

ISSN: 1316-6883
Depósito Legal: p.p. 199202TA3111

Revista Tachirense de Derecho



Universidad Católica del Táchira

Vicerrectorado Académico
Decanato de Investigación y Postgrado
San Cristóbal, Venezuela

N°20

enero
diciembre
2009

Revista Tachirense de Derecho

Revista Arbitrada

Depósito Legal: p.p.199202TA3111

ISSN: 1316-6883

Periodicidad: Anual

Diagramación: Edi Marleni Lozano

Consejo Consultivo

Mons. Dr. Carlos SÁNCHEZ ESPEJO+ (Universidad Católica del Táchira); Allán R. BREWER-CARIAS (Universidad Central de Venezuela); Edgar FLOREZ PÉREZ (Universidad Católica del Táchira); Luciano PAREJO ALFONSO (Universidad Carlos III de Madrid); José Luis AGUILAR (Universidad Católica Andrés Bello); Gabriel DE SANTIS (Universidad Católica del Táchira); Carlos AYALA CORAO (Universidad Católica Andrés Bello); Felicísimo MARTÍNEZ, o.p. (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); Luis ORTÍZ ALVAREZ, (Universidad Central de Venezuela). Fortunato GONZÁLEZ CRUZ, (Universidad de Los Andes). José María ABAD LICERAS (Universidad de Comillas, Madrid)

Revista Tachirense de Derecho

Número 20

Enero / Diciembre 2009

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

Luciano PAREJO ALFONSO: Regulación, Administración y Supervisión de la Energía en España	7
Sacha Rohán FERNÁNDEZ CABRERA: La integración económica en relación con el concepto de soberanía y monopolio del poder	45
María Luisa MARTÍN HERNÁNDEZ: El cine como instrumento docente en la Educación Superior. Una experiencia particular en el ámbito de la disciplina jurídico-laboral	71
Pablo José PÉREZ HERRERA: Protección jurídico-laboral de los grupos vulnerables en Venezuela	85
Carlos E. DELPIAZZO: Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas Uruguayas ..	101
Rodrigo RIVERA MORALES: La defensa de la supremacía Constitucional en el Proceso español y venezolano	127
José Amando MEJÍA BETANCOURT: Derecho Administrativo y Derecho Tributario: La configuración histórica del Derecho Tributario en Venezuela	157
José ARAUJO-JUÁREZ: Los Títulos Habilitantes de Telecomunicaciones	175

LEGISLACION

Ley del Distrito Capital	219
--------------------------------	-----

JURISPRUDENCIA

Armando Luis BLANCO GUZMÁN: Comentario Jurisprudencial. Análisis de los Derechos Fundamentales a la luz de lo establecido por la	
--	--

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la Setencia N° 992 del 27 de junio de 2008 (Caso: Sindicato Profesional de Trabajadores Bolivarianos de la Pesca, sus similares y conexos del Estado Zulia)	229
--	-----

MUNICIPIO Y AMBIENTE

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 .	243
--	-----

DOCUMENTOS

Gustavo Daniel DI PAOLO: La decadencia, colapso y desmembramiento de la URSS, y su impacto en la defensa y seguridad del Atlántico Sur	255
Indice Acumulado	285

DOCTRINA

REGULACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA ENERGÍA EN ESPAÑA

La posición organizativa y las relaciones con el Gobierno
y la Administración de la Comisión Nacional de la Energía
en cuanto organismo regulador del sector energético¹.

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Carlos III de Madrid. Email:
luciano@der-pu.uc3m.es

Recibido: 15-5-2009 • Aprobado: 1-6-2009

¹ Este trabajo se refiere exclusivamente al Derecho español. Las citas que en él se hacen lo son, por tanto, a las normas pertinentes en vigor en España y a la doctrina jurídico-administrativa española.

Resumen

El concepto de “regulación” se ha ido introduciendo en nuestro Derecho –en paralelo a los Derechos de los demás Estados miembros de la Unión Europea- al compás de los requerimientos de transposición inherentes a la “ejecución” de las Directivas comunitario-europeas dictadas con finalidad “liberalizadora” de enteros sectores de la economía y es ya de empleo corriente en la literatura científica. Se trata de un fenómeno aún en curso y por ahora en continua expansión: conforme a la llamada Directiva Bolkenstein y según el anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios o “Ley paraguas” dirigida a trasponerla, pasará a aludir también a la específica ordenación de determinadas profesiones cabalmente denominadas “reguladas”. En modo alguno parece exagerado afirmar, sin embargo, que el concepto sigue careciendo de un significado jurídico preciso más allá del que resulta de la designación del cometido de unos también novedosos organismos calificados justamente como “reguladores”.

La razón estriba no sólo en que, procediendo el concepto de la economía y la ciencia política, no ha logrado una completa decantación en el Derecho, es decir, no puede darse aún por concluido el necesario proceso de “recepción” en éste, sino también en el hecho –como demuestra la legislación hasta ahora dictada en los correspondientes sectores para fijar el marco de la pertinente “regulación” que en ellos ha de tener lugar y, muy significativamente, la propia Directiva Bolkenstein- de que en modo alguno representa por sí misma la introducción de un nuevo y diferenciado tipo de actuación administrativa.

Palabras clave

Regulación. Administración. Supervisión. Energía

Abstract

The term “regulation” has been introduced into our law in parallel to the laws of the State Members of the European Union at the same time of the trasposition requirements that are inherent to the “execution” of European Community directives issued with a “liberating” purpose from complete economic sectors and this term is already of common use in the scientific literature. This is current phenomenon with a continuous expansion: according to the so-called Bolkestein Directive and according to the draft bill on free access and exercise of service activities or the named “Ley Paraguas” directed to surpass it. It will also refer to the specific organization of certain professions acknowledge as “regulated”. It seems that it does not look exaggerated to state that the concept lacks of specific legal meaning which is beyond of that generated from the designation of the objective related to other novel organizations so-called “regulators”.

The reason for this lack lies not only in the origin of the concept in the economy and political science, but also in the impossibility of obtaining a complete separation in the area of law, this means that the necessary process of “reception” can not be considered concluded neither in this concept nor in the fact, as it is showed by the legislation enacted until now in the corresponding sectors, to state the frame of the appropriated “regulation” that is going to take place in those sectors and most significantly, the own Bolkestein Directive, than in no way represents by itself the introduction of a new and distinct type of administrative action.

Keywords

Regulación. European Community. Economy and political. Administrative action.

SUMARIO: I. Algunas consideraciones previas sobre la regulación y los reguladores de sectores de actividad económica. 1. La regulación, el Derecho de la regulación y el Estado administrativo regulador garante de la dación de bienes y servicios a través del mercado. 2. La influencia del Derecho comunitario y su modelo de referencia. 3. La mutaciones de porte constitucional derivadas del tránsito de la prestación estatal a la garantía estatal de la prestación a través del mercado. II. La ausencia de un modelo general de organización de la regulación de los sectores liberalizados. III. La causa de la ausencia de patrón organizativo: la indiferenciación de la “regulación” como función. El sector energético como ejemplo paradigmático. IV. Las características organizativas del CNE y su posición relativa en el Poder Público Administrativo. 1. La derterminación de la CNE en cuanto organización “reguladora” del sector energético. 2. El régimen jurídico del funcionamiento y la actividad de la CNE. 3. La estructura de gobierno y administración de la CNE. 4. La garantía de la gestión técnico-objetiva bajo la propia responsabilidad. 5. La clave de la posición en el sector: la determinación legal de las funciones. 6. Las relaciones con el complejo Gobierno-Administración.

I. Algunas consideraciones previas sobre la regulación y los reguladores de sectores de actividad económica

Uno de los postulados elementales de la teoría de la organización es el de la imbricación entre organización y tarea o cometido a desarrollar o cumplir; imbricación, en el sentido de condicionamiento decisivo de la primera por la segunda, en cuanto la idoneidad de toda organización depende de su adecuación (en estructura, composición, medios y funcionamiento) a las características de su objeto. La novedosa función de “regulación” propia de la emergente manifestación del Estado social como “garante”, que presenta una clara vocación de sustitución –cuando menos en buena medida- de la más identificativa de “prestador”, es sin duda una tarea o cometido de dicho Estado que no escapa al postulado enunciado.

1. La regulación, el Derecho de la regulación y el Estado administrativo regulador garante de la dación de bienes y servicios a través del mercado

El concepto de “regulación” se ha ido introduciendo en nuestro Derecho –en paralelo a los Derechos de los demás Estados miembros de la Unión Europea- al compás de los requerimientos de transposición inherentes a la “ejecución” de las Directivas comunitario-europeas dictadas con finalidad “liberalizadora” de enteros sectores de la economía y es ya de empleo corriente

en la literatura científica². Se trata de un fenómeno aún en curso y por ahora en continua expansión: conforme a la llamada Directiva Bolkenstein³ y según el anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios o “Ley paraguas”⁴ dirigida a trasponerla, pasará a aludir también a la específica ordenación de determinadas profesiones cabalmente denominadas “reguladas”⁵. En modo alguno parece exagerado afirmar, sin embargo, que el concepto sigue careciendo de un significado jurídico preciso más allá del que resulta de la designación del cometido de unos también novedosos organismos calificados justamente como “reguladores”. La razón estriba no sólo en que, procediendo el concepto de la economía y la ciencia política, no ha logrado una completa decantación en el Derecho, es decir, no puede darse aún por concluido el necesario proceso de “recepción” en éste, sino también en el hecho –como demuestra la legislación hasta ahora dictada en los correspondientes sectores para fijar el marco de la pertinente “regulación” que en ellos ha de tener lugar

2 Sin ánimo de exhaustividad, procede citar los siguientes trabajos y obras: M. ARAGÓN REYES, “Del Estado intervencionista al Estado regulador”, *Tratado de regulación del sector eléctrico*, Tomo I, Thomson&Aranzadi, Cizur Menor, 2009; G. ARIÑO ORTIZ, J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ y L. LÓPEZ DE CASTRO, *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Comares, Granada, 1999; A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994; J. DE LA CRUZ FERRER, “Regulación, desregulación y neo-regulación”, en la obra colectiva *Don Luis Jordana de Pozas: creador de ciencia administrativa*, UCM, Madrid, 2000; M. M. DARNACULLETA I GARDELLA, “La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación de la economía”, *RGDA*, núm. 20 (2009); J. ESTEVE PARDO, “La regulación de la economía desde el Estado garante”, *Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson&Aranzadi, Cizur Menor, 2007; y del mismo autor “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho público”, *RGDA*, núm. 20 (2009); E. MALARET I GARCIA, “Regulación económica: su instrumentación normativa (el lugar de la Ley en el Estado regulador, la experiencia reciente española)”, *Derecho privado y Constitución*, núm. 17 (2003); G. MARCILLA CÓRDOBA, “Desregulación, Estado social y proceso globalizador”, *Doxa*, núm. 28 (2005); R. MARTÍN MATEO, *La liberalización de la economía: más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988; A. M. MORENO MOLINA, *La Administración por agencias en los Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid, 1996; S. MUÑOZ MACHADO, “Los principios del Derecho de la regulación: la actividad de las agencias y su control”, *RGDA*, núm. 20 (2009); J. L. PIÑAR MAÑAS, “Regulación, desregulación y autorregulación de las fundaciones”, *Revista de Occidente*, núm. 180 (1996); D. SARMIENTO, *El soft Law administrativo*, Civitas, Madrid, 2008; VV. AA., *Regulación sectorial y competencia*, Civitas, Madrid, 1999; y VV. AA., *Regulación, desregulación, liberalización y competencia*, Marcial Pons, 2006.

3 Directiva 2006/123/CE, de 28 de diciembre, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

4 Se cita por la versión objeto de publicación electrónica en la fecha de elaboración de este trabajo por el Ministerio de Economía y Hacienda en www

En su artículo 3 (definiciones) se dispone que, a los efectos del texto, se entiende por “profesión regulada” (consagrando la traducción literal de la expresión utilizada en la Directiva) la actividad o conjunto de actividades profesionales, cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio estén subordinados de manera directa o indirecta a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales.

5 Hasta ahora y en el radio de acción el artículo 35 CE, el Derecho español solo conoce los tipos de profesiones (no siempre bien distinguidos) tituladas (con desagregación de éstas en basadas en títulos académicos oficiales y títulos simplemente profesionales), tituladas y colegiadas y de libre acceso. Las dos primeras categorías quedan englobadas en la categoría comunitario-europea de profesiones reguladas.

y, muy significativamente, la propia Directiva Bolkenstein- de que en modo alguno representa por si misma la introducción de un nuevo y diferenciado tipo de actuación administrativa.

La legislación sectorial aludida no se ha ocupado hasta ahora (lo que en modo alguno puede serle reprochado) por proporcionar una definición del concepto, que proviene del ámbito anglosajón, donde “regulation” o bien equivale sin más –como sustantivo “countable”- a norma o regla, o bien –como sustantivo “uncountable”- significa poco más que la acción o el resultado de “regular algo”, es decir, “regulación”. Las diversas definiciones doctrinales, a las que no es aquí el caso de pasar revista, pero que pueden reconducirse a la fórmula genérica de “forma determinada de supervisión o vigilancia estatal de la economía”⁶, poco más añaden realmente.

Es seguro en todo caso que no hay identidad entre regulación y normación. La regulación trae causa del proceso de desmantelamiento progresivo, mediante su entrega al mercado, del papel de la empresa y el servicio públicos en sentido estricto en la dación de bienes y servicios básicos propia de la llamada Administración prestacional, especialmente en los sectores de funcionamiento en red como las telecomunicaciones, el correo, el ferrocarril y la energía. Pues, como señala C. Eilmes⁷, el punto de penetración de la regulación no es otro que la dificultad que –para el funcionamiento del mercado- representa, en tales sectores, la infraestructura en red preexistente y en manos de organizaciones u empresas públicas, en su caso previamente privatizadas. En ellos la liberalización, es decir, la entrega al mercado de la satisfacción de las correspondientes necesidades sociales no ha podido cumplirse, en efecto, con la mera supresión de la organización pública de las correspondientes prestaciones. La razón no es otra que la estricta necesidad de su ampliación a la adopción de las medidas indispensables para facilitar e incluso inducir el acceso al mercado de nuevos prestadores como condición indispensable para el funcionamiento mínimamente eficiente de éste. Regulación significa, por tanto y en este sentido, *control estatal de sectores de la economía en los que, tras la pertinente operación de liberalización-privatización, debe funcionar el mercado*. De ahí que se le conceptúe como “Derecho de las consecuencias de la privatización o <<que sigue a ésta>> y que utiliza como mecanismos principales la ordenación del acceso al mercado, el control de los precios y la supervisión de la gestión empresarial”⁸.

6 Fórmula empleada por P. Badura, Wettbewerbsaufsicht und Infrastrukturgewährleistung durch Regulierung im Bereich der Post und der Telekommunikation, en U. Hübner (Hrsg.), Festschrift für B. Großfeld, Ed. Recht und Wirtschaft, Heidelberg 1999, pág. 35. También, Th. von Danwitz, Was ist eigentlich Regulierung?, DÖV 2004 (57), pág. 977.

7 C. EILMES, Kompetenzen und Funktionen der Regulierungsbehörden, ponencia presentada el 25 de julio de 2005 en el Seminario sobre organización de la Administración pública dirigido por el Prof. H. Hill en el semestre de verano del año 2005 en la Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; texto publicado en forma electrónica, pág. 3.

8 J. MASING, Grundstrukturen eines Regulierungsverwaltungsrechts. Regulierung netzbezogener Märkte am Beispiel Bahn, Post, Telekommunikation und Strom, Die Verwaltung 2003, págs. 1 y sgs.; y, del mismo autor, Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts, Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 128, núm. 4, 2003, págs. 558 y sgs.

Este Derecho, identificable como “Derecho administrativo de la regulación” se ofrece hoy –no obstante padecer obviamente la misma indeterminación que su objeto- como la cifra misma para una Administración a la altura de los tiempos o, simplemente, “moderna”, en tanto que expresión de la transformación del Estado prestador en mero garante de las prestaciones con transmutación de su responsabilidad de dar en otra de regular la dación; transformación y transmutación en las que se ve un claro progreso desde la idea de la realización de los intereses públicos por intermedio de las fuerzas actuantes, en competencia, en el mercado. Y, sin embargo, semejante concepto del “nuevo” Derecho caracterizador del Estado “actual” es, en principio, todo lo más “neoclásico” y, por ello, insuficiente para la identificación de su especificidad, pues coincide materialmente con el de Derecho administrativo establecido si se excluye su estrato más reciente “prestacional”. Pues la libertad (la libertad de la persona, de cada uno) era y es también en este último punto de partida, base fundamental y referencia última. Quizás pueda verse aquella especificidad en consistir en una *autorregulación regulada*, siendo i) “autorregulación”, el conjunto de los efectos del mercado tras una privatización por medio de la competencia; y “regulación”, la intervención estatal que asegura la efectividad de los intereses públicos. Pues en el Derecho de la regulación –a diferencia del clásico Derecho administrativo de policía de la economía, en el que, siendo el mercado un dato de partida, el centro de gravedad era el control- es precisa la generación misma del mercado, lo que determina su carácter más “activista” y configurador de la realidad.

Se está, pues, ante la respuesta a fenómenos en curso que imponen la reestructuración del papel del poder público en la configuración condiciones de vida social como consecuencia no sólo de la lógica de la economía (la liberalización y la privatización en el contexto de la llamada globalización), sino también de la evolución científico-técnica (y los riesgos por ella generados), llegando a erosionar incluso la posición estatal de monopolización del control social en términos que –aparte la ya comentada conversión del Estado prestacional en Estado de garantía de las prestaciones (con la consecuencia de alta dependencia de la autorregulación social desdibujadora diferencia entre sujeto y objeto y, por tanto, de las responsabilidades)- comportan en breve síntesis:

- a) El deterioro de la potencia directiva social del Estado (sobre todo por razón de la innovación). Los factores determinantes de esta pérdida son: i) la privación del Estado de muchas posibilidades para el cumplimiento de sus tareas; y ii) la presión por el cambio en el instrumentario de la acción administrativa en el contexto de la entronización de la confianza en el mercado (que no puede darse por desaparecida ni siquiera tras el reciente colapso, a escala planetaria, del sistema económico).
- b) El Derecho, en cuanto norma de comportamiento o conducta, es progresivamente incapaz, en efecto, de una programación acabada y se ve compelido cada vez más a recurrir a criterios distintos de los estrictamente jurídicos. Lo que quiere decir: ni anticipa ya todos los

criterios que requiere su concreción ulterior en la fase aplicativa, ni el proceso “ejecutivo” opera ahora solo con criterios jurídicos, incorporando también criterios no jurídicos. Estos últimos operan así como “orientaciones prescriptivas no jurídicas del actuar administrativo” porque ni representan la incorporación en una norma jurídica –aunque si en otro lugar- de la expectativa de su observancia, ni incorporan la amenaza normativa de sanción para el caso de su inobservancia. Se trata de criterios de amplio espectro, tales como la eficacia, la eficiencia, la aceptabilidad social, la viabilidad o factibilidad y, en suma, la optimización.

