión a la responsabilidad de la Administración”⁷. Entonces, los elementos característicos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública son los siguientes: (i) papel de la doctrina civil; (ii) daño antijurídico; (iii) imputabilidad; y (iv) relación de causalidad⁸.

II. Sobre el carácter mixto (y no objetivo y absoluto) del sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado

En Venezuela la primera aproximación del tema desde el punto de vista jurisprudencial se realizó a la luz de normas del Código Civil (decisiones de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 19 de julio de 1984, caso Alba Orsetti, 11 de febrero de 1985, caso Cedeño Salazar, 05 de abril de 1994, caso Nemesio Cabeza, 30 de noviembre de 1994, caso Gallardo, 03 de agosto de 1995, caso José Rafael Marín y 28 de junio de 1996, caso Bazar Belune de Margarita).

La aplicación de estas normas no se realizó de forma absoluta ni reiterada, pues encontramos novedosas decisiones de esa misma Sala en las que esa responsabilidad extracontractual se condenó siguiendo las normas constitucionales vigentes para la fecha (arts. 206, 46 y 99 de la Constitución de 1961), ejemplo de ello lo encontramos en las sentencias del 27 de enero de 1994 (caso Promociones Terra Cardón) y 29 de octubre de 1998 (caso Franz Weibezahn). Incluso en la decisión del 25 de enero de 1996 (caso: Sermes Figueroa), se diferenció que la responsabilidad por acto lícito se sustentaba en el principio de igualdad ante las cargas públicas mientras que los daños producidos por una actividad ilícita tenía por fundamento la teoría de la culpa.

Quizás el avance más importante y más destacable lo encontramos en el voto salvado de la decisión del 15 de diciembre de 1992 (caso Silvia Rosa Riera) en el que se comenzó a hablar en nuestro país de una responsabilidad extracontractual autónoma, tanto desde punto de vista sustantivo como adjetivo. Parte del contenido de ese voto salvado, es el siguiente:

“Por consiguiente, en criterio del autor del presente voto salvado, la responsabilidad patrimonial que puede corresponder a las personas morales de

⁷ SUBERO, Mauricio. “Responsabilidad del Estado, Violación de Derechos Fundamentales y Reparación del Daño” en *Anuario de Derecho Público N° 2*. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, págs. 177-202.

⁸ SOTO, María Eugenia “*El Proceso Contencioso Administrativo de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública Venezolana*” Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2003, pág. 29

Derecho Público, no es ni general no absoluta, como se ha dicho en la decisión a menudo considerada –no con todo fundamento- madre del Derecho Administrativo; no se rige, en efecto, directa ni literalmente por las reglas del Código Civil, concebidas para regular las relaciones entre simples particulares; y comporta reglas autónomas y propias, que debe determinar el juez venezolano del contencioso administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación de los intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio”.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, comenzó a observarse la configuración de un sistema autónomo y original de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, conforme se fue observando incluso del desarrollo jurisprudencial del Tribunal Supremo de Justicia en tempranas decisiones, como por ejemplo las decisiones de la Sala Constitucional N° 2818 del 19 de noviembre de 2002 (caso Gladys de Carmona), N° 1469 del 06 de agosto de 2004 (caso Gladys de Carmona), y por parte de la Sala Político Administrativa en las decisiones N° 968 del 02 de mayo de 2000 (caso Cheremos vs. ELECENRO) y N° 2130 del 09 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt). La nota común en esas decisiones es que se consideró que el régimen de responsabilidad extracontractual previsto en el artículo 140 de la vigente Constitución puede ser declarado de manera autónoma e independiente de normas del Código Civil.

La responsabilidad extracontractual del Estado en Venezuela, se encuentra previsto principalmente en la exposición de motivos de la Constitución de 1999, el artículo 140 (norma matriz de la responsabilidad patrimonial del Estado), 21 y 133 (igualdad sobre las cargas públicas), 259 (competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para condenar al pago de sumas de dinero por los daños ocasionados por el Estado).

Con base en las normas anteriormente señaladas y principalmente en la exposición de motivos, Ortiz-Álvarez señala que el sistema de responsabilidad presente en Venezuela es de carácter mixto, que se divide en dos regímenes complementarios y coexistentes entre sí como lo son el sistema de responsabilidad por falta y el de responsabilidad sin falta. También precisa ese autor que el fundamento original de los dos regímenes de responsabilidad es la integridad patrimonial, es decir, que el sistema pivota sobre la idea de lesión antijurídica, ya que el ciudadano no tiene la obligación de soportarla sin indemnización alguna⁹.

9 Lo importante para el autor es que en el régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal, la antijuricidad del daño puede venir por cualquier daño causado, por falta de servicio o funcionamiento anormal (violación de obligaciones preexistentes). Mientras que en la responsabilidad sin falta, la insoportabilidad del daño viene dada por la presencia de daños anormales (graves e intensos) y especiales (individualizados), los cuales producen una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, en este último sistema también puede invocarse la doctrina del riesgo, al menos en lo que respecta a los daños accidentales. Asimismo, destaca el autor citado, que, “...la antijuricidad es un criterio objetivo, pues no se trata de que el autor de la lesión necesariamente tenga que actuar de forma ilegal o ilícita -antijuricidad subjetiva- aunque en ocasiones ello sea necesario y determinante para la imputabilidad, sino desde una perspectiva general la víctima que sufre la lesión no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación –antijuricidad objetiva-” ORTIZ-ALVAREZ, Luis A. *Ob. cit.*, pág. 341.

En Venezuela sin lugar a dudas existe un sistema de responsabilidad mixto, basado en normas de Derecho Público y no en una perspectiva privatista del Código Civil. En el régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular la falta de servicio resulta irrelevante; la noción de sacrificio es variable y se produce cuando se traspasa el límite de tolerancia y se compone de dos elementos (especialidad, número de víctimas afectadas y diferenciables y anomalía, dada por la intensidad del daño).

En cambio, en el régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, el hecho generador lo constituye la negligencia o el error, por lo que es necesario probar la existencia de la falta de servicio para obtener una indemnización. El fundamento de este tipo de responsabilidad, no es la falta ni la culpa, sino la violación del derecho de los ciudadanos a disfrutar de un buen funcionamiento de los servicios públicos, por lo que para proceder a demandar al Estado con base a este tipo de responsabilidad se debe determinar la obligación del Estado que se dice violada.

Sobre estos dos regímenes consistentes, es decir, responsabilidad por hecho lícito e ilícito encontramos importantes decisiones por parte del Tribunal Supremo de Justicia, al respecto como lo son las decisiones de la Sala Constitucional N° 2818 del 19 de noviembre de 2002 (caso: Gladys de Carmona); N° 1469 del 06 de agosto de 2004 (caso: Gladys de Carmona) y N° 403 del 24 de febrero de 2006 (caso: Municipio Baruta del Estado Miranda).

Para el Tribunal Supremo de Justicia esa dualidad de sistema existe desde que la responsabilidad patrimonial del Estado se desprende de las actuaciones lícitas o ilícitas que lleva a cabo la Administración Pública y que sea capaz de producir daños. Ello lo observamos, en las citadas decisiones de la Sala Constitucional, como en las decisiones de la Sala Político Administrativa, entre otras N° 1386 del 15 de junio de 2000 (caso Germán Avilez vs. ELEORIENTE), N° 2130 del 09 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt); N° 2132 del 16 de noviembre de 2004 (caso Hilda Josefina Farfán); N° 1693 del 17 de octubre de 2007 (caso Walter Felce Salcedo) y N° 206 del 09 de marzo de 2010 (caso Ángel Nava)¹⁰.

¹⁰ La configuración de la responsabilidad extracontractual de la Administración, la sintetiza Bello Izquierdo al afirmar lo siguiente: “En la actualidad esta nueva concepción de responsabilidad del Estado reconoce la presencia de un sistema mixto, constituido básicamente por dos regímenes que se complementan en uno al otro y que abarca por una parte, la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, régimen este en el cual la responsabilidad del Estado viene dada con ocasión al surgimiento de un daño anormal (grave e intenso) y especial (individualizado y determinado) que deben soportar los particulares producto de un funcionamiento normal de los servicios o de cualquier otra actividad del Estado y en el que el deber de indemnizar los daños ocasionados se encuentran fundamentado en la ruptura del principio de igualdad antes las cargas públicas que se han producido con su actuación, sustentándose en algunos casos en la doctrina del riesgo, concretamente frente a la realización de actividades que según esas características poseen un nivel considerable de peligrosidad; y la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, en el cual la responsabilidad patrimonial de Estado se encuentra determinada por los daños ocasionados a los particulares por el funcionamiento anormal de los servicios públicos o de cualquier otra actividad estatal de interés general y en el que el deber de reparación se encuentra determinado por la violación incuestionable de las obligaciones administrativas preexistentes a cargo del Estado”. BELLO IZQUIERDO, Luis Rafael. “Evolución legislativa en el ordenamiento jurídico venezolano en materia de responsabilidad de Estado” en *Revista de Derecho* N° 22, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2006, pág. 335.

El sistema objetivo (puro), es aquél en que la Administración Pública será responsable y deberá responder por los daños que ocasione independientemente que la actuación de la Administración haya sido normal o anormal, lo único determinante es que se haya producido un daño evaluable económicamente. Para que este sistema exista debe estar consagrado expresamente en la ley y no dar lugar a dudas acerca de su existencia, tal y como sucede en Francia, Italia y España por ejemplo. Es irrelevante si se actúa de forma lícita o ilícita, como tampoco lo es que los gestores de la Administración hayan actuado con dolo o culpa. El fundamento para este tipo de sistema es el riesgo creado por la Administración, principio de igualdad ante las cargas públicas y la garantía patrimonial de los administrados.

El concepto del sistema objetivo de responsabilidad solamente hace referencia a que, modernamente, entre los mecanismos de imputación no solo se encuentra la culpa o falta de servicio, sino que también existen otros títulos de imputación que sí pueden ser objetivos o en los cuales la falta o culpa es jurídicamente irrelevante. Sin embargo hay múltiples supuestos en los cuales la falta o funcionamiento anormal sí es determinante para la procedencia de la responsabilidad. En este sentido, también es incorrecto afirmar –como en ocasiones lo ha hecho la jurisprudencia- que el fundamento general de la responsabilidad es la igualdad ante las cargas públicas. Tal fundamento solo puede abarcar a la responsabilidad sin falta o por funcionamiento normal y aun dentro de este régimen se combina en ciertos casos con la doctrina del riesgo. Sin embargo, el mismo es inaplicable o inadecuado para fundamentar la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, cuyo fundamento es la violación al derecho al funcionamiento normal, adecuado y eficaz de los servicios públicos y de las actividades estatales¹¹.

11 ORTIZ-ALVAREZ, Luis A. *Ob. cit.*, pág. 343. En este mismo trabajo se recogen las premisas por las cuales consideramos acertada la opinión del profesor Ortiz-Alvarez en relación a las características del sistema de responsabilidad administrativa venezolana, así: 1. El sistema es amplio e integral. Todas las actividades estatales entran dentro del marco de las normas constitucionales de responsabilidad patrimonial del Estado. 2. El sistema de responsabilidad tiene un fundamento general objetivo, pero solo relativo, pues la responsabilidad del Estado siempre es un sistema mixto. Coexistencia de la responsabilidad por funcionamiento normal y anormal. 3. Los regímenes coexistentes de responsabilidad tienen significados y fundamentos independientes. 4. El sistema de responsabilidad del Estado es un sistema autónomo y debe ser estudiado desde una perspectiva de Derecho público. 5. La responsabilidad del Estado debe ser estudiada desde una perspectiva amplia y pro-cives en favor de los particulares y no de la Administración. *Idem*, págs. 338-363. En síntesis, la responsabilidad administrativa ni es general, ni es absoluta ni mucho menos de pleno carácter objetivo. En muchos casos es necesario, indispensable, el evaluar la normalidad o no de la actuación de la Administración, lo que ocurre en los casos que por naturaleza deben estudiarse bajo un esquema o régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, falta que resulta necesaria comprobar, en su existencia y suficiencia, para poder imputar los daños, pues la constitución se refiere a daños imputable en resumen la antijuricidad del daño o lesión puede darse tanto por presencia de un sacrificio particular que rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas o por una actividad de riesgo creado (responsabilidad por funcionamiento normal), como por una falta de servicio, la cual supone una violación del derecho de los ciudadanos al buen funcionamiento de los servicios públicos y de la actividad estatal (responsabilidad por funcionamiento anormal), y en algunos casos tal funcionamiento anormal es jurídicamente determinante para la procedencia de la responsabilidad estatal. *Idem*, págs., 344, 349.

Desde el punto de vista jurisprudencial encontramos que tempranamente el Tribunal Supremo de Justicia afirmó que el artículo 140 constitucional era suficiente para aplicar bajo principios de Derecho Público el sistema de responsabilidad extracontractual del Estado. Ello lo encontramos en decisiones como la sentencia N° 2818 del 19 de noviembre de 2002 (caso Gladys de Carmona); N° 1469 del 06 de agosto de 2004 (caso Gladys de Carmona); N° 403 del 24 de febrero de 2006 (caso Municipio Baruta del Estado Miranda); todas de la Sala Constitucional. Por parte de la Sala Político Administrativa las sentencias N° 968 del 02 de mayo de 2000 (caso Cheremos vs. ELECENRO); N° 1386 del 15 de junio de 2000 (caso Germán Avilez vs. ELEORIENTE); N° 2130 del 09 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt); N° 2840 del 28 de noviembre de 2001 (caso Consorcio Inversionista Fabril) y N° 2132 del 16 de noviembre de 2004 (caso Hilda Josefina Farfán).

Sin embargo, posteriormente, en la actualidad, el Tribunal Supremo de Justicia ha vuelto a desarrollar la responsabilidad extracontractual del Estado a partir de normas que le son propias al Derecho Común, como se observa en las siguientes decisiones: sentencia N° 189 del 08 de abril de 2010 (caso American Airlines INC) y N° 1126 del 03 de agosto de 2012 (caso Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.), ambas de la Sala Constitucional. Por su parte, las decisiones en este sentido, de la Sala Político Administrativa son la N° 2176 del 05 de octubre de 2006 (caso Pedro Morantes vs. CADELA) y la N° 128 del 07 de febrero de 2013 (caso Romelia Contreras).

Es de hacer notar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencias N° 189 del 08 de abril de 2010 (caso American Airlines INC) y N° 646 del 21 de mayo de 2012 (caso American Airlines INC), ha sostenido que en los casos en los que exista una normativa sectorial aplicable, deberá aplicarse ésta y no las normas de Derecho Común (Código Civil) las cuales incluso matizan los principios generales de Derecho Público.

Conclusión

Para finalizar, entendemos que a falta de criterios normativos o estándares de actuación de la Administración, la jurisprudencia, en uso de una aplicación excesiva podría condenar a la Administración por cualquier daño causado –en ausencia del estudio de los elementos como culpa objetiva o antijuridicidad del daño- convirtiendo de esta manera un sistema de responsabilidad de carácter constitucional en un seguro a todo riesgo de los particulares. Esta posibilidad actualmente no tiene limitación alguna pues el Juez no tiene asidero positivo o legal –aún genérico; salvo el contenido en el artículo 140 de la Constitución y en el 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública- que delimite las posibilidades reales de resarcimiento de los daños causados ni tampoco del sistema que debe seguir para llegar a la convicción de que aquella reparación es realmente debida al particular; por ello, la jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial del Estado todo lo puede, pues se erige como un

sistema de aplicación al caso concreto, sin más limitaciones –prácticamente- que el sentido común del Juez¹².

¹² Sobre esta y otras reflexiones sobre el tema, vid, con provecho MIR PUIGPELAT, Oriol “*La Responsabilidad Patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*” y el interesante y ya clásico prólogo contenido en el mismo de Eduardo García de Enterría. Civitas, Madrid, 2002.

JURISPRUDENCIA

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL RECURSO ESPECIAL DE JURIDICIDAD PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Comentario a la sentencia n° 281 de 30/04/2014 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

José Amando Mejía Betancourt*

Introducción

En fecha reciente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) mediante sentencia n° 281 de 30/04/2014 declaró la inconstitucionalidad del Recurso Especial de Juridicidad previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LOJCA).

El problema se planteó, precisamente, porque la LOJCA en su artículo 95 estableció expresamente que: “Este recurso no constituye una tercera instancia de conocimiento de la causa”. Lo que levantó la suspicacia jurídica en cuanto a la creación de una tercera instancia, la desconfianza en relación a querer alterar el principio de la cosa juzgada y a la intención de otorgar a la Sala Político Administrativa inmensos poderes de control sobre cualquier sentencia dictada en esa jurisdicción y la sospecha de querer invadir los poderes de control que constitucionalmente le corresponden exclusivamente a la Sala Constitucional.

El problema sometido a la decisión de la Sala Constitucional consistió en determinar si este dispositivo constituía un nuevo medio de impugnación, o si era una especie de recurso de carácter casacional o si se trataba de un inconstitucional recurso de revisión.

Anteriormente, mediante decisión N° 1149 del 17 de noviembre de 2010, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia admitió el recurso de nulidad conjuntamente con medida cautelar de suspensión de efectos, intentado contra los artículos 23 numeral 18, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102, integrantes del Capítulo IV, Título IV de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como del ordinal 18 del artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Y al acordar la medida cautelar solicitada, suspendió las normas impugnadas y la inaplicación del recurso especial de juridicidad, previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

* Abogado de la UCAB. Doctor de la Universidad de París (II). DSUP en Finanzas Públicas. DSUP en Derecho Administrativo. DSUP en Derecho Comercial. De la Universidad de París (II). Miembro de la Sociedad de Legislación Comparada de París. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Profesor y Coordinador de la Maestría en Gerencia Tributaria de la Empresa en la Universidad Metropolitana. Profesor invitado de la UCAT y de la UCV.

La sentencia n° 281 de fecha 30/04/2014 de la Sala Constitucional anula los artículos 23.18, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y anula el artículo 26.18 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

EL quebrantamiento del principio de la doble instancia

El fallo de la Sala Constitucional se fundamenta en que se produce un quebrantamiento del principio de la doble instancia. En efecto el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa delimita, dentro del régimen de competencias de la Sala Político Administrativa, la potestad para revisar las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia que contraríen el ordenamiento jurídico.

La Sala Constitucional recuerda que mediante sentencia n° 95 del 14 de marzo de 2000 (caso: ELECENRO y CADELA), determinó el cese de la primera y única instancia para los procedimientos llevados ante la entonces única Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Que implicó un desarrollo proveniente de la jurisprudencia constitucional que modificó la noción de única instancia en el contencioso administrativo –salvo lo conducente a la Sala Político Administrativa- reconociendo el alcance del principio de la doble instancia dentro del ámbito de la función jurisdiccional que controla a la Administración. En igual sentido se pronunció la sentencia n° 1929 de 5/12/2008 de la Sala Constitucional al reconocer el derecho a la doble instancia en materia penal y señalar lo siguiente: “Esta Sala, en aplicación del principio de interpretar a favor del goce y del ejercicio de los derechos fundamentales, ha extendido, en muchos casos, al proceso civil y al contencioso administrativo tal garantía –del doble grado de la jurisdicción-, lo cual es posible siempre que con ello no se esté lesionando otro derecho fundamental u otro principio preponderante, como lo es el de la aplicación por el juez del ordenamiento procesal predeterminado por la ley, que deberá ser aplicado –salvo inconstitucionalidad declarada o manifiesta- en aras de la seguridad jurídica. Ha señalado la Sala como excepción al ejercicio del derecho a la doble instancia, los procesos para los que la ley adjetiva circunscribe la competencia de su conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia. Asimismo, constituyen otras excepciones no excluyentes, aquellas decisiones dictadas, de acuerdo con la ley procesal aplicable, por tribunales colegiados, ello en atención a que, partiendo del supuesto que con la doble instancia se pretende reforzar la idoneidad y justeza de la decisión dictada, ello también puede lograrse, en principio, cuando es un tribunal colegiado quien la dicta. (Vid. Entre otras sentencias la N° 2661/25.10.2002 y 5031/15.12.05)”. Y añade: “El derecho a la doble instancia requiere entonces del preestablecimiento legal de la segunda instancia, así como del cumplimiento por quien pretende el acceso a ella, de los requisitos y presupuestos procesales previstos en la ley aplicable”

De manera que la Sala Constitucional ha establecido la preeminencia de la doble instancia en el contencioso administrativo, eliminando el conocimiento de juicios en único grado de la causa con la expresa salvedad de aquellas materias adjudicadas directamente a la Sala Político Administrativa. De lo que se entiende que una tercera instancia debe ser considerada inconstitucional, pues quebranta el principio de la doble instancia.

La falta de previsión normativa de los supuestos de procedencia

La Sala observa “un vacío” en el Capítulo IV del Título IV de la LOJCA, “al no prever taxativamente las causales que darían lugar a la interposición y consecuente análisis del recurso especial de juridicidad. En su contexto, no se establece de modo alguno los límites de control que deberían regir a este medio adjetivo, específicamente, sobre qué vicios, deficiencias y violaciones daría lugar a la impugnación y consecuencia anulación de la sentencia; indeterminación que, a su vez, hace imposible estimar si efectivamente se trata de una tercera instancia. Tal inobservancia genera un problema desde la perspectiva de la validez y eficacia de las normas que conforman esta incipiente institución; su ambigüedad e indeterminación en su alcance da lugar a entender que su amplitud es sumamente vasta, con una aplicabilidad que no solo podría adoptar la función nomofiláctica de la casación; abarca también la potestad de revisión constitucional, al no preceptuarse las causales que darían lugar a la nulidad de los fallos”.

Por lo que, “la falta de previsión normativa de los supuestos de procedencia establece una contravención al principio de legalidad sobre las formas procesales (art. 156.32 CRBV), al pretenderse, por falta de regulación y delimitación, un medio impugnativo o de gravamen, cuya auténtica naturaleza tampoco puede precisarse debido a su indeterminación, dado que, en sus efectos, contraviene tanto el régimen de competencias de esta Sala Constitucional, en materia de revisión, como otros principios fundamentales de índole procesal constitucional. El conferimiento de una potestad dentro de los parámetros de la revisión, como lo menciona el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dan a entender que el recurso especial de juridicidad invade la función de control de esta Sala Constitucional y estaría generando una doble revisión a través de distintas Salas, infringiendo las potestades exclusivas determinadas en el artículo 336 constitucional”. Por lo que se permite entender que “que existe una completa identidad entre la potestad de revisión constitucional y el recurso especial de juridicidad que atentaría contra la estructura procesal, y la correlación que debe existir entre el control constitucional y los medios impugnativos inherentes a los jueces de la legalidad”. Y que, “a diferencia de lo que puede ocurrir en casación, huelga decir que esta institución histórica, suficientemente enraizada y estructurada en nuestro país, tiene su correcta delimitación en las normas adjetivas que la determinan; aspecto que se repite en lo referente a una correcta demarcación de los supuestos en materia de la denominada revisión penal (art. 462 COPP), que si bien, tiene la misma denominación de la revisión constitucional, es un medio de impugnación estrictamente condicionado por los supuestos previstos en el referido artículo, sin que proceda otra causal más allá que aquellas expuestas imperativamente”. Siendo que, “la naturaleza del poder discrecional de supervisión en protección de la Constitución constituye un elemento que diferencia sustancialmente a esta institución de las demás garantías procesales, tanto ordinarias como extraordinarias”.

Por lo que, a juicio de la Sala Constitucional, “la ausencia de supuestos de procedencia y la presencia de un ámbito de control tan amplio como lo expone

el artículo 95 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: *“La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia podrá, a solicitud de parte, revisar las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia que transgredan el ordenamiento jurídico”*; aunado a la connotación de *revisión* dado al recurso especial de juridicidad y sumado al carácter de *“potestad discrecional”* y *“facultad excepcional”* (s.SPA 997/2010, referida anteriormente), permiten determinar que existe una completa identidad entre el recurso especial de juridicidad y la potestad de revisión constitucional inherente a esta Sala Constitucional, siendo elementos que, en su conjunto, traen como consecuencia la invasión de las competencias establecidas en los artículos 335 y 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. En este sentido, señala la sentencia: “el establecimiento del recurso especial de juridicidad mimetiza en su objeto y alcance a la revisión constitucional, subrogando las potestades de control de esta Sala Constitucional, y generando un desequilibrio, no solo por la invasión de competencia antes señalada, sino por interponer como carga para los justiciables, el ejercicio de otro medio recursivo que se confunde con la potestad de control de esta Sala prevista en el artículo 336.10 constitucional. Establecer un medio procesal de idéntica función contraviene el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, al pretender un desvío del juez natural constitucional y atentando contra la celeridad procesal. Desde este ámbito, no solo vulnera la estructura constitucional de la función jurisdiccional, también influye negativamente en los derechos y garantías de los ciudadanos. Desde ambas perspectivas, la implementación del recurso especial de juridicidad, en los términos en que se propone, debe ser considerado inconstitucional”.

Adicionalmente recuerda la Sentencia 281 de 30/04/2014, que, incluso, en lo que a este punto se refiere, esta Sala rebajó el poder de control de la Casación en materia laboral, al dejar sin efecto el supuesto de hecho del artículo 177 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, respecto a *“Los Jueces de instancia deberán acoger la doctrina de casación establecida en casos análogos, para defender la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia”* (s.S.C. 1264 del 1 de octubre de 2013; caso: Henry Pereira Gorrín). Ya que, en “esa decisión se acordó la nulidad del citado texto por considerarse invasivo en lo que a ese punto se refiere, por haberse extendido el poder de la Casación hacia el ámbito competencial de esta Sala Constitucional, contrario al artículo 335 constitucional; nulidad que, inclusive, se basó en otro precedente de esta Sala (s.S.C. 1380 del 29 de octubre de 2009; caso: José Martín Medina López), cuando se especificó que el artículo 177 de la LOPT *“...es contrario a lo dispuesto en el artículo 335 de la Carta Magna al pretender obligar o vincular a los sujetos de instancia a que sigan la doctrina de Casación, siendo que las únicas decisiones que tienen tal carácter vinculante son las dictadas por esta Sala...”*. La posición que ha mantenido la jurisprudencia constitucional es que exista una correcta delimitación de los recursos dentro de los supuestos precisos de procedencia, sin que exista invasión de competencias.