De esta suerte, puede decirse que el Derecho está transformándose en un instrumento abierto a y responsable de la innovación, que: i) asume, además de la predictibilidad, la tarea de gestión de la incertidumbre mediante una mayor flexibilidad y la capacidad de aprendizaje para lograr que las innovaciones se produzcan en términos que redunden en interés de la generalidad; y ii) hace desempeñar a la Ley, además de la tradicional de límite de la actuación lícita estatal, la función de encomienda de la acción positiva de configuración y optimización de la vida social en el que la doctrina alemana denomina un “corredor de lo permisible jurídicamente”, transformándose así, por tanto, en instrumento de garantía de la calidad de la actuación estatal con impregnación jurídica (y, en tal sentido y conforme a la reciente línea científica de renovación del Derecho administrativo que se viene afirmando y generalizando también en Alemania, de “dirección y control sociales”). La consecuencia no es otra que la ampliación tanto de las formas de control social y, por tanto, actividad y estrategias regulatorias (complementación del Derecho imperativo por el Derecho habilitante o posibilitador y la autorregulación), como de los criterios jurídicos (extensión de éstos a los conceptuados como “blandos” o “grises”, tales como los de efectividad, eficiencia, aceptación social o factibilidad).

- c) El consecuente desplazamiento del centro de gravedad desde la norma hacia enteras y complejas estructuras normativas. El modo de operar en el terreno jurídico tiene que ver cada vez menos con normas aisladas y determinadas y, por tanto, cada vez más con conjuntos normativos, integrados incluso por normas de diferentes ramas del Derecho y rango jerárquico e imprescindibles para la complementación recíproca de las reglas que los componen en caso de deficiencia o insuficiencia de la primariamente aplicable.
- d) La transformación –como repercusión- de la forma de verificación del control, que tiene lugar progresivamente, así, como un *continuum* a todo lo largo de todo el proceso funcional normación-ejecución. Lo que supone que se traduce en definitiva en una gestión compleja plagada de interdependencias y guiada por el Derecho, en la que –para la consecución de los efectos pretendidos- juegan estructuras regulativas diversas (jurídicas y no jurídicas) en una dinámica transversal a la diferenciación entre normación y aplicación.

Todo lo anterior se produce en un contexto en el que los procesos de decantación de intereses en las sociedades actuales dan lugar no sólo a discretas y separadas situaciones individuales (con las que se corresponde el modelo de relación jurídico-administrativa bipolar clásica), sino sobre todo bien a intereses a largo plazo difícilmente articulables en términos tradicionales (y en todo caso imputables a sujetos determinados), bien a constelaciones complejas de intereses (que se corresponden con relaciones jurídico-administrativas multipolares entre sujetos de naturaleza diversa, públicos y privados). Lo que significa –como consecuencia, cuya importancia no debe ser minusvalorada– que cuestión decisiva hoy no es tanto, aunque también (porque conserva su vigencia), la de la protección del primer tipo de intereses, cuanto sobre todo la de cómo puede el Derecho objetivo proteger, organizándolos y armonizándolos, los implicados en las apuntadas constelaciones; cuestión, que hace precisa la revalorización del papel de dicho Derecho, cuya significación ha venido deteriorándose en beneficio de la de las situaciones individualizadas y discretas.

De todo lo cual puede deducirse que el cumplimiento hoy por el Derecho y el Estado de su función propia:

- Requiere la anticipación al conflicto.
- Presupone la gestión de intereses por parte de instancias estatales y no estatales (sociales, privadas).
- Precisa la potenciación de la resolución de conflictos mediante la armonización de intereses, lo que remite a la estructuración de redes o, si se prefiere, estructuras en red (con diversos actores portadores de diferentes intereses)⁹ y la articulación de mecanismos organizativos y procedimentales facilitadores de la aceptación de las decisiones¹⁰ en el entendido de que: i) el Estado ha dejado de monopolizar la posición de “tercero neutral”; ii) el Derecho no es capaz ya por sí solo de imponer la referida armonización y si sólo de propiciarla, por tratarse de una tarea social situada más allá, o más acá, si se prefiere, de la tutela judicial; y iii) la “transacción” no sólo presupone el conflicto de intereses, sino que contribuye a su superación.
- Requiere, por tanto, el establecimiento y la actualización de la adecuada “infraestructura” de los procesos para su realización.

En este punto se impone una aclaración. La relativización de la posición y el papel del Estado no significa tanto mero repliegue y desentendimiento, cuanto transformación de las formas de operación y de cumplimiento de sus responsabilidades en un escenario de pérdida por la diferenciación de Estado y sociedad, de lo público y de lo privado, de su sentido tradicional. Lo que conduce de nuevo a la perspectiva “directiva” para captar el giro funcional del Derecho hacia la orientación hacia el interés general de la actuación de todos los actores

⁹ Sobre las redes y la pertenencia de la recepción y utilización de la categoría por el Derecho administrativo, véase Jörn Lüdemann, *Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionslehre*, en la obra colectiva *Netzwerke, Nomos*, Berlin 2007, págs. 286 y sgs.

¹⁰ Sobre ello, véase T. WÜRTENBERGER, *Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen*, 1996.

relevantes, incluidos, pues, los privados y no sólo la Administración, de cuyo genéticamente vinculada a aquél. Junto a las de ordenación y prestación aparece, pues, una forma de dirección del Derecho que se caracteriza por la ausencia de regulaciones detalladas del comportamiento y la concentración en la articulación de una infraestructura jurídica que garantice en su conjunto que los actores –no todos ya obligados, por su propio *status*, por el servicio al interés general- no yerran o desconocen los objetivos y fines preestablecidos.

Aunque las consideraciones hasta aquí desarrolladas proporcionen –a pesar sus deficiencias- una imagen bastante perfilada del fenómeno regulatorio, importa precisar aún que no existe todavía un Derecho de la regulación en cuanto tal (capaz de proyectarse transversalmente a todas las “regulaciones concretas”) y si sólo –dada la heterogeneidad de sus respectivos objetos- tantos Derechos de la regulación como sectores o ámbitos objeto de ella por haber sido liberalizados. Los únicos elementos comunes a ellos, cuando de sectores en red se trata, son los instrumentos desarrollados para solventar la cuestión básica que se les plantea: el acceso a y la utilización de la red para la efectividad de la competencia y, por tanto, ¿la red debe ser abierta a todos o estar en manos de un solo operador? Dos son las opciones hasta ahora adoptadas:

- 1ª. La de regulación de la red y la competencia *en* el mercado de los bienes o servicios.

Al posibilitar a todos los operadores el acceso al mercado a través de la red, es la solución que más avanza en la apertura del correspondiente sector al mercado. Su principio es el uso compartido de la red en idénticas condiciones para todos, posibilitando que la libre competencia se produzca *sobre* la red. En ella la regulación consiste cabalmente en posibilitar un acceso no discriminatorio a ésta.

La clara ventaja que proporciona desde el punto de vista de la consecución del funcionamiento del mercado aparece contrapesada, no obstante, por la limitación de su idoneidad a los sectores en los que la infraestructura en red es extensa (aunque sea en virtud de la interconexión de diversas redes: telecomunicaciones, electricidad, gas, correos, ferrocarril), que la hace inapropiada en aquéllos con múltiples pequeñas redes no interconectables, cual sucede, por ejemplo, con el suministro de agua o el saneamiento de aguas residuales.

- 2ª. La de la dación o prestación en competencia *por* el mercado.

La regulación opera aquí ya en el momento anterior de definición del modelo de dación o prestación del bien o servicio de que se trata a fin de organizar la concurrencia libre por el acceso a y la utilización de la red. Con la consecuencia de que ésta no se abre a todos los operadores, sino que se entrega al seleccionado en libre competencia para que sea éste el que, como monopolista temporal, es decir, durante el periodo fijado al efecto, suministre el bien o servicio previamente determinado y en las condiciones al efecto fijadas. La solución consiste, pues, en articular la libre competencia por el disfrute de un monopolio.

Es obvio –en tanto que prácticamente equivale a la vieja solución del monopolio estatal- que esta alternativa avanza menos en la realización

efectiva, en el sector de que se trate, de un verdadero mercado, pero es clara su mayor idoneidad como sustitutivo para aquellos ámbitos en los que la creación de una competencia efectiva sea difícil o, siquiera momentáneamente, imposible o, incluso y por las características del sector, no tenga sentido.

Sea como fuere, puede decirse, como también ha apuntado C. Eilmes¹¹: primero, que la regulación representa ya un ámbito específico de la actuación estatal; el cual, sin embargo y en segundo lugar, suscita un doble y nada secundario problema: el de su legitimación constitucional y el de su fundamento jurídico concreto; problema, en el que luce la actual imbricación –en modo alguno pacífica- del Derecho comunitario-europeo y nacional en el doble escalón constitucional y ordinario.

2. *La influencia del Derecho comunitario y su modelo de referencia.*

Pues, en tanto que forma de actuación administrativa, la regulación trae causa en buena medida de una más que discutible (en términos competenciales) política económica comunitaria (y el Derecho que la instrumenta, integrado básicamente por Directivas), cuyos orígenes se remontan a Maastricht, pero cuya extensión e intensidad sólo han comenzado a lucir plenamente a partir de Lisboa (siendo la Directiva Bolkenstein, de nuevo y por su carácter ya transversal o no circunscrito a un sector o actividad económicos determinados, el mejor exponente). Política comunitaria que aparece claramente presidida, desde el principio de economía abierta y de libre competencia (art. 4.1, inciso final TCE), por la doble idea de la entrega al mercado de la satisfacción de las necesidades sociales de bienes y servicios y de apertura, por tanto, de las correspondientes actividades a dicho mercado. El objetivo de tal política (entendido como “común” a todas las políticas económicas de los Estados miembros y justificativo, así, de la coordinación de tales políticas en el mercado interior conforme al citado art. 4.1 TCE, pero articulado con grave forzamiento de la construcción interna de la Comunidad Europea y el reparto competencial –y de espacios públicos decisionales- en la que tal construcción descansa) no puede ser otro, así y desde la lógica comunitaria, que el progresivo (hasta el total) desmantelamiento de la prestación estatal de bienes y servicios para la creación y el funcionamiento de un mercado interior (transnacional) basado en la libre competencia. De ahí las Directivas dirigidas, en determinados sectores, a la apertura de los mercados y, en su caso, al establecimiento de un marco coordinador de los correspondientes sistemas estatales de regulación; marco, del que forma parte la previsión de la constitución por los Estados miembros de organizaciones independientes reguladoras del correspondiente sector.

El modelo de referencia de la apuntada política y las normas en que éste por ahora se ha formalizado ha sido y sigue siendo el norteamericano de las

11 C. FILMES, *op. cit.* en nota 5.

“regulated industries”, radicalmente contrapuesto en su lógica a la solución tradicional continental europea de organización estatal o pública de los sectores económicos esenciales para el aprovisionamiento de la población con los bienes y servicios básicos, especialmente del precisado de infraestructuras en red (publicación de las tareas correspondientes). Ello es así porque, mientras en los E.E.U.U. la evolución ha estado determinada por la existencia desde el principio de un mercado libre en todos los ámbitos de actividad económica, consistiendo así en el desarrollo de la intervención estatal en los diferentes mercados que ha abocado en la fórmula de las “regulated industries” a través de organizaciones o comisiones especializadas en determinados sectores¹², tal presupuesto inicial no se dio en la Europa continental. En ausencia en los E.E.U.U. de un poder público administrativo articulado sobre el eje de una Administración departamental jeraquizada y directamente incardinada al Gobierno, el cuadro resultante de la aludida evolución es el de una pluralidad de organizaciones no articuladas entre si más que por una laxa (en términos comparativos con los estándares continental-europeos) cooperación recíproca. Organizaciones éstas que, en el desempeño de sus funciones, establecen con propio criterio sus propias “regulaciones sectoriales” (sujetas a un limitado control judicial) y gozan de una independencia en modo alguno comparable con sus homónimas europeas, en tanto que insertas éstas en la órbita de la correspondiente Administración ministerial.

Las diferencias en la estructura del poder público administrativo¹³ y en la lógica del control judicial¹⁴ impiden, pues, tener el sistema regulatorio europeo, sin más, por un simple derivado del modelo norteamericano. Lo que significa: la traslación al continente europeo de la regulación ha debido acomodarse – modulando el modelo de referencia- a los pertinentes principios constitucionales y la correspondiente construcción del poder público administrativo.

La nota diferencial más destacada del sistema continental europeo es la referencia de las organizaciones reguladoras –no obstante su identidad y posición propias- a la esfera de gestión encomendada al correspondiente Ministerio o Departamento. Lo que comporta la imposibilidad de su goce de una independencia que les permita la formulación y el desarrollo de una completa política propia (traducida en normas de obligado cumplimiento obedientes solo a su criterio), por razón de su inevitable sujeción –con mayor o menor intensidad

12 Como es conocido, la evolución aludida dio comienzo en el S. XIX y en el sector del ferrocarril. Habiendo determinado el comportamiento en el mercado de determinadas empresas una situación que incluso llegó a originar problemas sociales, se dio un primer paso mediante la instauración de políticas estatales de fijación de precios y prohibición de conductas discriminatorias. Pero como quiera que las medidas estatales no tuvieron efecto suficiente, se dio el paso subsiguiente a escala federal: la creación en 1887 de la “Interstate Commerce Commission” (ICC), institución que puede considerarse el arquetipo de la organización reguladora, fórmula que se ha ido extendiendo progresivamente a distintos sectores económicos.

13 Excluyente ésta, en virtud de la responsabilidad política gubernamental universal ante el Parlamento, la existencia de ámbitos en que el poder público administrativo sea totalmente independiente.

14 Al constituir la acción de las organizaciones reguladoras ejercicio de poder público sometido por entero y sin exclusiones al control judicial es claro que dichas organizaciones no pueden beneficiarse de un estatuto especial en cuanto hace a tal control por impedirlo el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

y por unos medios u otros- al poder directivo inherente a la estructura ministerial o departamental de gobierno¹⁵. La independencia o autonomía reconocida así a este tipo de organizaciones –incluso la que lo es en los términos más amplios- es, pues, siempre limitada en tanto que más bien de carácter “técnico” y otorgada para asegurar el funcionamiento ordinario del mercado correspondiente conforme a criterios normativos superiores heterónomos. De lo que resulta su dependencia de del escenario político general en la medida en que la eficacia de su actuación siempre está en función de la idoneidad del marco normativo superior aludido; marco, cuya actualización escapa a su disposición.

3. *La mutaciones de porte constitucional derivadas del tránsito de la prestación estatal a la garantía estatal de la prestación a través del mercado.*

En todo caso, la introducción del sistema regulatorio que se expresa en tales organizaciones “independientes” comporta, en los términos en que se está verificando, una no por silenciosa menos importante mutación constitucional tanto del sistema comunitario europeo como del estatal interno que hasta ahora ha pasado desapercibida por su carácter sectorial y meramente acumulativo, pero que ha pasado a manifestarse ya en toda su magnitud a partir del Tratado de Lisboa.

Por lo que hace al sistema comunitario europeo, la prueba la facilitan –haciendo innecesaria toda ulterior argumentación- las reflexiones del Tribunal Federal Constitucional alemán con ocasión del proceso actualmente pendiente de resolución ante el mismo sobre la ratificación del Tratado de Lisboa de cuya filosofía trae causa la Directiva. Según las noticias de prensa, redactadas a partir de las sesiones de la vista pública ya celebrada en dicho proceso, el Tribunal se está planteando –sobre la base de la doctrina sentada con ocasión de su Sentencia de 1993 sobre el Tratado de Maastricht¹⁶- la viabilidad de una ratificación puramente parlamentaria y, por tanto, la procedencia de la exigencia de la celebración de un referéndum. Y ello por razón de que el incremento de competencias supranacionales en que ha abocado la evolución comunitario-europea ha ido ya demasiado lejos, en la medida en que representa ya –desde la perspectiva del orden constitucional interno- una verdadera amenaza a la libertad. Desde esta perspectiva, no cabe olvidar que ya la doctrina científica alemana había alertado que, en concreto la política liberalizadora conducente

¹⁵ De ahí que el párrafo final del apartado 1º de la disposición décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (en la que se enumeran las consideradas “Administraciones independientes” por gozar de independencia funcional o especial autonomía) sea consecuente con el orden constitucional al disponer que: “El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asigne, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía”.

¹⁶ Sentencia en la que se reservó expresamente el control sobre la observancia en el desarrollo del proceso de integración europea de los siguientes límites: a) el representado por el principio de la construcción estatal interna federal proclamado en el artículo 20 de la Grundgesetz; b) el derivado de la garantía de la tutela material y procesal de los derechos fundamentales en los términos del artículo 19 de la misma norma fundamental; y c) el que resulta del principio democrático en la construcción del orden interno.

al estado regulador, implica –al requerir necesariamente la configuración “estatal” (sea a escala federal o de “Land”) de las organizaciones independientes reguladoras- el vaciamiento, cuando el ámbito sometido a la técnica de la regulación se inscribe en el núcleo esencial de la autonomía local, de esta autonomía y, por tanto, una lesión de la garantía institucional de la misma¹⁷.

De nuevo es la Directiva Bolkenstein la que, por la amplitud de su objeto y, por tanto, su transversalidad (ella misma señala que incide sobre ámbitos de actividad que suponen el 70% del PIB y de los puestos de trabajo en la mayoría de los Estados miembros), revela que la preocupación del Tribunal Federal Constitucional alemán no carece de fundamento. Pues, sobre una base competencial más que discutible¹⁸ (desde el doble punto de vista de la regla de la expresa atribución y de la cláusula de la subsidiariedad) y con un alcance ciertamente cuestionable (incluso con arreglo a su propio criterio-guía: la proporcionalidad¹⁹), la Directiva formaliza una verdadera política económica propia (y no una mera coordinación armonizadora de las políticas de los Estados miembros) al servicio no tanto de un mercado interior transnacional como de un mercado interior único. Política que, en su efecto, representa *la comunitarización de un ámbito propio del espacio político decisional propio y, por tanto, de la competencia (en tanto que no cedido) de los Estados miembros* en el contexto del proceso de integración “negativa” (político) que, por primera vez, fuerza de manera frontal el de la integración “negativa” (jurídico, fundamentalmente por obra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia). Y comunitarización que, al someter las normas estatales internas al criterio jurídico supranacional representado por el principio de

17 Preocupación ésta que, aún no habiéndose planteado todavía entre nosotros, es perfectamente trasladable –en virtud de los artículos 137, 140 y 141 CE y la doctrina sobre ellos sentada por el tribunal Constitucional- a nuestro propio Estado de las autonomías.

18 Como ha puesto de relieve, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *¿Quo vadis, Bolekenstein? ¿Armonización o desregulación de la prestación de servicios?*, Revista *Española de Derecho Europeo*, Ed. Thomson-Civitas, número 22, págs. 237 y sgs.

19 Descansa la Directiva, en efecto, en la crítica del recurso tradicional por las políticas relativas a las actividades de contenido económico –para justificar la intervención administrativa- a la mera invocación, formal, general y sin mayor precisión, del interés general, pero ella misma descansa en la mera invocación –igualmente formal, general y sin mayor precisión (por relación a las características concretas de cada sector de actividad y de la constelación de intereses que en ellos se produce) de la libre competencia. Y, sobre ello, somete a cualesquiera normas nacionales en muy heterogéneos sectores a un marco “liberador” de los obstáculos y las distorsiones a dicha libertad de competencia sin poder saber cuáles sean unos y otras y si –a la vista de los bienes e intereses en presencia- pueden ser considerados como verdaderos obstáculos a la libre competencia que proceda. Pues, en la medida en que toda regulación comporta –desde el punto de vista de su destinatario- un “obstáculo” a su plena libertad de actuación, es obvio que las regulaciones necesarias e idóneas para salvaguardar bienes e intereses merecedores de protección en modo alguno pueden ser calificadas como obstáculos o factores distorsionantes de la libre competencia rectamente entendida; libre competencia que siempre e inevitablemente ha de ser entendida –incluso desde la óptica del mercado- como una libre competencia regulada (como demuestra, sin más y dejando incluso de lado la argumentación que proporciona la actual y severa crisis del sistema económico, la política pública justamente de libre competencia a cargo del correspondiente organismo regulador). Quiere decirse, pues, que la Directiva no cumple (porque, dado su planteamiento, no puede hacerlo) el principio de proporcionalidad, la superación de cuyo test impone, sin embargo, a todas las normas nacionales que caigan en su

proporcionalidad sobre la referencia del principio general de libertad de acceso y operación en el mercado de servicios²⁰, comporta²¹:

- La superposición (incluso en contra de la Carta Europea de Derechos Fundamentales) de i) las libertades comunitarias de prestación y establecimiento a las libertades de empresa y de elección de profesión y oficio (proclamadas y garantizadas en los artículos 35 y 38 CE y en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales²²); y ii) el mercado común interior del TCE al mercado único interno (art. 139 CE), con las siguientes consecuencias: a) el otorgamiento a las libertades resultantes de una posición en todo caso prevalente, con ruptura de la unidad de los sistemas constitucionales internos y quiebra de la ponderación en cada caso de bienes constitucionales y, por tanto, de intereses en su seno cuando está en juego el binomio libertad de empresa (art. 38 CE) y de elección de profesión u oficio (art. 35 CE); b) la alteración del orden del control jurídico en tal vasto campo, en la medida en que la condición en él de “ejecución” del Derecho comunitario de toda la normativa estatal interna coloca a ésta –cortocircuitando el orden constitucional interno y su propio sistema de control de constitucionalidad- bajo la jurisdicción directa del Tribunal de Justicia, el cual ha de ejercerla desde el criterio del principio comunitario de proporcionalidad.
- La seria limitación, si no el vaciamiento práctico o real, del espacio decisional interno otorgado en materia económica por el artículo 128.2 CE, cuya trascendencia difícilmente puede sobrevalorarse.

Las repercusiones en el Derecho interno son, por ello, evidentes y alcanzan también desde luego al plano competencial. La amplitud de la Directiva determina su afectación de una pluralidad de materias (transversales y sectoriales) del sistema de distribución territorial de competencias²³, llegando

ámbito de aplicación. Lo que no hace sino confirmar su verdadera condición de instrumento al servicio de una decidida política económica pública comunitaria de configuración –en sentido liberalizador- del ámbito de los servicios. Política que se lleva a cabo –parafraseando al Tribunal Constitucional español en materia de distribución competencial interna- no “a través de”, sino precisamente “a pesar de” el reparto competencial entre la instancia supranacional y los Estados miembros.

²⁰ De ahí que E. LINDE PANIAGUA, Notas sobre el objeto, ámbito y reglas de aplicación de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14 (2008), Ejemplar dedicado a la directiva relativa a los servicios en el mercado interior, pags. 35-46.

²¹ En combinación, en su caso, con el artículo 86 TCE y la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia en aplicación del mismo.

²² En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 se reconoce (de forma diferenciada respecto de la libertad profesional y el derecho a trabajar, de cuyo contenido forman parte las libertades de establecimiento y prestación en cualquier Estado miembro; art. 15) la libertad de empresa en los siguientes términos (art. 16): “Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con *las legislaciones y prácticas nacionales*”).

²³ Sin ánimo exhaustivo y utilizando, para simplificar, el listado del artículo 149.1 CE, cabe citar las de la legislación mercantil (apdo. 6º), el comercio (apdo. 10º), la actividad económica (apdo. 13º), la investigación científica y técnica (apdo. 15º), el régimen de las Administraciones

a alterar su textura o su lógica, como sucede con el comercio –en el que se produce una modificación sustancial de la relación entre mercado interior y exterior- y el régimen básico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, pues:

- El primero adquiere una nueva dimensión por mor del deber de ejecución de un Derecho comunitario que –a despecho lo poco que aún quedaba de los principios comunitarios de autonomía institucional y procedimental- alcanza aspectos de gran detalle, como, por ejemplo, la ventanilla única o el formulario comunitario de solicitud de autorización, cuando ésta exista.
- Y el segundo pierde en gran medida el carácter de elemento accesorio de la competencia referida a la materia sustantiva correspondiente que, hasta ahora, le otorgaba el orden constitucional interno.

Se causa así una sensible perturbación de la economía interna del sistema de reparto territorial de poder, que se hace visible en la potenciación –al socaire del deber comunitario de “ejecución”- de los títulos competenciales transversales del Estado en sentido estricto más directamente implicados como los relativos a las bases y la coordinación de la planificación general de la economía y la regulación de las condiciones básicas para la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (como revela la iniciativa gubernamental de tramitación y aprobación de la llamada “Ley paraguas”). Títulos éstos, sea de dicho de paso, que también mutan, toda vez que a partir de ahora, de un lado, las bases, la coordinación y la planificación generales de las actividades económicas pasan a ser, en buena medida, cabalmente “regulación” y regulación “general” de éstas, y, de otro lado, la garantía de las condiciones básicas garantes de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes se refiere, en su caso, al de éstos según su configuración comunitaria prevalente.

No puede olvidarse, sin embargo, que las repercusiones que se vienen describiendo trascienden la estructura territorial del Estado y el ordenamiento internos para alcanzar igualmente, en el caso de las actividades profesionales reguladas y organizadas en Colegios Profesionales en los que se ha delegado la potestad de ordenación del ejercicio de aquéllas, su estructura plural por razón de la descentralización funcional y, por tanto, los ordenamientos profesionales autónomos correspondientes.

Con todo, el impacto estructural más importante en el orden constitucional es el que toca a la caracterización como social del Estado constituido y al valor superior de la igualdad a la que la misma está constitucionalmente asociada conforme al artículo 1.1 CE. Pues tal fórmula constitucional está al servicio de la realización efectiva y continuada del orden sustantivo definido en el título I CE, es decir, del *status* de ciudadanía reconocido desde la dignidad de la persona

públicas y el procedimiento administrativo (apdo. 18º), la pesca (apdo. 19º), el transporte marítimo y aéreo (apdo. 20º) y los transportes ferroviarios y terrestres (apdo. 21º), las telecomunicaciones y la energía (apdos. 22 y 25º), la seguridad (bajo la forma de la llamada seguridad privada; apdo. 29º) y los títulos académicos y profesionales (apdo. 30º).

y, por tanto, su libertad –libre desarrollo de la personalidad y, por tanto libertades y derechos- en sociedad constitutivo del fundamento del orden político y la paz social (art. 10.1 CE). Y, por ello, el Estado democrático y social de Derecho lleva impreso (art. 9.2 CE) el deber de i) promover las condiciones para que *la libertad y la igualdad* del individuo y los grupos en que éste se integra sean reales y efectivas; ii) remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y iii) facilitar la participación de *todos los ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social. Es constitucionalmente inherente a dicho Estado, pues, la acción positiva de configuración social y –como revela la economía interna del propio art. 9 CE- no la limitada a la mera garantía o tutela jurídica, sino la consistente en la generación, en la vida social real, de las condiciones precisas para la mayor efectividad posible del *status* ciudadano como tal.

Es evidente –dado el “orden constitucional económico” y el carácter instrumental del recurso al mercado desde la perspectiva de la organización de la satisfacción de las correspondientes necesidades sociales- que la transformación del Estado prestacional en Estado meramente garante de la dación de bienes y la prestación de servicios ni lesiona, ni desvirtúa el principio de Estado social. Esa transformación no cuestiona, ni pide cuestionar, en efecto, la persistencia de la responsabilidad universal del Estado por las condiciones de la vida social y, por tanto, de su configuración como entidad vocada a la acción presidida por el deber establecido en el artículo 9.2 CE. El límite constitucional, sin embargo, de dicha transformación (por representar una mutación cualitativa del Estado) estaría representado por el desapoderamiento de éste, en el contexto de la privatización-regulación, de los medios indispensables para asegurar que el mecanismo del mercado en libre competencia posibilita el acceso de todos (en términos de precios asequibles al efecto) al bien o prestación pertinente. Pues ello significaría la inconstitucional eliminación de la responsabilidad universal del Estado por las condiciones de vida en la sociedad constituida a la que sirve y que le proporciona su legitimación última.

II. La ausencia de un modelo general de organización de la regulación de los sectores liberalizados

El proceso de liberalización de sectores de actividad económica y, por tanto, de introducción de la regulación en nuestro ordenamiento, viene caracterizándose, como revela un simple repaso de la legislación sectorial pertinente, de: i) una noción clara de regulación y ii) de cualquier modelo o esquema generales en la organización de ésta.

Lo primero explica la heterogeneidad del reparto de funciones, en los diversos sectores liberalizados, entre el complejo Gobierno-Administración y el respectivo organismo autónomo o independiente creado al efecto. Y lo segundo es fruto de nuestro tradicional descuido de la organización conducente al tratamiento separado de aquélla y de las tareas a desarrollar y al desconocimiento de la importancia de lo organizativo para el cumplimiento de los objetivos y, en definitiva, para la realización efectiva de los programas normativos y la producción de los efectos sociales normativamente deseados. Aunque sea cierto que las características de los sectores de actividad de que se trate condiciona las soluciones organizativas concretas, ello no justifica la falta total de modelo

general, pues un mínimo patrón parece indispensable para asegurar la gobernabilidad y la efectividad del sistema regulatorio en su conjunto (en definitiva: la dirección y la coordinación de la economía).

En la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en la que se enumeran los organismos que escapan a la fuerza gravitatoria general que desarrolla dicha Administración sobre los entes instrumentales situados en su órbita por estar dotados de una especial autonomía²⁴, se reúnen, en efecto, entidades muy diversas que cubren una amplia gama de tipos: desde el prácticamente equiparado a los organismos públicos autónomos ordinarios hasta el correspondiente a un verdadero regulador independiente siquiera sea técnicamente.

Este dato es de suyo revelador de que las decisiones organizativas no son fruto, en el campo que nos ocupa, del indispensable proceso previo de:

- Acotamiento del sector a organizar sobre la técnica de la regulación en atención a criterios idóneos y relevantes.

Es ilustrativo que la energía no integre un único sector con un único organismo regulador. La separación de la energía nuclear (para su dotación con un regulador especializado, aunque ciertamente referido a la seguridad y la protección radiológica) puede que sea una solución idónea, pero en modo alguno parece ser resultado de un mínimo estudio previo al respecto.

- Determinación de los fines a conseguir y, por tanto, las tareas reguladoras a cumplir en consideración y a la vista de las características del sector (y mercado) previamente acotado y teniendo en cuenta que las referidas tareas, en cuanto necesariamente públicas, han de integrar, por definición, una actividad regida por el Derecho público y, concretamente, administrativo.

El ya apuntado tratamiento no necesariamente combinado de la organización y su actividad conduce en este punto a soluciones deficientes en punto al estatuto de los medios personales (establecido con despreocupación sobre las garantías de imparcialidad), pero, sobre todo, a una apreciable confusión en materia de régimen jurídico del funcionamiento interno y de la actividad *ad extra* también por efecto de la consideración separada de ambas dimensiones. En especial, la búsqueda de flexibilidad mediante el recurso indiscriminado al Derecho privado deriva de una *priori* en modo alguno justificado: la de la incompatibilidad del régimen jurídico público del funcionamiento y la actividad del organismo sin perjuicio de la aplicabilidad –vía remisión y en lo necesario- del Derecho privado.

²⁴ Aunque en ella no están todos los que son y están algunos que no son.

La versión vigente de la disposición adicional citada en el texto es la resultante de las sucesivas modificaciones introducidas en ella por las Leyes 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos; la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; y la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia.

- Diseño de la organización idónea (en cuanto a estructura, integración y funcionamiento), que: i) puede ser diversa (respondiendo a los tipos fundamentales representados por la organización unipersonal y la colegiada, siendo obviamente preferible el segundo cuando, por razón del sector de que se trate, sea precisa asegurarse una precisa representatividad de éste; ii) debe proporcionar, además de la suficiente capacidad técnica y, en su caso, representatividad (que no representación) de las cualificaciones e intereses implicados, de un lado el grado necesario de independencia respecto de las instituciones político-administrativas y, de otro lado, la indispensable separación respecto del sector-mercado objeto de regulación (requisito bidireccional éste de gran importancia, en la medida en que de su cumplimiento depende que la organización tenga o no distancia respecto de los asuntos sobre los que ha de pronunciarse o, incluso, decidir; distancia, que es imprescindible para la objetividad de la actuación de la organización en cuanto tal); y iii) ha de atribuir un bloque competencial –compacto y coherente con independencia de su extensión y especialidad- suficiente y adecuado para una actuación “reguladora” que, aunque guiada por el Derecho (el marco legal y reglamentario pertinente) pueda ser desarrollada (en el plano técnico y con arreglo a criterios, además de jurídicos, técnicos) bajo la propia responsabilidad y con la flexibilidad requerida por la lógica del correspondiente sector-mercado.

El diseño organizativo ha de definir para el regulador, en definitiva, una clara y, por tanto, reconocible posición en la estructura y funciones del sistema de poderes públicos y atribuirle el bloque de competencias consecuente (en el doble plano de la normación y la ejecución), del que resulte un espacio operativo propio y suficiente.

La realidad de la llamada “Administración independiente” dista de responder a esta exigencia elemental. El caso que mejor responde a ella es el del Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante CSN). El resto presenta un perfil desdibujado por la insuficiente y deficiente diferenciación y separación de las tareas gubernativo-administrativas y estrictamente regulatorias, así como por la heterogenidad y fragmentación de las facultades descargadas en los reguladores sedicentemente independientes.

Puede decirse, pues, que en nuestro Derecho es discutible que pueda hablarse con propiedad y con respecto a los organismos relacionados en la disposición adicional 10ª LOFAGE –i ncluso los dotados, aunque con diverso *status*, de independencia funcional o especial autonomía y vocados a la “regulación” de sectores en red previamente liberalizados- de verdaderos reguladores independientes de enteros sectores. Y ello, porque el legislador:

- a) No siempre utiliza –ni emplea de modo consecuente (como sucede en el caso, según se verá, de la Comisión Nacional de Energía; en adelante CNE)- la calificación de organismo regulador. Así, por ejemplo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante CMT)

se hace figurar, junto con el Gobierno y el Ministerio competente, entre las “autoridades nacionales de reglamentación de las telecomunicaciones”.

- b) Tampoco diferencia siempre debidamente –como acaba de comprobarse en el caso de las telecomunicaciones- el marco legal y reglamentario y la regulación técnica del sector. Donde esta diferenciación es, por excepción que confirma la regla, más nítida es en el caso del CSN.
- c) Y, en definitiva, no posee un patrón claro de organismo regulador independiente, optando más bien por soluciones organizativas a medida y caso a caso en el exiguo marco de la LOFAGE, que admite una relación diversa entre el complejo Gobierno-Administración directa y el organismo regulador; relación que, por ello, permite heterogeneidad en la autonomía-independencia de éste y en la incidencia de aquél sobre el mismo.

La afirmación anterior vale desde luego para la CNE, cuyo *status* (a diferencia, en el propio ámbito energético y en virtud de la más reciente evolución, del CSN) dista de estar próximo al propio del tipo ideal de organismo regulador independiente (en términos comparativos con las dos anteriores organizaciones, a la CMT puede asignársele una posición intermedia). Pues la CNE, cuya previsión sigue estando –no obstante su actual denominación- en el cuerpo dispositivo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (modificada por la Ley 17/2007, de 4 de julio; en adelante LSE) a pesar de la supresión de sus artículos 6, 7 y 8, figura (art. 4) como una más (junto con la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas) entre las “autoridades reguladoras” del sector.

III. La causa de la ausencia de patrón organizativo: la indiferenciación de la “regulación” como función. El sector energético como ejemplo paradigmático

En clara correspondencia con la indefinición organizativa, la opción liberalizadora de los sectores económicos en red está lejos de haber conducido a una diferenciación suficientemente nítida entre la política económica en el sector y, por tanto, el marco jurídico legal y reglamentario, es decir, la que cabría calificar como “regulación general” del correspondiente mercado, de un lado, y la regulación específica y técnica de éste de acuerdo con sus características y, por ello, “independiente” de acuerdo con y dentro del pertinente marco jurídico general.

La legislación del sector energético (excluida la energía nuclear) es representativa de tal estado de cosas. En la desagregación de tareas para la ulterior identificación y asignación de atribuciones tanto la LSE como la LHC (Ley 39/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos) siguen, sin más, la convencional clasificación tripartita en normación, planificación y ejecución, con el siguiente resultado:

1. Atribuyen al bloque Gobierno/Administración (en las dos instancias territoriales superiores, según el reparto territorial de competencias):

- La *normación*²⁵ (básica y de desarrollo) hasta el grado propio de las *instrucciones*²⁶, pero también el dictado de a) *normas de gestión técnica del sistema* de gas natural (normas éstas respecto de cuyo dictado la CNE solo cuenta con la facultad de informe; art. 65 LHC) y la *normativa para la coordinación, el funcionamiento y la retribución del sistema* de gas natural (art. 72 LHC); y b) la *reglamentación* de: i) las condiciones de acceso de terceros a las redes de distribución de gas natural (art. 76 LHC); ii) los supuestos de suspensión del suministro de combustibles gaseosos y los criterios de determinación de servicios esenciales (art. 88 LHC); iii) el régimen económico de los derechos de acometida y otros costes (art. 91 LHC); y iv) las condiciones de cumplimiento de la obligación de diversificación del aprovisionamiento por los transportistas que incorporen gas al sistema (art. 99 LHC).
- La entera *planificación* (LSE, art. 3; y LHC, art. 3), incluyendo los programas de gestión de la demanda gasista y los planes de ahorro y eficiencia respecto al consumo de combustibles gaseosos (arts. 84 y 85 LHC).
- El grueso (si no la práctica totalidad) del *proceso de ejecución o aplicación*:
 - 1º. La LSE le atribuye (art. 3): i) el establecimiento de los requisitos mínimos de calidad y seguridad del suministro de energía eléctrica; ii) la determinación de los derechos y las obligaciones de los sujetos relacionados con el suministro de energía eléctrica de último recurso; iii) la aprobación de las reglas del mercado y los procedimientos de operación de carácter instrumental y técnico para la gestión económica y técnica del sistema; iv) la autorización de las instalaciones de generación (según la potencia superior o inferior

25 Esto es especialmente claro en el artículo 3 LSE, que le encomienda: i) regular la estructura de precios y, mediante peaje, el uso de las redes de transporte y distribución, así como establecer los criterios para el otorgamiento de garantías por los sujetos que corresponda y determinar, en su caso, mediante tarifa de último recurso, el precio máximo del suministro de energía eléctrica a los consumidores que reglamentariamente se determine; ii) ejercer las funciones de ordenación previstas en el Título II; iii) regular la organización y el funcionamiento del mercado de producción de energía eléctrica; iv) fijar los términos del desarrollo de la gestión económica y técnica del sistema; v) y establecer la regulación básica de la generación, del transporte, de la distribución y de la comercialización de la energía eléctrica.