Conclusión: La violación de la estructura constitucional del Poder Judicial

La jurisdicción contencioso administrativa está constitucionalizada a tenor de lo dispuesto en el artículo 259 del texto fundamental, que consagra su función principalísima de controlar la actividad administrativa desplegada por los órganos del Poder Público, en particular por los órganos que componen la Administración Pública. Desde la perspectiva constitucional, es definitivo que la jurisdicción contencioso administrativa, por una parte, ha sido creada para controlar la actividad administrativa del Estado y en particular la actividad de la Administración Pública; y por la otra, el Juez Contencioso Administrativo tiene los poderes jurisdiccionales que le atribuye específicamente la Constitución, para conocer de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

De esta forma, no puede el legislador nacional subvertir la estructura judicial que permite controlar los poderes del Estado. No puede, de este modo, limitar los poderes de la Sala Constitucional ni trasladarlos a otro orden de jurisdicción como el contencioso administrativo, tampoco podría ese legislador alterar los constitucionales poderes del contencioso administrativo trasladándolos al orden de la jurisdicción constitucional. Del mismo modo, el orden de jurisdicción nacional ordinario no podría asumir poderes judiciales que corresponden en exclusividad al orden jurisdiccional constitucional ni al orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Al hilo de lo dicho el poder de revisión de sentencias está sólo acordado por el constituyente a la Sala Constitucional y no puede así el legislador trasladar poderes judiciales excepcionales y monopólicos de la Sala Constitucional al Contencioso Administrativo.

En la estructura judicial vigente en nuestra Constitución, los poderes exclusivos acordados a la Sala Constitucional no coexisten solapadamente con los acordados a la constitucionalizada jurisdicción contencioso administrativa. Son distintos, corresponde en cuanto a la revisión de sentencias a la Sala Constitucional poderes monopólicos de revisión; a la Sala Político Administrativa en última instancia asegurarse de que sus órganos judiciales subordinados hayan controlado adecuadamente tanto funcional como orgánicamente la actividad administrativa, y cuando esa misma Sala Político Administrativa actúa en primera y única instancia atiende también a ese mismo propósito, controlar la legalidad de la actividad administrativa.

MUNICIPIO Y AMBIENTE

XI CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPALISTAS

San Juan. 5 a 8 de octubre de 2014

“*ECONOMÍA Y DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE*”

Objetivos:

Generar un espacio para el diálogo, reflexión, debate e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades locales, técnicos, funcionarios municipales, comunicadores, estudiosos y responsables de agencias de cooperación de Iberoamérica, a fin de contribuir en la mejora de las actuaciones y estrategias sostenibles de desarrollo local, como elementos claves para fomentar el progreso económico de los territorios.

Contribuir en la revalorización de las potencialidades de los municipios como motores del desarrollo y la sostenibilidad.

Espacios:

Conferencias Plenarias

Disertación de prestigiosas personalidades, tanto de la esfera política como académica e investigadora del ámbito internacional en las temáticas más relevantes objeto del Congreso.

Experiencias Sectoriales

Presentación de experiencias y buenas prácticas desarrolladas por diferentes municipios o instituciones iberoamericanas que las ha hecho merecedoras de constituirse en un referente en cada uno de los temas propuestos en el Programa del Congreso.

Resultados:

- Declaración de San Juan sobre “**Economía y desarrollo local sostenible**”, fruto de los amplios debates y reflexiones, se recogerá los principales acuerdos y compromisos de los municipalistas de Iberoamérica en torno al tema, y será elevada a la Secretaría General Iberoamericana – SEGIB.
- Fortalecimiento de **capacidades** y de la modernización municipal a través del intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas vinculados a las temáticas objeto del Congreso: **desarrollo económico local, modernización, gobernabilidad, sostenibilidad**, etc., así como en otras áreas del quehacer de la gestión pública local.
- Fomento de la proyección internacional de la riqueza del conocimiento, de la cultura y del patrimonio natural que posee San Juan.

Perfil del público asistente

- Intendentes/as (Alcaldes/as), concejales/as y personal directivo y técnico de Administraciones públicas locales, regionales y nacionales de Latinoamérica y el Caribe.
- Autoridades electas y personal directivo y técnico de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Mancomunidades de Municipios de Europa
- Personal Directivo de Empresas Públicas de AL y C
- Personal Directivo de Asociaciones, Federaciones y Confederaciones de Municipios de Iberoamérica
- Personal Directivo y representantes de agencias y fondos de cooperación internacional
- Miembros de Centros e Institutos de Investigación relacionados con la gestión municipal
- Docentes de Universidades Públicas y Privadas
- Miembros y Directivos de Fundaciones y ONGD

XXX CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS
GUADALAJARA, MÉXICO
“El buen gobierno Local”
5 al 7 de noviembre de 2014

Después de setenta y seis años de actividad municipalista sin interrupción, el Honorable Ayuntamiento de la Ciudad de Guadalajara, México, y la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) han convocado de nuevo a la Comunidad local de América, Portugal y España, a reunirse en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, para celebrar el XXX Congreso Iberoamericano de Municipios, durante los días 5 al 7 de noviembre de 2014.

Sigue esta XXX Asamblea Municipalista Iberoamericana la secuencia ordinaria de los Congresos de la OICI, iniciados en la ciudad de La Habana en el año 1938, hasta el XXIX, celebrado en la española ciudad de Cádiz.

De nuevo en el mes de noviembre de 2014 el municipalismo iberoamericano tendrá ocasión de debatir y profundizar en los numerosos desafíos que tiene planteados a principios de la segunda década del siglo XXI. Algunos antiguos, como la desigualdad, otros modernos que se refieren a los riesgos deducidos de la globalización, pero la solución de todos pasa por el fortalecimiento de las estructuras locales y el reconocimiento efectivo por parte de las Administraciones superiores de la autonomía municipal, principios reclamados reiteradamente y que poco a poco han adquirido cuerpo real, aunque el camino por recorrer sea largo y plagado de dificultades.

Con el propósito de superar dificultades y a la búsqueda de fórmulas de solución a los problemas que se ciernen sobre el municipalismo, ya sean jurídicos, técnicos, sociales, económicos o políticos, aportemos nuestras ideas y experiencias, nuestro convencimiento de que sólo en el ejercicio democrático del debate y el intercambio de ideas, en el respeto mutuo y el consenso, encontraremos tales soluciones.

Para ello, además de las dos Asambleas generales de la OICI que tendrán lugar en el marco inaugural y de clausura del referido XXX Congreso, a propuesta del Consejo Directivo de la OICI y su Comité Científico se ha redactado una nómina completa de temas y ponencias sobre el lema “**El buen gobierno Local**”, que serán objeto de estudio y discusión, incluidas las comunicaciones y aportaciones que todas las personas objeto de este llamamiento puedan y deseen presentar.

Por estas razones nos dirigimos a todos los representantes del Municipalismo Iberoamericano para que concurran a este XXX Congreso, aportando con sus conocimientos y experiencias las ideas necesarias para suplir las deficiencias y

buscar soluciones comunes dentro de esta fraternidad municipalista que nos convoca y reúne desde hace años. A todos les esperamos en la ciudad de Guadalajara, México.

Teófila Martínez Saíz
Alcaldesa de Cádiz
Presidenta de la OICI

Ramiro Hernández García
Presidente Municipal
Ciudad de Guadalajara, México

Organizan

Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal
Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, A.C.

Colaboran

Gobierno del Estado de Jalisco
Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara
Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
Ayuntamiento de Cádiz
Ayuntamiento de Madrid
Ayuntamiento de Valladolid

Auspician

Sistema Nacional de Institutos de Administración Pública de México (Sistema INAP)
Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal
Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas



INDICE ACUMULADO

DOCTRINA

LEGISLACION

Nacional
Estadal
Municipal

JURISPRUDENCIA

Comentarios
Selección Jurisprudencial
 Jurisdicción Contencioso-Administrativa
 Jurisdicción Constitucional

MUNICIPIO Y AMBIENTE

Informaciones

DOCUMENTOS

RECENSIÓN

Selección y comentarios sobre bibliografía especializada

DOCTRINA

- ABAURREA, Beatriz.
- Análisis de la regulación de la Prestación Internacional de Servicios en la Argentina como resultado de la aplicación de compromisos multilaterales, regionales, bilaterales y normas nacionales. **15**, (2003), 83-122
- ACUÑA A., Manuel.
- Acciones de reclamación de filiación (Aportes de avances en genética). **5-6**, (1994), 165-186.
- ALISTE SANTOS, Tomás Javier.
- La "certeza moral" como criterio fundamental de racionalidad judicial probatoria, **22**, (2011), 7-22
- ARAUJO JUAREZ, José.
- El Amparo Constitucional y el Recurso Contencioso Administrativo de Anulación. **5-6**, (1994), 5-24.
 - La excepción de ilegalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **8**, (1996), 117-130.
 - La potestad administrativa de ejecución y la garantía de los derechos fundamentales. **10**, (1998), 207-220.
 - Los Títulos Habilitantes de Telecomunicaciones. **20**, (2009), 175-215
 - El sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública. **23**, (2012), 7-28.
 - El Derecho de la responsabilidad pública o del Estado. Antecedentes, principios generales y desarrollo. **25**, (2014), 7-28.
- ARAUJO JUAREZ, José y GARRIDO ROVIRA, Juan.
- Régimen Jurídico de las Telecomunicaciones por satélite en Venezuela. **7**, (1995), 71-86.
- ARIAS RINCÓN, María Inés.
- El valor probatorio de los documentos suscritos electrónicamente. **11**, (1999), 47-60.
- ARRIETA ZINGUER, Miguel David.
- Contabilidad de los empresarios: aspectos mercantiles y tributarios. **14**, (2002), 93-128.
- ARRIETA ZINGUER, Miguel.
- Las Tecnologías de la Información y las comunicaciones y el Derecho: Algunas consideraciones epistemológicas. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 261-277.
- ÁVILA HERNÁNDEZ, Flor María.
- La libertad informática, la protección de los datos personales y el flujo de datos transfronterizos. **11**, (1999), 103-126.
- AYALA CARAO, Carlos M.
- La Participación Ciudadana en la Planificación Territorial. **4**, (1993), 5-18.
- BALBO, Teresa
- Una visión economicista de las migraciones en la frontera venezolana con Colombia. *De 1811 al Tratado Pombo-Romero 1842*, **21**, (2010), 27-40
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción.
- Las entidades supramunicipales en España. **14**, (2002), 35-58.
- BAZÁN, Víctor.
- El amicus curiae en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el Derecho argentino. **16-17**, (2004-2005), 9-43.
- BECERRA DE RAMÍREZ, Francy C.
- Las Competencias en el Derecho Municipal modelo comparado España-Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 105-124.
- BIAGGINI, Ximena.
- El sistema penal de responsabilidad del Adolescente como parte de la Doctrina de Protección Integral. Un análisis de la realidad venezolana. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 185-205.

- BIDART CAMPOS, Germán.
- La inserción de la persona humana en el estado democrático. **9**, (1997), 65-74.
- BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto.
- La protección de la ciudad en el ordenamiento jurídico venezolano. **10**, (1998), 221-234.
 - Análisis de la legislación vigente en los países de la cuenca amazónica, relativa a la prevención, el control y el combate a la contaminación hídrica y sus implicaciones en cuencas hidrográficas compartidas. **12**, (2000), 271-314
 - Límites al carácter territorial del Derecho Administrativo en materia Ambiental. **23**, (2012), 167-181.
- BREWER CARIAS, Allan R.
- Consideraciones sobre el régimen jurídico de los juegos y apuestas lícitas. **2**, (1992), 63-68
 - El sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela. **5-6**, (1994), 111-164.
- BRICEÑO ALTUVE, Marielys.
- Una mirada a la frontera Alto Apureña El Nula -radiografía de su contexto-. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 247-259
- BRICEÑO LEON, Humberto José.
- Tendencias actuales del Contencioso-Administrativo en Venezuela (Hacia la noción de Garantía Integral de los Derechos del Particular). **7**, (1995), 167-182.
 - Distinción entre derechos absolutos y relativos. Su protección constitucional. **11**, (1999), 183-200.
- BRITO MONTILLA, Tahairy
- El Consorcio. Naturaleza jurídica en el ámbito de colaboración entre sociedades, **21**, (2010), 53-99.
- CALLES VARGAS, Edgar.
- Propuesta de organización y redimensionamiento del órgano oficial de la caficultura nacional. **11**, (1999), 201-226.
- CANTOR ARIAS, Mayerling.
- Supresión del agotamiento de la Vía Administrativa en la Función Pública en Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 229-246.
 - Medidas preventivas y el poder tutelar en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. **23**, (2012), 131-152
- CAPUTTI Claudia y SALVATELLI, Ana
- Manifestaciones de la Globalización en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Argentina sobre el Derecho Administrativo, **22**, (2011), 45-70
- CÁRDENAS, Gilberto Asdrúbal.
- Regulación y Desregulación del sector de las telecomunicaciones. **12**, (2000), 91-112
- CARRILLO ARTILES, Carlos Luis.
- Responsabilidad disciplinaria. Aproximación a los principios rectores del Derecho Disciplinario y su distancia de los contenidos del Derecho Penal. **25**, (2014), 175-198.
- CASTILLO VEGAS, Jesús Luis.
- La virtud de la justicia en Aristóteles. **9**, (1997), 75-90.
 - El poder constituyente y sus condiciones de legitimación en la sociedad actual. **10**, (1998), 7-38.
 - La sociedad Civil, el Estado social y las organizaciones no gubernamentales. **12**, (2000), 7-36.
 - El neoliberalismo y las transformaciones del Estado y del Derecho en la sociedad global. **14**, (2002), 7-34.
 - Libertad y participación ciudadana en el republicanismo florentino. **15**, (2003), 57-82.
 - Debate de la doctrina española sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa. **23**, (2012), 49-64

- COLMENARES CHACÓN, Miguel Ángel.
- El Contencioso Administrativo Laboral en el Circuito Judicial del Táchira. Una aproximación a su desenvolvimiento. **24**, (2013), 129-137.
- COLMENARES OLIVAR, Ricardo.
- La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **11**, (1999), 227-232.
- CONTRERAS VEGA, Alix R.
- El Registro Civil en Venezuela: Régimen Actual. **16-17**, (2004-2005), 97-108.
- CONTRERAS ZAMBRANO, Josué Manuel.
- El rol del Juez Judicial en la ejecución de Laudos Arbitrales en Venezuela. **24**, (2013), 89-112.
- CORTES DE ARAGÓN, Lourdes.
- Los actos de gobierno y su posibilidad dentro del marco de las funciones del Estado. **8**, (1995), 107-131.
- CUPELLO PARRA, Jesús Alberto.
- El Joint Venture como forma de asociación de empresas en el Derecho venezolano, **24**, (2013), 113-127.
- CHACÍN FUENMAYOR Ronald
- Implicaciones filosófico-políticas de las Sentencias Constitucionales Atípicas, **22**, (2011), 133-144
- CHIACARANE, Salvatore.
- Dominio Público Terrestre. Areas Verdes. **8**, (1996), 155-170.
- DE ALOSILLA, Elba.
- La Familia migrante en el proceso de integración. **3**, (1993), 50-54
- DE LEÓN OSORIO, Omaira.
- Importancia del Control en el Gobierno Municipal. **16-17**, (2004-2005), 109-121
- DE SANTIS RAMOS, Gabriel Andrés.
- Administración Pública, formalismos, Impertinencias y Garantías Constitucionales. **19**, (2008), 79-100
- DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo y CARRASCO CANALS, Carlos.
- La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos y su revocación (régimen jurídico actual y su problemática). **15**, (2003), 7-34.
- DELPIAZZO, Carlos E.
- Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas Uruguayas. **20**, (2009), 101-125
- DÍAZ, Jesús Gerardo.
- Aproximación al estudio de la declaratoria de cargos como de libre nombramiento y remoción (cargos de alto nivel o de confianza), **16-17**, (2004-2005), 75-95.
 - Breve reseña de la evolución histórica de la Defensoría del Pueblo. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 207-227.
- DÍAZ, Luis Eduardo.
- Modelos de Financiamiento Mixtos en pensiones. El caso Venezuela, **13**, (2001), 139-153
- DÍAZ CHIRINO, Víctor Raúl
- Procedencia de la Nulidad y Rescisión en los contratos de la Administración Pública, conforme a la Ley de Contrataciones Públicas, **21**, (2010), 41-52.
- DURÁN RAMÍREZ, Maryan Karinna.
- Aproximación a la viabilidad de la Casación Administrativa en Venezuela. **15**, (2003), 227-262.
 - Alcance y límites de las facultades interpretativas constitucionales de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 65-103.

- ESCUADERO LEON, Margarita.
- La Racionalidad de la institución de la revisión judicial. **8**, (1996), 171-198.
- FEBRES, María Elisa.
- Evolución del Régimen Jurídico de las Aguas en Venezuela. Aproximación histórica. **19**, (2008), 7-23
- FERNÁNDEZ CABRERA, Sacha Rohán.
- La integración económica en relación con el concepto de soberanía y monopolio del poder. **20**, (2009), 45-70
 - La Perención de la Instancia. Una aproximación, **22**, (2011), 173-225
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco.
- Las Competencias Estatales y Autonómicas en materia de relaciones internacionales en el ordenamiento constitucional español. **4**, (1993), 19-61
 - La dignidad de la persona como valor supremo del ordenamiento jurídico. **7**, (1995), 5-36.
 - El recurso de amparo constitucional en España: regulación jurídica y práctica. **8**, (1996), 233-268.
 - Los principios constitucionales tributarios en la Constitución Española de 1978. **10**, (1998), 137-172.
 - Las misiones constitucionales de la policía en España. **11**, (1999), 77-102.
- FERNANDEZ TORO, Julio.
- La coordinación en los procesos de jurisdicción constitucional y de gobierno judicial. **9**, (1997), 107-142.
- FERRER ORTIZ, Javier.
- Poder o no poder querer el matrimonio: La capacidad matrimonial y su defecto (Canon 1095), **18**, (2006), 99-114.
- FLÓREZ PÉREZ, Edgar.
- Relaciones entre la idea de Derecho y el concepto de Derecho Positivo, **16-17** (2004-2005), 45-73
- FLÓREZ PÉREZ, Edgar J. y LARGO, Luis Enrique:
- La Frontera Colombo-Venezolana. Tierra de Conflictos. **13**, (2001), 231-279
- FRAGA PITTALUGA, Luis.
- El proceso cautelar autónomo en el ámbito jurídico tributario. **8**, (1996), 7-50.
 - 30 años de suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional. Análisis crítico. **9**, (1997), 27-64.
- GALVIS HERNANDEZ, Carlos.
- La especialidad en los juicios de tránsito. **3**, (1993), 24-34
- GARCIA BELAUNDE, Domingo.
- La interpretación constitucional como problema. **4**, (1993), 79-103
- GESTA LEAL, Rogério.
- A efetivação do Direito à Saúde por uma Jurisdição-Serafim: limites e possibilidades. **18**, (2006), 199-213.
- GEYER ALARCÓN, Arlette Marlen.
- La responsabilidad administrativa por las actuaciones materiales de sus órganos policiales municipales. **25**, (2014), 157-173.
- GHAZZAOUI, Ramsis.
- El supuesto sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública (realidad jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial extracontractual en Venezuela). **25**, (2014), 231-242
- GIL DOMINGUEZ, Andrés.
- El amparo económico. **9**, (1997), 91-106.
- GRATEROL ARAQUE, Daniel Alfredo.
- La responsabilidad del Estado Legislador. **25**, (2014), 59-74.
- GRISANTI DE MONTERO, Rosibel.
- La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos y la figura del “Desafuero” por ante la Inspectoría del Trabajo. **25**, (2014), 129-144.

- GUMUCIO, Juan.
- De repente a capitalización: La experiencia chilena. **9**, (1997), 161-190.
- GUTIÉRREZ, Carlos.
- Responsabilidad de los Consejos Comunales como entidades reguladas por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **25**, (2014), 75-81
- HENRÍQUEZ LARRAZABAL, Luisa Andreina.
- Derecho matrimonial en el marco de una antropología jurídica de la sexualidad humana. **18**, (2006), 115-131.
 - Reparación del daño moral causado por el incumplimiento del deber de fidelidad conyugal, **21**, (2010), 7-26.
- HERNÁNDEZ CÁRDENAS, Alexa A.
- La doble instancia en el proceso contencioso administrativo. Aproximación crítica a su configuración en Venezuela. **15**, (2003), 35-55.
 - Delimitación y regulación de las materias objeto de Competencias Concurrentes a la luz de la Constitución de 1999. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 137-183
- HERNÁNDEZ, Antonio María.
- Municipio, coordinación intermunicipal y desarrollo sustentable. **13**, (2001), 31-68
- HERNÁNDEZ, Lolymar.
- El proceso constituyente venezolano de 1999. **12**, (2000), 179-228
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael.
- La inconsistencia argumentativa en el Análisis del Derecho a la Defensa. **13**, (2001), 99-119.
 - El derecho a la ciudad sostenible. **19**, (2008), 123-142
- IRIARTE ÁNGEL, José Luis.
- La adopción internacional en la práctica española. **18**, (2006), 75-97.
- JAIME MARTINEZ, Héctor Armando.
- Régimen del trabajo rural. **8**, (1996), 197-206.
 - La reforma laboral en Venezuela. Análisis de los cambios producidos en la Ley Orgánica del Trabajo. **9**, (1997), 191-226.
 - La nueva Constitución venezolana y su influencia en la Ley Orgánica del Trabajo. **12**, (2000), 151-178.
 - La regulación del salario en la reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 9-30
 - La responsabilidad penal por muerte o discapacidad del trabajador contempla en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente en el Trabajo. **24**, (2013), 7-39
- LA ROCHE, Humberto J.
- Sociedad y Estado en Venezuela. **5-6**, (1994), 187-194
- LABRADOR SUAREZ, Jesús A.
- Los trabajadores indocumentados colombianos y su protección laboral. **2**, (1992), 69-76.
 - Anotaciones sobre algunas de las facultades y deberes del juez en el proceso venezolano. **5-6**, (1994), 25-89
 - Algunos aspectos de la evolución Jurisprudencial de la Cautela en materia de Amparo. **13**, (2001), 121-137
- LAYA PEREIRA, Ninoska
- La encricijada de los pueblos indígenas venezolanos: entre la realidad y el deber ser, **21**, (2010), 141-167
- LEAL RANGEL, Jorge E.
- El Habeas Data en el ordenamiento jurídico venezolano, **24**, (2013), 41-68.
- LEAL W., Salvador.
- El Recurso Contencioso Tributario en el Código Orgánico Tributario de 1994. **11**, (1999), 159-182.

- LEÓN, María E.
- El ejercicio de la función pública en la Constitución venezolana. El desempeño de los extranjeros como problema. **12**, (2000), 229-252
- LORCA NAVARRETE, Antonio María
- Los poderes del Juez Civil en materia probatoria. Perspectiva del Derecho Procesal Civil venezolano y la Jurisprudencia Procesal Civil española. **23**, (2012), 7-28
- MACK, Adriana y HERNÁNDEZ, Lolymar.
- Derechos y Principios. El principio de Igualdad en la Constitución Española, **13**, (2001), 191-204
- MÁRQUEZ CABRERA, Juan Carlos.
- La responsabilidad política de los funcionarios públicos en la Constitución de 1999. **18**, (2006), 7-24.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, María Luisa.
- El cine como instrumento docente en la Educación Superior. Una experiencia particular en el ámbito de la disciplina jurídico-laboral. **20**, (2009), 71-83.
- MARTIN HUERTA, Pablo.
- La Revisión de actos y disposiciones en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. **11**, (1999), 127-158.
- MARTÍN SALAMANCA, Sara.
- El Derecho Moral de los artistas en la Ley de Propiedad Intelectual española de 1966. **15**, (2003), 169-204
- MARTÍNEZ DIEZ, Felicísimo, o.p.
- El Derecho a la Libre Expresión (Reflexiones desde la perspectiva teológica judeo-cristiana). **7**, (1995), 87-106.
- MAZUERA ARIAS, Rina.
- Origen el matrimonio civil en Venezuela. **18**, (2006), 133-159.
- MEJÍA BETANCOURT, José Amando.
- La Confiscación del Poder Constituyente. (Comentarios sobre el proceso de Reforma Constitucional de 2007. **19**, (2008), 101-121.
- Derecho Administrativo y Derecho Tributario: La configuración histórica del Derecho Tributario en Venezuela. **20**, (2009), 157-174.
- La Responsabilidad Administrativa por funcionamiento anormal en materia Tributaria. **25**, (2014), 83-113.
- MERINO, Valentín.
- Mancomunidades y Consorcios para el fortalecimiento del Poder Municipal. **13**, (2001), 85-97
- MORA GARCÍA, José Pascual
- Hermenéutica crítica del movimiento de la Junta Suprema de Caracas (19 de abril de 1810), y el Proceso Juntero en la Región Andina tachirense, **21**, (2010), 217-230
- MORALES, Juan Carlos.
- Algunas consideraciones en torno al derecho de la integración en América Latina. **12**, (2000), 75-90
- MORANTES MAGO, José Luis.
- Las acciones contra las Empresas del Estado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **1**, (1992), 37-54
- MORENO JIMÉNEZ, Luis Alberto.
- El régimen de los ejidos en Venezuela. **18**, (2006), 53-73.
- MUCI BORJAS, José Antonio.
- Las Bolsas de valores como servicios públicos. Competencias de las Bolsas de Valores para expedir actos administrativos. **1**, (1992), 15-36.
- MULINO RÍOS, María Concepción.
- El Principio de la Mutabilidad en los Servicios Públicos (La Cláusula de Progreso). **14**, (2002), 75-92
- NIETO NAVIA, Rafael.
- Democracia y bien común como marco para los Derechos Humanos. **2**, (1992), 50-62.