Por su parte, el artículo 3 LHC le asigna la “regulación básica” y el “desarrollo legislativo”.

26 En el artículo 3 LSE se le atribuye impartir instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas de transporte y distribución, en garantía de una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental.

Y en el artículo 3 LHC se le asigna la impartición de instrucciones relativas a i) la ampliación, mejora y adaptación de las infraestructuras de transporte y distribución de hidrocarburos en garantía de una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía (en el escalón estatal) y ii) la ampliación, mejora y adaptación de las instalaciones de transporte o distribución de hidrocarburos y la inspección de su cumplimiento (en el escalón autonómico).

- 50 MW), el transporte primario, el transporte secundario y distribución (según su ámbito territorial); v) la inspección, a través, en su caso, de la CNE (y con colaboración de la Comunidad Autónoma correspondiente), de las condiciones técnicas y económicas de las autorizaciones; y vi) la sanción de las infracciones.
- 2º. La LHC (art. 3) le asigna, además de (en el escalón autonómico) la ejecución sin más, i) la determinación de los peajes, las tarifas y los cánones (en relación con los arts. 91, 93, 94, 95 LHC) y la decisión sobre su liberalización (en relación con el art. 96 LHC); ii) el otorgamiento de las autorizaciones exigidas legalmente; iii) la inspección y la supervisión del cumplimiento de los deberes legales; y iv) la sanción de las infracciones.

La importancia de la extensión y el alcance de la reserva competencial a favor del complejo Gobierno-Administración directa lucen en el detallismo de las concretas atribuciones legales²⁷. La prueba la suministra, recurriendo al argumento ya clásico de C. Schmitt para la interpretación del orden constitucional de Weimar, la solución legal (en el campo de los hidrocarburos: arts. 49 y 101 LHC) a las situaciones excepcionales o de necesidad; solución consistente en la asignación al Gobierno de plenitud competencial en las situaciones de emergencia (en cuanto al uso de las reservas) y de escasez con amenaza para la seguridad del suministro o de las personas, las instalaciones o la integridad de la red. Tan completa es la reserva al Gobierno de la competencia en tal tipo de situaciones que, por lo que hace a los productos petrolíferos, la CNE no aparece apoderada para intervenir ni siquiera en punto a la garantía de las reservas, pues a tal efecto responde la creación de la Corporación de Reservas Estratégicas (art. 52 LHC), colocada significativamente bajo la tutela de la Administración General del Estado. Y ello, a pesar de que dicha Corporación es expresión de una solo muy limitada autorregulación (a través de la integración en los órganos de administración de representantes de los operadores al por mayor, los transportistas que incorporen gas al sistema y los comercializadores de gas natural, quedando colocada la CNE en la posición de

²⁷ A título de ejemplo y en el campo de los hidrocarburos, cabe citar –a título ejemplificativo– las referencias legales a: las medidas necesarias para asegurar la protección de los intereses de consumidores y usuarios para evitar fraudes en distribución al por menor de productos petrolíferos (art. 43 LHC); la creación de registros de las instalaciones de distribución al por menor y los operadores al por mayor de gases licuados, así como de las instalaciones de transportistas, distribuidores, comercializadores y consumidores cualificados gas (arts. 44.2, 48, 71 y 83 LHC); la fijación de límites porcentuales a la aportación por los operadores de gas natural (art. 61 LHC); las instrucciones sobre acceso de terceros a redes de distribución de gas natural, con determinación de niveles de calidad (art. 74 LHC); la determinación del distribuidor que deba acometer (en ausencia de iniciativa) la ampliación necesaria de la red de distribución gas natural (art. 74 LHC); la autorización administrativa previa para suspensión suministro combustibles gaseosos (art. 88 LHC); el acuerdo de liberalización, total o parcial, tarifas, peajes y cánones (art. 97 LHC); la modificación de los días disponibilidad de las reservas estratégicas (art. 98 LHC); y la tipificación como infracciones sólo de los incumplimientos referidos a decisiones de las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 109 a 111 LHC).

uno más –junto con la Administración General del Estado- de los emisores de representantes en dichos órganos).

Corroborra lo dicho, ilustrando al propio tiempo sobre la confusión que (desde el punto de vista de la diferenciación de la “regulación” en sentido estricto) resulta de este modo de atribución de competencias, el régimen de la información a suministrar por los operadores del sector; régimen, que se concreta en una serie de obligaciones normalmente para con respecto a la Administración, sea la General del Estado, sea la de la correspondiente Comunidad Autónoma²⁸.

2. En claro contraste, la LSE y LHC asignan a la CNE únicamente facultades decisorias concretas relacionadas con determinados aspectos del elemento central de los respectivos subsectores: la disposición adicional undécima de la LHC atribuye a la CNE (cuando le sean planteados) la resolución de los conflictos relativos a los contratos relativos al acceso de terceros a las redes de transporte y, en su caso, distribución, en los términos reglamentariamente establecidos y, respecto de la red de transporte de gas, el artículo 70 de la misma Ley exige la previa conformidad de la CNE para la denegación del acceso, cuando la empresa suministradora de gas natural (no perteneciente a país de la UE), directamente o por medio de acuerdos con otras empresas suministradoras, o aquéllas a las que cualquiera de ellas esté vinculada, radique en un país en el que no estén reconocidos derechos análogos y se considere que pueda resultar una alteración del principio de reciprocidad para las empresas a las que se requiere el acceso.

IV. Las características organizativas del CNE y su posición relativa en el Poder Público Administrativo

1. La determinación de la CNE en cuanto organización “reguladora” del sector energético

De acuerdo con la disposición adicional undécima de la LHC, la CNE:

- a) Es “ente regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos (los sistemas y mercados, por tanto: eléctrico, de los hidrocarburos líquidos y de los hidrocarburos gaseosos).
- b) Tiene por objeto velar por i) la competencia efectiva en dichos sistemas-mercados y ii) la objetividad y la transparencia del funcionamiento de éstos; y ello, en beneficio de todos los operadores y consumidores.
- c) Se configura como organismo público con personalidad y patrimonio propios y plena capacidad de obrar.

²⁸ Véanse, por lo que hace a las obligaciones respecto de las Administraciones directamente incardinadas a los correspondientes Gobiernos, los artículos 3 LSE y 12, 62, 74, 79, 92 y 94 LHC.

De obligaciones respecto de la CNE solo puede hablarse en supuestos específicos, como el del art. 41 LHC. Significativamente, los términos del cumplimiento de este deber (el procedimiento de la comunicación) queda sujeto a reglamentación (obviamente por parte del Gobierno) cuando de conflictos surgidos en la negociación de contratos se trate.

- d) Está adscrita al Ministerio actualmente de Industria, Turismo y Comercio, al que se reserva el control de eficacia de su actividad.

A pesar, pues, de su formal conceptualización como ente regulador la Ley no solo no alude a su independencia, sino que lo califica genéricamente de organismo público –empleando así el *nomen* genérico bajo el que el título III de la LOFAGE engloba a todos los entes autónomos pero instrumentales de la Administración General del Estado- y lo adscribe, sin mayor especificación, al Ministerio competente por razón de la materia, indicando que esa adscripción comporta, cuando menos (pero nada menos), que el control de la eficacia de su entera actividad. Esta reserva refuerza la analogía en la configuración con los aludidos organismos públicos que, en efecto, están sujetos en la LOFAGE, cualquiera que sea su especie (organismo autónomo, entidad pública empresarial o agencia estatal; arts. 51 y 59, LOFAGE y 31 de la 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales –en adelante LAE-, respectivamente) a un control de eficacia para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados²⁹.

Parece así que la formal conceptualización como ente regulador (categoría ésta carente en nuestro ordenamiento de significación y alcance jurídicos precisos, como ya se ha apuntado) es –en ausencia de garantía de “independencia”- insuficiencia para: i) compensar la consideración como organismo público vinculado a y controlado por la Administración General del Estado y, con ello, incluido en el campo de aplicación del principio de instrumentalidad (respecto de sus fines y objetivos específicamente asignados) proclamado en el artículo 44.1 LOFAGE; y, por tanto, ii) excluir que la CNE sea una manifestación más, por más específica que sea, del fenómeno ordinario de la descentralización funcional. No obstante, la caracterización como “adscripción” del vínculo con el Ministerio permite situar la órbita organizativa de la CNE –a la luz de la diferenciación que el artículo 43 LOFAGE hace entre “dependencia” (expresión que emplea para el vínculo organizativo de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales) y “adscripción” (expresión que reserva para las agencias estatales) y al igual que éstas últimas– en la banda exterior de las determinadas por la fuerza de gravedad de la Administración General del Estado.

Esta configuración contrasta, en el mismo sector energético, con la del Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante CSN). Pues el artículo 1 de la LCSN³⁰: i) lo califica genéricamente de “ente de Derecho público” (dotado, por supuesto, de personalidad y patrimonio propios); ii) precisa inmediatamente que es independiente de la Administración General del Estado (especificando que tanto su personalidad jurídica, como su patrimonio son asimismo independientes nada menos que de los del Estado); y, sobre ello, iii) le asegura una dotación competencial más que suficiente, disponiendo que es el único

²⁹ Como quiera que la LHC nada dice acerca de las técnicas utilizables para desarrollar el control a que se refiere, parece –por lo dicho- que el Ministerio puede recurrir a las previstas en la LOFAGE o, en su caso, la LAE.

³⁰ Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, reformada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre.

organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica. Es de resaltar que la Ley, aunque regula ciertamente –como no podía ser de otra forma- la relación con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y, sobre todo (lo que es significativo de la posición que se le otorga en el poder público administrativo), en ningún momento habla siquiera sea de adscripción.

Es plenamente consecuente con la anterior configuración, confirmando el contraste con la de la CNE, que la LCSN –al determinar en su artículo 2 las funciones del Consejo- distinga perfectamente entre normación (calificada, supuesta la existencia de marco legal previo, de “reglamentación” correspondiente al complejo Gobierno-Administración directa y respecto de la cual el CSN solo tiene un papel de propuesta) y regulación en sentido estricto o mediante i) normas técnicas (instrucciones e instrucciones complementarias); ii) documentos técnicos informativos (circulares); y iii) documentos técnicos de recomendación-orientación (guías), que corresponde ya –como competencia decisoria- al CSN.

La posición de verdadero organismo regulador independiente que así resulta para el CSN queda confirmada por la habilitación que la disposición adicional 3ª le otorga para, por si mismo, encomendar a las Comunidades Autónomas el ejercicio de algunas de sus funciones propias con arreglo a los criterios generales que el propio CSN acuerde.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante CMT) ocupa una posición intermedia entre la CNE y el CSN: i) la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante LGT) se refiere, al tratar de las competencias (art. 46), a la Administración General del Estado y sus organismos públicos, a todos los cuales otorga la condición de “autoridades nacionales de *reglamentación* de las telecomunicaciones”; ii) la CMT aparece ciertamente configurada como un organismo público, de los previstos en la disposición adicional 10ª LOFAGE, dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada y adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a la que se atribuye la coordinación entre la Comisión y el Ministerio (art. 48 LGT); pero iii) la determinación de su objeto le otorga claramente un espacio de gestión bajo la propia responsabilidad: el establecimiento y la supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos. Y ello, con independencia de sus funciones de asesoramiento y propuesta a los Ministerios correspondientes y al Gobierno (arts. 13, 14 y 15 LGT). La tarea así especificada legalmente como propia confiere a la CMT una posición definida en el sector, apoyada en cometidos precisos y propios tanto en relación con el Gobierno y la Administración directa (con lo que no se está ante un mero colaborador y asistente), como con la Comisión Nacional de la Competencia, pues –además de la comunicación a la referida Comisión de los actos, acuerdos, prácticas o conductas de los que tenga noticia en el ejercicio de sus atribuciones y presenten indicios de ser contrarios a la libre competencia-

le corresponde salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios, pudiendo a estos efectos dictar instrucciones vinculantes dirigidas a los operadores y ejerciendo en todo caso la competencia de la Administración General de Estado para interpretar la información que deban suministrar aquéllos en el ejercicio de la protección de la libre competencia.

2. El régimen jurídico del funcionamiento y la actividad de la CNE

El régimen jurídico del funcionamiento interno y de la actividad de la CNE es congruente con la debilidad de su configuración como “regulador” del sector y su fijación, más que responder al objeto y fines de la Comisión es fruto de la búsqueda sin más de la normativa considerada más idónea para obtener el tipo de gestión pretendido *a priori*, con independencia de cualquier consideración sobre las exigencias –incluso constitucionales– del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas, del procedimiento administrativo común y de la coherencia misma de la organización. Quiere decirse, pues, que el régimen jurídico de la “regulación” en sentido estricto del sector energético es un verdadero “mosaico” de disposiciones sin más trabazón que su aplicación a la CNE. En efecto, de acuerdo con la disposición adicional undécima LHC:

- a) La organización y el funcionamiento internos se rigen: en primer lugar, por el bloque formado por la propia LHC (la única norma de ésta aplicable es justamente su disposición adicional 11ª) y sus normas de desarrollo (lo que vale decir: las normas reglamentarias aprobadas por el Gobierno), no existiendo espacio, pues, para un estatuto propio, cuando menos de iniciativa de la CNE; y, en segundo lugar, por la LOFAGE y (en punto a gestión económico-financiera) por la Ley General Presupuestaria. Quiere decirse, pues³¹, que la función atribuida a la CNE en el núm. 1.16 del apdo. 3 de la disposición adicional undécima LHC y consistente en acordar su organización y funcionamiento interno, cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa vigente al respecto en el ámbito de la Administración General del Estado, tiene sólo el muy limitado alcance que el artículo 22.2 LRJPAC otorga a la competencia de los órganos colegiados a que se refiere el precepto para completar las normas relativas a su propio funcionamiento. De otro lado, el ámbito de la gestión económico-financiera está completamente “normalizado”, tanto más cuanto que el anteproyecto de presupuesto debe formularse con la estructura fijada por el Ministerio de Economía y Hacienda y el control económico y financiero corresponde enteramente a la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio de las funciones que corresponden al Tribunal de Cuentas.

³¹ Teniendo en cuenta que toda la actividad de la CNE se somete a la LRJPAC cuando consista en el ejercicio de potestades públicas (cual sucede siempre en la actividad *ad intra* de un organismo público administrativo).

- b) La actividad (debe entenderse externa) de la CNE debe sujetarse a: i) la LRJPAC, cuando en ella se ejerzan potestades administrativas; ii) la legislación laboral (aunque con excepciones³²), a la relación con el personal; iii) la legislación de contratos del sector público, cuando la actividad consista en la contratación de bienes y servicios; y iv) el Derecho privado, cuando se trate de la “actividad restante”.

Dados el objeto y las funciones de la CNE, resulta difícilmente discernible un ámbito de la actividad interna o externa de la CNE que no deba quedar sujeta al Derecho Administrativo³³, como corrobora la total entrega de aquella actividad –desde el punto de vista de su dimensión económico-financiera- al Derecho presupuestario. Operan aquí, para distorsionar el régimen jurídico debido *ex arts.* 103 y 106 CE, el mito –propiciado por la búsqueda de la eficacia eficiente- de la supuesta ventaja del Derecho privado sobre el público (su mayor flexibilidad para la mejor operatividad de las organizaciones públicas) y la insostenible (por basada exclusivamente en el dato formal y secundario de la personalidad jurídica) distinción entre Administración General del Estado y Administración institucional del Estado, con consideración de esta última solo *secundum quid* como Administración pública³⁴.

El régimen jurídico del CSN ofrece una mayor coherencia con el *status* que a éste se reconoce legalmente (art. 1.1, párr. 2º LCSN), pues, a partir de la LSN, está integrado por un estatuto propio (elaborado por el propio CSN y aprobado por el Gobierno, dando traslado a las Comisiones competentes del Congreso y del Senado antes de su publicación) y cuantas disposiciones específicas tenga por destinatario, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los preceptos de la legislación común o especial. La posición del estatuto propio es tan decisiva que el artículo 4.2 LCSN dispone que la actividad (toda ella) del CSN se ajusta a él, relegando a una muy cuestionable función supletoria la

32 A la selección del personal (con la excepción, a su vez, del personal directivo) se aplican los principios jurídico-públicos de convocatoria pública y procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Y a todo el personal es de aplicación el régimen de incompatibilidades establecido con carácter general para el personal al servicio de las Administraciones públicas.

33 ¿Pero es que la CNE hace otra cosa que ejercer funciones públicas? Por tanto, ¿es que los bienes de la CNE no son bienes públicos que deben quedar sometidos a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas?; ¿es que el personal al servicio de la CNE no participa en el ejercicio de autoridad, de modo que, conforme a la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional, en principio debe estar sujeto al estatuto de la función pública?; y ¿es que la contratación de la CNE –al ser ésta en todo caso un poder adjudicador- no está sujeta a las Directivas comunitarias de la contratación pública y desde luego a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público?

34 Como es sabido, conforme al artículo 2.2 LRJPAC las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de las verdaderas Administraciones públicas, no son, sólo tienen la consideración de Administración pública, de modo que únicamente deben sujetar su actividad a la propia LRJPAC cuando ejerzan potestades administrativas, quedando el régimen del resto de su actividad a criterio de sus normas de creación.

regulación (para el régimen de adopción de acuerdos) contenida en el capítulo II del título II de la LRJPAC

También a la CMT (art. 48.10 LGT) se le atribuye competencia para aprobar su normativa interna de funcionamiento –actuación de los órganos y adopción de acuerdos, así como organización del personal³⁵- bajo la denominación de Reglamento de Régimen Interior (lo aprueba el Consejo de la Comisión, mediante votación de quórum reforzado de dos tercios de los miembros). Pero la determinación legal del régimen jurídico de la organización presenta parecidas disfunciones a la del de la CNE: la normativa de cabecera está integrada por el bloque formado por la LGT y sus disposiciones reglamentarias de desarrollo (sin perjuicio del espacio reservado, como acaba de señalarse, al Reglamento de Régimen Interior), complementada por la LRJPAC (aplicable solo, sin embargo y al igual que en el caso de la CNE, cuando se trate del ejercicio de funciones públicas, siendo la LOFAGE únicamente de aplicación supletoria³⁶.

3. La estructura de gobierno y administración de la CNE.

La estructura interna de la CNE es muy simple, pues –según la disposición adicional undécima LHC- cuenta con:

- a) Un único órgano, colegiado, de gobierno (el Consejo de Administración), integrado por el Presidente, ocho Vocales y un Secretario (este último con voz pero sin voto) y siendo el Presidente y los Vocales nombrados³⁷ (por un periodo de seis años, renovable por una sola vez) por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, entre personas de reconocida competencia técnica y profesional, pero previa comparecencia de dicho Ministro en la Comisión competente del Congreso de los Diputados y debate en el seno de ésta para constatar el cumplimiento por parte de los candidatos de las condiciones requeridas legalmente.
- b) Dos órganos colegiados auxiliares de carácter consultivo para el asesoramiento del anterior órgano de gobierno: el Consejo Consultivo de Electricidad (integrado por hasta 36 miembros) y el Consejo Consultivo de Hidrocarburos (integrado por hasta 37 miembros), cuya composición puede ser modificada por el Gobierno mediante Real Decreto. Su función es la de emitir informes que, con carácter general, son potestativos y, solo en supuestos tasados (respecto de determinadas funciones de la CNE), preceptivos, aunque nunca vinculantes.

³⁵ Aunque el propio artículo 48 LGT (en su apartado 1) deja establecido el carácter laboral del personal.

³⁶ La relegación de la LOFAGE a una función puramente supletoria es dudosa a la luz tanto de la proclamación de conformidad con su disposición adicional décima (bien es verdad que circunscrita al apartado 1 de la misma) que hace el artículo 48.1 LGT, como del propio tenor literal de dicha disposición adicional.

³⁷ El Gobierno, también a propuesta del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, nombra asimismo, de entre los Vocales, un Vicepresidente.

La responsabilidad del cumplimiento de la totalidad de las funciones es colegiada y está, pues, concentrada en un solo órgano, el Consejo de Administración, de modo que el resto de la estructura interna es sólo de apoyo en la preparación y ejecución de acuerdos y restante gestión interna (económico-financiera, de personal y patrimonial).

La estructura del CSN (arts. 4 a 8 y 15 LCSN) es, por el contrario y a pesar de estar constituido –como señala el artículo 4 LCSN- por el Presidente y cuatro Consejeros, mucho más compleja, pues en ella se distinguen los órganos superiores (dos colegiados y uno unipersonal) y los órganos técnicos, estando integrada por:

- Órganos superiores:
 - i) órganos de gobierno (arts. 4, 5 y 6 LCSN): el Pleno del Consejo, compuesto por el Presidente y cuatro Consejeros, que es el órgano de dirección; y el Presidente, no existiendo entre ellos relación jerárquica³⁸. Son requisitos para ser miembro del Consejo: no tener más de setenta años; poseer conocida solvencia en las materias encomendadas al Consejo, como las especialidades de seguridad nuclear, tecnología, protección radiológica y del medio ambiente, medicina, legislación o cualquier otra conexas con las anteriores, así como en energía en general o seguridad industrial; y ser independiente y poseer objetividad de criterio (requisito este último de valor especial). La designación del Presidente y los Consejeros, que lo es por un periodo de seis años renovable por una sola vez, corresponde –de modo acorde con la mayor aproximación del status del CSN al tipo ideal o de referencia de organismo regulador- al Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, formulada una vez producida su aceptación (con posibilidad, por tanto, de rechazo) por la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados mediante votación adoptada con el quórum reforzado de nada menos que los tres quintos de sus miembros previa comparecencia, no del Ministro, sino precisamente de la persona propuesta para el cargo ante dicha Comisión en los términos previstos por el Reglamento del Congreso³⁹.
 - ii) Órgano auxiliar (art. 15 LCSN): el Comité Asesor para la información y participación pública sobre seguridad nuclear y protección radiológica, cuya misión consiste en formular recomendaciones (no vinculantes) al Consejo para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública en las materias que son de su competencia y que está integrado por representantes de la Administración General del

³⁸ Conforme al artículo 4.3 LCSN las relaciones entre ambos órganos superiores se rigen por el principio de competencia, así como lo de cooperación, ponderación y respeto al ejercicio legítimo de las competencias respectivas.

³⁹ El transcurso del plazo de un mes sin adopción por la Comisión pertinente del Congreso de los Diputados de acuerdo alguno determina la entrada en juego de la presunción legal de la aceptación de las correspondientes propuestas de nombramiento.

Estado⁴⁰, las Comunidades Autónomas⁴¹ y los Municipios⁴², así como del sector eléctrico⁴³, las empresas de residuos radiactivos y abastecimiento de combustible nuclear (un representante de ENRESA y otro de ENUSA), las organizaciones sindicales⁴⁴ y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al medio ambiente y el desarrollo sostenible⁴⁵ y expertos independientes⁴⁶; todos ellos, nombrados por el Presidente del CSN.

- Órganos técnicos (art. 5.3 LCSN): la Secretaría General del Consejo y cuantos otros se establezcan en el estatuto del CSN, cuyos titulares o responsables son designados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, pero previo informe favorable (lo que supone la compartición de la facultad de propuesta) del CSN.

La construcción de la CMT (art. 48.4 a 10 LGT) es, por el contrario, parecida a la de la CNE. Cuenta, en efecto, con un solo órgano de gobierno para el desarrollo de sus funciones: el Consejo, integrado por el Presidente y siete Consejeros, con un mandato de seis años (renovable una sola vez), a los que se añade el Secretario (que no tiene la condición de miembro). El nombramiento corresponde también en este caso al Gobierno, pero a propuesta esta vez conjunta de los Ministros del ramo y de Economía, previa comparecencia ante la correspondiente Comisión del Congreso para informar sobre la o las personas cuyo nombramiento se pretende proponer (art. 48.5 LGT).

4. La garantía de la gestión técnico-objetiva bajo la propia responsabilidad

La autonomía funcional al servicio del cumplimiento de la función reguladora bajo la propia responsabilidad aparece garantizada en la CNE exclusivamente mediante las siguientes técnicas (disp. ad. 11^a, 5 y 6 LHC):

1^a. Sujeción de los miembros del Consejo de Administración (aparte, obviamente, al general determinante de la abstención y recusación en casos concretos conforme a la legislación reguladora del procedimiento administrativo

40 Un representante, con rango de Subdirector General o equivalente, por cada uno de los Ministerios responsables de industria y energía, sanidad y consumo, interior, medio ambiente y ciencia.

41 Un representante a propuesta de cada una de las Comunidades Autónomas que tengan instalaciones nucleares en su territorio o que tengan establecidos acuerdos de encomienda con el CSN.

42 Un representante a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias y un representante a propuesta de la Asociación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares.

43 Dos representantes a propuesta de la Asociación Española de la Industria Eléctrica.

44 Un representante a propuesta de cada una de las dos organizaciones sindicales de mayor implantación en el Estado.

45 Un representante a propuesta de cada una de las dos organizaciones no gubernamentales, cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible de mayor implantación en el Estado.

46 Cinco expertos, nacionales o extranjeros, que han de ser independientes y de reconocido prestigio en el ámbito científico, técnico, económico o social, o en materia de información y comunicación.

común) al régimen de incompatibilidades establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado durante su mandato y a la prohibición de ejercicio de actividad profesional alguna relacionada con los sectores energéticos durante los dos años posteriores al término de su mandato.

La incompatibilidad pretende asegurar, además de la plena dedicación, la distancia respecto de intereses distintos de los determinantes para la función reguladora y, por tanto, la vinculación exclusivamente al interés general gestionado frente tanto al Gobierno y la Administración (el sector público en general), como al sector-mercado energético. Y puede considerarse suficiente, con la matización que impone la posibilidad de influencia del Gobierno (informal, pero orgánicamente legitimada) que ofrece la autorización legal (disp. ad. 11ª.3 LHC) al Ministro, el Secretario de Estado o alto cargo del Ministerio del ramo en quien deleguen para asistir a las reuniones del Consejo de Administración, ciertamente con voz pero sin voto, pero significativamente cuando así lo juzguen preciso a la vista de los asuntos incluidos en el correspondiente orden del día.

2ª. La tipificación exhaustiva y objetivación de las causas de cese de los miembros del Consejo de Administración (expiración del mandato, renuncia, incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones, incompatibilidad sobrevenida, condena por delito doloso e incumplimiento grave de las obligaciones legales). Fácilmente se comprende que esta otra técnica no es capaz de ofrecer plenamente la garantía que promete, si –dada su deficiente formulación legal- se tiene en cuenta que: primero, su complemento con la exigencia formal de previa instrucción de expediente no se extiende aparentemente a todas las causas de cese (no comprendiendo, en concreto, la de incompatibilidad sobrevenida⁴⁷); y segundo, la última de ellas –incumplimiento grave de obligaciones- otorga al Gobierno cierto margen de apreciación no compensado por la garantía procedimental, como revela la precisión específica de que la propuesta de cese sea motivada.

La LCSN (arts. 6 y 7) establece para los miembros del Consejo un régimen de incompatibilidad absoluta –durante el ejercicio de la función- con cualquier otro cargo o función, retribuida o no, así como –durante los dos años posteriores al cese- con cualquier actividad profesional relacionada con la seguridad nuclear y aunque también tasa exhaustivamente (con lista prácticamente idéntica a la fijada para la CNE⁴⁸) las causas de cese de los referidos miembros, es claro que lo hace elevando el grado de garantía de la actuación exclusivamente bajo la propia responsabilidad que ofrecen. Pues el cese por falta de diligencia en la atención de los deberes del cargo (equivalente al incumplimiento grave de las obligaciones legales y a la que se añade aún la incapacidad para el desempeño de las funciones) debe producirse observando el mismo trámite que para el nombramiento y por incapacidad para desempeño funciones o no atención con diligencia deberes cargo y, además, la iniciativa no está reservada al Gobierno, ya que la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados puede en

⁴⁷ Mientras que la expiración del mandato y la renuncia no ofrecen margen alguno de apreciación, no sucede lo mismo necesariamente con la incompatibilidad sobrevenida, pues su apreciación puede plantear problemas interpretativos.

⁴⁸ Contiene una causa más: la consistente en el cumplimiento de setenta años.

cualquier momento instar para ello al Gobierno por acuerdo adoptado con el quórum reforzado de los tres quintos de sus miembros.

La regulación legal de la CMT presenta aquí de nuevo una posición intermedia, que presenta, sin embargo, algunos rasgos propios (art. 48.8 y 9 LGT). De un lado, sujeta ciertamente a todos los miembros de la Comisión al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración, pero guardando silencio sobre cualquier prohibición temporal de ejercicio de actividades profesionales una vez concluido el mandato. Pero, de otro y con mejor técnica legislativa y, por tanto, en términos más garantizadores, enumera exhaustivamente las causas de cese (renuncia –aclarando, curiosamente, que debe ser aceptada por el Gobierno–, expiración del término del mandato y separación acordada por el Gobierno por incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incumplimiento grave de sus obligaciones, condena por delito doloso o incompatibilidad sobrevenida), precisando respecto de la de separación del cargo la exigencia de previa instrucción de expediente por el Ministro de Ciencia y Tecnología.

5. La clave de la posición en el sector: la determinación legal de las funciones

De la combinación del artículo 3 LSE y la disposición adicional 11ª LHC resulta una caracterización funcional de la CNE:

1º. Esencialmente como:

1.1. *Órgano de apoyo* a la Administración⁴⁹.

1.2. *Órgano colaborador-auxiliar* de la Administración (sin competencias decisorias propias) en buen número de aspectos de la ejecución sea con carácter general en toda la materia energética⁵⁰, sea en los sectores eléctrico y gasista⁵¹.

49 Gracias a su actuación general como órgano consultivo en materia energética y previsión de su “participación” mediante propuesta o informe (preceptivo o facultativo según los casos) en los procesos de: elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos y, en particular, en el desarrollo reglamentario de la Ley; planificación energética; y elaboración de los proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas, así como en los expedientes de autorización de nuevas instalaciones energéticas cuando sean competencia de la Administración General del Estado y en cuantos asuntos consideren oportuno que emitan informe a las Comunidades Autónomas (funciones 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª de la disp. ad. 11ª. 3.1 LHC).

50 Se trata de las siguientes: i) la inspección de las condiciones técnicas, el cumplimiento de los requisitos de las autorizaciones, la correcta utilización del carbón autóctono, las condiciones económicas y las actuaciones relativas a las tarifas, los precios y los criterios de remuneración, la disponibilidad efectiva de las instalaciones, la correcta facturación y las condiciones de venta, la continuidad del suministro, la calidad del servicio, la efectiva separación de las actividades (función 8ª de la disp. ad. 11ª.3.1 LHC); ii) la determinación de los sujetos a que deban imputarse las deficiencias en el suministro, proponiendo medidas (función 10ª de la disp. ad. 11ª.3.1 LHC); iii) la iniciación e instrucción de expedientes sancionadores de competencia de la Administración General del Estado o, cuando sea requerida para ello, los iniciados por las distintas Administraciones públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (función 11ª de la disp. ad. 11ª.3.1 LHC); iv) el desarrollo de las tareas que le encomiende reglamentariamente el Gobierno (función 18ª de

1.3. *Órgano sectorial colaborador* en la política transversal de la libre competencia y, por tanto, de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC)⁵², en términos tales que instrumentalizan al servicio de dicha política la tarea de supervisión que le pertenece, al menos en el sector eléctrico (art. 3.5 LSE) al objeto de garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado⁵³.

2°. Sólo secundaria y marginalmente, pues, como órgano propiamente “regulador”. Aparece esta condición, en efecto, sólo en: i) plano normativo: el dictado de circulares, si bien –salvo las referidas, en el sector eléctrico, a la información a suministrar por los operadores⁵⁴- nunca directamente a partir del marco legal sin más y sólo tras la intermediación de las normas reglamentarias de desarrollo de la normativa energética y al amparo de habilitación por parte de las mismas (lo que equivale a la inexistencia de un espacio normativo-regulador propio garantizado desde la Ley, pues su existencia y contornos quedan

la disp. ad. 11ª.3.1. LHC); y v) ejercer por medio de la Oficina de Defensa del Consumidor, tareas de información y atención al consumidor (así como de arbitraje voluntario en controversias entre operadores), informando al Ministerio de las reclamaciones y proponiendo, en su caso, las correspondientes mejoras regulatorias (función 19ª de la disp. ad. 11ª.3.1. LHC).

51 Así, en el sector eléctrico, la información semestral sobre la liquidación de la energía efectuada por el operador del mercado en colaboración con el operador del sistema (d. ad. 18ª.2, párr. 2º LHC), y, en el sector del gas, la propuesta de liquidación de los ingresos por tarifas y peajes por uso de las instalaciones de la red básica, el transporte secundario y la distribución (d. ad. 11ª.3, párr. 2º LHC).

52 Le corresponde, en efecto, i) velar para que los sujetos que actúan en los mercados energéticos lleven a cabo su actividad respetando los principios de libre competencia, para lo cual de poner en conocimiento de la CNC los indicios de prácticas restrictivas legalmente prohibidas que detecte, aportando todos los elementos de hecho a su alcance y, en su caso, un dictamen no vinculante de la calificación de los hechos; e ii) informar preceptivamente sobre las operaciones de concentración de empresas o de toma de control de una o varias empresas energéticas por otra que realice actividades en el mismo sector cuando las mismas deban ser sometidas a la decisión del Gobierno de acuerdo con la legislación vigente en materia de competencia. (funciones 12ª y 15ª, respectivamente, disp. ad. 11ª.3.1 LHC).

53 Conforme al artículo 3.5 LSE la supervisión aludida (que faculta para el dictado de circulares limitadas a requerir la información necesaria de los operadores) se refiere, sin perjuicio de las competencias de los órganos de defensa de la competencia, a los siguientes extremos: i) la gestión y asignación de capacidad de interconexión; ii) los mecanismos destinados a solventar la congestión de la capacidad en las redes; iii) el tiempo utilizado por el transportista y las empresas de distribución en efectuar conexiones y reparaciones; iv) la publicación de información adecuada por parte de los gestores de red de transporte y distribución sobre las interconexiones, la utilización de la red y la asignación de capacidades a las partes interesadas; v) la separación efectiva de cuentas con objeto de evitar subvenciones cruzadas entre actividades de generación, transporte, distribución y suministro; vi) las condiciones y tarifas de conexión aplicables a los nuevos productores de electricidad; vii) la medida en que los gestores de redes de transporte y distribución están cumpliendo sus funciones; viii) el nivel de transparencia y de competencia; ix) el cumplimiento de la normativa y procedimientos relacionados con los cambios de suministrador que se realicen, así como la actividad de la Oficina de Cambios de Suministrador; y x) el cumplimiento de las obligaciones de información que sea proporcionada a los consumidores acerca del origen de la energía que consumen, así como de los impactos ambientales de las distintas fuentes de energía utilizadas.

54 Las dictadas para recabar la información precisa para la supervisión instrumental respecto a la salvaguarda de la libre competencia en el sector eléctrico conforme al artículo 3.5 LSE.

entregados a los reglamentos, y, con ello, la de una posición “reguladora” propia por relegamiento a la condición de mero colaborador de la Administración) [función 7ª de la disp. ad. 11ª.3.1 LHC]; ii) plano de la ejecución: a) el arbitraje institucional gratuito, voluntario y sin carácter público, para la resolución de los conflictos entre los sujetos que desarrollen actividades en el sector eléctrico o de hidrocarburos de acuerdo con la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de arbitraje y la norma reglamentaria reguladora del pertinente procedimiento arbitral (función 9ª disp. ad. 11ª.3.1. LHC); b) la resolución (también en los términos puramente reglamentarios que se dispongan) de los conflictos planteados respecto de contratos para el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución (función 13ª disp. ad. 11ª.3.1 LHC), así como de los conflictos –en el sector eléctrico- relativos a la gestión económica y técnica del sistema y del transporte (d. ad. 11ª.3.2 LHC) y –en el sector gasista- a la gestión técnica del sistema de gas natural (d. ad. 11ª.3.3 LHC); c) la autorización de la adquisición de participaciones por sociedades con actividades reguladas o sujetas a intervención administrativa que implique relación de sujeción especial o de participaciones en porcentaje superior al 10% del capital o que conceda influencia significativa realizada por cualquier sujeto en una sociedad que, por sí o por medio de otras que pertenezcan a su grupo de sociedades, desarrolle alguna de las actividades mencionadas, así como de la adquisición directa de los activos precisos para desarrollar tales actividades (función 14ª disp. ad. 11ª.3.1. LHC); y d) la liquidación –en el sector eléctrico- de los costes de transporte y distribución de energía eléctrica, los costes permanentes del sistema y otros costes, y –en el sector gasista- de los ingresos obtenidos por tarifas y peajes relativos al uso de las instalaciones de la red básica, transporte secundario y distribución (disp. ad. 11ª.3.2 y 3 LHC).