- NIKKEN, Pedro.
- Sobre el concepto de Derechos Humanos. **3**, (1993), 5-23.
- NUÑEZ ARISTIMUÑO José S.
- Dos instituciones distintas: La accesión de inmuebles, especialmente referida al caso del constructor que invade el suelo ajeno y el Interdicto de Obra Nueva. **5-6**, (1994), 195-200.
- NUÑEZ LOZANO, María del Carmen
- La responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la Institución y Administrativización del régimen. **23**, (2012), 183-197
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro
- Límites al poder de revisión de la Constitución colombiana, **21**, (2010), 169-185
 - La Convención Americana sobre Derechos Humanos como parte de la Constitución colombiana, **22**, (2011), 145-164
- OMAHÑA ECARRI, Laura.
- Los principios del proceso penal venezolano a la luz del Código Procesal Penal. **11**, (1999), 7-22.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique.
- La Europa de las Regiones. **13**, (2001), 205-229
- ORTIZ-ORTIZ, Rafael.
- Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado. **15**, (2003), 123-168
- OSUNA PATIÑO, Néstor Iván.
- Utilidad de la comparación jurídica en el desarrollo del Derecho Público en América Latina. **1**, (1992), 7-14
 - Protección Judicial de los Derechos Fundamentales (una aproximación comparativa). **4**, (1993), 62-78.
- PACHANO CALDERÓN, Eduardo.
- Función Pública y Responsabilidad en el ámbito universitario venezolano. **25**, (2014), 47-58.
- PALACIOS MARQUEZ, Leonardo.
- La Importancia del Código Orgánico Tributario en el ordenamiento jurídico venezolano. **7**, (1995), 133-150.
- PAREJO ALFONSO, Luciano.
- La Función Consultiva en Europa: Los Consejos de Estado Francés e Italiano. **2**, (1992), 6-49.
 - Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. **9**, (1997), 7-28.
 - El tiempo y el derecho: Los valores de la estabilidad y la innovación en el Derecho Público. **10**, (1998), 173-206.
 - Regulación, Administración y Supervisión de la Energía en España. **20**, (2009), 7-43
- PARRA CHAVEZ, Roger.
- La libertad del Juez según los artículos 26 y 257 de la Constitución venezolana. **16-17**, (2004-2005), 123-143.
 - El Ius Variandi. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 31-63
- PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.
- Breves reflexiones sobre el aporte de la literatura para la mejor enseñanza y aprendizaje del Derecho, **22**, (2011), 23-44
- PEÑARANDA QUINTERO, Héctor Ramón; DEVIS FERNÁNDEZ, Carlos Alfonso; PARRA CIPOLAT, Andrés Eduardo y QUINTERO DE PEÑARANDA, Olga.
- El daño moral ocasionado a raíz del incumplimiento de las obligaciones familiares contempladas en la Legislación venezolana. **24**, (2013), 69-87
- PEREZ ESTEVES, Antonio.
- Hegel y América. **4**, (1993), 118-128.
- PEREZ HERRERA, Pablo José.
- El sistema venezolano de Seguridad Social. **14**, (2002), 143-158.
 - La negociación colectiva y la discriminación de la mujer en el ám-

- bito laboral. **19**, (2008), 65-77
- Pablo José: Protección jurídico-laboral de los grupos vulnerables en Venezuela. **20**, (2009), 85-99
- PÉREZ PEREIRA, María.
- Aproximación a los conflictos que se suscitan entre nombres de dominio y signos distintivos de la propiedad industrial en Internet. **13**, (2001), 17-29
- PERNÍA MOGOLLÓN, Rodolfo.
- Procedimiento de determinación de responsabilidad de los funcionarios Públicos. **25**, (2014), 115-127.
- PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael
- La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro. **23**, (2012), 103-129.
 - Comentarios sobre la responsabilidad del Estado por Incumplimiento de Sentencias: hipótesis diversas. **25**, (2014), 145-156.
- PETZOLD-PERNIA, Hermann.
- Bolívar y el poder moral. **11**, (1999), 233-252.
 - La naturaleza del razonamiento jurídico. **12**, (2000), 315-324.
- PLAZ B., René y ORTIZ, Luis A.
- Reflexiones sobre la Inconstitucionalidad de la Ley de Ejercicio del Periodismo. **7**, (1995), 37-70.
- POLES GRANZOTTO, Annalisa.
- La extinción del contrato de arrendamiento. **4**, (1993), 104-117.
 - Las obligaciones del Contratista en el Contrato de Obras previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento, **22**, (2011), 71-92
- RAMÍREZ CHAPARRO, Edgar Olivo.
- La materia internacional en la Constitución de 1999. **15**, (2003), 205-226.
- REVERÓN BOULTON, Carlos.
- Las afectaciones eternas en la expropiación, **22**, (2011), 113-132
- RICO CARRILLO, Mariliana.
- Naturaleza Jurídica, características y clasificación de las tarjetas electrónicas como medio de pago. **11**, (1999), 23- 46.
- RIEBER DE BENTATA, Judith.
- Importancia del espectro radio-eléctrico. **10**, (1998), 53- 68.
- RIVAS PÉREZ, Dhamelys C.
- Las Medidas Cautelares en el procedimiento de Amparo Constitucional. **14**, (2002), 159-2002.
- RIVERA MORALES, Rodrigo.
- Insuficiencia de Prueba Declarada en sentencia. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 125-136
 - La defensa de la supremacía Constitucional en el Proceso español y venezolano. **20**, (2009), 127-156
- ROA DE ROA, Félida.
- Efectos jurídicos del concubinato. **5-6**, (1994), 90-99.
 - Las uniones de hecho en Venezuela. ¿Son equiparables al matrimonio? **18**, (2006), 161-197.
- RODRIGUEZ ARANA, Jaime.
- Administración única y pacto local. **10**, (1998), 93-110.
 - El fortalecimiento del Poder Local. **12**, (2000), 113-124
 - Reflexiones sobre el estado del bienestar. **13**, (2001), 7-15.
- RODRIGUEZ GARCIA, Armando.
- Municipio y Urbanismo. **10**, (1998), 235-240.
 - Ciudad y Derecho. El hecho urbano como asunto jurídico. **14**, (2002), 59-74.
- RODRIGUEZ, Gladys S.
- Protección legal del software. **10**, (1998), 69-92.
 - Habeas Data en los umbrales del siglo XXI. **12**, (2000), 37-56
 - El Arbitraje en Línea: Nociones y algunas experiencias, **21**, (2010), 101-124

- RODRIGUEZ PACANINS, Oscar.
- Los servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico a la luz de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. **12**, (2000), 253-270.
- ROJAS PÉREZ, Manuel.
- El ámbito procedimental del Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos. **16-17**, (2004-2005), 145-160.
 - Jerarquía, Coordinación y Descentralización. (Aproximación al caso de la Toma de la Policía Metropolitana). **19**, (2008), 25-63
- ROMERO MUCI, Humberto.
- El establecimiento permanente como criterio de vinculación territorial del poder tributario municipal en el impuesto sobre patente de industria y comercio. **10**, (1998), 7-52.
- SAAVEDRA BECERRA, Ramiro.
- La responsabilidad del Estado por daños con ocasión de trabajos públicos. **25**, (2014), 29-45.
- SAGRERA, Laura Viviana.
- Generación de energía a través de fuentes renovables, **22**, (2011), 165-172
- SÁNCHEZ, Abdón.
- La Responsabilidad del Estado por el ejercicio de la función jurisdiccional en la Constitución venezolana de 1999. **12**, (2000), 55-74
- SÁNCHEZ ESCALANTE, Samir Abdalá.
- Los primeros tributos en la San Cristóbal del siglo XVI. **12**, (2000), 125-150
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio.
- El derecho administrativo de las telecomunicaciones en España: nuevo derecho y nuevo mercado. **11**, (1999), 61-76.
- SILVA ARANGUREN, Antonio.
- Consideraciones sobre la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para la acción por abstención o negativa. **7**, (1995), 151-166.
- SOSA GOMEZ, Cecilia.
- La interpretación prejudicial y el tribunal de justicia del Acuerdo de Cartagena (Referencia al caso venezolano). **8**, (1996), 207-232.
- SOTO PARRA, Eduardo.
- Evolución en el tratamiento jurisprudencial del documento administrativo. **8**, (1996), 131-154.
 - Los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la organización administrativa venezolana. **9**, (1997), 143-160.
- SUAREZ MEJIAS, Jorge.
- El defensor del pueblo en la Unión Europea y los derechos fundamentales. **8**, (1996), 51-116.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle.
- Teoría de la coligación entre los Actos Administrativos y los Contratos de la Administración Pública en la jurisprudencia venezolana. **13**, (2001), 69-84.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle, CHIRINOS PORTILLO, Loiralith Margarita y SOTO HERNÁNDEZ, María Eugenia
- Reserva Legal Nacional en sentido estricto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, **21**, (2010), 125-139
- TORREALBA SANTIAGO, José Miguel.
- La cláusula constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela. **25**, (2014), 199-217.
- URBINA MENDOZA, Emilio José.
- Derecho, Constitución y cambio social en América Latina. **13**, (2001), 155-190
- USECHE DIAZ, Luis Enrique.
- La participación ciudadana en el Derecho Constitucional Latinoamericano. **7**, (1995), 183-230.

- VANOSI, Jorge R.
- El Parlamento como eje del consenso democrático. **3**, (1993), 41-49.
- VARGAS LEAL, Luis.
- Régimen jurídico del servicio universal de telecomunicaciones. **14**, (2002), 203-231.
- VIELMA, César.
- La crisis del Sistema de Justicia venezolano y su repercusión en el desenvolvimiento de la economía. **18**, (2006), 25-52.
- VIGNOLO CUEVA Orlando.
- El legislador y el nuevo régimen de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal peruano, **22**, (2011), 93-112. Aspectos generales de la expropiación forzosa peruana. **23**, (2012), 153-166
- VILLASMIL, Fernando.
- El Proceso Laboral hoy. **3**, (1993), 35-40.
- VILLEGAS MORENO, José Luis.
- Aproximación crítica a la ejecución del acto administrativo inquilinario. **4**, (1993), 129-136.
 - La tutela jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos. Una aproximación. **5-6**, (1994), 100-110.
- La ejecución forzosa por el autor de los actos administrativos. **10**, (1998), 241-252.
 - Aproximación crítica a la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 279-290
 - Doscientos años de Municipalismo: la influencia del modelo municipal de la Constitución de Cádiz de 1812. Su evolución en el municipio venezolano. **24**, (2013), 139-152.
 - Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales. Referencia al ordenamiento venezolano. **25**, (2014), 219-229.
- VIVAS FRANCO, Carmen Zenaida.
- Límite de la subrogación en el contrato de seguros. **14**, (2002), 129-141.
- ZAMBRANO VELASCO, Luis Eduardo
- Los Cabildos: célula fundamental de la sociedad colonial y núcleo del proceso independentista en América, **21**, (2010), 187-215
 - Territorio de Venezuela: 1810. **23**, (2012), 65-101.
- ZAS JIMENEZ, Andrea.
- La protección del consumidor de tarjetas de pago en el derecho internacional privado español y comunitario. **10**, (1998), 111-136.

LEGISLACIÓN

II.1. Nacional

Decretos

- Decreto Presidencial N° 241.
5-6, (1994), 207-207
- Decreto Presidencial N° 242.
5-6, (1994), 207-207
- Decreto Presidencial N° 285.
5-6, (1994), 208-208

- Decreto Presidencial N° 301.
5-6, (1994), 209-209
- Decreto Presidencial N° 383.
5-6, (1994), 210-213
- Decreto Presidencial N° 4923, 23 de octubre de 2006. Fundación Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. **18**, (2006), 259-262.

Leyes

- Ley sobre Prácticas Desleales del Comercio Internacional.
1, (1992), 57-70. 18/06/92.
- Ley Protección al Consumidor.
2, (1992), 78-102. 20.02.92.
- Ley de Libertad provisional bajo fianza.
2, (1992), 103-108. 09/12/92.
- Ley de Privatización.
3, (1993), 71-77. 10/03/92
- Ley Penal del Ambiente.
3, (1993), 57-68. 02/01/92.
- Ley sobre Protección a la privacidad de las comunicaciones.
3, (1993), 69-70. 16/02/91.
- Ley sobre el periodo de los Poderes Públicos de los Estados.
4, (1993), 155-155. 28/04/89.
- Ley sobre Elección y remoción de los Gobernadores del Estado.
4, (1993), 151-154. 13/04/89.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.
4, (1993), 156-163. 20/12/89.
- Reglamento Parcial N° 1.
4, (1993), 164-170. 18/11/93.
- Reglamento Parcial N° 2.
4, (1993), 171-175. 22.07.93.
- Reglamento Parcial N° 3.
4, (1993), 176-179. 12/08/93.
- Reglamento Parcial N° 4.
4, (1993), 180-182. 19/08/93.
- Reglamento Parcial N° 5.
4, (1993), 183-185. 02/09/93.
- Reglamento Parcial N° 6.
4, (1993), 186-190. 22/12/93.
- Reglamento Parcial N° 7.
4, (1993), 191-200. 30/09/93.
- Reglamento Parcial N° 8.
4, (1993), 201-202. 07/10/93.
- Reglamento Parcial N° 9.
4, (1993), 203-213. 07/01/94.
- Ley de Residuos y Desechos Sólidos
16-17, (2004-2005), 163-182. 21/10/2004
- Ley Orgánica del Poder Público Nacional
16-17, (2004-2005), 183-250. 17/05/2005
- Ley de los Consejos Comunales.
18, (2006), 217-228. 7/4/2006

- Ley Orgánica del Ambiente. **18**, (2006), 229-258. 22/12/2006.
- Ley del Distrito Capital. **20**, (2009), 219-225. 7/4/2009

- Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo sobre cuidado integral de los hijos de los trabajadores.
2, (1992), 109-114. 26/08/92.

II.2. Estadal

- Constitución del Estado Táchira.
2, (1992), 115-142. 15/04/93.
- Constitución del Estado Táchira.
13, (2001), 311-390

Leyes

- Ley de Licitaciones del Estado Táchira.
3, (1993), 81-91. 22/03/93.
- Ley de Administración del Estado.
4, (1993), 214-237. 14/09/93.
- Ley de Organización, Recaudación, Control y Administración del Ramo del Papel Sellado.
4, (1993), 238-240. 02/01/93.
- Ley de División Político-Territorial del Estado Táchira.
5-6, (1994), 214-264. 22/11/94
- Ley que crea el Instituto Autónomo de Asesoría para el Desarrollo Local del Estado Táchira.
5-6, (1994), 265-271. 17/12/93.
- Ley que crea la Corporación Tachirense de Turismo.
7, (1995), 237-248. 14/12/94.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Instituto de Beneficiencia Pública y Bienestar Social del Estado Táchira.
7, (1995), 249-250. 21/09/95.
- Ley que crea el Instituto de Beneficiencia Pública y Bienestar Social Estado Táchira.
7, (1995), 251-260. 21/09/95
- Ley para la Promoción, Coordinación y Fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnología del Estado Táchira.
7, (1995), 261-266. 15/11/94.
- Ley de Vialidad Agrícola del Estado Táchira.
7, (1995), 267-274. 19/12/95.

- Ley de Conservación, Administración y Aprovechamiento de la Vialidad del Estado Táchira.
8, (1996), 275-285. 08/08/96.
- Ley Especial que crea el Instituto autónomo de vialidad del Estado Táchira "I.V.T."
8, (1996), 286-293.
- Ley de Seguridad y Orden Público del Estado Táchira.
8, (1996), 294-319.
- Ley que crea el Instituto Autónomo "Fondo para el Desarrollo Agrario del Estado Táchira".
9, (1997), 235-248.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado Táchira.
9, (1997), 249-276.
- Ley del Deporte del Estado Táchira.
9, (1997), 277-292.
- Decreto del Alcalde del Municipio San Cristóbal, N° 13/96.
8, (1996), 347-348

Ordenanzas

- Ordenanza sobre Propaganda Comercial e Industrial (Municipio San Cristóbal, Estado Táchira). 1, (1992), 71-82
- Ordenanza sobre terrenos municipales (Mcpio San Cristóbal).
2, (1992), 115-142
- Ordenanza del Instituto Autónomo Municipal "Feria Internacional de San Sebastián" (Municipio San Cristóbal).
2, (1992), 143-152
- Ordenanza de estímulo al pago del Impuesto Inmobiliario.
3, (1993), 92-93
- Ordenanza sobre Terrenos Municipales.
3, (1993), 94-110
- Ordenanza sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.
4, (1993), 241-246
- Ordenanza sobre Patente e Impuestos de Industria, Comercio, Servicios e índole similar del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira.
5-6, (1994), 272-301
- Ordenanza sobre Espectáculos Taurinos.
5-6, (1994), 302-314
- Ordenanza sobre patente de vehículos.
8, (1996), 324-336.
- Ordenanza sobre creación de la policía de circulación vial.
8, (1996), 337-343.
- Ordenanza sobre Certificación de Solvencia Municipal.
9, (1997), 293-298.
- Ordenanza sobre juegos y apuestas lícitas.
9, (1997), 299-316.
- Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos.
9, (1997), 317-331
- Ordenanza sobre comercio y servicios realizados dentro del sector ferial durante el mes de enero de cada año.
9, (1997), 333-344.
- Ordenanza sobre prevención y lucha contra siniestros y demás calamidades públicas.

II.3. Municipal

Acuerdos

- Acuerdo sobre Desafectación de Terrenos Ejidos. (Municipio San Cristóbal, Estado Táchira).
1, (1992), 83-84

Decretos del Alcalde

- Sobre Mercados Mayoristas de San Cristóbal.
7, (1995), 275-276
- Sobre la Feria Dominical del Buhonero.
7, (1995), 277-278
- Sobre Paseo Artesanal San Cristóbal.
7, (1995), 279-280
- Sobre Zonas de Alto Riesgo de Habitabilidad.
7, (1995), 281-282
- Sobre Requisitos para Regulación de Alquileres.
7, (1995), 283-284
- Sobre Contribuyentes Morosos en el Pago del Impuesto de Industria y Comercio.
7, (1995), 285-290
- Decreto del Alcalde del Municipio San Cristóbal N° 7/96.
8, (1996), 344-346.

- 10**, (1998), 263-292.
 Ordenanza del Instituto Autónomo de
 Policía de Seguridad Ciudadana y Vial
 del Municipio San Cristóbal.
13, (2001) 391-397
 Ordenanza sobre aseo urbano y
 domiciliario. Concejo Municipal de
 San Cristóbal.
14, (2002), 247-265
 Ordenanza sobre Protección Ambiental.
 Concejo Municipal de San Cristóbal.
15, (2003), 265-275

- Ordenanza sobre Registro Civil del
 Municipio San Cristóbal
16-17, 2004-2005), 251-262
 Ordenanza sobre Tenencia, Control, Re-
 gistro y Protección de animales.
19, (2008), 145-154

Reglamentos

- Reglamento para el concurso, selección
 y designación del Contralor Mu-
 nicipal.
8, (1996), 320-323.

JURISPRUDENCIA

Comentarios

AZARA HERNANDEZ, Julio.

- Comentario Jurisprudencial. El
 Derecho a la carrera judicial
 (Comentario a la sentencia de la
 Corte Suprema de Justicia de 08-
 12-1993). **4**, (1993), 272-280.
- Comentario Jurisprudencial. El
 Derecho a la libertad de comercio
 (Comentario a la sentencia de la
 Corte Suprema de Justicia en Sala
 Plena del 18 de octubre de 1994).
5-6, (1994), 336-346.
- Comentario Jurisprudencial. El
 Derecho a la Intimidad (Comen-
 tario a la Sentencia de la Corte
 Suprema de Justicia en la Sala
 Político-Administrativa de 15-10-
 95). **7**, (1995), 323-331
- Comentario Jurisprudencial. Nuli-
 dad del artículo 22 de la Ley Orgá-
 nica de Amparo sobre Derechos y
 Garantías Constitucionales. (Co-
 mentario a la Sentencia de la Corte
 Suprema de Justicia de 21-05-
 1993). **8**, (1996), 405-414.
- Comentario Jurisprudencial. Nuli-
 dad de la Ley de Vagos y Malean-
 tes (Comentario a la Sentencia de
 la Corte Suprema de Justicia de 06-
 11-1997). **9**, (1997), 369-377.
- Comentario Jurisprudencial. Cer-
 tificados de nacimiento. Madres
 extranjeras indocumentadas.
 (Comentario a la sentencia de la
 Corte Suprema de Justicia de 12-
 08-1998). **10**, (1998)
- Comentario Jurisprudencial.
 Decreto de fecha de 25 de agosto
 de 1999, emanado de la Asamblea
 Nacional Constituyente, que
 contiene la regulación de las
 funciones del Poder Legislativo.
 (Comentario a la Sentencia de la
 Corte Suprema de Justicia en
 pleno de fecha 14 de octubre de
 1999) **11**, (1999), 391-402.
- Comentario Jurisprudencial. Com-
 petencia para conocer de las
 Acciones de Inconstitucionalidad.
 (Comentario a la Sentencias
 del Tribunal Supremo de Justicia
 en Sala Constitucional de fechas
 27 de enero y 04 de abril de 2000)
12, (2000), 489-494
- Comentario Jurisprudencial. Con-
 flicto de Autoridades. (Decisión
 de la Sala Político-Administrativa
 del Tribunal Supremo de Justicia,
 en relación con el conflicto de
 autoridades derivado del desa-
 cuerdo surgido entre el Consejo
 Legislativo del Estado Táchira y
 la Contraloría General del Estado,

- de fecha diecinueve (19) de julio del año dos mil uno) **13**, (2001), 569-573
- Comentario Jurisprudencial - Vacaciones Judiciales. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción de Nulidad que, por razones de Inconstitucionalidad, interpuso el Abogado Jesús Salvador Rendón Carrillo, contra la disposición establecida en el Artículo 201 del Código de Procedimiento Civil, contenido en la Ley de Reforma Parcial de dicho Texto Legislativo, Publicado en la Gaceta Oficial N° 34.522, del 2 de Agosto de 1990; y, contra la Resolución N° 53, del 3 de Febrero de 1976, dictada por el entonces Consejo de La Judicatura, referida a las “Vacaciones Judiciales”; Ponente: ANTONIO JOSE GARCIA GARCIA, Exp. N°: 2000-1281, sentencia N° 1264, publicada en fecha once de junio del año dos mil dos). **14**, (2002), 483-489.
 - Comentario Jurisprudencial - Derecho a la Salud. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción de Amparo Constitucional que interpusieron los abogados José Agustín Catalá y Carlos Natera, con el carácter de apoderados judiciales de la Federación Médica Venezolana, “(...) en defensa de los derechos e intereses difusos de la sociedad generalmente considerada, y en particular del gremio médico (...)”, contra la “conducta omisiva” de la Ministra de Salud y Desarrollo Social y el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; Ponente: ANTONIO JOSE GARCIA GARCIA, Exp. N°: 02-2167, sentencia N° 1002, publicada en fecha veintiséis de mayo del año dos mil cuatro). **15**, (2003), 517-527
 - Comentario Jurisprudencial. Federación Venezolana de Fútbol. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Revisión Constitucional, interpuesta por los Abogados Ricardo Baroni Uzcátegui y José Eladio Quintero Martina, en representación de la Federación Venezolana de Fútbol contra la decisión dictada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en el expediente No. 05-000009; Ponente: Magistrado FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LOPEZ, Exp. N°: 05-0487, sentencia N°255, publicada en fecha quince de marzo del año dos mil cinco). **16-17**, (2004-2005), 265-270
 - Comentario Jurisprudencial. Interpretación del Artículo 77 de la Constitución Venezolana. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Interpretación del artículo 77 de la Constitución venezolana, interpuesta por los Abogados Andrés Felipe González Uribe, en representación de la ciudadana Carmela Mampieri Giuliani, Ponente: Magistrado JESUS EDUARDO CABRERA ROMERO, Exp. N°: 04-3301, sentencia N° 1682, publicada en fecha quince de julio del año dos mil cinco). **16-17**, (2004-2005), 271-275
 - Comentario Jurisprudencial. Artículo 39 de la Ley de Registro Público y del Notariado. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción de Amparo Constitucional interpuesta por HELMER ALBERTO GÁMEZ NAVARRO y otros miembros de la Junta Directiva del CENTRO CLÍNICO SAN CRISTÓBAL C.A. contra la omisión del Registro

- Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, Ponente: Magistrado CARMEN ZULETA DE MERCHANTAN, Exp. N°: 06-1118, sentencia N° 2421, publicada en fecha dieciocho de diciembre del año dos mil seis), **18**, (2006), 265-270.
- Comentario Jurisprudencial. *Recurso de interpretación (Acción Innominada de Control de la Constitucionalidad), de la Decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 01 de septiembre de 2011*. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción innominada de control de la constitucionalidad interpuesta por Carlos Escarra Malave, en su carácter de Procurador General de la República y otros miembros de la Procuraduría General de la República contra la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de fecha 01 de septiembre de 2011, en el caso de Leopoldo López Mendoza contra el Estado Venezolano, Ponente: Magistrado ARCADIO DELGADO ROSALES, Exp. N°: 11-1130, sentencia N° 1547, publicada en fecha diecisiete de octubre del año dos mil once). **24**, (2013), 155-176
- BLANCO GUZMÁN, Armando Luis.
- Comentario Jurisprudencial. Análisis del criterio establecido por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en la Sentencia N° 1.216 del 26 de junio de 2001 (Caso: **Porfirio Ruíz Leandres y otros**), reiterado entre otras oportunidades el 18 de abril de 2007, en la Decisión N° 536 (Caso: **Eddy Alberto Galbán**), a la luz de los principios de publicidad normativa y seguridad jurídica, como valores esenciales del Estado Constitucional de Derecho. **19**, (2008), 157-176
- Comentario Jurisprudencial. Análisis de los Derechos Fundamentales a la luz de lo establecido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la Sentencia N° 992 del 27 de junio de 2008 (Caso: **Sindicato Profesional de Trabajadores Bolivarianos de la Pesca, sus similares y conexos del Estado Zulia**). **20**, (2009), 229-240
- BREWER CARIAS, Allan R.
- Comentario Jurisprudencial. La Anulación de las Elecciones de Gobernadores de diciembre de 1992 en los Estados Barinas y Sucre (comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 30-03-93). **3**, (1993), 336-346
- CHAVERO GAZDIK, Rafael J.
- Otro gran paso hacia el exterminio. Adiós “Tarjetas Banvenez”. (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 25 de mayo de 1999). **11**, (1999), 403-417.
- GONZÁLEZ DE HOPKINS, Alcira María.
- Comentario Crítico a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, sobre la nulidad parcial por inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios. **1**, (1992), 127-136
- LEAÑEZ, Federico.
- Comentario Jurisprudencial. Relaciones entre los Gobernadores y las Asambleas Legislativas en materia presupuestaria. **2**, (1992), 193-220.
- MEJÍA BETANCOURT, José Armando.
- Comentario Jurisprudencial. *La nueva naturaleza jurídica del*

aporte del Banavih. (Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Expediente n° 11-1279). **23**, (2012), 201-207.