La determinación funcional del CSN (art. 2 LCSN) aparece centrada, en contraposición a la de la CNE, en las tareas nucleares de su posición propia, sin perjuicio de otras secundarias, tales como las de colaboración con las restantes autoridades, propuesta en el terreno de la reglamentación, asesoramiento (en el sentido fuerte de la expresión, pues los informes son siempre preceptivos y, además, vinculantes cuando resultan negativos sea para el otorgamiento de autorizaciones, sea en cuanto a las condiciones a imponer a éstas) o propuesta en punto a anulación de autorizaciones o incoación de expedientes sancionadores). Las expresadas competencias nucleares son de suyo ilustrativas: i) la regulación propia del sector mediante instrucciones, documentos informativos, guías orientativas (recomendaciones) e instrucciones complementarias concretas a los titulares de instalaciones en cuanto a condiciones de seguridad de éstas; ii) la inspección y el control de las instalaciones desde su apertura hasta su clausura para la garantía de su funcionamiento según las normas y las condiciones impuestas; iii) la coordinación de las medidas de apoyo en situaciones de emergencia; iv) el control de las medidas de protección radiológica; v) la evaluación del impacto radiológico ambiental de las instalaciones; vi) la vigilancia y el control de la calidad radiológica del medio ambiente en todo el territorio; vii) el otorgamiento y la revocación de autorizaciones para el desarrollo de actividades en el ámbito de la protección radiológica, así como de las licencias de operador y supervisor de instalaciones

nucleares o radiactivas, los diplomas de Jefe de Servicio de Protección Radiológica y las acreditaciones para dirigir u operar instalaciones de rayos X con fines de diagnóstico médico; viii) la creación y llevanza del registro de empresas externas a titulares instalaciones nucleares o radiactivas con trabajadores clasificados como profesionalmente expuestos y el control o inspección de dichas empresas; y ix) la emisión de declaraciones favorables sobre nuevos diseños, metodologías, modelos, etc... (art. 2 LCSN).

En este punto, la CMT (art. 48.2 LGT) está más cerca del CSN que de la CNE. Sin perjuicio de su papel de colaboración (especialmente con la Agencia Estatal de Telecomunicaciones y con la CNC) y de asesoramiento (sus informes son siempre preceptivos) sus competencias centrales son decisorias y se refieren al buen funcionamiento del sector conforme a sus características propias⁵⁵.

6. La relaciones con el complejo Gobierno-Administración

Es claro que los procedimientos y las técnicas formalizados normativamente al efecto no agotan el contenido de las relaciones efectivas entre organizaciones; relaciones, que se desarrollan igualmente de modo informal – a propósito de aquellos procedimientos y técnicas y, en todo caso, en torno al vínculo (en el presente caso: la adscripción a un Ministerio o Departamento) que las una, siquiera por razón del nombramiento y cese de los miembros o titulares de cargos de la vinculada o adscrita.

Por lo que hace a la CNE, el esquema de tales relaciones y, por tanto, de influencia del complejo Gobierno-Administración General del Estado en ella y, por tanto, en su actuación es el siguiente:

1. Relaciones informales: las nada despreciables que resultan a) de las facultades de nombramiento y (con las restricciones ya expuestas) cese de los miembros de la Comisión; b) de la facultad gubernativa de asistencia (aunque con solo voz) a las sesiones de su Consejo de Administración; y c) del impreciso control de eficacia sobre la actuación de la CNE.

2. Relaciones formalizadas: además de las ya mencionadas y referidas al nombramiento y cese de los miembros de la Comisión, las múltiples que derivan de la articulación de la CNE esencialmente como un órgano de apoyo, consulta, asesoramiento, auxilio y colaboración y, sobre todo, las que implican –penetrando en los decisivos planos de la autoorganización misma de la Comisión y su limitada tarea de “regulación” del sector- la reserva a la potestad reglamentaria

⁵⁵ Se trata de las siguientes: i) resolución vinculante de los conflictos entre operadores en materia de acceso a y de interconexión de redes y guías telefónicas, financiación del servicio universal y uso compartido de infraestructuras, así como –en general- entre operadores y a petición éstos; ii) asignación de numeración a los operadores (con sujeción a la pertinente reglamentación); iii) adopción de medidas para la salvaguarda de la pluralidad de la oferta del servicio, el acceso a las redes por los operadores, las interconexiones de las redes y la explotación de las redes en condición de red abierta, así como en la política de precios y de comercialización por los prestadores de servicios (sin perjuicio del deber de puesta en conocimiento de la CNC de los supuestos constitutivos de infracción de las reglas de la libre competencia); iv) definición de los mercados pertinentes para el establecimiento de obligaciones específicas; v) llevanza del registro de operadores; y v) buena parte de las potestades de inspección y sanción de infracciones.

gubernamental de la modificación de la composición de los órganos consultivos de la CNE; la atribución a ésta únicamente de una muy enteca capacidad decisoria sobre su organización y funcionamiento internos, al punto de que –de un lado- debe enmarcarse en la reglamentación gubernamental y –de otro lado- los acuerdos en que se traduzca su ejercicio son recurribles en alzada ante el Ministerio de adscripción⁵⁶; y la drástica reducción del espacio propio de la potestad normativa ad extra en virtud de la circunscripción de la decisión última a las circulares relativas a información a suministrar por los operadores⁵⁷. A ellas se añaden, las que resultan, ya en el plano puramente ejecutivo, de la regla según la cual contra los actos de la CNE cabe recurso de alzada ante el Ministerio de adscripción (disp. ad. 11ª.3.5 LHC)⁵⁸; regla de la que solo se exceptúa la resolución de los conflictos que se susciten en la gestión económica y técnica del sistema y del transporte.

El elenco de relaciones se cierra, de manera congruente y en el plano de la actuación dirigida a dar cuenta de la propia actividad, con las propiciadas por la función 17ª de las enumeradas en el apartado 3º de la disposición adicional 11ª LHC. La memoria anual de actividades tiene como destinatario, en efecto, el titular del control de eficacia, el cual la remite, a su vez, a las Cortes Generales, las cuales pueden evidentemente utilizarla en el ejercicio de su función política general de control del Gobierno (repercutiendo indirectamente en la relación entre éste y la CNE). No puede olvidarse, de otro lado, que, conforme a la LOFAGE (disp. ad. 10ª), la gestión económico-financiera de la CNE está sujeta a la Ley General Presupuestaria y al control que ésta contempla en tal materia.

En consecuencia, las relaciones analizadas se caracterizan, sin perjuicio de la autonomía funcional reconocida a la CNE, por la nota de una apreciable dependencia de ésta en cuanto a su organización y funcionamiento internos y también a su actuación externa; dependencia, que se traduce en controles de sus decisiones concretas y de su gestión (desde el punto de vista de la eficacia y legalidad económico-financiera.

⁵⁶ Como prueba la reglamentación interna de la CNE por los sucesivos Reales Decretos 1339/1999, de 31 de julio; 3487/2000, de 29 de diciembre; y 1204/2006, de 20 de octubre. La débil posición de la CNE en cuanto a su propia autoorganización luce en el recurso que interpusieron varios miembros de su Consejo de Administración contra el último de los Reales Decretos mencionados y la anulación efectivamente del mismo por la STS de 18 de septiembre de 2008 exclusivamente por la razón formal de no habersele dado ocasión a la CNE de participar, mediante informe, en su elaboración y aprobación.

⁵⁷ Así desde luego para las circulares a que se refiere la disposición adicional 11ª.3.4 y 5 LHC. Aunque las funciones enumeradas en el artículo 3.5 LSE se otorgan sin perjuicio de las de la citada disposición adicional LHC, debe entenderse que la aprobación de las circulares en el previstas, en tanto que asimismo informativas, agotan asimismo la vía administrativa, no siendo tampoco recurribles en alzada).

⁵⁸ Aquí –al igual que en el caso de las circulares informativas- se plantea también el problema de las competencias enumeradas en el artículo 3.5. LSE, que no están comprendidas en las enunciadas en la disposición adicional 11ª LHC (son además de éstas). Tratándose, sin embargo, de facultades de supervisión para garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado eléctrico y de una supervisión que solo da lugar, en su caso, a una puesta en conocimiento de indicios a la CNC, el ejercicio de tales facultades difícilmente puede hacer entrar en juego (por ausencia de verdaderas resoluciones) a la regla del recurso de alzada ante el Ministerio.

La mayor “independencia” del CSN encuentra reflejo en sus relaciones con el complejo Gobierno-Administración. En las de carácter informal, en efecto, la configuración del nombramiento y el cese de sus miembros como una codecisión de Gobierno y Parlamento (en virtud de la posibilidad de veto e iniciativa, respectivamente, que se reconoce a la Comisión pertinente del Congreso de los Diputados) [art. 7 LCSN] fortalecen sin duda la posición del CSN, en cuyas sesiones no está autorizado el Gobierno o uno de sus miembros o representantes para asistir, sin que tampoco su actividad esté sometida a control alguno, ni siquiera el genérico de eficacia. Y en las formalizadas debe destacarse que –por lo que hace a la autoorganización y la “regulación” del sector- el CSN⁵⁹ elabora propio Estatuto, de modo que al Gobierno solo compete su aprobación (debe entenderse que para el control de su legalidad) y posterior traslado –antes de su publicación- a las Comisiones competentes del Congreso y el Senado, y dispone, *ad extra* y según ya se ha mencionado, de un amplio espacio normativo propio no interferido por reglamentos, no existiendo previsión alguna de que sus decisiones sean recurribles ante el Ministerio del ramo o el Gobierno. También falta cualquier previsión en este último sentido por lo que hace a los actos concretos.

El contraste con la CNE se manifiesta plenamente en las relaciones derivadas de la actividad dirigida a dar cuenta de la actividad del CSN (art. 11 LCSN). Pues el Gobierno deja de ser protagonista en ellas, al tener el CSN relaciones directas con el Parlamento (el informe anual se remite a las Cortes Generales y a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en que existan instalaciones nucleares). De un lado, el Consejo está obligado ciertamente a suministrar información relativa a cada acontecimiento o suceso que afecte a la seguridad o la calidad radiológica del medio ambiente, pero no sólo al Gobierno (significativamente no sólo al general, igualmente a los de las Comunidades Autónomas interesadas), sino también a ambas Cámaras de las Cortes Generales y a los Parlamentos autonómicos concernidos. Y, de otro lado, mantiene una relación directa con el Parlamento nacional, pues la información dirigida a las Cortes Generales debe canalizarse a través de una ponencia o comisión parlamentaria *ad hoc*, que está habilitada para decidir –a iniciativa propia o a requerimiento del Pleno- comparencias de responsables del Consejo para informar de cualquier tema de su competencia considerado de interés parlamentario y a la que ha de dar cuenta asimismo del cumplimiento de las resoluciones parlamentarias cuya ejecución le compete.

En las relaciones de la CMT, por último, se refleja el *status* intermedio (respecto del de los dos anteriores organismos), aunque más cercano al de la CSN que al de la CNE, de que goza. Por lo que hace a las relaciones informales, son, en efecto, prácticamente equivalentes a las del CSN. En las formalizadas su posición es algo más débil que la de éste, cuando menos en el plano de sus decisiones de carácter normativo⁶⁰.

⁵⁹ Aunque ciertamente deba operar conforme a cuantas disposiciones le tengan como destinatario, no parece que éstas puedan lesionar el espacio de autoorganización de que goza y, por ello, tampoco su estatuto. Debe tenerse en cuenta que, según el artículo 1 LCSN, la legislación común o especial le es, con carácter general, solo de aplicación supletoria.

⁶⁰ Aunque no cuenta con un verdadero estatuto propio de la entidad del de que goza el CSN, le corresponde la aprobación de su propio reglamento de régimen interior y no únicamente,

Pero en la actividad dirigida a dar cuenta de su actividad reaparece el protagonismo en las relaciones del Gobierno, que es el destinatario único del informe anual de la CMT, sin perjuicio de que deba remitirlo a las Cortes Generales (art. 48.11 LGT).

por tanto, la organización de su funcionamiento interno en tanto que órgano colegiado y en los términos autorizados por la LRJPAC, así como el dictado de las normas para el que está habilitado; disposiciones éstas que, poniendo fin a la vía administrativa, no son susceptibles de recurso ante el Ministerio correspondiente o el Gobierno (art. 48.17 LGT). Lo mismo sucede (en virtud de idéntico precepto legal) con las resoluciones concretas adoptadas en el ejercicio de funciones propias, es decir, en el plano ejecutivo: aquéllas ponen fin a la vía administrativa y abren el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y los laudos despliegan los mismos efectos que los previstos en la Ley de arbitraje en cuanto a su revisión, anulación y ejecución forzosa.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN RELACIÓN CON EL CONCEPTO DE SOBERANÍA Y MONOPOLIO DEL PODER

(Breve estudio de este concepto en la Constitución de 1999)

Sacha Rohán Fernández Cabrera

Abogado, UCV. Especializaciones en Derecho Procesal y Derecho Internacional Económico y de la Integración; y en Derecho Procesal, UCV. Ex Auxiliar de Investigación Docente, Ex Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Escuela de Derecho, UCV. Profesor de la Especialización de Derechos Humanos, UCV. Miembro y Bibliotecario Suplente, Instituto Venezolano de Derecho Procesal. E-mail: sfernandez_edu@yahoo.com

Recibido: 4-3-2009 • Aprobado: 8-5-2009

Resumen

Con el presente trabajo se busca observar como el concepto de soberanía tiene tanto un origen político como jurídico lo cual hace que se produzcan confusiones sobre este término, sobre todo cuando lo vinculamos a los procesos integracionistas de los países en materia económica, lo cual afecta la jurisdicción de los Estados, siendo que la Constitución venezolana frente a esto posee algunas novedades importantes de destacar.

Palabras claves

Soberanía. Integración económica. Globalización. Jurisdicción. Supranacionalidad.

Abstract

The present essay addresses the confusion of the concept of sovereignty (which has a political and judicial origin), brought upon by integration processes regarding economic policies, which in turn affect each States jurisdiction. Regarding this issue, the Venezuelan Constitution includes some important measures that are worthy or mentioning.

Key words

Sovereignty. Economic integration. Globalization. Jurisdiction. Supranationality.

SUMARIO: Introducción. 1. Breve análisis histórico del concepto de soberanía. 2. El concepto de soberanía en el derecho internacional. 3. Adaptación del concepto de soberanía al derecho internacional. 4. La visión actual del concepto de soberanía y su relación con la jurisdicción. 5. La soberanía en la Constitución de 1999 y la integración económica. Conclusiones.

Introducción

Es indudable que el mundo, las naciones y las personas, actualmente se encuentran inmersos en procesos de integración económica, política, jurídica y social, lo que conlleva a una globalización de las actividades y diferentes esferas del quehacer humano. Dentro de este acontecer diario, están una serie de actividades como la económica y la judicial, en estas esferas internacionales, que requiere de una transferencia de ciertas facultades o poderes del Estado que posee debido a su soberanía.

Lo relativo a la transferencia de estos poderes o parte de esta soberanía en ciertos ámbitos, no ha sido muy tratado por los autores patrios. Todo esto sucede, no obstante, la gran importancia de saber y conocer los aspectos más relevantes que se deben aplicar en un mundo globalizado e inmerso en varios procesos integracionistas en el ámbito mundial, donde Venezuela no escapa de ello.

1. Breve análisis histórico del concepto de soberanía

El concepto de soberanía ha sido tratado por las ciencias políticas y las jurídicas, con lo cual se ha generado una distorsión y deformación de este concepto, lo que se refleja en sus diferentes interpretaciones y definiciones, lo cual genera al final que no exista un acuerdo cierto y preciso de lo que se trata.

En la Edad Media el rey era considerado soberano, y los súbditos no podían acudir a una autoridad superior. En el siglo XVI, con la aparición del estado moderno, centralizado y burocrático, se empieza a sistematizar el concepto de soberanía para el nuevo Estado nacional, siendo definido¹ como el poder absoluto (poder de dictar y derogar leyes, a la que se encuentra sometida también la realeza que dicta leyes civiles y humanas pero no divinas) y perpetuo (es el poder irrevocable y por tiempo ilimitado). En este punto de su evolución el rey soberano está sometido a las leyes comunes, a la ley divina, al derecho natural y a las leyes fundamentales del reino.

¹ Esta definición la establece Jean BODIN en *Les Six Livre de la République*, Libro I, Capítulo 8, París, 1576. Citado por FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Soberanía y Derecho Internacional*. <http://www.monografias.com/trabajos/sobeydcho/sobeydcho.shtml>

Posteriormente, se concibió a la soberanía como el poder absoluto o la omnipotencia natural de los Estados que están por encima del derecho, lo cual luego se le atribuyó al rey con el movimiento absolutista.

Luego Tomas Hobbes, en el *Leviatán*, dice que la soberanía es tan grande como los hombres se lo imaginen, siendo que de este modo se extrajo el concepto de soberanía del campo de la teoría jurídica para introducirlo en la ciencia política. Esto se reflejó en la proclamación solemne de la soberanía nacional por los Estados Generales de Francia en 1789².

Con la revolución francesa se identificó a la soberanía con la voluntad del pueblo, siendo la soberanía popular la definición que más se aceptó durante el siglo XIX, lo que produjo la creación de las constituciones de los Estados.

Respecto a la soberanía Brewer-Carias³ manifiesta que su evolución surge del constitucionalismo revolucionario francés, donde el soberano era representado por el monarca, quien ejercía todos los poderes e incluso daba la constitución del Estado. Por esto, la noción de nación surge para privar al rey de su soberanía.

Notamos así que la soberanía en su concepto clásico, es una manifestación compulsiva de la voluntad general como lo señala Rousseau⁴, otorgada por cada individuo que conforma dicha voluntad a la Ley y que implica la salvaguarda de la libertad a ciertos órganos. Además, le compete al pueblo soberano este poder siempre y necesariamente, con un carácter inalienable, imprescriptible e indivisible, entonces, estos órganos pueden ser limitados, modificados y revocados en sus facultades. Todo esto concuerda con los sistemas democráticos que se encuentran en juego con el nuevo orden mundial.

Se deseó, por lo tanto, buscar exaltar al Estado por razones históricas y políticas, siendo que los doctrinarios trasladaron el concepto de soberanía hacia este para robustecerlo. Esto se nota aún más con Hegel respecto a la supremacía absoluta del Estado, con lo que la soberanía, se trasladó al Estado mismo.

Hegel señala que el Estado es la manifestación consciente de espíritu en el Mundo, por lo que su fundamento es la razón absoluta, la cual se manifiesta, como la voluntad del Estado, y consecuentemente, la voluntad del Estado es la absoluta soberanía, que es la única fuente de toda validez legal. Esta idea fue lo que permitió el surgimiento del *Rechtsstaat*, es decir, al Estado de Derecho o Estado constitucional, pero también esto permitió que se formaran Estados autoritarios e inhumanos, que a su vez consideraban que el derecho del Estado y el derecho internacional eran incompatibles⁵.

La soberanía se ve como el supremo poder dentro del Estado que implica el concepto de igualdad e independencia, es un concepto jurídico que refleja el *imperium* de legislar y hacer cumplir las leyes⁶.

2 Así lo señala FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Opus Citae* (*Op. Cit.* – obra citada).

3 BREWER-CARIAS, Allan R. *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Tercera Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Universidad Católica del Táchira. Caracas - San Cristóbal, 1996. pp. 253, y ss.

4 FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*

5 Así lo señala FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*

6 SORENSEN, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económico. México, 1973. pp. 53 y ss.

Por ende, la soberanía no fue concebida en una doctrina seria y estudiada, sino que por el contrario se fue formando como producto de la realidad y de las circunstancias, por eso vemos la gran cantidad de definiciones políticas y jurídicas de este concepto.

2. El concepto de soberanía en el derecho internacional

Todos los conceptos y definiciones que se han mencionado hasta el momento tienen en común que estudian la soberanía desde el punto de vista interno del Estado, sin tomar en cuenta el derecho internacional. El motivo de ello, es porque la doctrina de la soberanía se desarrolló casi siempre por teóricos políticos que no estaban interesados en las relaciones entre los Estados. Por ello, la idea de la soberanía, tal como se expone en el derecho constitucional, no encuentra un lugar coherente en las concepciones internacionales, generándose diferencias entre estos dos campos del derecho como lo son el constitucional y el internacional, lo que trajo como consecuencia confusiones en el intento de emplear conceptos propios del derecho constitucional en el derecho internacional.

Como señala Recasens Siches⁷ el derecho estatal no puede ni debe ser considerado como un orden jurídico total e independiente, sino que se debe entender como una especie de orden provincial de un orden jurídico internacional y como subordinado al derecho internacional que es universal. El derecho internacional pasa a ser la norma fundamental del orden jurídico nacional que señala Kelsen en su *Teoría Pura del Derecho*.

Por esto, entre los derechos fundamentales de los Estados, se encuentran los derechos relativos a la conservación y la soberanía, de aquí que veamos su importancia. La soberanía se encuentra de esta manera dividida en interior y exterior⁸, la interior a su vez se divide en el poder constituyente, gestión administrativa, que el pueblo se otorga su propia legislación u orden jurídico, su supremacía, la jurisdicción, establecer la forma de gobierno, nombrar sus dirigentes mediante la expresión popular y el dominio; la soberanía exterior se divide en derecho de igualdad, de libertad de las naciones, independencia, respeto mutuo, legación, libre comercio y derecho a la guerra⁹.

Sin embargo, la soberanía no es ilimitada ya que los Estados pueden excluir de mutuo acuerdo ésta y limitarla produciéndose lo que antes se llamaba *ficción de la extraterritorialidad*.

Igualmente, debemos tener en cuenta que la soberanía es un concepto histórico, que se conocía como la *summa potesta* la cual se ha transformado de lema dinámico a fórmula técnica, porque ha sobrepasado el marco de la teoría del derecho para llegar a la esfera política¹⁰.

7 RECASENS SICHES. *Vida Humana, Sociedad y Derecho*. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1952. pág. 303.

8 Sobre este aspecto trabajaron Rousseau, Hegel y Jellinek, quienes ven a la soberanía como una e indivisible.

9 GUERRA IÑIGUEZ. *Derecho Internacional Público*. Tomo II. Tercera Edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1977. pp. 153 y ss.

10 ROYAL, Antonio. *Fundamentos de Derecho Internacional Público*. 3ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid. pp. 83 y ss.

3. Adaptación del concepto de soberanía al derecho internacional

Frente a la soberanía económica de los Estados surgen organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture of United Nations – FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (United Nations Education, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). Todos tienen personería jurídica, en cuanto son organizaciones internacionales y órganos de integración. Estos surgen de tratados bilaterales o multilaterales en cuanto a las organizaciones internacionales y los órganos de integración, con la diferencia de que las organizaciones internacionales respetan la personería jurídica de sus integrantes que son los Estados, en los segundos los sustituyen y por esto tienen un carácter más vinculante como lo es la supranacionalidad. El Derecho Internacional Público genera al Derecho Internacional Económico y de aquí se deriva el derecho de la integración¹¹.

Aparentemente la mayor dificultad se encuentra en tratar de trasladar al ámbito del ordenamiento jurídico internacional un concepto que pertenece por entero a la teoría política del Estado. Debido a ello, la noción de soberanía que implica superioridad, es una noción apropiada solamente cuando se ubica dentro del ámbito interno de los Estados y no cuando se examinan las relaciones internacionales que se dan entre estos. Tal vez, se podría buscar reemplazar este concepto por una noción más exacta, u optarse por proporcionarle un contenido adecuado al vocablo, que se encuentre acorde con el progreso actual de la doctrina internacional.

Ross ha tratado de encontrar otro concepto diferente al de soberanía, proponiendo que sea reemplazado por los conceptos de *auto-gobierno*, *capacidad de acción* y *libertad de conducta*, que son los efectos más perceptibles de la soberanía. Igualmente, Rousseau intenta sustituirla por *independencia*, entendiéndolo con ello la exclusividad de la competencia, la autonomía y plenitud de la misma como los tres elementos que integran la *independencia*. Pero con estos intentos no se obtiene gran avance¹².

Para poder adecuar el concepto de soberanía con el orden internacional que regula las relaciones entre Estados, se debe tener presente en principio la idea de comunidad internacional y la función que desarrolla el Estado en esa comunidad. Heller¹³ afirma que la eficiencia del derecho internacional está fundada en la voluntad común de los Estados y en la validez de los principios ético-jurídicos, ya que los Estados actualizan o positivizan los principios jurídicos,

¹¹ Igualmente surgen nuevas tesis de Derecho Internacional Público, como la de Lord Albert Colliard, donde habla de la tesis del prederecho. Existen principios a los cuales los Estados acuden y los convierten luego en derecho. Un ejemplo de lo que estamos haciendo referencia sería la costumbre, donde Akehurst habla de que se produce una costumbre internacional (*Inveterada Consuetudo – opinio iuris*), los franceses cambian a la costumbre salvaje, que pasa de la reiteración en el tiempo a la reiteración en el espacio. Se amplía el objeto del Derecho Internacional a lo cultural, económico, comercial, DDHH, la persona jurídica de las organizaciones internacionales.

¹² Así lo señala FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*

¹³ Citado por FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*

los cuales, en su conjunto, forman los preceptos de derecho internacional. Y son los sujetos de este orden jurídico, libres, soberanos y jurídicamente iguales, los que formulan el derecho internacional. El derecho internacional es producto de una comunidad de cultura e intereses que no se puede crear de manera artificial mediante la política, por lo que la soberanía, pasa a ser la capacidad de positivizar los preceptos supremos obligatorios para la comunidad, siendo su esencia la positivación en el interior de los Estados de los principios o preceptos jurídicos supremos determinantes de la comunidad, entre los cuales se encuentra el *ius cogens*.

Por ello, Pedroso, indica: "*La soberanía no consiste en un grado superior de Poder. Ni siquiera en un monopolio de Poder por el Estado. El Poder es sólo un medio para el cumplimiento de la función soberana. Es esencia de la Soberanía no dejar sin resolver ningún conflicto de los que pudieran presentarse en el área de su jurisdicción*"¹⁴.

Por su parte Sepulveda, expresa "*Solamente, pues, en un concepto funcional de la soberanía es posible encontrar la solución al problema, no en la concepción estática de la soberanía como adorno del Estado, o como esencia del poder. Así, deja de ser un concepto metafísico y de misteriosa esencia y se convierte en una realidad dinámica*"¹⁵. De esta forma se deja de ver al concepto de soberanía como algo inherente a la naturaleza de los Estados que hace imposible que estén sujetos al derecho, concibiéndose el derecho internacional como un orden jurídico de entes soberanos que obliga a sus miembros.

En consecuencia, actualmente la soberanía de los Estados, se ve como la capacidad de crear y de actualizar el derecho, tanto en su parte interna como en la externa o internacional, teniendo la obligación de actuar de conformidad al derecho internacional y en caso de no hacerlo le acarrea responsabilidad esa conducta.

En cuanto a las consecuencias prácticas de la soberanía, Sepulveda dice que en la teoría política del Estado, el concepto de soberanía significa omnipotencia, no obstante esta noción cambia cuando cada una de estas entidades omnipotentes en lo interior entra en coexistencia con otras entidades semejantes, pues ninguna de ellas puede tener supremacía sobre las otras. Cada uno, rehusa reconocer la autoridad superior de cualquier autoridad externa, más sin embargo, todos están dispuestos a aceptar pretensiones de otras entidades a una posición similar, sobre bases de una cierta reciprocidad. Esto lo traduce en unos principios fundamentales que explican la convivencia de seres independientes y soberanos, y que son¹⁶:

1. Los sujetos del derecho internacional están obligados por las normas del derecho de gentes consuetudinario que le resulten aplicables y por los

¹⁴ Citado por FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*

¹⁵ Citado por FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*

¹⁶ Así lo indica FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*, citando a SCHWARZENBERGER, Georg. *A Manual of International Law*, 4th Edition, Volume I, pp. 58-59.

- principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, aún sin su consentimiento;
2. Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional, obligaciones internacionales adicionales sólo con su consentimiento;
 3. El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos que estuviere limitado o exceptuado por normas de derecho internacional;
 4. En ciertos y especiales casos, los sujetos de derecho internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas o persona afuera de su jurisdicción territorial, y
 5. A menos que existan reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.

Además, la existencia de las organizaciones internacionales genera nuevos conflictos, en vista de que las competencias, los poderes y las condiciones que se les otorgan por parte de los países miembros de esos organismos para su funcionamiento afectan o derogan el régimen normal de los Estados soberanos, a la vez que van creando un derecho que se encuentra un poco por encima de los sujetos del derecho de gentes. Por ello, los Estados han tenido cuidado con cualquier acción de las organizaciones, que pueda ir en contra del régimen interior de un sujeto miembro de ellas¹⁷.

Por ello, a la pregunta de si un Estado soberano podía participar en la integración debido a que debe ceder parte de su soberanía, se respondió afirmativamente, lo cual se destaca en el libro de Pier Pescatore "*La integración, nuevo modo de relaciones internacionales*", gracias a que este concepto ha venido sufriendo modificaciones. El alcance de la transferencia de soberanía se ve en la federación funcional, que es lo que permite que surjan los órganos supranacionales. Sin embargo, no debemos olvidar que todas estas integraciones tienen implicaciones de tipo político, y un ejemplo es la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), que se creó para evitar otra guerra, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

De esta forma, en el derecho Europeo se desarrolla el Derecho Comunitario, el Concejo Europeo, la Comisión Europea, la Secretaría Europea, etc., y el lugar que ocupa el derecho de integración con respecto del derecho interno y constitucional es considerarlo que está por encima de estos, siendo declarado

¹⁷ En este sentido observamos que el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas establece: "*7.-Ninguna disposición de esta Carta autorizará a la Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII*" Sobre este artículo FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. *Op. Cit.*, citando a Sepúlveda dice que "*La práctica de las naciones no ha sido muy elocuente en cuanto a la aplicación de esta disposición. Primeramente no resulta claro determinar lo que es "intervención" de las Naciones Unidas. Después, todavía no se ha visto la ocasión que las organizaciones internacionales tomen decisiones obligatorias con respecto a miembros reacios a acatarlas. Sigue rigiendo en todo caso la regla del consenso*".

así incluso por la Corte Comunitaria. Si lo que importa es la integración, nos interesa el derecho que nos acerca a ella. Acá vemos como se fractura el concepto clásico de soberanía, para pasar a una nueva visión y unas nuevas necesidades. El control constitucional de la jurisdicción del derecho comunitario, se ve en que la soberanía económica de la comunidad, es superior a la soberanía interna¹⁸.

Ésta fractura hace que surja la supranacionalidad de estos organismos frente a los Estados, en un primer paso solamente en lo económico, conservando la soberanía política y en los otros aspectos, aunque también se pueden tocar otros puntos de la soberanía como los Derechos Humanos. La soberanía es la materia prima, donde los Estados ceden parte de ella en búsqueda de un fin común. Con esta cesión de la soberanía se busca que estos órganos supranacionales combatan el creciente desempleo y otros aspectos no netamente económicos pero que tienen relación e influencia sobre ella, donde se ubica la lucha antidroga, antiterrorista, etc.¹⁹

4. La visión actual del concepto de soberanía y su relación con la jurisdicción

No olvidemos que dentro del concepto de soberanía se encuentra la independencia, que es la permanencia política, que permite tener derechos y obligaciones frente a sus ciudadanos y los otros Estados, lo que implica que exista un proyecto político. El Estado debe ser soberano, es decir, que debe tener plena gobernabilidad en su orden interno, por lo tanto, debe tener funciones propias de un Estado, lo que significa, que el territorio debe estar protegido por los atributos de un Estado eficiente. Pero hoy día estas funciones, derechos, obligaciones y proyectos políticos se han globalizado y se manifiestan en los procesos de integración, en donde un punto fundamental es la cesión de la soberanía de los Estados a órganos supranacionales.

Según el profesor Mario A. Gómez en la actualidad el concepto de soberanía es otro, distinto y limitado en proporción al grado de interdependencia que existe entre los Estados de la Comunidad Internacional. Este autor piensa que la

¹⁸ Un ejemplo de esto se ve en el caso del Golfo de Corfú llevado por ante la Corte Internacional de Justicia, en el que Gran Bretaña demandó a la República Popular de Albania, debido a que en ese estrecho un barco mercante británico se hundió por la existencia de minas en las aguas marinas y Turquía es obligado al pago de una indemnización por ser responsable de no advertir de las mismas e indicar como evitarlas, de allí se evidencia las obligaciones *erga omnes*, responsabilidad de los Estados y la jurisdicción internacional, al igual que limita a la soberanía, esa sentencia se dictó el 25 de marzo de 1948.

¹⁹ El derecho de Integración es una rama independiente entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Constitucional, los cuales tocan otros aspectos de la soberanía de los Estados y otras materias como la penal internacional. Se asemeja al Derecho Internacional Público en cuanto constituye una organización internacional y que se origina en un tratado; con el derecho constitucional en que es un ejercicio supremo de la soberanía.

El Derecho Internacional Económico nació de los intentos internacionales de organizar una nueva normativa del comercio internacional que no perjudicara a los países y permitiera su desarrollo. La vinculación del Derecho de Integración está íntimamente relacionada con el Derecho Internacional Económico y la cesión de parte de la soberanía de los Estados a estos órganos que se encargan de la integración, globalización y economía mundial.

soberanía política de los Estados, concebida como poder absoluto que no admite superior jerárquico, sería incompatible con la existencia de las organizaciones internacionales. En realidad para que una organización internacional se convierta en un instrumento dinámico al servicio de los Estados, para la cooperación internacional institucionalizada se requiere que éstos cedan parte de sus atributos soberanos, como pueden ser entre otros, el derecho a impedir que se ponga en práctica una decisión emanada de un órgano de la organización internacional general o regional, recomendando la eliminación de toda forma discriminación racial, por considerarla una cuestión exclusivamente versada a la jurisdicción interna.

La soberanía tiende a expresar sustancialmente el carácter del poder estatal, antes que su contenido. Lo que indica es que no está sometido a ningún otro poder de la misma naturaleza, que si lo comparamos con su concepto tradicional que lo define como el conjunto de atributos esenciales e inherentes a la personalidad misma del Estado y que por ello son inalienables, no compaginarían la integración, globalización y el derecho internacional con este concepto que definitivamente se ha visto modificado para considerar a la soberanía de distinta manera, y verla como se a indicado *supra*²⁰.

Se habla en otras posiciones de transferencia de competencias porque la integración facilita el logro de fines del Estado que no puede lograr sólo por la complejidad del fenómeno económico moderno, por esto Brewer-Carias²¹ sugiere convenir la inaplicabilidad del derecho de soberanía al fenómeno de integración y habla de limitaciones de competencia y no de soberanía en el nivel normativo, legislativo, ejecutivo y jurisdiccional que trae como consecuencia limitaciones de los órganos del Estado.

Sin embargo, esto no tiene sentido ya que se refiere a transferencia de competencia y de limitaciones jurisdiccionales por lo que confunde la jurisdicción con la competencia, siendo ambos conceptos distintos aunque relacionados entre sí. Sin duda lo que existe es un cambio del ente que sustenta la soberanía, de los actores que cumplen la función jurisdiccional y del concepto de jurisdicción²².

Otro autor que toca el tema de competencia del órgano o tribunal es Jorge Alberto Silva²³, quien menciona que el dilema que se presenta ante cualquier profesional del derecho es determinar el tribunal competente y el derecho aplicable a los hechos controvertidos.

En estos procesos de integración se otorgan poderes a los órganos comunitarios, lo que implica una derogación de las normas constitucionales y da

20 Esta opinión es compartida por Humberto LA ROCHE en su obra *Apuntes de Derecho Constitucional*, Ediciones Juris-Mar. Maracaibo, 1981. pp. 132 y ss., pero a su vez señala que esta soberanía con el Derecho Internacional Público, tiene limitaciones, cuando se encuentra con muros que se ponen a los Estados en provecho de las relaciones internacionales y de la comunidad internacional.

21 BREWER-CARIAS, *Op. Cit.*, pp. 311 y ss.

22 Sin embargo, la CSJ de la Comunidad Europea en el caso Costa, dijo que los órganos supranacionales velan por un bien común, por eso en estricto sentido no son restricciones a la soberanía o delegación que es propia del protectorado internacional, porque no es frente a otro Estado soberano.

23 SILVA, Jorge Alberto. *Derecho Internacional sobre el Proceso*. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, 1997. pp. 73 y ss.

origen al problema de jurisdicción y competencia como la del juez natural, consagrado en el Art. 49 numeral 4 de la CRBV, y causa un evidente desplazamiento de la soberanía de los Estados a otros entes.

La transformación de la soberanía dentro de las naciones, la podemos entender más si tomamos en cuenta que existen constituciones rígidas como en Italia y Alemania, y otras flexibles que deben armonizarse en un proceso de integración. Así, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de la Comunidad Europea señaló que este problema se soluciona mediante la reforma constitucional o la interpretación jurídica, ya que incluso en las constituciones rígidas como la de Italia y Alemania poseen normas que permiten que se produzca el proceso de integración y globalización como el Art. 11 de la Constitución Italiana de 1947²⁴ que permite "*limitaciones a la soberanía necesarias para un orden jurídico que asegure la paz y la justicia entre las naciones*", y el Art. 24 de la Constitución Alemana de 1949²⁵ que posibilita la transferencia de derechos de soberanía a instituciones internacionales.

Es así como compartimos más la posición de Linarez Benzo²⁶ en cuanto a que la integración económica es un concepto jurídico y económico delimitado por la doctrina, la política, lo económico y lo social, en donde se requiere una unidad de mando. Por esto, dice que "*la integración económica representa así, un estadio superior al Derecho Internacional Público*". Así se crea un orden jurídico autónomo que hace extinguir la soberanía de los Estados miembros, creando una entidad jurídica autónoma que se impone a los Estados y sus ciudadanos.

Se establece de esta manera una nueva jerarquía de autoridades a la que están sometidas por anticipado las naciones por un tratado y las jerarquías nacionales no pueden vulnerarla. Entre el derecho interno y el derecho internacional, los Estados sólo se reservan el poder de modificar, pero la justiciabilidad y la ejecutibilidad es del órgano supranacional, porque si no sería un simple tratado multilateral, se da una norma constitucional superior. Por eso, solamente se puede llegar a una de las siguientes dos conclusiones, que la soberanía se está desplazando a otros órganos y se está transformando su concepto, o que la soberanía simplemente está desapareciendo. Consideramos que lo más adecuado es la primera conclusión.

No queda duda que con lo anteriormente dicho, las transformaciones que están sufriendo los Estados, sobre todo en cuanto a su soberanía, deja en evidencia que existen órganos supranacionales que empiezan a detentar la soberanía de los Estados. Este desplazamiento de la soberanía surge por primera vez a partir de la unión realizada entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux); y que posteriormente en 1948, cuando en París se reúnen diversos países para el

24 Esta Constitución fue aprobada el 27 de diciembre de 1947 y entró en vigencia el 1 de enero de 1948.

25 Aprobada el 23 de mayo de 1949 y cuyo nombre en alemán es *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*.

26 LINAREZ BENZO, Gustavo. *Leer la Constitución*. Colección Estudios Jurídicos Nro. 67. Editorial Jurídica. Caracas, 1998. pp. 134 y 140.

nacimiento de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea y del Derecho de Integración, aparece definitivamente la supranacionalidad²⁷.