- La inconstitucionalidad del Recurso Especial de Jurisdicción previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Comentario a la sentencia n° 281 de 30/04/2014 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.* **25**, (2014), 245-249.

ROJAS PÉREZ, Manuel

- Los requisitos básicos de la evaluación de los funcionarios públicos (Notas sobre la sentencia 1442 del 12 de agosto de 2009 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo), **21**, (2010), 233-236

SOTO MONTIEL, Miguel.

- Las competencias regulatorias del poder público Nacional no incluyen “per se” la potestad tributaria en perjuicio de los municipios. (Comentario a la Sentencia del Juzgado Superior Octavo en lo Contencioso-Tributario de fecha 20.10.00. **12**, (2000), 495-498

VILLEGAS MORENO, José Luis.

- Los Espectáculos Taurinos como Patrimonio Cultural: una aproximación a su configuración en la doctrina del Tribunal Constitucional del Perú. (Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú de 13 de abril de 2005 recaída en el expediente N° 0042-2004, y de 19 de abril de 2011 recaída en el expediente N° 00017-2010), **22**, (2011), 229-236

Selección

A.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Acto Administrativo

Constantino Méndez y otros Vs. Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 22-12-97. J.A. 0132. **10**, (1998), 301

Inversora 4382 C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 06-11-96. J.A. 0086. **8**, (1996), 361

Manuel Augusto Da Silva Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 29-01-96. J.A. 0095. **8**, (1996), 368

Actos de Efectos Temporales

Domus S.R.L. Vs. Celso Alonso López. 22-12-93. J.A. 0056, **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 261

Admisión de Pruebas

Alfacar C.A. Vs. Asociación Civil Mini-centro Las Cabañas. 22-07-92. J.A. 0018. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 167

Loffand Brothers de Venezuela vs Alcalde Municipio Tulio Febre Cordero del Estado Mérida. 03-06-92. J.A. 004. **1**, (Enero-Junio, 1992), 89

Agotamiento vía Administrativa

Lucía del Socorro Vs. Concejo Municipal de Barinas. 17-12-96. J.A. 0084, **8**, (1996), 360

Nelson Amador Sánchez Zambrano Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Barinas. 20-12-95. J.A. 0072. **7**, (1995), 304

Omaira Camacho Vs. Municipio Cárdenal Quintero. 28-05-93. J.A. 0045. **3**, (Enero-Junio, 1993), 128

Omar Ulises Arévalo Vs. Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 17-12-97. J.A. 0129. **10**, (1998), 298

Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0124. **10**, (1998), 292.

Antecedentes Administrativos

José Contreras Vs. Municipalidad de Libertador. 19-01-93. J.A. 0036. **3**, (Enero-Junio, 1993), 122

Apelación

Arturo Contreras Suárez Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-09-2000. J.A. 0269. **13**, (2001), 455

Balmore Quiroz Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 05-06-92. J.A. 001. **1**, (Enero-Junio, 1992), 87.

Carmen Sofía Aldana de Peñuela Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 20-03-98. J.A. 0138. **10**, (1998), 326

Gladys Josefina Quintero Vs. Juzgado del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 17-03-98. J.A. 0139. **10**, (1998), 326

Apertura de Pruebas

Joyería Ginebra C.A. Vs. Resarco S.R.L. 27-01-94. J.A. 0061. **5-6**, (1994), 321

Apertura del Procedimiento Administrativo

Wilhelm Alfieri Casanova Cacique Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 03-07-2000. J.A. 0280. **13**, (2001), 475

Ausencia de Base Legal

Dilcia C. Albornoz Vs. Alcaldía del Municipio Caracciolo Parra y Olmedo del Estado Mérida. 19-11-92. J.A. 0022. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 178

Ausencia de Legitimación

Francisco Guerrero Morales Vs. Síndico Procurador Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 22-10-2001 J.A. 0319. **14**, (2002), 389

Auto de Admisión

Juvenal Zambrano Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 05-05-93. J.A. 0043. **3**, (Enero-Junio, 1993), 127

Autoridades Municipales

José Alberto Cárdenas López Vs. Concejo Municipal del Municipio San Cristóbal. 23-10-95. J.A. 0074. **7**, (1995), 305

Baja del Funcionario

Orlando Graterol Azuaje Vs. Comandante General de la Policía del Estado Barinas. 30-07-98. J.A. 0152. **10**, (1998), 370

Caducidad

Antonietta Aranguren Vs. Alcaldía Municipio Rojas del Estado Barinas. 08-05-92. J.A. 002. **1**, (Enero-Junio, 1992), 87

Omar I. Puccini Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 19-11-92. J.A. 0017. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 166

Oswaldo Castelli Vs. Alcaldía del Municipio Libertador. 12.02.93. J.A. 0031. **3**, (Enero-Junio, 1993), 117

Caducidad de la Acción

Ana Mayra Arellano Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 21.09.99. J.A. 0211. **12**, (2000), 431

Carga de la Prueba

Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0126. **10**, (1998), 294

Carrera Administrativa

Juan Luis Márquez Vs. Ejecutivo del Estado Mérida. 03-06-1999. J.A. 0194. **12**, (2000), 389

Carrera Administrativa Local

José Rodolfo Medina Anteliz Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Táchira. 08-06-99. J.A. 0195. **12**, (2000), 390

Carrera Docente

Gladis Elena Moros Velandria Vs. Junta Calificadora de la Dirección de Educación de la Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 08-07-2003. J.A. 0344. **15**, (2003), 346

Cartel de Emplazamiento

Haydee Zulay Roa V. Vs. Alcaldía del Municipio Uribante del Estado Táchira. 08-01-97. J.A. 117. **9**, (1997), 349

Ofelia Vargas Hernández Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 07-10-96. J.A. 0087. **8**, (1996), 362

Competencia

Asociación Civil de Mataderos del Estado Táchira Vs. Jefe de los servicios de higiene de los alimentos del Minis-

- terios de Salud y Desarrollo Social. 19-10-2000. J.A. 0250. **13**, (2001), 433
- Cleovaldo Useche y otros Vs. Gobernación del Estado Táchira. 31-03-2000. J.A. 0224. **12**, (2000), 459
- Dexi del Carmen Valbuena Quiñónez Vs. Director del Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 09-08-2000. J.A. 0261. **13**, (2001), 447
- Edgar Gregorio Corrales González Vs. Ministerio de Agricultura y Cría. 22-09-2000. J.A. 0258. **13**, (2001), 444
- Competencia del Tribunal**
- Alcaldía del Municipio Barinas Vs. Inspectoría del Trabajo del Estado Barinas. 21-10-93. J.A. 0052. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 259
- Asociación de Estacionamientos del Estado Mérida Vs. Cámara del Municipio Libertador (Estado Mérida). 17-09-93. J.A. 0051. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 258.
- Empresa Mercantil Frigorífico Barinas, S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. J.A. 0112. **8**, (1996), 379
- Héctor J. Domínguez Vs. Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 22-05-92. J.A. 014. **1**, (Enero-Junio, 1992), 101
- Jesús Orlando Rangel Vs. Jefe General de la División de Personal del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial. 18-12-96. J.A. 0081. **8**, (1996), 358
- Jesús R. Ramos Vs. Municipio Páez del Estado Apure. 15-07-92. J.A. 0021. **2**, Julio-Diciembre, 1992), 171
- Jonny Castillo y otros Vs. Gobernador del Estado Táchira y el Director de Seguridad y Orden Público de la Gobernación del Estado Táchira. 25-03-96. J.A. 0094. **8**, (1996), 367
- José Andrés Briceño Vs. Concejo Municipal de Libertador Estado Barinas. 22-04-96. J.A. 0103. **8**, (1996), 371
- José Jesús Montilla Vs. Ejecutivo del Estado Táchira. 26-03-96. J.A. 0116. **8**, (1996), 385
- Cómputo de los Lapsos**
- José Abundio Castillo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 29-01-96. J.A. 0093. **8**, (1996), 367
- Concesiones Transporte Urbano**
- Auto Express, C.A. Vs. Alcaldía de San Cristóbal del Estado Táchira. 21-03-2000 J.A. 0236. **12**, (2000), 482
- Concursos**
- Oswaldo Ely Viáfara Rey Vs. Dirección Regional del Sistema Nacional del Estado Barinas. 05-08-1999. J.A. 0203. **12**, (2000), 414
- Concurso de Oposición**
- Miriam Rojo Manrique de Arámbulo Vs. Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, 22-07-2003. J.A. 0345. **15**, (2003), 348
- Condenatorias en Costas**
- Eutemio de Jesús Medina More Vs. Gobernación del Estado Mérida. 03-10-2000. J.A. 0255. **13**, (2001), 441
- Iván Alberto Massini Pérez Vs. Alcalde del Municipio Libertador del Estado Mérida. 29-09-2000. J.A. 0268. **13**, (2001), 454
- Consignación del cartel**
- Gonzalo Arciniegas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 15-12-96. J.A. 0111. **8**, (1996), 378
- Consignación del Cartel de Emplazamiento**
- Romano Mezzanotte y Otros Vs. Bachir S. Kwaman. 13-07-94. J.A. 0058. **5-6**, (1994), 319
- Construcciones**
- Wilhelm Alfieri Casanova Cacique Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 11-08-2000. J.A. 0278. **13**, (2001), 469
- Contencioso Electoral**
- Homero Izarra Avendaño, Edgar Toussaint Hernández y Alejandro Carrillo Vs. Junta Electoral Municipal de Sucre del Estado Mérida. 14-08-96. J.A. 0088. **8**, (1996), 363
- José E. Ramírez y otros Vs. De las elecciones para concejales y Alcaldes del

- Municipio García de Hevia del Estado Táchira. 03-02-2000. J.A. 0228. **12**, (2000), 467
- Juan Pedro Díaz Briceño Vs. Consejo Supremo Electoral. 25-07-97. J.A. 0121. **9**, (1997), 352
- Juan P. Díaz Vs. Concejo Supremo Electoral. 25-01-2000. J.A. 0233. **12**, (2000), 477
- Lany F. Ramírez Vs. Elecciones del Municipio Pedro María Ureña. 07-02-2000. J.A. 0229. **12**, (2000), 472
- Contencioso Funcional**
- Pedro Rafael Medina Vs. Gobernación del Estado Barinas. 21-04-97. J.A. 0119. **9**, (1997), 350
- Rafael Angel Altuve Guzmán Vs. Corporación Merideña de Turismo. 21-07-97. J.A. 0120. **9**, (1997), 351
- Contencioso Funcionarial**
- Alexy Arciniegas Vs. Gobernación del Estado Táchira. 14-03-2000. J.A. 0223. **12**, (2000), 455
- Edgar Orlando Gutiérrez Vs. Gobernador del Estado Mérida. 04-03-96. J.A. 0107. **8**, (1996), 374
- Ender José Sanabria Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Táchira. 12-12-96. J.A. 0082. **8**, (1996), 359
- Franck G. Moreno Vs. Dirección de Educación del Estado Táchira. 26-01-2000. J.A. 0235. **12**, (2000), 480
- Guillermo Enrique Vs. Alcalde del Municipio Autónomo Barinas. 05-10-95. J.A. 0109. **8**, (1996), 376
- José L. Moncada Vs. Gobernación del Estado Táchira. 17-03-2000. J.A. 0225. **12**, (2000), 459
- Luz María Díaz Vs. Gobernación del Estado Barinas. 02-07-97. J.A. 0122. **10**, (1998), 291
- María Eugenia Sánchez Silva Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 20-04-1999. J.A. 0183. **11**, (1999), 370
- Rogelio Cortéz y otros Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 25-01-2000. J.A. 0231. **12**, (2000), 475
- Rosalía Quiñones y otros Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 22-03-1999. J.A. 0180. **11**, (1999), 361
- Esther Sánchez Zerpa Vs. Directora Ejecutiva de Personal del Estado Mérida. 18-09-2000. J.A. 0270. **13**, (2001), 456
- Contencioso Inquilinario**
- Alberto Gaitx Vendrell Vs. Ma. Cristina Gelvez. 26-06-96. J.A. 0104. **8**, (1996), 372
- Andrés Zabala Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 30-08-96. J.A. 0091. **8**, (1996), 366
- Blanca Esperanza Méndez Monsalve y otros Vs. Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 19-12-97. J.A. 0131. **10**, (1998), 300
- Carmen Rosa Zambrano Vs. División de Inquilinato del Municipio San Cristóbal. 31-07-96. J.A. 0090. **8**, (1996), 365
- Nelson L. Rosales Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 03-07-96. J.A. 0092. **8**, (1996), 366
- Pedro Apolinar Rojas Vs. Fortunato Puli-do. 01-08-96. J.A. 0089. **8**, (1996), 364
- Contralores Interinos**
- Sonia T. Moreno Vs. Gobernación del Estado Mérida. 17-04-2000. J.A. 0227. **12**, (2000), 465
- Contralores Municipales**
- Ana Ildiko Casanova R. Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-07-1999. J.A. 0201. **12**, (2000), 407
- Contrato de Arrendamiento**
- Abigaíl del Carmen Vizcaya Vs. Cámara Municipal del Municipio Barinas. 22-12-1998. J.A. 0177. **11**, (1999), 352
- Contratos Administrativos**
- Isabel Faría Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 12-04-93. J.A. 0038. **3**, (Enero-Junio, 1993), 123
- Costas Procesales**
- Asociación Civil de Conductores “Vencedores del Llano” Vs. Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 18-12-97. J.A. 0130. **10**, (1998), 299

Daños Morales

- Alisona Uzcátegui Guillen Vs. Asociación Cooperativa Mixta “Santiago Apóstol S.R.L.”. 12-12-2000. J.A. 0238. **13**, (2001), 414
- Rómulo Antonio Cárdenas y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-2000. J.A. 0272. **13**, (2001), 459

Daños y Perjuicios

- Luis Palma Avila Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Bolívar del Estado Barinas, 04-11-2003. J.A. 0326. **15**, (2003), 302

Derecho a la Defensa

- Asociación Civil Alameda Vs. Alcalde del Municipio Junín del Estado Táchira, 02-06-2003. J.A. 0332. **15**, (2003), 319
- Asociación Venezolana de la Iglesia “Jesucristo de los Santos de los Ultimos Días ” Vs. Directora de Planificación Urbana e Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 21-11-2001 J.A. 0298. **14**, (2002), 310
- Damaris Carrero Hernández Vs. Inspección del Trabajo del Estado Táchira, 23-01-2003. J.A. 0324. **15**, (2003), 296
- Elody Hernández Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 06-03-92. J.A. 009. **1**, (Enero-Junio, 1992), 92
- Rómulo Antonio Bastidas Vs. Asamblea Legislativa del estado Mérida. 29-04-96. J.A. 0108. **8**, (1996), 376
- Sady Rincón y Wilfredo Colmenares Vs. Gobernación del Estado Táchira. 30-07-92. J.A. 0021. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 171

Derecho de Preferencia

- Colegio Los Pirineos Don Bosco Vs. IUJEL. 13-08-93. J.A. 0048. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 254
- Hugo Mora Rico Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 13-08-98. J.A. 0142. **10**, (1998), 332
- Jesús Prato de Lima Vs. Diocelina de Di Donato. 25-02-93. J.A. 0033. **3**, (Enero-Junio, 1993), 119

- José Jaimes Vs. Massimo Fazzolari. 20-04-92. J.A. 012. **1**, (Enero-Junio, 1992), 98
- José Sánchez Vs. Jorge Luis Carrillo. 04-05-93. J.A. 0042. **3**, (Enero-Junio, 1993), 126

- Rigoberto Carreño y otros Vs. Zheila Bautista. 11.08.93. J.A. 0060. **5-6**, (1994), 320

Derechos Subjetivos

- José Onésimo Salas Vs. Departamento de Ingeniería del Municipio San Cristóbal. 22-02-96. J.A. 0100. **8**, (1996), 370

Desafectación de Terrenos

- Ganica Vs. Concejo Municipal de San Cristóbal. 05-03-93. J.A. 0039. **3**, (Enero-Junio, 1993), 124

Desalojo

- José Nabor Gómez Vs. Férida Montes A. 08-08-94. J.A. 0063. **5-6**, (1994), 323
- Leopoldo Rojas Vs. Cámara del Municipio San Cristóbal. 10-02-94. J.A. 0062. **5-6**, (1994), 322
- Margarita Rojas Vs. Hildebrando Galvis. 07-02-95. J.A. 0076. **7**, (1995), 307
- Michele Muscaneri Vs. Kassem Hamseh. 21-12-92. J.A. 0029. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 180
- Hanni Hatem y otros Vs. Pepeganga C.A. 13-08-93. J.A. 0049. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 256

Desistimiento

- Acutranspet Vs. Directora de Hacienda del Municipio San Cristóbal. 16-12-96. J.A. 0080. **8**, (1996), 358
- Ana María Estévez Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 31-01-92. J.A. 005. **1**, (Enero-Junio, 1992), 90
- Colegio de Licenciados en Enfermería del Estado Mérida Vs. Director General de la Corporación de Salud del Estado Mérida. 31-05-2000. J.A. 0284. **13**, (2001), 487
- Colegio Los Pirineos Don Bosco Vs. Instituto Universitario Jesús Enrique Lossada. 13-07-92. J.A. 0015. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 165

- Inmobiliaria San Cristóbal Vs. Boris R. Patermina. 28-02-94. J.A. 0057. **5-6**, (1994), 319
- Ivanosky Duarte F. Vs. Dirección de Ingeniería del Municipio San Cristóbal. 16-01-96. J.A. 0106. **8**, (1996), 373
- Jesús Uzcátegui Vs. Municipalidad de Cárdenas del Estado Táchira. 26-02-92. J.A. 007. **1**, (Enero-Junio, 1992), 91
- Joyería Ginebra Vs. Resarco, S.A. 06-08-96. J.A. 0102. **8**, (1996), 370
- Juan J. Borrero Vs. Alberto Castillo. 02-02-93. J.A. 0030. **3**, (Enero-Junio, 1993), 117
- Luis H. Pinzón Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 07-10-93. J.A. 0047. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 253
- Marta C. Manrique Vs. Municipalidad de Cárdenas del Estado Táchira. 26-02-92. J.A. 006. **1**, (Enero-Junio, 1992), 90
- Rafael Humberto Miliari Rojas Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 26-09-95. J.A. 0078. **7**, (1995), 308
- Reinaldo Valero Vs. Bernabé Rodríguez. J.A. 0016. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 166
- Marco Antonio Valero Romo Vs. Contraloría General del Estado Mérida. 16-10-2000. J.A. 0274. **13**, (2001), 462
- Morelia Coromoto Matera (v) de Barrientos Vs. Departamento de Sucesiones Región Los Andes Administración de Rentas. 17-11-2000. J.A. 0241. **13**, (2001), 420
- Pietro Cafaro Vs. Ramona del Carmen Gil y otros. 27-10-93. J.A. 0046. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 253
- Desistimiento del Recurso**
- Pablo Antonio Paolini Ramirez Vs. Ejecutivo del Estado Táchira, 13-01-2003. J.A. 0323. **15**, (2003), 295
- Desistimiento en Segunda Instancia**
- Amanta Levazo de Vivas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 14-04-2000. J.A. 0288. **13**, (2001), 491
- Ejecución de sentencia**
- Amador Castillo Silva Vs. Gobernación del Estado Barinas. 16-06-2000. J.A. 0290. **13**, (2001), 495
- Empleados Municipales**
- José Alfonso Briceño Daza Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 07-04-1999 J.A. 0182. **11**, (1999), 368
- Expedientes Administrativos**
- Beatriz Briceño y otros Vs. Dirección de Educación del Estado Barinas. 22-02-1999. J.A. 0191. **11**, (1999), 380
- Enrique G. Melgarejo Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 14-07-1999. J.A. 0199. **12**, (2000), 396
- Jesús A. Betancourt Peñaloza Vs. Concejo Municipal del Municipio Zea del Estado Mérida. 14-08-98. J.A. 0146. **10**, (1998), 350
- Omar Eulises Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas, 25-06-2003. J.A. 0336. **15**, (2003), 329
- Wolfgang Alfredo Pulido Vs. Alcalde del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 28-05-98. J.A. 0148. **10**, (1998), 357
- Expulsión**
- Andrés Bello Suárez Vs. Comandancia General de la policía del Estado Barinas. 20-10-1999. J.A. 0221. **12**, (2000), 450
- Falta de motivación**
- William Orlando Jara Vs. Gobernador del Estado Barinas. 31-01-96. J.A. 0099. **8**, (1996), 369
- Función Pública**
- Alfredo Sevilla Vs. Gobernación del Estado Barinas, 27-06-2003. J.A. 0338. **15**, (2003), 335
- Ana Ysabel Zambrano Morales Vs. Gobernación del Estado Táchira. 13-08-2001 J.A. 0312. **14**, (2002), 361
- Aura Magdalena Vivas Zambrano Vs. Alcaldía del Municipio Guásimos del Estado Táchira, 27-06-2003. J.A. 0363. **15**, (2003), 397
- Carlos Enrique Bastidas Moreno Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal

- del Estado Táchira, 11-09-2003. J.A. 0353. **15**, (2003), 374
- Carlos Luis Araque Barilla Vs. Instituto Autónomo Municipal de la Vivienda popular (IMVIP), 15-07-2003. J.A. 0357. **15**, (2003), 387
- Carmen Amanda Sandía de Gómez Vs. Secretaría General de Gobierno y Dirección de Recursos Humanos del Ejecutivo del Estado Táchira. 08-08-2001 J.A. 0315. **14**, (2002), 380
- Carmen Janeth Ramírez Pérez Vs. Directora de Recursos Humanos de la Gobernación del Estado Táchira, 09-07-2003. J.A. 0358. **15**, (2003), 389
- Ciro Alfonso García Silva y otro Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 21-05-2003. J.A. 0328. **15**, (2003), 306
- Ciro José Duran Avendaño Vs. Hospital Central de San Cristóbal, 30-07-2003. J.A. 0364. **15**, (2003), 398
- Clemencia Mejías Díaz Vs. Alcaldía del Municipio Obispos del Estado Barinas, 08-10-2003. J.A. 0366. **15**, (2003), 403
- Cleofelina Velazco de Rivas Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 12-12-2001 J.A. 0308. **14**, (2002), 345
- Cristóbal Parra Vs. Contraloría General del Estado Barinas, 19-06-2003. J.A. 0335. **15**, (2003), 328
- Delma del Socorro Peñaloza Contreras y otros Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Rómulo Costa del Estado Táchira, 19-11-2003. J.A. 0367. **15**, (2003), 405
- Elody Hernández Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo del Estado Barinas, 05-05-2003. J.A. 0362. **15**, (2003), 394
- Freddy Prato Rincón Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal Estado Táchira, 30-07-2003. J.A. 0347. **15**, (2003), 353
- Gabriela Helena Herrera Fernández Vs. Gobernación del Estado Mérida, 23-01-2003. J.A. 0356. **15**, (2003), 386
- Geraldo Antonio Molina Molina Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida, 02-06-2003. J.A. 0361. **15**, (2003), 393
- Gustavo Chacón Zambrano y otros Vs. Municipio Guásimos del Estado Táchira, 24-11-2003. J.A. 0368. **15**, (2003), 408
- Idaly Romero y otros Vs. Gobernación del Estado Mérida, 14-08-2003. J.A. 0349. **15**, (2003), 357
- Javier Elías Araque y otros Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 18-12-2001 J.A. 0304. **14**, (2002), 334
- Jesús Eduardo Paredes Lobo Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 04-06-2003. J.A. 0333. **15**, (2003), 323
- Jesús A. Gary Galiano Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 13-08-2001 J.A. 0311. **14**, (2002), 358
- José Diomiro Moncada Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 13-12-2001 J.A. 0307. **14**, (2002), 343
- José Jacinto Guevara Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Táchira. 21-11-2001 J.A. 0297. **14**, (2002), 308
- José Ramón Panza Ostos Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 02-08-2001 J.A. 0317. **14**, (2002), 384
- José Reinaldo Rodríguez Ramírez Vs. Gobernación del Estado Táchira, 01-09-2003. J.A. 0351. **15**, (2003), 365
- Juan Carlos Quijada Rosas Vs. Contraloría del Estado Barinas. 09-08-2001 J.A. 0314. **14**, (2002), 376
- Julio César Pérez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 26-08-2003. J.A. 0354. **15**, (2003), 376
- Julio Rene Peña Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 08-08-2001 J.A. 0316. **14**, (2002), 383
- Luis Antonio Castillo Silva Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 08-07-2003. J.A. 0343. **15**, (2003), 344
- Luis Arnoldo Moreno Varela Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 10-09-2003. J.A. 0365. **15**, (2003), 401
- Luis Julio Gutiérrez Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 02-06-2003. J.A. 0331. **15**, (2003), 316

- Manis Mirilla Moreno Duarte Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas, 04-07-2003. J.A. 0340. **15**, (2003), 339
- Miguel Aponte Carruido Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas, 04-07-2003. J.A. 0341. **15**, (2003), 341
- Milagros Andreu Suárez Vs. Presidente del Instituto Autónomo de Vialidad del Estado Táchira, 28-05-2003. J.A. 0330. **15**, (2003), 314
- Mireya del Pilar Briceño Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas. 15-10-2001 J.A. 0320. **14**, (2002), 392
- Neli Salcedo de Rangel Vs. Gobernación del Estado Mérida, 14-08-2003. J.A. 0355. **15**, (2003), 381
- Nelly del Carmen Arellano Moreno Vs. Gobernación del Estado Táchira. 13-08-2001 J.A. 0313. **14**, (2002), 369
- Nery Beatriz Buenazo de Moreno Vs. Instituto Autónomo de Vialidad del Estado Táchira, 02-09-2003. J.A. 0352. **15**, (2003), 371
- Nury Aminta Urbina Bustos Vs. Procuradora General del Estado Táchira, 16-06-2003. J.A. 0359. **15**, (2003), 390
- Ramón Puentes Puentes Vs. Dirección de Recursos Humanos y Secretaria General de Gobierno de la Gobernación del Estado Táchira y Gobernador del Estado Táchira. 17-12-2001 J.A. 0305. **14**, (2002), 336
- Richard Alberto García Torres Vs. Contraloría General del Estado Táchira y Gobernación del Estado Táchira, 30-07-2003. J.A. 0348. **15**, (2003), 354
- Roda Hilda Sulbaran Vs. Corporación Merideña de Turismo, 19-02-2003. J.A. 0322. **15**, (2003), 293
- Victor Julio Mora Peña Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 13-12-2001 J.A. 0306. **14**, (2002), 342
- Yajaira Josefina García Hidalgo Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas, 10-06-2003. J.A. 0360. **15**, (2003), 391
- Zuleima del Carmen Colmenares Vs. Consejo Legislativo del Estado Barinas, 30-07-2003. J.A. 0346. **15**, (2003), 349
- Función Pública Estadal**
- Adelis Toro Moreno Vs. Gobernación del Estado Táchira. 22-09-2000. J.A. 0257. **13**, (2001), 436
- Arelys Yudizay Mora Varillas y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-2000. J.A. 0276. **13**, (2001), 465
- Francisca Zoraida Parra Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 13-11-2000. J.A. 0244. **13**, (2001), 423
- Hugo Benito Labrador Pernía Vs. Comandancia General de la Policía del Estado Mérida. 11-08-2000. J.A. 0259. **13**, (2001), 445
- Ilda Rosa Guerra de Useche Vs. Instituto Autónomo Fondo para el desarrollo agrario del Estado Táchira. 19-10-2000. J.A. 0249. **13**, (2001), 432
- Lix Morelia Vitoria Vs. Director Presidente del Instituto de Deportes del Estado Mérida. 16-10-2000. J.A. 0253. **13**, (2001), 436
- Margarita Medina y otros Vs. Presidente de la Corporación de Salud del Estado Táchira. 19-10-2000. J.A. 0248. **13**, (2001), 430
- María Aurelia Moreno Salcedo Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 14-11-2000. J.A. 0243. **13**, (2001), 422
- Nilcia Yamilet Alvarado Flores Vs. Contralor General del Estado Barinas. 14-08-2000. J.A. 0273. **13**, (2001), 461
- Rafael Alberto Fuentes Rodríguez Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 08-11-2000. J.A. 0245. **13**, (2001), 425
- Rafael Angel Benavides Vs. Hidrosuroeste. 03-07-2000. J.A. 0279. **13**, (2001), 472
- Rosa Margarita Rivas Paredes Vs. Contralor General del Estado Barinas. 14-08-2000. J.A. 0262. **13**, (2001), 448
- Rosa Otilia Boada Vs. Gobernador del Estado Táchira. 04-10-2000. J.A. 0281. **13**, (2001), 479

- Sindico Único de empleados públicos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos e Instituto Autónomos del Estado Táchira SUEPET Vs. Gobernación del Estado Táchira. 06-11-2000. J.A. 0246. **13**, (2001), 427
- Walter Rodríguez Vs. Gobernación del Estado Táchira. 17-10-2000. J.A. 0252. **13**, (2001), 434
- Yimy Rincón y otros Vs. Gobernador del Estado Mérida. 14-08-2000. J.A. 0282. **13**, (2001), 484
- Función Pública Local**
- Freddy Alberto Mora Bastidas Vs. Director de Indeportes. 04-12-2000. J.A. 0240. **13**, (2001), 417
- Ofelia Vargas Hernández Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 21-09-2000. J.A. 0267. **13**, (2001), 454
- Funcionarial**
- Renato Rafael Estévez Quiñónez Vs. Alcaldía del Municipio Barinas del Estado Barinas. 26-11-2001 J.A. 0293. **14**, (2002), 280
- Richard Domingo Ramírez Peña Vs. Alcaldía del Municipio Barinas del Estado Barinas. 28-11-2001 J.A. 0291. **14**, (2002), 277
- Víctor José Palencia García Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 26-11-2001. J.A.0292. **14**, (2002), 278
- Funcionario Estadal**
- Pablo Emilio Barrientos Guerra Vs. Director de Educación del Estado Táchira. 23-09-1999. J.A. 0216. **12**, (2000), 442
- Funcionario Regional**
- María Teresa Malvacias Vs. Contraloría General del estado Mérida. 19-03-96. J.A. 0105. **8**, (1996), 372
- Funcionarios Destituídos**
- Lesbia Silvana Ramírez de Jaimes Vs. Director de Educación del Estado. 04-02-98. J.A. 0137. **10**, (1998), 322
- Funcionarios Locales**
- Alcides José Cabrera Perdomo Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 13-08-1999. J.A. 0210. **12**, (2000), 430
- Dora Emma Gómez Rosales y otros Vs. Ejecutivo del Estado Mérida. 21-07-1999. J.A. 0200. **12**, (2000), 398
- Franklin Pérez Vs. Alcaldía de Obispos del Estado Barinas. 08-02-2000. J.A. 0232. **12**, (2000), 476
- Luz Dary Suárez de Méndez Vs. Alcalde del Municipio García de Hevíá del Estado Táchira. 05-08-1999. J.A. 0205. **12**, (2000), 418
- Nidalia Peña de Uzcátegui Vs. Director de Educación del Estado Mérida. 12-08-1999. J.A. 0208. **12**, (2000), 424
- Zahy Mariela Mora de Navas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 07-10-1999. J.A. 0219. **12**, (2000), 446
- Funcionarios Municipales**
- Gregorio Vicente Azuaje Mejías Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas. 29-11-95. J.A. 0070. **7**, (1995), 303
- Isabel Teresa Quintero Araque Vs. Dirección de Personal de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-12-95. J.A. 0069. **7**, (1995), 301
- Leandro Antonio Alvarado Vs. Contralor General del Estado Mérida. 19-10-95. J.A. 0071. **7**, (1995), 304
- Funcionarios Policiales**
- Gerson Antonio Marciani Castro Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 18-10-2000. J.A. 0251. **13**, (2001), 433
- Inadmisibilidad**
- Lola Marina Medina R. Vs. Presidente de la Junta Parroquial San Joaquin de Navay del Municipio Libertador del Estado Táchira. 22-09-1999. J.A. 0213. **12**, (2000), 435
- Improcedente el Recurso**
- Carlos Mario Fernández Merino Vs. Municipalidad de Obispos del Estado Barinas, 14-11-2003. J.A. 0327. **15**, (2003), 305
- María Esperanza Rojas de Zambrano Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 30-07-2003. J.A. 0342. **15**, (2003), 343

Incompetencia

Luis Humberto González Trejo Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 18-09-2000. J.A. 0271. **13**, (2001), 457

Incompetencia de la Autoridad

Dulce Monagas de Fermín Vs. Contraloría General del Estado Mérida. 19-06-92. J.A. 010. **1**, (Enero-Junio), 1992), 93

Informes

Administradora Bantrab S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar. 17-03-93. J.A. 0040. **3**, (Enero-Junio, 1993), 125

Inmotivación

Eutimio Medina Moreno Vs. Gobernación del Estado Mérida. 07-08-97. J.A. 0123. **10**, (1998), 292

Inmotivación del Acto

Angelo Labriola Vs. Municipio Autónomo Barinas. 18-12-92. J.A. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 174

Inquilinario

Alberto Gaitx Vendrel Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 20-05-1999. J.A. 0189. **11**, (1999), 377

Alix Orozco Morett y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 02-10-2000. J.A. 0275. **13**, (2001), 463

Almacenes Tambi, S.R.L. Vs. Concejo Municipal de San Cristóbal. 20-05-1999. J.A. 0188. **11**, (1999), 376

Carmen Rosa Zambrano Pernía Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 05-05-1999. J.A. 0185. **11**, (1999), 371

Claudia Herrera de Azpurua Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 01-02-1999. J.A. 0179. **11**, (1999), 360

Diomira Valcanez Vs. Municipio Barinas del Estado Barinas. 30-10-1998. J.A. 0170. **11**, (1999), 328

Eloy Santiago Bolívar Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 20-03-98. J.A. 0144. **10**, (1998), 346

Emilda Rosa Gutiérrez Vs. Erwin Salas Valery. 08-06-1999. J.A. 0197. **12**, (2000), 394

Erika Marquina Lushsinger Vs. Alcaldía del Municipio Tovar del Estado Mérida. 25-05-1999. J.A. 0190. **11**, (1999), 379

Francesco Balsamo Digirolomo Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 14-08-98. J.A. 0145. **10**, (1998), 347

Homero Gilberto Briceño Vs. Municipio San Cristóbal. 21-12-1998. J.A. 0176. **11**, (1999), 351

Inmobiliaria Quinbenu S.R.L. Vs. Dirección de Inquilinato de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 22-04-98. J.A. 0151. **10**, (1998), 368

Inversiones Esthergu, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 26.10.1998. J.A. 0168. **11**, (1999), 325

Inversiones Málaga, S.R.L. Vs. Municipio Libertador del Estado Mérida. 11-11-1999. J.A. 0192. **11**, (1999), 388

Isaac Rosales y otros Vs. Inversiones El Yuma, C.A. 22-09-1999. 0220. **12**, (1999), 448

Ismenia de Osuna y otros Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 12-07-1999. J.A. 0198. **12**, (1999), 395

Libio José Mendoza M. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 22-09-1999. J.A. 0214. **12**, (1999), 436.

Resarco, C.A. Vs. Rex. 25-04-1999. J.A. 0184. **11**, (1999), 371

Taide Mireli de Chirinos Vs. Municipio Barinas del Estado Barinas. 26-10-1998. J.A. 0169. **11**, (1999), 326

Interadministrativo

Gobernador del Estado Mérida Vs. Asamblea Legislativa del Estado Mérida. 03-10-2000. J.A. 0254. **13**, (2001), 440

Interesados

Dalberto Leal González Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 22-05-2003. J.A. 0329. **15**, (2003), 310

Jubilación

Martín Alfonso Dávila Olivares Vs. Consejo Legislativo del Estado Barinas. 21-11-2001 J.A. 0299. **14**, (2002), 312

Jubilaciones y Pensiones

Abel Santos Stella y otros Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 23-10-2000. J.A. 0247. **13**, (2001), 428

Instituto Social del Legislador Tachirense Asociación Civil IPSOLET Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 03-07-2000. J.A. 0289. **13**, (2001), 492

Legitimación

Amador Castillo Silva Vs. Gobernador del Estado Barinas. 05-10-1998 J.A. 0175. **11**, (1999), 350

Medida Cautelar

Asociación Civil Única de transportistas del Estado Táchira Vs. Dirección de Hacienda de la Alcaldía de San Cristóbal. 07-11-96. J.A. 0114. **8**, (1996), 382

Felicienne Lafont Vs. Concejo Municipal de Barinas. 11.11.96. J.A. 0085. **8**, (1996), 361

Funcionarios al Servicio de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas Vs. Gobernación del Estado Mérida. 29-01-96. J.A. 0113. **8**, (1996), 381

Video Game Technology de Venezuela C.A. Vs. Alcalde del Municipio Obispos del Estado Barinas. 01-10-96. J.A. 0110. **8**, (1996), 377

Memoria y Cuenta Alcaldes

Gerson Ramírez Vs. Concejo Municipal del Municipio Panamericano. 29-01-93. J.A. 0037. **3**, (Enero-Junio, 1993), 123

Nombramiento Contralor Municipal

Ramón Ignacio Parra Rincón Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 19-06-2003. J.A. 0334. **15**, (2003), 327

Nombramiento de autoridades estatales

Luis Velázquez Alvaray Vs. Comisión Legislativa del Estado Mérida. 22-06-2000. J.A. 0266. **13**, (2001), 453

Notificación

Jesús Enrique Carreño Escobar Vs. Cámara del Municipio Barinas. 09-08-1999. J.A. 0206. **12**, (2000), 420

Notificación Actos

Balmore Quiroz Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 22-05-92. J.A. 011. **1**, (Enero-Junio, 1992), 96

Inversiones Rancho Addi y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal (Estado Táchira). 22-12-93. J.A. 0055. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 261

Notificación del Procurador

José Leonardo Moncada sayazo Vs. Gobernación del Estado Táchira. 29-06-2000. J.A. 0265. **13**, (2001), 452

Nulidad

José Rojo Montilla Vs. ExGobernador del Estado Barinas Ciudadano Gerar Cartay. 19-03-96. J.A. 0101. **8**, (1996), 370

Nulidad Absoluta

César Alberto Duque Duque Vs. Contralor Municipal interino del Municipio San Cristóbal. 23-03-1999. J.A. 0181. **11**, (1999), 366

Empresa Estructura Apebet Compañía Anónima (Pebetca) Vs. Cámara Municipal del Municipio Autónomo Barinas. 22-01-98. J.A. 0134. **10**, (1998), 304

Inversiones Bacara C.A. Vs. Alcalde del Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 01-06-98. J.A. 0150. **10**, (1998), 364

Shir Oswaldo Avila Valero Vs. Contralor Municipal del Municipio Alberto Adriani del Estado Mérida. 30-07-98. J.A. 0133. **10**, (1998), 302

Nulidad de Absoluta Acto Administrativo

Promotora Los Muros Vs. MARNR, Región Mérida. 05-08-94. J.A. 0065. **5-6**, (1994), 325

Nulidad Relativa

Felicienne Lafont de Bedos Vs. Cámara Municipal del Municipio Barinas. 18-11-1998 J.A. 0174. **11**, (1999), 374

Ordenación Urbanística

César Oscar Galvis y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 06-08-2003. J.A. 0350. **15**, (2003), 361

José J. Zambrano Vs. Cámara del Municipio San Cristóbal. 10-02-94. J.A. 0064. **5-6**, (1994), 324

Lucía del Socorro Avendaño Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 06-05-1999. J.A. 0187. **11**, (1999), 374

Omar E. Arévalo Vs. Síndico Procurador del Municipio Autónomo del Estado Barinas. 29-11-95. J.A. 0079. **7**, (1995), 309

Patente de Industria y Comercio

Agroindustria y Cordillera Vs. Alcaldía de Independencia del Estado Táchira. 16-02-2000. J.A. 0234. **12**, (2000), 478

Agroisleña, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Pueblo Llano del Estado Mérida. 02-11-1998. J.A. 0171. **11**, (1999), 329

Perención

Emérita Guerrero Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 21-05-92. J.A. 003. **1**, (Enero-Junio, 1992), 88

Noel J. Guerra Vs. Inversiones Valero, C.A. 31-05-94. J.A. 0059. **5-6**, (1994), 320

Perención de la Instancia

Gerardo Ortiz Rey Vs. Resolución dictada por el Alcalde del Municipio Autónomo San Cristóbal del Estado Táchira. 12-12-2000. J.A. 0239. **13**, (2001), 416

Miriam Ynes Blanco Machado Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 15-11-2000. J.A. 0242. **13**, (2001), 421

Cosme Damian Molina Guillen Vs. Concejo Municipal del Municipio Tovar del Estado Mérida. 11-05-2000. J.A. 0286. **13**, (2001), 489

Permisología Municipal

Estación de Servicio Adonay Parra, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 08-06-1999. J.A. 0196. **12**, (2000), 393

Potestad Revocatoria

Anselmo Ramos López Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 09-01-98. J.A. 0135. **10**, (1998), 310

Potestad Sancionadora

Sonia Teresa Moreno Guía Vs. Directora de Administración de Personal del Estado Mérida. 17-04-2000. J.A. 0287. **13**, (2001), 490

Prescripción Adquisitiva

Inversiones Rancho Addi (Inradica) Vs. Municipio San Cristóbal. 26-07-1999. J.A. 0202. **12**, (2000), 409

Pretensión contra conductas omisivas

Ana Angola de Altuve y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-10-2001. J.A. 0318. **14**, (2002), 387

Pretensión de Abstención

“Estación de Servicio La Serranía C.A.” Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 10-12-2001. J.A. 0309. **14**, (2002), 346

Presupuesto Municipal

Rafael Sánchez Vs. Alcalde del Municipio Sosa del Estado Barinas. 07-06-95. J.A. 0075. **7**, (1995), 306

Principio de la Legalidad

Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0125. **10**, (1998), 293

Procedimiento

Soraya Emperatriz Rodríguez Sanguinetti Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 21-09-1999. J.A. 0212. **12**, (2000), 432

Procedimiento disciplinario

Sileny del Carmen Quintero Cerrada y Richard Alexander Uzcátegui Maldonado Vs. Comandancia General de Policía del Estado Mérida. 20-11-2001. J.A. 0301. **14**, (2002), 318

Procedimiento Inquilinario

Arminda Rosa Valero Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 19-12-95. J.A. 0073. **7**, (1995), 305

Procedimiento licitatorio

Constructora Hebermol, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-11-2001. J.A. 0296. **14**, (2002), 294

Procedimiento sancionatorio

Pablo José Rosales Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 22-11-2001 J.A. 0294. **14**, (2002), 281

Publicación del Cartel

Gaetano Del Rosso Fallacara Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo de Barinas. 21-12-95. J.A. 0068, **7**, (1995), 299

Recuperación de Ejidos

Ismael Gómez Valderrama Vs. Concejo Municipal del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 29-09-1999. J.A. 0218. **12**, (2000), 445

Recurso de Abstención

Cilia del Carmen Mora Urbina Vs. Cámara del Municipio Barinas. 11-08-1999. J.A. 0207. **12**, (2000), 421

Ramón Adolfo Falcón Zamora Vs. Gobernación del Estado Barinas, 03-06-2003. J.A. 0325. **15**, (2003), 300

Recurso de Carencia

Bertha Rosa Perdomo Vs. Municipio Barinas. 21-01-1999 J.A. 0178. **11**, (1999), 355

Oscar Rondón Gómez Vs. Instituto del Deporte Tachirense. 11-08-2000. J.A. 0277. **13**, (2001), 467

Recurso de Hecho

Hildebrando Galvis Vs. Margarita Rojas. 04-06-93. J.A. 0041. **3**, (Enero-Junio, 1993), 125

Recurso de Reconsideración

José Mena Páez Vs. Gobernador del Estado Barinas. 26-01-96. J.A. 0096. **8**, (1996), 368

Reducción de Lapsos

Universidad Católica del Táchira Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 09-10-92. J.A. 0020. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 170

Reducción de Lapsos procesales

Isabel T. Quintero Vs. Alcaldía del Municipio Libertador (Edo. Mérida). 11-11-93. J.A. 0054. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 260

Reducción de Personal

Enrique José Barone Miliana Vs. Director general del Instituto del Deporte del

Estado Mérida. 05-08-1999. J.A. 0204. **12**, (2000), 415

Milda Ortiz de Cambera Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 06-05-1999. J.A. 0186. **11**, (1999), 372

Reestructuración Administrativa

José Alberto Salcedo Vs. Contraloría General del Estado Barinas, 01-06-2003. J.A. 0339. **15**, (2003), 337

Sindicato Único de Trabajadores Legislativos del Estado Táchira (SUTLETA) Vs. Comisión Legislativa del Estado Táchira. 20-11-2001 J.A. 0300. **14**, (2002), 316

Regulación

Alfacar C.A. Vs. Minicentro Las Cabañas S.C. 20-09-93. J.A. 0050. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 256

Edinson del Cristo Vanegas Vs. Sucesión Molina. 20-02-92. J.A. 013. **1**, (Enero-Junio, 1992), 99

María Filippis Vs. Alcaldía del Municipio Libertador. 18-02-93. J.A. 0032. **3**, (Enero-Junio, 1993), 118

Reintegro por sobrealquiler

Aura Ramírez Vs. Cámara de la Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-98. J.A. 0141. **10**, (1998), 331

Remisión del Exp. Administrativo

Samuel Darío Reyna Vs. Municipio Autónomo Ezequiel Zamora del Estado Táchira. 03-11-97. J.A. 0127. **10**, (1998), 296

Remoción de Funcionario

Edixon Elberto Olano Vs. Cámara Municipal Tulio Febres Cordero Estado Mérida. 25-10-95, J.A. 0077. **7**, (1995), 308

Remoción de Personal

Carlos Guedez y otros Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 12-11-1998 J.A. 0173. **11**, (1999), 345

Requisito de Admisibilidad

Asociación Civil Unica de Transportistas del Estado Mérida Vs. Dirección de Hacienda del Municipio San Cristóbal. 29-01-96. J.A. 0115. **8**, (1996), 383

- Asociación Civil Unica de Transportistas de Pescado del Estado Táchira (ACUTRANSPET) Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 04-03-97. J.A. 0118. **9**, (1997), 350
- Responsabilidad Administrativa**
- Construcciones Civiles Eléctricas y Forestales C.A. (COCIEFO C.A.) Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 19-11-2001 J.A. 0302. **14**, (2002), 321
- Antonio de Nicolo Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 18-12-2001. J.A. 0303. **14**, (2002), 327
- Responsabilidad extracontractual**
- Marisol Cenci Entralgo Vs. Gobernación del Estado Táchira. 05-12-2001 J.A. 0321. **14**, (2002), 397
- Retiro del funcionario**
- Gladys Coromoto Hernández Sánchez Vs. Director de Recursos Humanos de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 28-05-98. J.A. 0147. **10**, (1998), 354
- Rosa Lodato Capeto Vs. Contraloría del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 03-11-1998. J.A. 0172. **11**, (1999), 336
- Rosa Nelda Torres Marquina Vs. Contralor Municipal del Municipio Alberto Adriani de El Vigía Estado Mérida. 02-06-98. J.A. 0149. **10**, (1998), 361
- Revocatoria de auto**
- Alix Zamira Hernández Vs. Wolfan Angulo. 25-09-2000. J.A. 0256. **13**, (2001), 442
- Revocatoria de patente de industria y comercio**
- Video Game Technology de Venezuela C.A. Vs. Alcalde del Municipio Obispos del Estado Barinas. 06-08-98. J.A. 0140. **10**, (1998), 328
- Sanciones Administrativas**
- Fundatachira Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 26-01-98. J.A. 0136. **10**, (1998), 319
- Nilka R. Zuñiga Castillo Vs. Director Subregional del Sistema Nacional del Estado Barinas y Jefe de Oficina de Personal Regional del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. 28-09-1999. J.A. 0217. **12**, (2000), 444
- Rodolfo Alfonso Rincón Ramírez (Fundatachira) Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 15-07-98. J.A. 0143. **10**, (1998), 335
- Ramón Arturo Gómez Anzoátegui Vs. Contraloría General del Estado Mérida. 31-07-2000. J.A. 0264. **13**, (2001), 451
- Servicios Públicos domiciliarios**
- Empresas Aqualba 2000 e Insalba C.A Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 13-08-2001 J.A. 0310. **14**, (2002), 348
- Síndicos Municipales**
- Síndico Procurador Municipal Vs. Cámara Municipal del Municipio Michelena del Estado Táchira. 20-10-1999. J.A. 0222. **12**, (2000), 542
- Suspensión de Efectos**
- Asociación Venezolana de la iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos días Vs. Directora del Planificación Urbana de Ingeniería Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 07-08-2000. J.A. 0263. **13**, (2001), 449
- Daniel José Corona Vs. Contraloría del Estado Barinas. 26-05-2000. J.A. 0285. **13**, (2001), 489
- Gladys Elena Moros Velandría y otros Vs. Junta Calificadora del Municipio San Cristóbal. 11-08-2000. J.A. 0260. **13**, (2001), 446
- José Zambrano Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 30-03-93. J.A. 0035. **3**, (Enero-Junio), 122
- María Coco de Lemus Vs. Haydeé Betancourt. 05-04-93. J.A. 0034. **3**, (Enero-Junio), 121
- Omaira Camacho y otros Vs. Municipio Cardenal Quintero del Estado Mérida. 27-03-92. J.A. 008. **1**, (Enero-Junio, 1992), 91
- Picadora Litoral C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador (Estado Mérida). 11-11-93. J.A. 0053. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 260

Universidad Católica del Táchira Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 06-08-92. J.A. 0019. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 169

Sindicatos SUOETA y SOBETA Vs. Contraloría del Estado Táchira. 21-06-2000. J.A. 0283. **13**, (2001), 486

Terrenos Municipales

Tamacil Abu Zeinuddin Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 22-03-2000. J.A. 0226. **12**, (2000), 463

Transporte Público Urbano

A.C. Línea por puesto Circunvalación La Fría Vs. Alcaldía del Municipio García de Hevia. 19-01-2000. J.A. 0230. **12**, (2000), 474

Tributario Municipal

Administradora BANTRAB, S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 13-13-95. J.A. 0067. **7**, (1995), 298

Sociedad Mercantil Anónima Pavimentadora Life, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio García de Hevia. 27-03-95. J.A. 0066. **7**, (1995), 297

Tributos Locales

Cristo H. León vs. Municipalidad de Sucre, Estado Mérida. 06-10-92. J.A. 0025. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 175

DOSA S.A. Vs. Municipalidad de Sucre, Estado Mérida. J.A. 0026. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 177.

Felipe Spataro Vs. Municipalidad de San Cristóbal, Estado Táchira. 22-10-92. J.A. 0027. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 178

Loffland Brothers de Venezuela Vs. Municipalidad Tulio Febres Cordero del Estado Mérida. 06-12-92. J.A. 0028. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 179

Milaca Vs. Alcaldía del Municipio García de Hevia. 12-05-93. J.A. 0044. **3**, (Enero-Junio, 1993), 127

Universidades

Leyda Labrador Vs. Postgrado Pediatría-ULA. 10-11-1999. J.A. 0193. **11**, (1999), 389

Urbanismo

Alejandro Chacón Camacho y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 15-12-2000. J.A. 0237. **13**, (2001), 413

Nancy Nayibe Galvis Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-09-1999. J.A. 0215. **12**, (2000), 439

Rómulo Antonio Cárdenas y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-2000. J.A. 0272. **13**, (2001), 459

Sociedad Mercantil Julieta C.A. Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 26-06-2003. J.A. 0337. **15**, (2003), 332

Usurpación de Funciones

Universidad Católica del Táchira Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 22-12-92. J.A. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 174

Vía Administrativa

Carmen García de Vela Vs. Municipio García de Hevia del Estado Mérida. 02-04-96. J.A. 0098. **8**, (1996), 369

Pablo José Rosales Vs. Gobernación del Estado Barinas. 26-01-96. J.A. 0097. **8**, (1996), 369

Vía de Hecho

Luis María Niño Vs. Concejo Municipal del Municipio Ezequiel Zamora. 13-08-1999. J.A. 0209. **12**, (2000), 427

Vicio de Procedimiento

Fundación para el Desarrollo del Estado Táchira (Fundatáchira) Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 20-12-96. J.A. 0083. **8**, (1996), 360

Vicios de nulidad absoluta

José Leonardo Moncada Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 22-11-2001. J.A. 0295. **14**, (2002), 286

Vicios Procesales

Héctor José González Sanoja y otros Vs. Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 17-12-97. J.A. 0128. **10**, (1998), 298

B.
Jurisdicción Constitucional
Acción de Amparo

Abandono de trámite

Franklin Ramón Unda Martínez y otros Vs: Asociación de Profesores de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" APUNELLEZ, 17-01-2003. J.C. 0344. **15**, (2003), 502

Admisibilidad

Asociación de Vecinos de la Urbanización La Mata Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 02-05-97. J.C. 0126. **9**, (1997), 362

Beatriz Briceño y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 08-07-97. J.C. 0130. **9**, (1997), 365

Amparo Autónomo

Angel Eduardo Valero y otros Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 02-03-98. J.C.0158. **10**, (1998), 406

María Auxiliadora Salas Rodríguez Vs. Concejo Municipal Andrés Bello del Estado Mérida. 18-03-95. J.C. 0075. **7**, (1993), 312

William Felipe Díaz Hernández Vs. Municipio Tulio Febres Cordero del Estado Mérida. 04-03-98. J.C. 0157. **10**, (1998), 404

Amparo Cautelar

Abigaíl del Carmen Vizcaya Vs. Municipio Barinas. 07-04-97. J.C. 0124. **9**, (1997), 361

Anibal Pérez y otros Vs. Comisión Electoral Nacional del Movimiento al Socialismo (Mas). 15-07-97. J.A. 0132. **9**, (1997), 367

Beatriz Briceño y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 08.07.97. J.C. 0133. **10**, (1998), 375

Comercial Mo-Ro Vs. Municipio Guásimos. 05-11-93. J.C. 0045. **3**, (Julio-Diciembre, 1993), 263

Livio Delgado G. Vs. Ambrosio Valdivieso y otros. 23-08-94. J.C. 0055. **5-6**, (1994), 326

Rosa Torres Marquina Vs. Contralor Interino del Municipio Alberto Adriani del Estado Táchira. 29-11-96. J.C. 0102. **8**, (1996), 394

TV Star Satellite C.A. Vs. Cámara Municipal de Barinas. 06-03-96. J.C. 0093. **8**, (1996), 390

Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (Unellez) Vs. Corporación de los Andes (Corpoandes). 10-06-97. J.A. 0128. **9**, (1997), 363

Amparo contra Actos normativos

Rosa Aida Vera y Otros Vs. Gobierno del Estado Barinas. 08-01-1997. J.C. 0115. **9**, (1997), 355

Amparo contra Amparo

Fundación para desarrollo comunal del Distrito Libertador Vs. Sentencia de Amparo dictada por el Tribunal Superior en lo Contencioso-Administrativo de la Región los Andes. 07-04-97. J.C. 0125, **9**, (1997), 362

Amparo contra decisiones judiciales

Bernardo Heriberto Barrios Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas. 28-09-2000. J.C. 0222. **13**, (2001), 512

Amparo contra Sentencia

Carmen Castillo Castro Vs. Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y del Trabajo del Estado Barinas. 14-03-96. J.C. 0091. **8**, (1996), 389

Carmen Kassen de Pérez Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Estabilidad Laboral del Estado Barinas. 02-04-96. J.C. 0090. **8**, (1996), 388

Amparo Incidental

Angel Eduardo Rivas y otros Vs. Contralor General del Estado Barinas. 01-07-96. J.C. 0110. **8**, (1996), 399

Amparo Interadministrativo

María Estrella Barrios Vs. Julio César Briceño. 22-08-95. J.C. 0073. **7**, (1995), 311

Amparo Preventivo

Angelo Labriola Vs. Municipio Autónomo Barinas. 14-02-92. J.C. 018. **1**, (Enero-Junio, 1992), 121

Amparo sobrevenido

Carlos Rojo Vs. Estación de Servicio La Marquesa, 08-07-2003. J.C. 0317. **15**, (2003), 453

Apoderados Judiciales

Fundación para el Desarrollo Comunal del Distrito Libertador del Estado Mérida (Fundame) Vs. Frigorífico Industrial de Mérida (Fimca). 07-08-98. J.C. 0138. **10**, (1998), 379

Ausencia de expediente administrativo

Pedro Ramón Unda y otros Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 18-12-2001 J.C. 0267 **14**, (2002), 438

Ausencia de procedimiento

Ana Zulia Zerpa La Cruz Vs. Alcalde del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 03-08-2001 J.C. 0280. **14**, (2002), 463

José Yovanny Rojas La Cruz Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 02-08-2001 J.C. 0281. **14**, (2002), 467

Ausencia de procedimiento en la remoción

Felipe Carvallo Vs. Contralora General del Estado Barinas. 22-08-2001 J.C. 0276 **14**, (2002), 455

Autoridad incompetente

Asociación de Ganaderos de Norte del Estado Táchira Vs. Servicio Autónomo de Sanidad Animal Táchira, Alcaldía del Municipio García de Hevia del Estado Táchira, Prefectura del Municipio García de Hevia y la Unión de Productores Agrícolas y Pecuarios de García de Hevia, 20-05-2003. J.C. 0302. **15**, (2003), 431

Caducidad

Oscar Alfonso Quiñones y otros Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Alberto Adriani del Estado Mérida. 15-07-97. J.C. 0143, **10**, (1998), 383

Carácter Extraordinario

Aristides Nava Ocando Vs. Compañía Anónima Hidrológica (Hidro-suroeste). 04-09-97. J.C. 0142. **10**, (1998), 382

Diego Rodríguez Díaz Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 08-04-96. J.C. 0097. **8**, (1996), 392

Frankly Antonio Prieto Vs. Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 15-05-97. J.C. 0127. **9**, (1997), 363

Gastón Gilberto Santander Casique Vs. Concejo Municipal del Municipio Junín del Estado Táchira. 23-09-98. J.C. 0165. **10**, (1998), 417

Moisés Schneiderman Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 09-10-97. J.C. 0146. **10**, (1998), 386

Omar E. Arévalo Vs. Julio Briceño. 29-06-94. J.C. 0066. **5-6**, (1994), 332

Rodolfo Alfonso Rincón Ramírez Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 29-09-98. J.C. 0164. **10**, (1998), 416

Yolanda Betancourt Vs. Corporación Merideña de Turismo (Cormetur). 05-01-96. J.C. 0087. **8**, (1996), 387

Carácter Restitutorio

Abogs. Juan Luis Márquez y Yesmy Colmenares Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 11-09-95. J.C. 0074. **7**, (1995), 311

Freddy A. Mora Bastidas Vs. Asdrúbal José Sánchez Urbina. 20-07-1999. J.C. 0201. **12**, (2000), 375

Horacio Conde Vs. Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social. 06-04-2000 J.C. 0207. **12**, (2000), 381

Lix Morelia Vilorio Vs. Instituto de Transporte del Estado Mérida. 10-08-1999. J.C. 0202. **12**, (2000), 376

Nelson Meza Pereira Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 02-04-96. J.C. 0096. **8**, (1996), 391

Carácter restitutorio de la acción

Alcalde del Municipio Cruz Paredes del Estado Barinas Vs. Numas Sarmiento

- Salazar y otros. 06-11-2001 J.C. 0262
14, (2002), 421
- Cesación de la violación denunciada**
- Antoliano Ramírez y Otros Vs. Consejo Directivo de Fundahosta y Director del Hospital General de Táriba. 23-08-2001 J.C. 0275. **14**, (2002), 455
- Competencia**
- Aitza Morelba Aguin Vs. Director Gerente del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario. 22-08-96. J.C. 0113. **8**, (1996), 402
- Benito Quintero Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 19-08-97. J.C. 0141. **10**, (1998), 381
- Clarissa Rodríguez Vs. Gobernación del Estado Barinas. 15-03-2000. J.C. 0212. **12**, (2000), 388
- Comisión Electoral Central Vs. UPEL. 04-07-96. J.C. 0109. **8**, (1996), 399
- Francesco Balsamo Vs. Alexi coromoto Torres Ulacio y otros. 09-01-97. J.C. 0117. **9**, (1997), 356
- José Adolfo Melgarejo Vs. Alcaldía del Municipio Cárdenas del Estado Táchira. 20-10-2000. J.C. 0213. **13**, (2001), 503
- José Armando Parada y otros Vs. Prefectura del Municipio pedro María Ureña. 03-03-1999. J.C. 0171. **11**, (1999), 303
- José D. Contreras Vs. Municipio Libertador. 21-12-93. J.C. 0046. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 264
- José E. González Mendoza Vs. Marnr-Barinas. 10-03-1999. J.C. 0172. **11**, (1999), 304
- Libia Pérez de Rísquez Vs. Director Hospital Militar de San Cristóbal. 06-07-93. J.C. 0047. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 265
- Luis María Mendoza Chacón Vs. Directivos del Sindicato de Trabajadores del Municipio Independencia del Estado Táchira (SUTRAMINET). 22-11-2000. J.C. 0239. **13**, (2001), 541
- Humberto José Isea Colmenares Vs. Nerio J. Hurtado. 26-06-95. J.C. 0077. **7**, (1995), 314
- Olivia Aragoza y María L. Hidalgo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 21-03-97. J.C. 0122. **9**, (1997), 359
- Oscar O. Zambrano C. Vs. Banco de Fomento Regional Los Andes. 23-11-1999. J.C. 0181. **11**, (1999), 316
- Paulo Emilio Uzcátegui Vs. Sindicatura Municipal del Estado Barinas. 28-03-96. J.C. 0095. **8**, (1996), 391
- Ricardo Rocha y otros Vs. Gobernador de Mérida. 01-08-96. J.C. 0108. **8**, (1996), 399
- Rubén D. Jiménez Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 12-11-92. J.C. 0033. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 192
- Yudith Newman de Mora Vs. Gobernación del Estado Mérida. 23-01-96. J.C. 0111. **8**, (1996), 400
- Competencia actos Inspectorías del Trabajo**
- Alis Suray Rojas y otros Vs. Sociedad Mercantil Invercampa S.A. 20-12-2001 J.C. 0266. **14**, (2002), 434
- Confrontación de Derechos**
- Presidenta y Secretario General de la Junta Directiva del Colegio de Médicos del estado Barinas Vs. Federación Médica Venezolana, 09-06-2003. J.C. 0309. **15**, (2003), 442
- Consulta**
- Carlos Contreras Jaimes Vs. Dirección Municipal de Transporte y Vialidad de San Cristóbal. 07-10-1998. J.C. 0154. **11**, (1999), 281
- Juan de la Cruz Toledo Vs. Dirsop de la Gobernación del Estado Barinas. 08-10-1998. J.C. 0156. **11**, (1999), 282
- Tulio García Torres Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Táchira. 08-01-1999. J.C. 0175. **11**, (1999), 308
- Contra Acto Administrativo**
- Producciones Hipi Tovar Vs. Ejecutivo Regional del Estado Mérida. 19-03-98. J.C. 0161. **10**, (1998), 410

Contralores Internos Gobernaciones

Nancy Ramírez Santander Vs. Gobernador del Estado Táchira. 13-10-1999. J.C. 0191. **12**, (2000), 358

Derecho a la Defensa

Abel Santos Stella y otros Vs. Instituto de Previsión Social del Legislador tachirense (I.P.S.L.E.T.) 06-09-1999. J.C. 0187. **12**, (2000), 351

Avícola Los Andes SRL. Vs. MARNR (Región Mérida). 24-11-91. J.C. 0020. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 182

José N. Rivas Vs. Municipio Santos Marquina del Estado Mérida. 24-03-92. J.C. 001. **1**, (Enero-Junio, 1992), 102

Olga Guillén Saavedra Vs. Universidad de Los Andes. 16-09-1999 J.C. 0195. **12**, (2000), 368

Rafael Valero y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 04-02-98. J.C. 0151. **10**, (1998), 390

Román Peña Vs. Comandante General de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas. 04-02-98. J.C. 0150. **10**, (1998), 388

Rosa Elena Martínez Velazco Vs. Sindicatura del Municipio Libertador del Estado Táchira. 22-12-2000. J.C. 0214. **13**, (2001), 504

Miriam Perdomo Pérez Vs. Oficina Nacional de Identificación del Estado Táchira. 19-12-2000. J.C. 0216. **13**, (2001), 506

Derecho a la defensa y debido proceso

Alcalde del Municipio Rojas del Estado Barinas Vs: Cámara Municipal, 29-01-2003. J.C. 0348. **15**, (2003), 505

Haydee Esperanza Quintero Delgado Vs: Coordinador de Postgrado de Puericultura y Pediatría del Hospital Dr. Luis Razetti del Estado Barinas, 22-01-2003. J.C. 0342 **15**, (2003), 498

Janeth del Valle Sulbarán Sánchez Vs. Alcalde y Síndico Procurador del Municipio Tovar del Estado Mérida, 07-04-2003. J.C. 0294. **15**, (2003), 416

Karele Violeta Abunassar Aponte Vs: Corporación Tachirense de Turismo

“Cotatur”, 08-01-2003. J.C. 0349. **15**, (2003), 507

Organización Comunitaria de Vivienda Santa Ana Norte del Estado Mérida Vs. Alcalde del Municipio Libertador del Estado Mérida, 04-06-2003. J.C. 0308. **15**, (2003), 441

Derecho a la Defensa y al Trabajo

Laura Pineda de Pineda Vs. Director Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Mérida y Corporación del Colegio de Farmacéuticos del Estado Mérida. 13-09-1999. J.C. 0196. **12**, (2000), 369

Derecho a la Educación

Ana Flor y otros Vs. Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes. 15-07-1999. J.C. 0203. **12**, (2000), 376

Derecho a la Estabilidad Laboral

Marina Bustamante y otros Vs: Rector de la Universidad Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora UNELLEZ, 17-02-2003. J.C. 0351. **15**, (2003), 509

Marina J. Márquez Vs. Gobernación del Estado Mérida (Dirección de Educación). 21-12-92. J.C. 0021. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 183

Derecho a la igualdad

Luis Enrique Fernández Sulbaran Vs. Presidente de la Junta Parroquial del Municipio Chiguara del Estado Mérida, 22-05-2003. J.C. 0305. **15**, (2003), 436

Derecho a la información personal

Daniel Suárez y otros Vs. Fiscal Séptimo del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, 03-07-2003. J.C. 0316. **15**, (2003), 452

Derecho a la Jubilación

Miguel Angel Hernández Vs. Fundación Agroalimentaria del Estado Táchira. 17-11-2000. J.C. 0240. **13**, (2001), 542

Derecho a la no discriminación

Rafael Moreno y otros Vs. Alcalde del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira y Concejales, 10-07-2003. J.C. 0319. **15**, (2003), 458

Derecho a la oportuna respuesta

Aliangel Margol Quintero Bello Vs. Director Regional de Salud Pública del Estado Barinas. 05-09-2000. J.C. 0235 **13**, (2001), 534

Derecho a la salud

Alcaldía Municipio Santos Marquina Vs. Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Mérida. 15-05-92. J.C. 005. **1**, (Enero-Junio, 1992), 106

Síndico del Municipio Libertador Vs. Alcaldía Municipio Sucre del Estado Mérida. 16-03-92. J.C. 004. **1**, (Enero-Junio, 1992), 107

Derecho a la vida, salud y dignidad humana

Mónica Nathaly Rivas Echeverría Vs. Universidad de los Andes (Rector), 02-04-2003. J.C. 0293. **15**, (2003), 414

Derecho al debido proceso

Aristides Contreras Palacios Vs. Dirección de Educación de la Gobernación del Estado Mérida. 30-11-2001 J.C. 0257 **14**, (2002), 415

Derecho al debido proceso y a la defensa

Jesús León Galán Gamboa Vs. Inspector del trabajo del Estado Táchira y Alcalde del Municipio Páez del Estado Apure. 27-11-2001. J.C. 0258. **14**, (2002), 416

José Julián Navas Vs. Alcalde del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 27-12-2001. J.C. 0263. **14**, (2002), 423

Julio Alexander Parra Maldonado Vs. Directora de Educación, Cultura y Deporte del Ejecutivo del Estado Mérida. 16-11-2001. J.C. 0261. **14**, (2002), 420

Manuel Erasmo Villamizar Medina Vs. Instituto Nacional de la Vivienda Gerencia Táchira. 13-08-2001. J.C. 0278. **14**, (2002), 460

Marilu Chacón de Pérez Vs. Director Médico del Hospital Central de San Cristóbal del Estado Táchira y otros. 20-12-2001. J.C. 0268. **14**, (2002), 440

Orlando Lemus Díaz Vs. Director Regional del Sistema Nacional de Salud del

Estado Táchira. 14-12-2001. J.C. 0269. **14**, (2002), 442

Samid Méndez Gómez Vs. Director de la zona Educativa del Estado Táchira, Jefe de Coordinación de Personal de la Zona Educativa Táchira, Directora del Grupo Escolar Juan Bautista García Roa. 20-11-2001. J.C. 0259. **14**, (2002), 416

William Enrique Daza Niño Vs. Gobernador del Estado Táchira. 20-12-2001. J.C. 0265. **14**, (2002), 427

Derecho al deporte y recreación

Fundación para el Desarrollo Deportivo Nobles de Zamora Vs. Instituto Autónomo Municipal del Deporte y Recreación Ezequiel Zamora Barinas, 20-10-2003. J.C. 0333. **15**, (2003), 484

Derecho al Honor y Reputación

Gladys Araujo Vs. Concejales del Municipio Libertador del Estado Mérida. 02-02-2000. J.C. 0208. **12**, (2000), 382

Néstor Atilano Sánchez Soto Vs. Dexi Coromoto González Fernández y otros, 14-04-2003. J.C. 0296. **15**, (2003), 419

Derecho al libre Desarrollo

Diputado Alfonso Ramírez Vs. Diputado José G. Chuecos del Estado Mérida. 22-04-92. J.C. 003. **1**, (Enero-Junio, 1992), 103

Derecho al Trabajo

Antonio Briceño Valero Vs. Director de la Zona Educativa N° 12 del Ministerio de Educación del Estado Mérida. 06-09-1999. J.C. 0199. **12**, (2000), 373

Arturo Liscano Vs. Prefecto del Municipio Independencia del Estado Táchira. 11-03-92. J.C. 002. **1**, (Enero-Junio, 1992), 102

Domicio Gutiérrez Pernía Vs. Jefe de la Zona Educativa del Estado Táchira y Directora del Instituto de Educación Especial "Colón" del Estado Táchira. 27-11-2000. J.C. 0220. **13**, (2001), 509

Derecho al Trabajo Profesional

Ramón A. Contreras Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 07-01-2000. J.C. 0209. **12**, (2000), 383

Derecho al trabajo y a la estabilidad laboral

- Alexis José Araque Morales Vs. Sociedad Mercantil Hipermercado Garzón C.A., 22-04-2003. J.C. 0298. **15**, (2003), 422
- Carlos Alirio Marquez Vs. Comisión Liquidadora de la Corporación de Turismo de Venezuela, 22-05-2003. J.C. 0304. **15**, (2003), 435
- Carlos Luis Calderón Becerra Vs. Empresa Desarrollo Uribante Caparo, 10-07-2003. J.C. 0318. **15**, (2003), 456
- Eusebio Bautista Vs. Empresa Desarrollo Uribante Caparo C.A. (DESURCA), 01-04-2003. J.C. 0291. **15**, (2003), 411
- George Jonathan Ramírez Carrero Vs. Alcalde del Municipio Cárdenas del Estado Táchira, 17-07-2003. J.C. 0322. **15**, (2003), 462
- Jesús Alberto Paredes Molina y otros Vs. Corporación de Turismo de Venezuela, 22-04-2003. J.C. 0297. **15**, (2003), 421
- Luisa del Carmen Hernández Vs. Alcalde del Municipio Arzobispo Chacón del Estado Mérida, 14-07-2003. J.C. 0321. **15**, (2003), 461
- Luzely Petrocini Vs. Empresa Diario Los Andes C.A. del Estado Mérida, 02-04-2003. J.C. 0292. **15**, (2003), 412
- Rodrigo Antonio Argüello Rodríguez Vs. Director del Hospital General Dr. Patrocinio Peñuela Ruiz, 25-06-2003. J.C. 0314. **15**, (2003), 448
- Yldegar Roldovo Núñez Guerrero Vs. Alcaldía del Municipio Panamericano del Estado Táchira, 14-08-2003. J.C. 0325. **15**, (2003), 467
- Zoraida García Guzmán Vs. Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, 20-06-2003. J.C. 0313. **15**, (2003), 447
- Derecho al trabajo y al honor**
- Migdaly Maryely Duque Duran Vs. Consejo Municipal de Derecho del niño y del adolescente de La Fría Municipio García de Hevia del estado Táchira, 27-05-2003. J.C. 0307. **15**, (2003), 440

Derecho de Petición

- Amable Peña Zambrano Vs. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 26-05-2003. J.C. 0306. **15**, (2003), 438
- Orangel Eleazar Bogarin Bonalde Vs. Directora de la Zona Educativa del Estado Mérida, 21-05-2003. J.C. 0303. **15**, (2003), 433

Derecho de petición y oportuna respuesta

- Gladis Elena Guerrero Vs. Dirección de Recursos Humanos de la Gobernación del Estado Táchira, 04-04-2003. J.C. 0295. **15**, (2003), 417

Derecho de Propiedad

- Carlos Santaella y otros Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 30-03-92. J.C. 006. **1**, (Enero-Junio, 1992), 108
- Silvio Péres Vidal Vs. Dirección de Seguridad y Orden Público del Estado Barinas. 06-07-1999. J.C. 0205, **12**, (2000), 378

Derechos Relativos

- Bomba y Respuestos La Entrada Vs. Dirección de Inspección Técnica de Hidrocarburos Estado Barinas (Ministerio de Energía y Minas), 19-12-97. J. C. 0148. **10**, (1998), 387
- Sistemas y Consultoría de Entretenimiento C.A. Vs. Gobernación del Estado Mérida. 02-10-97. J.C. 0144. **10**, (1998), 384

Desestimación de la Acción

- José G. Rivas y otros Vs. Alcalde del Municipio Libertador. 30-09-93. J.C. 0052. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 269

Desistimiento

- Adriana Stella Solórzano Vs. Alcalde del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 10-04-96. J.C. 0098. **8**, (1995), 392
- Omaira Elena de León Osorio Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 13-11-2000. J.C. 0241. **13**, (2001), 543

Desistimiento de la acción

- María Ildegarde Vergara Molina Vs: Inspectora del Trabajo del Estado Mérida, 28-01-2003. J.C. 0347. **15**, (2003), 504

- Niloha Ivanis Delgado Tovar Vs. Rector Presidente del Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, 23-10-2003. J.C. 0336. 488
- Discriminación (VIH)**
- José L. Vivas y otros Vs. Corposalud. 11-23-2000. J.C. 0210. 12, (2000), 384
- Efectos**
- Humberto Peña, Hender Puerta y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas (Dirección de Educación). 26-08-92. J.C. 0032. 2, (Julio-Diciembre, 1992), 191
- Ejecución Sentencia de Amparo**
- Diputado Alfredo Ramírez Vs. Diputado José G. Chuecos del Estado Mérida. 23-04-92. J.C. 019. 1, (Enero-Junio, 1992), 121
- Falta de Informe**
- Inversiones Cadabi, C.A. Vs. Banco de Venezuela. 17-09-1999. J.C. 0200. 12, (2000), 374
- Funcionarios Locales**
- María Eugenia Castañeda Vs. Fundamérida. 13-08-1999. J.C. 0186. 12, (2000), 349
- Nelly Coromoto Sulbarán Vs. Director de Recursos Humanos del Estado Barinas. 13-10-1999. J.C. 0192. 12, (2000), 364
- Fundamento Normativo**
- Carlos Castillo Vs. Directora de Educación del Estado Mérida. 21-11-96. J.C. 0104. 8, (1996), 395
- Habeas Data**
- Eddy Marleny Ochoa Ramírez Vs. Jefe del Departamento del Personal de la Zona Educativa del Estado Táchira, 26-11-2003. J.C. 0355. 15, (2003), 515
- Sira María Perdomo Marcano Vs. Municipio San Cristóbal. 21-09-2001 J.C. 0284. 14, (2002), 472
- Yocsi María Cartago Peña y otros Vs. Fondo Único de crédito del estado Barinas, 08-09-2003. J.C. 0354. 15, (2003), 514
- Improcedencia**
- Blanca Elena Quintero Vs. Presidente de la Corporación de Salud del Estado Mérida. 07-08-2001 J.C. 0279. 14, (2002), 462
- Carmen Rosario Canchica Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 27-08-2001 J.C. 0273. 14, (2002), 453
- Edith Eloina Barrios Serrano Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 07-09-2001 J.C. 0285. 14, (2002), 473
- Felix Antonio Molina y otros Vs. Instituto Universitario Tecnológico (IUTE) de Ejido. 04-10-2001 J.C. 0290. 14, (2002), 479
- Mirtha Beatriz Briceño Juárez Vs. Director del Hospital Dr. Luis Razetti del Estado Barinas. 11-10-2001 J.C. 0287. 14, (2002), 475
- Ricardo Montilla Vs. Contralor General del Estado Mérida. 20-07-2000. J.C. 0230. 13, (2001), 525
- Sociedad Mercantil ROFRER S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 08-11-2000. J.C. 0242 13, (2001), 544
- Improcedencia de la Acción**
- Agencia Distribuidora Cinco Estrellas, C. A. Vs. Municipio Alberto Adriani. Mérida. 19-10-1998. J.C. 0162. 11, (1999), 289
- Alfonso Collazos Anacona Vs. Municipio Alberto Adriani del Edo. Mérida. 15-10-1998. J.C. 0160. 11, (1999), 287
- Armando Díaz Vs. Dirección de Educación de la Gobernación del Estado Barinas. 11-03-1999. J.C. 0174. 11, (1999), 307
- Automotor por puesto “Ciudad Marquesa” Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 31-05-93. J.C. 0044. 3, (Enero-Junio, 1993), 140
- Aura M. Rincones Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del estado Barinas y Síndico Procurador General 29-10-1998 J.C. 0165. 11, (1999), 293
- Carlos José Castillo Vs. Dirección de Educación de la Gobernación del Estado Mérida. 18-11-1999 J.C. 0184. 11, (1999), 320

- Colegio de Licenciados en enfermería del Estado Mérida Vs. Corporación de Salud-Mérida. 15-10-1998. J.C. 0159. **11**, (1999), 285
- Gaston Gilberto Santander Vs. Cámara Municipal del Municipio Junin (Táchira). 19-01-1999 J.C. 0166. **11**, (1999), 295
- Jesús Antonio Rosales y otros Vs. Alcaldía del Municipio Michelena del Estado Táchira. 21-08-2001 J.C. 0277. **11**, (1999), 458
- Jesús Tablante Briceño Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 14-10-1998. J. C. 0157. **11**, (1999), 283
- José D. Contreras Vs. Alcaldía Municipio Libertador (Estado Mérida). 05-04-94. J.C. 0065. **5-6**, (1994), 331
- Mario José Silva Barroeta Vs. Junta Directiva del Colegio de Abogados del Estado Táchira. 03-11-95. J.C. 0078. **7**, (1995), 315
- Oswaldo Viáfara Rey Vs. Sistema Nacional de Salud del Estado Barinas. 26-05-1999. J.C. 0179, **11**, (1999), 314
- Pedro Ramón Flores Vs. Jesús Pinto Rodríguez. 28-01-1999. J.C. 0168. **11**, (1999), 298
- Sergio Sinnato Moreno Vs. Director de Seguridad y Orden Público de la Gobernación del Estado Barinas. 16-11-2001 J.C. 0260. **14**, (2002), 418
- Sonia Teresa Moreno Vs. Corporsalud Mérida. 06-05-1999. J.C. 0177. **11**, (1999), 312
- Xiomara C. Paz. Vs. Directora Servicios Médicos IPASME-Mérida. 09-11-93. J.C. 0051. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 268
- Improcedencia de medida cautelar**
- Julio César Hernández Colmenares Vs. Gobernador del Táchira y Presidente del Instituto Autónomo de Vialidad del estado Táchira. 02-10-2000. J.C. 0253 **13**, (2001), 561
- Milagros Andreu Suárez Vs. Instituto Autónomo de Vialidad del estado Táchira. 02-10-2000. J.C. 0252. **13**, (2001), 560
- Improcedente**
- América Celeste Márquez González Vs. Presidente de la Corporación de Salud del Estado Táchira, 11-06-2003. J.C. 0311. **15**, (2003), 444
- Angel J. García Contreras Vs. Comandancia General de la Policía del Estado Mérida. 06-07-1999. J.C. 0204. **12**, (2000), 378
- Arnoldo de Jesús Hernández Escobar Vs. Síndico Procurador del Municipio Barinas del Estado Barinas, 08-12-2003. J.C. 0339. **15**, (2003), 491
- Aura Elena Guanipa Guerrero y otros Vs. Gobernador del Estado Táchira, 15-05-2003. J.C. 0301. **15**, (2003), 430
- Auto Express, C.A. Vs. Indecu Táchira. 12-11-1999. J.C. 0180. **11**, (1999), 315
- Elida Monsalve Vs. Alcalde del Municipio Rojas del Estado Barinas. 20-10-2000. J.C. 0246. **13**, (2001), 548
- Gloria Elena Moreno Vs. Directora de la Zona Educativa del Estado Mérida, 18-06-2003. J.C. 0312. **15**, (2003), 446
- José Goncalvez Moreno Vs. Cámara Municipal del Municipio Monseñor Alejandro Fernández Feo. 23-06-2000. J.C. 0233. **13**, (2001), 531
- Juan Andrés Díaz Pérez y otros Vs. Director de Política de la Gobernación, Prefectura de la Prefectura de la Parroquia Pedro María Morantes y Prefectura del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 16-10-2000. J.C. 0250. **13**, (2001), 551
- Julio César Bueno Duque Vs: Directora de Recursos Humanos de la Contraloría del Estado Táchira, 28-01-2003. J.C. 0353. **15**, (2003), 513
- Lex Hernández Méndez Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 19-10-1999 J.C. 0188. **12**, (2000), 356
- Lix Morelia Vitoria Vs. Director del Instituto de Deportes del Estado Mérida. 06-12-2000. J.C. 0219. **13**, (2001), 508
- Luis Enrique Marín Lizardo Vs. Decano y demás Miembros de la Facultad de Medicina de la Universidad de Los

- Andes. 28-09-2000. J.C. 0221. **13**, (2001), 511
- Luis Fernando Bustos Flores Vs. Registrador Mercantil Segundo del Estado Mérida. 14-12-2000. J.C. 0217. **13**, (2001), 506
- Ligia Casanova Martín Vs. Director del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). 19-10-2000. J.C. 0247. **13**, (2001), 549
- Miguel Ángel Paz Ramírez Vs. Alcalde del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 30-07-2003. J.C. 0324. **15**, (2003), 466
- Orangel Domingo Contreras Vs. Comisión de Asuntos Económicos del Consejo Municipal del municipio José María Vargas. 16-10-1998. J.C. 0161. **11**, (1999), 288
- Procurador General del Estado Táchira Vs. Comisión Legislativa del Estado Táchira. 28-07-2000. J.C. 0228. **13**, (2001), 523
- Sou Meng San Vs. Dirección de Catastro de la alcaldía del Municipio Autónomo Barinas. 19-05-2000. J.C. 0254. **13**, (2001), 566
- Inadmisibilidad**
- Albenis Chirinos Vs. Jefe del Departamento del Programa y Difusión Cultural del Ministerio de Educación y Jefe de la zona educativa N° 12 del estado Mérida. 20-12-2000. J.C. 0215. **13**, (2001), 305
- Alfonso de Jesús Terán Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 08-07-92. J.C. 0026. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 186
- Carmen Henríquez Rivero Vs: William Guerrero y otros, 11-02-2003. J.C. 0350. **15**, (2003), 509
- Carlos M. de Nobrega Vs. Alcaldía del Municipio Independencia del Estado Táchira. 26-11-92. J.C. 0029. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 189
- Consortio Ayari Vs. Municipio Bolívar del Estado Táchira. 12-09-2000. J.C. 0234 **13**, (2001), 533
- David José Lanz y otros Vs. Concejo Ejecutivo para la Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y Natural del Estado Mérida. 11-10-1999. J.C. 0193. **12**, (2000), 365
- Directiva del Sindicato Sectorial de Trabajadores de la Salud y Desarrollo Social Vs. Director General Corporación de Salud del Estado Mérida, 23-10-2003. J.C. 0335. **15**, (2003), 486
- Emma del Carmen Vivas Vs. Amable Ochoa y otros. 06-11-2000. J.C. 0243. **13**, (2001), 546
- Freddy Raúl Estaba Mantilla Vs. Médico Jefe del Distrito Sanitario N° 09 adscrito a la Corporación de Salud del Estado Táchira, 23-10-2003. J.C. 0337. **15**, (2003), 489
- Gerson Ramírez Vs. Cámara Municipal del Municipio Panamericano del Estado Táchira. 25-02-92. J.C. 012. **1**, (Enero-Junio, 1992), 115
- Horacio Hugo Conde Aguilera Vs. Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social. 06-04-2000. J.C. 0238. **13**, (2001), 540
- Humberto de Jesús Suárez Vs. Alcaldía del Municipio Jauregui del Estado Táchira. 02-07-92. J.C. 0025. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 186
- Humberto Peña, Hender Puerta y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas (Dirección de Educación). 26-08-92. J.C. 0028. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 188
- Inversiones Morrocroy y Chico C.A. Vs. Gobernación del Estado Barinas. 09-06-93. J.C. 0038. **3**, (Enero-Junio), 135
- José Adeldader Fernández López Vs: Municipio Bolívar del Estado Táchira, 21-01-2003. J.C. 0345. **15**, (2003), 345
- José M. Araque, Jhonny Guillén y otros Vs. Gobernador del Estado Mérida. 10-07-92. J.C. 0027. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 187
- José Pernía Vs. Junta Directiva de la Asociación Civil Conductores "Vencedores del llano". 08-01-93. J.C. 0036. **3**, (Enero-Junio, 1993), 133
- Luis E. Cely Vs. Ismael Casanova y José Gregorio Roa García. 10-06-92. J.C. 017. **1**, (Enero-Junio, 1992), 119

- Luis Villalba y otros Vs. Comisión de Empleados de S.O.E.P. (Sindicato de Obreros y Empleados Petroleros de Barinas). 13-04-92. J.C. 015. **1**, (Enero-Junio, 1992), 117
- Manufactura UNICEN C.A. Vs. Municipio Libertador. 28-05-93. J.C. 0043. **3**, (Enero-Junio, 1993), 139
- Moisés Solano Cabello Vs. Universidad de Los Andes. 19-10-1999. J.C. 0189. **12**, (2000), 356
- Municipio Autónomo Campo Elías Vs. Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida. 14-04-92. J.C. 016. **1**, (Enero-Junio, 1992), 118
- Nelson Parra Vs. Gobernador del Estado Mérida. 26-03-93. J.C. 0037. **3**, (Enero-Junio, 1993), 134
- Omar Eulises Arévalo Vs. Municipio Bolívar del Estado Barinas. 11-05-1999. J.C. 0178. **11**, (1999), 313
- Rigoberto Díaz Vs. Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 13-04-92. J.C. 014. **1**, (Enero-Junio, 1992), 117
- Sandra Dugarte Vs. Gobernación del Estado Barinas. 07-06-93. J.C. 0039. **3**, (Enero-Junio, 1993), 135
- Sigilfredo Molina Vs. Municipalidad del Municipio Panamericano del Estado Táchira. 25-02-92. J.C. 013. **1**, (Enero-Junio, 1992), 116
- Sorena E. Santana Vs. Gobernador del Estado Mérida. 15-06-93. **3**, (Enero-Junio, 1993), 137
- Inadmisibilidad de la acción**
- Martín Rengifo Tarazona Vs. Director General Comandancia General de la Policía del Estado Mérida, 22-10-2003. J.C. 0334. **15**, (2003), 485
- Inadmisibles**
- Elsa Gámez Vs. Presidente y Legisladora de la Comisión Legislativa del Estado Mérida. 18-10-2000. J.C. 0248. **13**, (2001), 550
- José Gregorio Briceño Vs. Director del Instituto de Deportes del Estado Mérida. 17-10-2000. J.C. 0249. **13**, (2001), 551
- Julio Alexander Martínez Aguirre y otros Vs. Alcalde y Síndico Procurador del Municipio Autónomo del Estado Barinas. 05-10-2001 J.C. 0289. **14**, (2002), 478
- Incompetencia del Tribunal**
- Asociación de Expendedores de Perros Calientes Vs. Municipalidad de San Cristóbal y otros. 28-02-92. J.C. 007. **1**, (Enero-Junio, 1992), 110
- Enrique Sánchez Vs. Junta Electoral de Totalización del Municipio Autónomo Barinas. 02-12-92. J.C. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 185
- Estación de Servicio Nueva Bolivia Vs. Maraven. J.C. 0022. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 183
- Humberto de Jesús Suárez Vs. Alcaldía del Municipio Jauregui del Estado Táchira. 02-07-92. J.C. 0023. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 184
- Juan B. Hernández Vs. Unidad de Vigilancia de Tránsito Terrestre de Barinas. 26-03-92. J.C. 008. **1**, (Enero-Junio, 1992), 111
- Juan de Jesús Jiménez vs U.N.E.T. (Universidad Nacional Experimental del Táchira). 19-05-92. J.C. 011. **1**, (Enero-Junio, 1992), 114
- Milciades López Vs. I.V.S.S. 06-05-92. J.C. 010. **1**, (Enero-Junio, 1992), 114
- Yuberki E. Pulgar Vs. Hospital Dr. Patrocinio Peñuela Ruiz de San Cristóbal. 30-04-92. J.C. 009. **1**, (Enero-Junio, 1992), 112
- Incumplimiento acto administrativo**
- María Albertina Suárez y otros Vs. Jefe de Personal y director Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Táchira. 29-08-2000. J.C. 0225. **13**, (2001), 517
- Informes**
- José Ostos Martínez Vs. Municipio Cardenal Quintero del Estado Mérida. 23-10-1998 J.C. 0164. **11**, (1999), 292
- Pablo Samuel Carrillo Huyanay Vs. Alcalde del Municipio y Síndico Procurador del Municipio Bolívar del

- Estado Táchira. 11-03-1999. J.C. 0173. **11**, (1999), 307
- Rosa Vilma Mora de Omaña Vs. Concejo Municipal del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 20-03-98. J.C. 0160. **10**, (1998), 409
- Legitimación**
- Florelija Jaimes Alvarado y otros Vs. Prefectura del Municipio Tovar del Estado Mérida. 23-09-98. J.C. 0154. **10**, (1998), 402
- Legitimación Activa**
- Lindon J. Delgado Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 08-10-1999. J.C. 0194. **12**, (2000), 366
- Omar Eulises Arévalo Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 07-07-2000. J.C. 0232. **13**, (2001), 530
- Legitimación para accionar**
- Fundación para el Desarrollo Comunal del Distrito Libertador del Estado Mérida (Fundame) Vs. Frigorífico Industrial de Mérida (Fimca). 07-08-98. J.C. 0137. **10**, (1998), 378
- Legitimación Pasiva**
- Darcy Escalona, Jesús M. Márquez y otros Vs. Gobernación del Estado Mérida (Dirección de Educación, Cultura y Deportes). 12-11-92. J.C. 0031. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 190
- Humberto Peña, Hender Puerta y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas (Dirección de Educación). 26-08-92. J.C. 0030. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 189
- Omaira Elena de León Osorio Vs. Consejo legislativo del Estado Táchira. 23-10-2000. J.C. 0245. **13**, (2001), 547
- Limitaciones Constitucionales**
- Asociación Civil de Buhoneros de Caracciolo Parra y Olmedo del Estado Mérida Vs. Municipio Caracciolo Parra y Olmedo del Estado Mérida. 31-03-97. J.C. 0123. **9**, (1997), 360
- César Murillo Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del estado Táchira. 19-08-98. J.C. 0140. **10**, (1998), 380
- Materias Excluidas**
- Crispín González Vs. Cámara Municipal del Municipio Autónomo del Estado Barinas. 28-02-96. J.C. 0092. **8**, (1996), 389
- Medida Cautelar**
- Franck Gerardo Moreno Avendaño Vs. Gobernación del Estado Mérida. 02-03-98. J.C. 0156. **10**, (1998), 403
- Procuraduría del Estado Táchira Vs. Comisión Legislativa del Estado Táchira. 02-05-2000. J.C. 0255. **13**, (2001), 567
- Medida Cautelar innominada**
- Deyanira del Valle Corobo Godoy Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 07-07-2000. J.C. 0231. **13**, (2001), 529
- Juan Andrés Díaz Pérez Vs. Director de Política de la gobernación del estado Táchira y Prefectos de los Municipios San Cristóbal y Pedro María Morantes del Estado Táchira. 28-04-2000. J.C. 0236. **13**, (2001), 535
- Omaira Elena de León Osorio Vs. Consejo Legislativo del Estado Táchira. 09-10-2000. J.C. 0251. **13**, (2001), 558
- Yarleny Abrahan Vs: Consejo de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes, 03-01-2003. J.C. 0343. **15**, (2003), 501
- Naturaleza Extraordinaria**
- Miguel A. Chacón y otros Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 20-01-97. J.C. 0118. **9**, (1997), 357
- No comparecencia del agraviante a la audiencia**
- Ana Lucia Chacón Chacón Vs. Centro Ambulatorio Puente Real Dr. Carlos Ruiz González del Estado Táchira, 09-09-2003. J.C. 0326. **15**, (2003), 469
- Nulidad y Amparo**
- A.C. Vencedores del Llano Vs. Alcaldía Municipio San Cristóbal. 22-11-94. J.C. 0070. **5-6**, (1994), 334
- Carlos A. Zambrano Vs. Municipio Libertador del Estado Mérida. 16-11-94. J.C. 0068. **5-6**, (1994), 333

- Carlos Sánchez y otro Vs. Contralor del Municipio Campor Elías. 10-11-93. J.C. 0053. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 269
- Cruz Anibal Escobar Vs. Concejo Municipal del Distrito Barinas. 29-01-96. J.C. 0101. **8**, (1996), 393
- Flor Edelita Sánchez Vs. Gobernador del Estado Táchira. 21-07-98. J.C. 0152. **10**, (1998), 397
- Ilvio L. Sánchez Vs. Instituto Agrario Nacional (Estado Táchira). 07-11-94. J.C. 0069. **5-6**, (1994), 333
- José Andrés Briceño Valero Vs. Concejo Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-12-95. J.C. 0083. **7**, (1995), 319
- María E. Chacón y otros Vs. Municipio Barinas. 29-03-94. J.C. 0071. **5-6**, (1994), 334
- María Esther y otros Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo de Barinas. 22-01-96. J.C. 0100. **8**, (1996), 393
- María Luz Márquez de Hernández Vs. Contralor Municipal del Municipio San Cristóbal. 07-12-95. J.C. 0084. **7**, (1995), 319
- Mary Luz Márquez Vs. Contraloría del Municipio San Cristóbal. 16-11-94. J.C. 0067. **5-6**, (1994), 332
- Oscar R. Portillo Vs. Secretario de Gobierno del Estado Barinas. 15-10-93. J.C. 0054. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 270
- Oscar Rafael Portillo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 17-02-95. J.C. 0086. **7**, (1995), 321
- Oswaldo Ramón Calles Vs. Comandante de las Fuerzas Policiales del Estado Barinas. 26-06-96. J.C. 0112. **8**, (1996), 401
- Oswaldo Ramón Calles Vs. Comandante General de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas. 30-07-98. J.C. 0153. **10**, (1998), 399
- Pedro Antonio Barrios Vs. Gobernación del Estado Barinas. 22-03-95. J.C. 0082. **7**, (1995), 318
- Rafael Valero y otros Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Barinas. 04-07-96. J.C. 0114. **8**, (1996), 402
- Ramón C. Montoya Vs. Gobernador del Estado Barinas. 1-02-94. J.C. 0072. **5-6**, (1994), 335
- Rosa María Azuaje Vda. de Jiménez Vs. Gobernación del Estado Barinas. 07-03-95. J.C. 0085. **7**, (1995), 320
- Obligatoriedad de los informes**
- Eddy Rosario Sánchez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 29-02-97. J.C. 0149. **10**, (1998), 387
- Sociedad Mercantil (Mavesa) Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 09-01-96. J.C. 0088. **8**, (1996), 387
- Oportuna Respuesta**
- Instituto Educacional Las Tapias Vs. Directora de Catastro Municipio Libertador del Estado Mérida. 13-03-2000. J.C. 0211. **12**, (2000), 386
- Parcialmente con lugar**
- Roman Eduardo Calderon Cotte Vs: Genry Vargas Rector ULA Mérida, 17-02-2003. J.C. 0352. **15**, (2003), 511
- Perención**
- Eddy José Calderón Guanche Vs. Rector de la Universidad de Los Andes, 23-01-2003. J.C. 0346. **15**, (2003), 504
- Perención del procedimiento**
- Vicente Ramón Sulbaran Valladares Vs. Comandancia General del Cuerpo de Bomberos del Estado Barinas. 12-12-2000. J.C. 0218. **13**, (2001), 508
- Procedimiento**
- Neruska Monasterio y otros Vs. Dirección de Educación del Estado Barinas. 01-08-96. J.C. 0107. **8**, (1996), 398
- Protección a la maternidad**
- Omaira del carmen Belandría Contreras Vs. Alcalde del Municipio Padre Noguera del Estado Mérida. 28-08-2001 J.C. 0272. **14**, (2002), 452
- Nelvis Garces Durán Vs. Alcalde del Municipio García de Hevia del Estado

- Táchira. 28-09-2001 J.C. 0282. **14**, (2002), 470
- Pruebas**
 Ramón Alexis Rojas Cadenas Vs. Alcalde del Municipio Aricagua del Estado Mérida. 11-08-98. J.C. 0166. **10**, (1998), 419
- Recurso de Invaldación y Amparo**
 Carmen Kassen de Pérez Vs. Teresa Figueroa. 16-01-96. J.C. 0089. **8**, (1996), 388
- Sentencias Incongruente**
 Alfonso Torres y otros Vs. Inavi- Táchira. 06-04-1999. J.C. 0178. **11**, (1999), 309
- Sin Lugar**
 Julio Rodríguez Vs. Comandante General de la Policía del Estado Barinas. 07-09-1999. J.C. 0198. **12**, (2000), 372
 Lloyd Anton Morris y otros Vs. Director del Instituto Universitario de Tecnología Agroindustrial Sede San Cristóbal. 23-09-1999. J.C. 0206. **12**, (2000), 380
 Manuel Cala Castro Vs. Comandante General de la Policía del Estado Barinas. 07-09-1999. J.C. 0197. **12**, (2000), 371
 Raúl Royett Moreno Vs. Comandante General de la Comandancia de Policía del Estado Táchira. 14-10-1999. J.C. 0190. **12**, (2000), **358**
- Suspensión de efectos de los actos cuestionados**
 Constructora e Inversora Carla S.R.L. Vs. Síndico Procurador Municipal del Municipio Barinas y Comisión de Ejidos del Concejo Municipal del Municipio Barinas. 29-08-2001 J.C. 0270. **14**, (2002), 445
- Suspensión de Garantías**
 José Elio Guillén Pernía Vs. Alcaldía del Municipio Alberto Adriani del Estado Mérida. 09-05-95. J.C. 0076. **7**, (1995), 318
- Tramitación**
 Frank R. Sánchez Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 12-11-92. J.C. 0034. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 192
- Vías de Hecho**
 Aura Celina Ramírez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 18-12-97. J.C. 0147. **10**, (1998), 386
 José Adolfo Melgarejo Vs. Alcaldía del Municipio Cárdenas del Estado Táchira. 24-08-2001 J.C. 0274. **14**, (2002), 454
- Violación a la garantía de la estabilidad docente**
 Leyda Josefina Alborno Ortega. Vs. Estado Barinas. 28-08-2001 J.C. 0271. **14**, (2002), 451
- Violación al derecho de petición**
 Cecilia del Carmen Cordero Vs. Junta Parroquial de la Parroquia del Municipio Obispos del Estado Barinas. 27-09-2001 J.C. 0283. **14**, (2002), 471
- Violación del debido proceso**
 Alcaldía del Municipio Michelena del Estado Táchira Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia del Trabajo y Agrario y del Juzgado ejecutor de medidas de los Municipios Ayaqucho, Michelena y Lobatera del Estado Táchira, 28-10-2003. J.C. 0338. **15**, (2003), 490
 Electricidad de los Andes Cadela Vs. Juzgado de Primera Instancia del Trabajo de Barinas, 11-12-2003. J.C. 0340. **15**, (2003), 492
 José Adélkader Fernández López Vs. Concejo Municipal del Municipio Bolívar del Estado Táchira, 29-09-2003. J.C. 0330. **15**, (2003), 476
 Luis María Mendoza Vs. Concejo Municipal del Municipio Independencia del Estado Táchira, 14-10-2003. J.C. 0332. **15**, (2003), 482
 Sociedad Mercantil Corporación Invercampa C.A. Vs. Inspectoría del Trabajo en el Estado Barinas, 22-09-2003. J.C. 0329. **15**, (2003), 474
 Sociedad Mercantil Tama S.A. Vs. Ejecutivo del Estado Táchira, 19-09-2003. J.C. 0328. **15**, (2003), 471

- Vilma Ramírez Herrera Vs. Cámara Municipal de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Barinas, 18-09-2003. J.C. 0327. **15**, (2003), 469
- Violación del derecho a la defensa**
- Asociación Civil la Granadina Vs. Contraloría del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 28-07-2003. J.C. 0323. **15**, (2003), 463
- Esther Liñan Fernández Vs. Alcalde del Municipio Obispo Ramos de Lora del estado Mérida, 27-06-2003. J.C. 0315. **15**, (2003), 449
- Incola Di Zio Santucci Vs. Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, 06-05-2003. J.C. 0300. **15**, (2003), 427
- Isabel Teresa Zerpa García Vs. Concejo Municipal del Municipio Caracciolo Parra del Estado Mérida. 24-08-2000. J.C. 0227. **13**, (2001), 521
- Henry Alexander Moncada Urbina Vs. Universidad Experimental del Táchira. 26-04-2000. J.C. 0237. **13**, (2001), 536
- José Luis Bonilla y otros Vs. Director de Seguridad y Orden Público. 26-10-2000. J.C. 0244. **13**, (2001), 546
- Ruth Marlene Blanco Vs. Directora de la Zona Educativa del Estado Mérida, Jefe de la Oficina de Personal y Jefe de Distrito Escolar N° 3, 14-07-2003. J.C. 0320. **15**, (2003), 459
- Salvatore Giammarinaro Amirante Vs. División de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Barinas, 09-06-2003. J.C. 0310. **15**, (2003), 443
- Sindicato único del Transporte Automotor y sus similares del estado Táchira (S.U.T.T.A.T.) Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 17-12-2003. J.C. 0341. **15**, (2003), 494
- Sociedad Mercantil Constructora Rama C.A. Vs. Directora del Instituto Merideño de Desarrollo Rural del Estado Mérida, 24-04-2003. J.C. 0299. **15**, (2003), 424
- Sociedad Mercantil Electricidad de los Andes (CADELA) Vs. Inspectoría del Trabajo en el Estado Táchira, 06-10-2003. J.C. 0331. **15**, (2003), 480
- Violación del derecho a la defensa y debido proceso**
- Deyanira Corobo de Godoy Vs. Presidente de la Junta Calificadora Estatal y Director de Educación del Estado Barinas. 22-09-2000. J.C. 0223. **13**, (2001), 514
- Violación del derecho al trabajo**
- Noris Stella Morales Porras y otros Vs. Director Regional de la Salud y Jefe de la oficina Regional de Personal. 18-09-2000. J.C. 0224. **13**, (2001), 515
- Yiram Suárez Vs. Alcaldía del Municipio Obispos del Estado Barinas. 5-10-2001 J.C. 0288. **14**, (2002), 477
- Violación del derecho al trabajo y estabilidad laboral**
- Amalia Auxiliadora Dávila Rondón y otros Vs. Corporación Merideña de Turismo (CORMETUR). 27-12-2001 J.C. 0264 **14**, (2002), 426
- Judith Dávila Saavedra Vs. Prefecto Civil de la Parroquia Jacinto Plaza, Municipio Libertador del Estado Mérida. 23-10-2001 J.C. 0286. **14**, (2002), 471
- Violación del derecho de asociación**
- Marlon Maldonado Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 26-07-2000. J.C. 0229. **13**, (2001), 524
- Violación del derecho de petición y oportuna respuesta**
- José Manuel Matamoros Vs. Director de la Zona Educativa N° 12 del Ministerio de Educación del Estado Mérida. 25-08-2000. J.C. 0226. **13**, (2001), 519
- Violaciones Constitucionales**
- Alberto C. Duque Duque Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 19-10-1998. J.C. 0163. **11**, (1999), 290
- Alcalde del Municipio Sucre Vs. Gobernador del Estado Mérida. 07-04-94. J.C. 0057. **5-6**, (1994), 327
- Alejandro Espejo P. Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado

- Táchira. 15-07-97. J.C. 0131. **9**, (1997), 366
- Aracelys Elidixza Guevara Pérez Vs. Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) Barinas. 31-03-98. J.C. 0167. **10**, (1998), 420
- Carlos Castillo Vs. Dirección de Educación del Ejecutivo del Estado Mérida. 27-03-95. J.C. 0080. **7**, (1995), 316
- Caroline Rangel Cumare Vs. Compañía Anónima de Electricidad de los Andes (Cadela). 28-03-96. J.C. 0094. **8**, (1996), 390
- Centro Social Mesa de Las Palmas Vs. Alcalde del Municipio Pinto Salinas. 13-12-93. J.C. 0048. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 265
- Constructora VIPE C.A. Vs. Comisión de Licitaciones del Ejecutivo del Estado Táchira, 08-11-99. **11**, (1999), 321
- Corcino Díaz (Alcalde del Municipio Pedraza) Vs. Alvis Rivero (Prefecto del Municipio Pedraza). 14-06-93. J.C. 0040. **3**, (Enero-Junio, 1993), 136
- Domingo Antonio Quintero Moreno Vs. Alcalde del Municipio Capitán Santos Marquina del Estado Mérida. 04-03-98. J.C. 0155. **10**, (1998), 403
- Eugenio Calles y otros Vs. Alcaldía del Municipio Sosa. 11-05-93. J.C. 0042. **3**, (Enero-Junio, 1993), 138
- Expresos Barinas Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 12.07.94. J.C. 0063. **5-6**, (1994), 330
- Frígorífico Industrial Mérida C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 09-01-97. J.C. 0116. **9**, (1997), 355
- Gehrar Cartay Vs. Esteban Montilla. 22-01-93. J.C. 0035. **3**, (Enero-Junio, 1993), 310
- Inés Becerra Bustamante Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 15-10-1998. J. C. 0158. **11**, (1999), 285
- Inra, C.A. Vs. Contraloría Gral.del Edo. Táchira. 26-11-1999 J. C. 0182. **11**, (1999), 317
- Inversiones Alto Viento C.A. Vs. Municipio Libertador del Estado Táchira. 14-03-97. J.C. 0121. **9**, (1997), 359
- Inversiones El Hace, C.A. Vs. Dirección de Ingeniería Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 15-07-97. J.C. 0134. **10**, (1998), 376
- Isidra Pernía E. Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 08-09-94. J.C. 0056. **5-6**, (1994), 326
- Jesús Traspuesto Delgado y otros Vs. David Méndez (Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Barinas). 23.02.1999. J. C. 0170. **11**, (1999), 302
- José Escalante, Rubén Orduño y otros Vs. Gobernador del Estado Barinas. 19-09-96. J.C. 0105. **8**, (1996), 396
- José Gregorio Contreras Vs. Luis Alberto Lleras D'Empaire. 30-05-95. J.C. 0079. **7**, (1995), 315
- José Trinidad Martínez R. y otros Vs. Leydis Portillo y otros. 30-08-97. J.C. 0145. **10**, (1998), 385
- Leida Josefina Paredes Rondón y Digna Ma. del Carmen Paredes. 14-02-97. J.C. 0119. **9**, (1997), 357
- Lesbia Silvana Ramírez de Jaime y Yacaly del Carmen Torre Contreras Vs. Director de Educación del Estado Mérida. 29-11-96. J.C. 0103. **8**, (1996), 395
- Lino José Becerra y otros Vs. Asamblea permanente del Colegio de Médicos del Estado Barinas. 21-01-1998. J.C. 0167. **11**, (1999), 296
- Luis A. Ramírez Vs. Directora del Archivo Histórico de Mérida. 28-06-94. J.C. 0060. **5-6**, (1994), 328
- Luis F. Vera y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 30-11-93. J.C. 0050. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 267
- Luis Molina Rincón y Otros Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 12-06-97. J. C. 0129. **9**, (1997), 364
- Luz Elena Villarreal de Peccori Vs. Concejos Municipales Autónomos Rangel Pueblo Llano y Cardenal Quintero del Estado Mérida. 07-06-95. J.C. 0081. **7**, (1995), 317
- Magaly Maldonado Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 11-04-96. J.C. 0099. **8**, (1996), 393

- María Ortíz y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 15-07-97. J.C. 0135. **10**, (1998), 377
- Mary Rodríguez de Valdez Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 23-09-93. J.C. 0049. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 266
- Miriam Z. Guerrero y otros Vs. Contralor del Municipio San Cristóbal. 02-02-94. J.C. 0059. **5-6**, (1994), 328
- Municipio Barinas Vs. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Región 05 Barinas. 18-11-1999 J.C. 0183. **11**, (1999), 319
- Municipio Libertador Vs. Alcalde del Municipio Sucre del Estado Mérida. 08-08-94. J.C. 0058. **5-6**, (1994), 327
- Oscar Antonio Montesinos Heres Vs. La Dirección de Seguridad y Orden Público del Estado Barinas. 16-03-98. J.C. 0162. **10**, (1998), 412
- Pedro J. Moreno Luna Vs. Contralor General del Estado Mérida. 16-08-94. J.C. 0062. **5-6**, (1994), 330
- Prado Rina y otros Vs. Unellez. 02-10-1998. J.C. 0153. **11**, (1999), 279
- Rafael Gustavo Ferrer y otros Vs. Profesora Liusa Azócar de Castellanos. 11-02-1999 J. C. 0169. **11**, (1999), 299
- Roberto Sánchez Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 22-08-96. J.C. 0106. **8**, (1996), 398
- Rosalba Delgado Esquivel Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Bolívar del Estado Barinas. 30-07-97. J.C. 0136. **10**, (1998), 377
- Santiago Ramírez Villareal Vs. Fundem del Estado Mérida. 17-02-98. J.C. 0159. **10**, (1998), 407
- Sindicato de Empleados del Municipio Libertador (SUEPC-MALEM) Vs. Alcalde del Municipio Libertador (Estado Mérida). 27-06-94. J.C. 0064. **5-6**, (1994), 331
- Síndico Procurador Municipal Vs. Director de Hacienda, Municipio Santos Marquina (Estado Mérida). 14-07-94. J.C. 0061. **5-6**, (1994), 329
- Varios docentes Vs. Junta Calificadora Zonal del Estado Táchira. 04-09-98. J.C. 0163. **10**, (1998), 414
- William A. Ángulo García Vs. CTPJ-Táchira. 08-10-1998. J. C. 0155. **11**, (1999), 281
- Wolfgang Pulido Mora Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 15-08-98. J.C. 0139. **10**, (1998), 380
- Yldemaro Valero Vs. Cámara Municipal del Municipio Cardenal Quintero Estado Mérida. 10-03-97. J.C. 0120. **9**, (1997), 358

MUNICIPIO Y AMBIENTE

- Cátedra Fundacional sobre Medio Ambiente y Municipio: "Cementos Táchira". **16-17**, (2004-2005), 279
- Actividades de la Cátedra, **16-17**, (2004-2005), 280
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, **16-17**, (2004-2005), 281-293
- Pacto de Naciones Unidas (Pacto Global), **16-17**, (2004-2005), 295.
- III Curso de pasantías para alumnos municipalistas iberoamericanos. **18**, (2006), 273-274.
- Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable. **18**, (2006), 275-276.
- XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios. **18**, (2006), 277.
- Manifiesto de Cancún. Declaración de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), con motivo del XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios durante los días 25, 26 y 27 de junio de 2008. **19**, (2008), 179-180

- Declaración de Montevideo: Seguridad Vs. Integración Social en las ciudades. ¿Un binomio irreconciliable? IX Congreso de Iberoamericano de Municipalistas realizado en Uruguay del 10 al 14 de mayo 2009. **20**, (2009), 243-251
- Declaración de Lima 2010, **21**, (2010), 239-240
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010, **22**, (2011), 239-248
- Carta de Cádiz “Hacia una nueva vida municipal”. *XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios*, celebrado en Cádiz, del 28 al 31 de mayo de 2012, **23**, (2012), 211-212.
- Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible: (Río + 20) “El futuro que queremos”. Río de Janeiro (Brasil), 20 a 22 de junio de 2012. **23**, (2012), 213-276.
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. **24**, (2013), 179-184.
- XI Congreso Iberoamericano de Municipios. San Juan, 5 a 8 de octubre de 2014. “*Economía y Desarrollo Local Sostenible*”. **25**, (2014), 253-254.
- XXX Congreso Iberoamericano de Municipios. Guadalajara, México. “*El buen gobierno Local*”, 5 al 7 de noviembre de 2014. **25**, (2014), 255-256

DOCUMENTOS

- + MORONTA RODRÍGUEZ, Mario del Valle
- Atender los signos de los tiempos. Carta Pastoral de + Mario del Valle Moronta Rodríguez, Obispo de la Diócesis de San Cristóbal y Canciller de la Universidad Católica del Táchira. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 293-302.
- DI PAOLO, Gustavo Daniel.
- La decadencia, colapso y desmembramiento de la URSS, y su impacto en la defensa y seguridad del Atlántico Sur. **20**, (2009), 255-283
- ANCHUSTEGUI IGARTUA, Esteban
- Debates actuales en torno a la lealtad política y al patrimonio, **21**, (2010), 243-263

RECENSIÓN

- ARAUJO JUAREZ, José.
- Derecho Administrativo*. Parte General, Editorial Paredes, Colección Manuales Universitarios, Caracas 2007, 1080 páginas. **18**, (2006), 281.

Reglas para el envío de artículos

1. El material presentado debe ser inédito, entendiéndose que el mismo no ha sido publicado ni sometido para publicación en otro medio de divulgación. El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar de manera excepcional artículos que ya han sido publicados.
2. Los artículos deben estar redactados en programas editores que funcionen en ambiente Windows™ 3.0 o superiores. Los gráficos o imágenes que contenga el artículo deben estar especificados con los formatos o extensiones en que se hicieron (Excel™, Corel Draw™, jpg, gif, bmp, y otros), asimismo, las ilustraciones deben estar numeradas y a continuación del texto (no se aceptarán las que se encuentren al final del artículo). Las revistas podrán decidir no incluirlas, previa comunicación al autor o autores, si éstas no llenan los requisitos técnicos para su reproducción.
3. El texto del artículo debe redactarse tomando en cuenta los siguientes parámetros:
 - 3.1. La primera página debe contener:
 - a) Título del artículo
 - b) Nombre del autor o autores
 - c) Título académico y afiliación institucional
 - d) Dirección del autor y correo electrónico
 - e) Síntesis curricular no mayor a diez (10) líneas
 - 3.2. La segunda página debe contener un resumen no mayor de ciento cuarenta (140) palabras, concentrándose en los objetivos, métodos de estudio, resultados y conclusiones. Al final del mismo se deben incluir las palabras claves en un número no mayor a cinco (5).
 - a) El resumen y las palabras claves deben venir redactadas en español e inglés
 - b) Se podrán aceptar artículos redactados en inglés, francés u otros idiomas sólo en casos especiales, debiendo contener las palabras claves en español e inglés.
 - 3.3. El texto del artículo debe estructurarse en secciones debidamente identificadas, siendo la primera la introducción (o reseña de los conocimientos existentes, limitada estrictamente al tema tratado en el artículo). Las secciones deben identificarse sólo con números arábigos. Cada artículo antes de la primera sección o sección introductoria, debe tener un sumario en el que se enumeren los temas que se van a desarrollar (las secciones en las cuales fue dividido el trabajo).
 - 3.4. Si parte del material trabajado (textos, gráficos e imágenes utilizados) no son originales del autor o de los autores, es necesario que los mismos estén acompañados del correspondiente permiso del autor (o de los autores) y el editor donde fueron publicados originalmente, en su defecto, se debe indicar la fuente de donde fueron tomados.
 - 3.5. En las referencias bibliográficas se debe utilizar el sistema de cita formal, haciendo la correspondiente referencia en las notas a pie de página, las cuales deben ser enumeradas en números arábigos, siguiendo un orden correlativo.

Las citas, en las notas al pie de página, se harán siguiendo los siguientes ejemplos; según se trate de:

A. Libros

Mariano Aguilar Navarro: *Derecho Internacional Privado*, VI. 4a. edición, 2a. reimpresión. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 1982, p.199 (o pp. 200 y ss).

Marino Barbero Santos: "Consideraciones sobre el Estado peligroso y las Medidas de Seguridad, con especial referencia al Derecho Italiano y Alemán". *Estudios de Criminología y Derecho Penal*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1972, pp. 13-61.

Vicente Mujica Amador: *Aproximación al Hombre y sus Ideologías*. Caracas. Editorial Vidabun, 1990.

Hans Kelsen: *Teoría Pura del Derecho*. XVII edición. Buenos Aires. EUDEBA, 1981.

B. Cita sucesiva del mismo libro

M. Aguilar N.: *Derecho Internacional* V.II.... op. cit., p.78 y ss.

C. Obras colectivas

Haydée Barrios: "Algunos aspectos de cooperación judicial internacional en el sistema venezolano de derecho internacional privado". *Libro-Homenaje a Werner Goldschmidt*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. 1997, pp. 383-419. Si se desea citar un determinado párrafo o página se agrega: especialmente, p. 80 o pp. 95-98.

D. Revistas

Gonzalo Parra-Aranguren: "El Centenario de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 85. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1992, pp. 75-100.

E. Cita sucesiva del mismo artículo

G. Parra-Aranguren: "*El Centenario de la Conferencia...*" op.cit., pp.80-85.

F. Citas de jurisprudencia

Orden de citar: Tribunal, N° y fecha de la sentencia, partes y fuentes de publicación. Ejemplo:

Corte Superior del Distrito Federal, N°..., 6-5-1969 (Jacques Torfs vs. Clemencia de Mier Garcés), Jurisprudencia Ramirez y Garay, Vol. 21, p. 163.

G. Citas de testimonios verbales y entrevistas

Se indicará el nombre de la persona que proporciona la información, la forma como se obtuvo y la fecha. Por ejemplo:

F. Rodríguez. Entrevista, 30/03/1999.

Esta información puede suministrarse siempre que lo autorice quien proporciona la información¹

¹ UPEL: *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas. FEDEUPEL. 2003, p. 91.

H. Citas de páginas web

Si la cita se refiere a un sitio web (cita de carácter general) se coloca el *home page*. Si es una página específica dentro de un sitio web (cita de carácter especial) se debe colocar en primer lugar, la dirección del *link* (sub-página) y en segundo lugar la dirección donde aparece alojada la información, (*home page*). Debe indicarse también la fecha de la consulta, entre corchetes, indicando el año, luego el mes y finalmente el día

Ejemplos:

- a) Cita de carácter general:
www.zur2.com.fipa. [Consulta: 2008, Noviembre 27].
- b) Cita de carácter especial:
 - Tatiana B. de Maekelt: La Ley de Derecho Internacional Privado <http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/tamaek.htm> 10/02/2001.
www.zur2.com.fipa. [Consulta: 2008, Noviembre 27].
 - Haydée Barrios: El Domicilio
<http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/barrios.htm> 8/04/2002.
www.zur2.com.fipa. [Consulta: 200, Noviembre 27].
4. Los artículos deben tener una extensión no mayor de cuarenta (40) cuartillas o páginas, escritas a espacio y medio y con un margen izquierdo de cuatro (4) centímetros. Tipo de letra: Times New Roman 12.
5. Los artículos pueden ser remitidos en un archivo adjunto, a la dirección electrónica: albornoz@ucac.edu.ve, o al correo electrónico del director de la revista:
 - Revista Tachirensis de Derecho: Prof. José Luis Villegas villegas@ucac.edu.ve
 - Revista *Tributum*: Prof. Jesús Manuel Oliveros joliveros@ucac.edu.ve
 - Revista Paramillo: Prof. Felipe Guerrero felipeguerrero11@gmail.com
 - Revista Derecho y Tecnología: Prof. Mariliana Rico marilianarico@yahoo.com
6. Los autores deberán firmar una autorización (en un formato que remitirá a tal efecto) donde se especifica el derecho que tiene la revista, y por ende, la Universidad Católica del Táchira, de reproducir el artículo en este medio de comunicación, sin ningún tipo de retribución económica o compromiso de la Universidad con el autor o los autores, entendiéndose éste como una contribución a la difusión del conocimiento y/o desarrollo tecnológico, cultural o científico de la comunidad o del país en el área en que se inscribe.
7. Cuando se envíen textos que estén firmados por más de un autor, se presumirá que todos los autores han revisado y aprobado el original enviado.
8. Se reserva el derecho de hacer las correcciones de estilo que se consideren convenientes, una vez que el trabajo haya sido aceptado por el Consejo de Redacción para su publicación.
9. Los artículos serán analizados por un Comité de Árbitros y por un Consejo de Redacción. El cumplimiento de las normas no garantiza su publicación, si el trabajo no es aprobado por estas instancias.
10. La Universidad Católica del Táchira, el editor y el Consejo de Redacción de la revista, no se responsabilizarán de las opiniones expresadas por los colaboradores en sus respectivos artículos.

11. La UCAT se reserva el derecho de distribuir el contenido de la revistas en su página web o en otras páginas de contenido académico o científico.

Article Submissions Guidelines

1. The material must be unpublished, understanding it had not been published or presented to be evaluated by other divulging means. The Editorial Board reserves the right to publish articles, in exceptional cases, when they have already been published.
2. Articles must be redacted in editor programs that work in Windows™ 3.0 or higher. The graphics or images that present the article must be specified with the formats or extensions where they were made (Excel™, Corel Draw™, jpg, gif, bmp, and others). In the same way, the illustrations must be numbered just after the text (Those illustrations at the end of the article will be not accepted). The journals could decide not to include them, by communication to the author or authors in advance, if them do not fulfill the technical requirements to their publication.
3. The text of the article must be redacted considering the following parameters:
 - 3.1. The first page must have:
 - a) Title of the article
 - b) Author or author's name
 - c) Academic title and institutional affiliation
 - d) Author address and e-mail
 - e) Resume no longer than 10 lines
 - 3.2. The second page must have an abstract no longer than one hundred and forty words (140), focusing on the goals, methodology, results and conclusions. At the end, the key words must be included in a maximum number of five (5).
 - a) The abstract and the key words must be written in Spanish and English.
 - b) Articles in English, French and other languages could be accepted, just in special cases. In all cases they must have the key words in Spanish and English.
 - 3.3. The text article must be structured in clearly identified sections, being the first the introduction (description of the existent knowledge, limited to the subject of the article). The sections must be identified with Roman and Arabic numerals. Each article, before section one or introduction, must have a summary where appear numbered the subjects to be discuss on the paper (sections the article was divided).
 - 3.4. If part of the material (text, graphics, images) is not original of the author or authors, is necessary that this material to be authorized by the original author (or authors) and the editor where were first published, in lack of this, the source where they were taken must be indicated.
 - 3.5. The formal citing system must be used for the bibliographic references, doing the right reference at the foot of the page numbered in Arabic numeral, following a correlative order.

The references in the footnotes will be included according to the following examples:

A. Books

Mariano Aguilar Navarro: *Derecho Internacional Privado*, VI. 4a. edición, 2a. reimpresión. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 1982, p.199 (o pp. 200 y ss).

Marino Barbero Santos: "Consideraciones sobre el Estado peligroso y las Medidas de Seguridad, con especial referencia al Derecho Italiano y Alemán". *Estudios de Criminología y Derecho Penal*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1972, pp. 13-61.

Vicente Mujica Amador: *Aproximación al Hombre y sus Ideologías*. Caracas. Editorial Vidabun, 1990.

Hans Kelsen: *Teoría Pura del Derecho*. XVII edición. Buenos Aires. EUDEBA, 1981.

B. Subsequent quotations of the same book

M. Aguilar N.: *Derecho Internacional V.II...* op. cit., p.78 y ss.

C. Collective Works

Haydée Barrios: "Algunos aspectos de cooperación judicial internacional en el sistema venezolano de derecho internacional privado". *Libro-Homenaje a Werner Goldschmidt*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. 1997, pp. 383-419. Si se desea citar un determinado párrafo o página se agrega: especialmente, p. 80 o pp. 95-98.

D. Journals

Gonzalo Parra-Aranguren: "El Centenario de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 85. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1992, pp. 75-100.

E. Subsequent quotations of the same article

G. Parra-Aranguren: "*El Centenario de la Conferencia...*" op.cit., pp.80-85.

F. Quotation of jurisprudence:

Corte Superior del Distrito Federal, N° ..., 6-5-1969 (Jacques Torfs vs. Clemencia de Mier Garcés), Jurisprudencia Ramirez y Garay, Vol. 21, p. 163.

G. Quotation of oral testimonies and interviews

It must include the name of the person providing the information, how it was obtained, and the date:

F. Rodríguez. Entrevista, 30/03/1999.

This information can be provided only if it is authorized by the provider of the information¹.

H. Quotation of web pages

If a quote refers to an entire website (general citation), should include the reference of the home page. If is a **specific page within a website** (special citation), should include in first place, the link (sub-page) and in second place, the reference of the home page. It should also indicate the date the page was visited. This information should be in listing showing year, month, and day.

a) General quotation:
www.zur2.com.fipa. [Visited: 2008, Noviembre 27].

¹ UPEL: *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas. FEDEUPEL. 2003, p. 91.

- b) Special quotation:
- Tatiana B. de Maekelt: La Ley de Derecho Internacional Privado <http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/tamaek.htm> 10/02/2001. www.zur2.com.fipa. [Consulta: 2008, Noviembre 27].
 - Haydée Barrios: El Domicilio <http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/barrios.htm> 8/04/2002. www.zur2.com.fipa. [Visited: 200, Noviembre 27].
4. Articles must have a maximum extension of forty (40) pages written in 1.5 space with a left margin of four (4) centimeters. The type letter will be Times New Roman 12.
 5. Articles must be sent in an attachment to the e-mail: albornoz@ucac.edu.ve, or to the e-mail of the director of the journal:
 - Revista Tachirensis de Derecho: Prof. José Luis Villegas villegas@ucac.edu.ve
 - Revista *Tributum*: Prof. Jesús Manuel Oliveros joliveros@ucac.edu.ve
 - Revista Paramillo: Prof. Felipe Guerrero felipeguerrero11@gmail.com
 - Revista Derecho y Tecnología: Prof. Mariliana Rico marilianarico@yahoo.com
 6. Authors should sign an authorization (a format will be sent to this purpose) where it is specified the right of the journal, as well as the Universidad Católica del Táchira, to publish the article on this divulging means, without any economic retribution or commitment of the University with the author or authors, understanding the article is a contribution to the divulging of knowledge and technological development, cultural or scientific of the community or the country in the area where it is registered.
 7. When articles are sign by more than an author, it would be presumed that all authors have been check and approved the original text sent.
 8. The right of change of stylus that is considered convenient is reserved, once the article has been accepted by the Editorial Board for its publication.
 9. An Arbitral Committee and an Editorial Board will analyze the articles. The observance of these rules does not guarantee the publication of the article if this is not approved by these instances.
 10. The Universidad Católica del Táchira, the editor, and the Editorial Board of the journal, are not responsible of the expressed opinions by the collaborating and the articles.
 11. The Universidad Católica del Táchira reserves the right to distribute the contents of their journals on its website, or on other pages of academic or scientific content.

TACHIRENSE DE DERECHO

Vicerrectorado Académico Decanato de Investigación y Postgrado	25/2014
---	----------------

Revista Tachirense de Derecho, Enero / Diciembre 2014,
de la Universidad Católica del Táchira, la presente edición se terminó
de imprimir en el mes de Octubre de 2014, en los talleres de
Litho Arte, C. A., y su tiraje fue de 250 ejemplares.
San Cristóbal - Venezuela