Por lo tanto, un Estado soberano sí podía participar en la integración, tal cual como lo respondió afirmativamente la doctrina. El alcance de la transferencia de soberanía se ve en la federación funcional. En la Europa post Maastricht hay una federación funcional, se delegan poderes a un ente fuera del ámbito jurídico propio del Estado que produce efectos jurídicos dentro del Estado y es funcional porque se refiere únicamente al aspecto económico financiero.

Además de lo dicho anteriormente, también se debe tomar en cuenta y en consideración que el *derecho o deber de injerencia*, por razones humanitarias, surgió a finales de los años mil novecientos ochenta gracias a Mario Bettati y a Bernard Kouchner, quienes se oponían a la teoría arcaica de la soberanía de los Estados, sobre la cual se respaldaban estos últimos para cometer crímenes contra la humanidad. Este nuevo concepto fue rápidamente acogido, en razón del nuevo orden mundial que pretende colocar a los valores de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en un lugar prioritario²⁸.

Un Estado que violaba los derechos humanos (DDHH) solamente podía ser juzgado por los tribunales de justicia internacional si aceptaba la competencia o jurisdicción del juez internacional²⁹, por lo que es difícil lograr que una jurisdicción internacional condene a un Estado violador de derechos humanos, y de lograrlo, nada garantizaría la ejecución de la condena. Por esto, la soberanía en su concepto tradicional resulta incompatible con la nueva política internacional, y debido a esto es que surge el derecho a la injerencia que se opone al sistema jurídico tradicional, cuestionando el concepto de soberanía. El poder del Estado debe ceder ante una moral o ética internacional que exige una protección mínima de las personas, por lo que en casos como los de la asistencia humanitaria se aplica más allá de las fronteras de los países, sin la necesidad de que el Estado se haya comprometido a respetar una norma o a aceptar la competencia de un juez o autoridad internacional³⁰.

La expresión derecho de injerencia por sí sólo carece de contenido jurídico, el cual lo adquiere cuando se relaciona con las razones humanitarias, lo cual permite en casos de violación masiva de DDHH, el aplicar medidas de retorsión o represalias de carácter político, diplomático, económico o financiero, incluso al margen de la intervención de la Organización de Naciones Unidas.

Debido a todo lo ya señalado es que Enrique Vescovi dice que los diversos especialistas señalan que nos encontramos ante un nuevo concepto de soberanía

27 La supranacionalidad se crea con la comunidad del acero y del carbón (CECA), ya que estos son minerales que eran esenciales para crear la guerra y por eso se debían controlar, para así controlar la guerra. Por esto se colocó un organismo de nombre Alta Autoridad, que esta fuera del ámbito jurídico de Francia y Alemania (miembros de la CECA), de carácter jurídico, normativo, y que es un cuerpo archisoberanísimo. De todo esto parte el derecho de la integración y los órganos supranacionales.

28 CORTEN, Oliver. *Las ambigüedades del derecho de injerencia*. http://www.unesco.org/courier/1999_08/sp/ethique/txt1.htm

29 Tal sería el caso de la Corte Europea de DDHH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a cuya jurisdicción se someten los Estados miembros.

30 Esto se relaciona con los organismos supranacionales y el *ius cogens*.

el cual responde a la divisibilidad de la misma, por lo que se trataría de una soberanía compartida, según la cual, la atribución de las distintas competencias entre el Estado y la comunidad permiten a esta ejercer cierta porción, en virtud de que no es un concepto cuantitativo sino cualitativo. Por ende, más que privar de competencias, se priva del ejercicio de ciertas funciones. Así, los tribunales de justicia internacional aparecen como complemento indispensable de la referida comunidad, de donde emanarán sentencias y se formará una jurisprudencia que, como sabemos, constituye una importante fuente de derecho³¹.

En definitiva los procesos de globalización, integración, DDHH y derecho humanitario han mutado el rígido concepto de soberanía para realizar prácticas económicas, políticas y sociales que hoy no sólo son aceptadas por los países sino que son necesarios instrumentos para mejorar la calidad de vida en nuestras sociedades.

5. La soberanía en la Constitución de 1999 y la integración económica

En Venezuela la palabra soberanía aparece en el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en el que se establece "*El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana*".

Esta palabra aparece en la Constitución en los Art.(s) 1, 5, 11, 13, 15, 70, 73, 110, 126, 130, 152, 156.30, 159, 232, 299, 303, 323 y 328, los cuales hacen referencia a que es un derecho irrenunciable de la nación la soberanía; que esta reside intransferiblemente en el pueblo y la ejerce de manera directa e indirecta; que esta soberanía es plena y se ejerce sobre todo el territorio de la República en todas sus formas y aspectos; que por ende el territorio no puede ser cedido, traspasado, arrendado o enajenado a cualquier sujeto de derecho internacional, pudiendo los Estados extranjeros adquirir inmuebles para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares, bajo la reciprocidad y respeto de la soberanía; la fijación en protección de la soberanía de las políticas de los espacios fronterizos, su seguridad y defensa; reconoce los medios de participación y protagonismo del pueblo en lo político como ejercicio de su soberanía; que se podrá someter a referéndum los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales; el Estado reconoce el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, así como para la seguridad y soberanía nacional; se establece que los pueblos indígenas son parte de la nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible; se consagra

³¹ VESCOVI, Enrique. *El individuo y sus derechos en el ámbito internacional*. pág. 336. Artículo que se encuentra publicado en Instituto Uruguayo de Derecho Procesal. *Estudios de Derecho Procesal en Homenaje a Adolfo Gelsi Bidart*. Fundación Cultural Universitaria. Uruguay, 1999.

la obligación de todos los venezolanos de honrar y defender a la patria, sus símbolos y, valores culturales, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación; que las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; que es competencia del Poder Público Nacional el manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios; que los Estados que conforman la República quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional; que el Presidente de la República esta obligado a procurar la garantía de los derechos y libertades de los venezolanos y venezolanas, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República; que el Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta; que por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A.; se establece el Consejo de Defensa de la Nación el cual es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico; y se deja claro que la Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.

De esa forma observamos que se trata de la soberanía en diferentes aspectos, tanto en el interno como en el externo, en el ámbito espacial-territorial, en el aspecto económico y en el de seguridad y defensa.

En Venezuela la jurisdicción internacional fue regulada internamente, en un primer momento, por el Código de Procedimiento Civil, el Código Civil, el Código de Comercio, y más recientemente por la Ley de Derecho Internacional Privado. Además de esta normativa, existen los diferentes tratados internacionales, como el Código de Bustamante que posee también normas que regulan la jurisdicción. Ya señalamos que el preámbulo de la Constitución Bolivariana de Venezuela se establece que, dentro de los fines supremos del Estado, se encuentra la cooperación pacífica entre las naciones que impulse y consolide la integración latinoamericana en diferentes aspectos. De aquí se desprende que la nueva Constitución busca que en Venezuela se produzcan los cambios que se están dando en el ámbito mundial, en donde se trata por diferentes mecanismos y medios de efectuar una unión de países para la consecución de fines comunes de los más variados aspectos.

Un aspecto que nos parece relevante destacar es que en los Art. (s) 152, 153 y 155 de la CBRV, se regulan las relaciones internacionales del país, donde

se hace alusión a la soberanía, a los intereses del pueblo, a la independencia, a la igualdad y a la autodeterminación, como elementos esenciales y característicos de cualquier Estado que es sujeto del derecho internacional. De la misma manera, se indica que el Estado promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña para crear una comunidad de naciones; se hace referencia a las organizaciones supranacionales y la transferencia de soberanía a éstas, del mismo modo indica que las normas que se adopten serán consideradas parte integrantes del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

Con esto notamos que se reconoce la existencia y primacía de órganos supranacionales a los cuales nuestro país cede parte de su soberanía en determinados aspectos, razón por la cual las decisiones, normas y demás actos que aquellos realicen son obligatorios para la nación, llegando al punto de darle primacía a esa normativa sobre la legislación interna, ya que se considera que si la finalidad es crear una comunidad de naciones que se encuentre integrada tanto en lo legislativo, ejecutivo y judicial, estos órganos deben tener la facultad y potestad de poder conminar a los Estados miembros a cumplir y acatar sus decisiones.

En su articulado se pauta que se debe incluir en los tratados la obligación de resolver las controversias por vías pacíficas reconocidas por el derecho internacional o las que este previamente convenidas. Con esto se ratifica la existencia de órganos supranacionales y la creación de una jurisdicción que se encuentra fuera del ámbito territorial del Estado, jurisdicción que tiene plenas competencias y que se encuentra incluso por encima de la jurisdicción interna del Estado y su normativa, es decir, con esta premisa Venezuela se coloca al día con las últimas tendencias internacionales, en cuanto a la jurisdicción, las normas, derechos y demás ámbitos del derecho internacional.

En lo que respecta a los DDHH, los Art.(s) 2, 19, 22, 23, 27 CRBV consagran su protección, estén o no reconocidos en la ley, la constitución y los tratados internacionales siempre que sean de esta clase de derechos inmanentes al ser humano. He aquí, entonces, donde aparecen las obligaciones *erga omnes* y el *ius cogens*, obligación que se pone el Estado venezolano de cumplir y hacer cumplir, llegando incluso a declararse competente y con jurisdicción para conocer sobre la violación de los derechos fundamentales y admitir y reconocer la competencia y jurisdicción de los órganos internacionales y supranacionales, tal cual se percibe en las tendencias de la comunidad internacional y lo cual se consagra en sus Art.(s) 29 y 31 CRBV y en las leyes internas de nuestro ordenamiento jurídico, cuando vemos el reconocimiento de la jurisdicción de órganos internacionales y otros tribunales de otros Estados en la Ley de Arbitraje Comercial y la Ley de Derecho Internacional Privado.

Aunque en su normativa la Constitución venezolana aparenta mantenerse estancada en el viejo concepto de soberanía y jurisdicción exclusiva del Estado en sus Art.(s) 1, 5, 7, 11 y 253 CRBV, que mencionan que ésta reside en el pueblo y todos los órganos del Estado, incluyendo que la aplicación de la justicia se realiza en nombre de éste, no existiendo poder superior a éste, ya por lo mencionado en los párrafos anteriores hemos visto que no es así y que reconoce la supranacionalidad de los entes internacionales e incluso su jurisdicción, así

como la obligatoriedad de aplicación de las sanciones que impongan. Ya quedará en manos de nuestros jueces dar el desarrollo adecuado a estos principios consagrados en nuestra nueva carta magna.

Con la Constitución de 1999, se observa que los DDHH y los principios procesales adquieren gran importancia, ya que son internacionalizados y colocados como valores superiores de conformidad con los Art.(s) 2, 19 y 23 de la CRBV. Por ello, el impacto más importante de la Constitución radica en el cambio de paradigmas que se ha operado en el sistema de administración de justicia, en torno al concepto de jurisdicción, que entre sus múltiples transformaciones ha tocado inclusive el sistema de las fuentes en el derecho venezolano³².

El pensamiento integracionista se ha encontrado presente en nuestro país desde la época de la independencia con el concepto bolivariano de La Gran Colombia, por lo tanto, la idea de la integración ha estado también presente en nuestras constituciones, pero más como un compromiso político o un ideal social a cumplir, que como un mandato legal obligatorio para realizarse de manera efectiva³³.

Es por ello, que no es sino hasta la Constitución de 1961 que comienza efectivamente a formarse y sentarse unas verdaderas bases jurídicas para el logro de la integración económica, lo cual coincidió con las necesidades regionales y el cambio de paradigma que se vivía en la región para la época en que se realizó esta Constitución y se participó en el proceso integracionista de la Comunidad Andina (CAN)³⁴.

Cuando Venezuela se adhirió al Acuerdo de Cartagena en 1973³⁵, a través del Consenso de Lima³⁶, sólo contaba con una norma bastante precaria, que para muchos doctrinarios patrios era de rango programático³⁷. Esa norma formaba parte del Capítulo dedicado a los derechos económicos y se contentaba con establecer de manera genérica que la República de Venezuela "*favorecerá la integración económica latinoamericana*".

Debido a la redacción de esta norma existían opiniones contradictorias, tanto en la doctrina, como en el seno de las autoridades legislativas, ejecutivas y

32 MOLINA, René. *Reflexiones sobre una visión constitucional del proceso y su tendencia jurisprudencial, ¿hacia un gobierno judicial?*. Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela, 2002. pp. 75 y 119.

33 De esta manera lo indica SAÍNZ BORGO, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino*. En temas de la Constitución de 1999. Libro Homenaje al Dr. Enrique Tejera París. Centro de Investigaciones Jurídicas. Editorial Torino, Caracas, 2001.

34 Así lo indica SAÍNZ BORGO, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino*. Op. Cit.

35 Esta adhesión se publicó en la G.O. Ext. N° 1.620 de fecha 11 de noviembre de 1973.

36 La última actualización del Acuerdo de Cartagena que se realizó en la ciudad de Sucre en 1996 y la cual dio el nombre actual de Comunidad Andina (CAN), fue aprobada en Venezuela mediante Ley Aprobatoria de fecha 1 Octubre 1998, publicada en la Gaceta Oficial No. 5.265 Extraordinaria y ratificada por el Gobierno Venezolano el 11 de Diciembre de 1998. Este texto vigente, conocido como Acuerdo de Cartagena de 1997, fue Codificado como la Decisión 406 de la Comisión de la Comunidad Andina.

37 Este era el artículo 108 de la Constitución de 1961, que tuvo su razón de ser en la participación de Venezuela en otro proceso de integración, fallido por cierto: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada por el Tratado de Montevideo de 1960 y sustituida por la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

judiciales nacionales sobre la cuestión de la supranacionalidad y de la posibilidad de transferir parte de la soberanía o competencias estatales a los órganos comunitarios, debido al carácter precario y programático de la norma indicada. Por ello, desde la inserción de Venezuela en el esquema subregional andino, se han conseguido divergencias en las opiniones acerca de la forma de realizar el proceso y la supranacionalidad de sus órganos. Un ejemplo de esto es la sentencia de la extinta Corte Suprema de Justicia en Pleno (hoy Tribunal Supremo de Justicia) de fecha 25 de septiembre de 1990, con motivo de una acción de inconstitucionalidad intentada en fecha 20 de octubre de 1982, por el doctor José Guillermo Andueza contra el Parágrafo Primero de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, en el que el Congreso Nacional (hoy Asamblea Nacional) expresamente introdujo una reserva al Acuerdo, no obstante estar dichas reservas prohibidas en el artículo 109 del mismo Acuerdo³⁸.

En efecto, dicho Parágrafo establecía que "*Las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley, del Congreso de la República*", lo cual colidía con la Ley Aprobatoria del Tratado que creó al Tribunal Andino de Justicia, el cual consagra el efecto inmediato de las decisiones de la Comisión, y según el doctor Andueza también lo hacía con el artículo 108 de la Constitución de 1961, que señalaba como principio esencial de la República el apoyo a los procesos de integración latinoamericanos, entre otros dispositivos constitucionales citados en la sentencia.

Sin embargo, la Corte declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad, en una muy controvertida sentencia que tuvo ocho (08) votos de magistrados a favor y siete (07) votos salvados, y que coinciden con que el Congreso Nacional tenía la facultad de aprobar las Decisiones del Acuerdo de Cartagena prevista en el Parágrafo atacado de nulidad, como si se tratara de convenciones, cuando en realidad constituyen actos unilaterales que perjudican la necesaria autoejecutividad que deben tener dichas decisiones en el ámbito interno para el logro de los objetivos integracionistas, así como para la formación de un derecho comunitario andino que se aplique de inmediato en los países miembros de la Comunidad³⁹.

³⁸ También el Art. 2 de la Ley aprobatoria N° 13 de fecha 28 de junio de 1983, del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, publicada en la G.O. Ext. N° 3.216 de fecha 07 de julio de 1983, establecía el requerimiento de una ley aprobatoria para todas aquellas normativas que afectare o modificare la legislación interna venezolana.

³⁹ Citando a SAINZ BORG, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino. Op. Cit.* pp. 247 y 248. "Esta sentencia se dictó con ponencia del Dr. Cipriano Heredia Angulo, que consideró que la potestad legislativa de carácter supranacional que había sido conferida la Comisión del Acuerdo era violatoria de la Constitución nacional, señalando que: "*No puede verse en las Decisiones de la Comisión actos de simple ejecución del Tratado, porque nuestro Congreso no lo quiso así al ejercer la atribución constitucional, recordando que en lo interno sólo él tiene la potestad legislativa. Nuestro Congreso no aceptó delegar su competencia en la Comisión y esa determinación no vulnera la Constitución, sino que, por lo contrario, tiene la trascendencia del acto soberano del órgano encargado de dictar leyes y derogarlas, modificarlas o reformularlas, así como de ejercer exclusivamente, los actos que por la Constitución ameriten una Ley. El Tratado fue aprobado en esas especiales circunstancias y si ello trae como consecuencia situaciones difíciles, la Corte no puede, pasando*

No obstante, estas erradas conclusiones jurisprudenciales se ven superadas con la Constitución de 1999, la cual, aunque con más de treinta (30) años de retraso, vino a ponerse acorde con los compromisos internacionales de Venezuela en materia de integración económica, al incluir unas normas de avanzada que consagran en su Título IV "Del Poder Público", Capítulo I "De las Disposiciones Fundamentales", Sección Quinta "De las Relaciones Internacionales".

Nuestra actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y que fuera publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000, en cuyo texto, según se indica en el Aviso Oficial respectivo, se corrigieron "*errores de gramática, sintaxis y estilo*" respecto del texto publicado, inicialmente, en la G.O. N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, indica en su preámbulo que dentro de los fines de la República se encuentra la promoción de la cooperación pacífica entre las naciones, y el impulso y consolidación de la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad.

La Constitución de 1999 acerca más a Venezuela a la realidad internacional regional integracionista y al nuevo mundo globalizado. Esto se observa sobre todo cuando vemos el número de veces que el texto constitucional hace referencia a los términos tratados, derecho internacional y órganos internacionales, los cuales superan en número todas las constituciones anteriores juntas. Dentro del concepto de integración regional, regido por el pensamiento de los libertadores y su gesta histórica en esta Constitución, consagra la cesión de soberanía con el reconocimiento de instancias supranacionales y la sujeción del Estado Venezolano a un proceso de articulación regional, con implicaciones políticas, económicas y jurídicas, lo cual representa uno de los cambios más radicales de esta Constitución⁴⁰.

De la misma forma la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁴¹ se refiere, en cuanto a los procesos de integración, en la siguiente forma:

"Se promueve la integración latinoamericana y caribeña, la cual adquiere carácter constitucional en la búsqueda de la creación de una Comunidad de

por la voluntad del Congreso que no ha contrariado el texto constitucional, dejar sin efecto una norma dictada en ejercicio de la potestad legislativa de ese órgano nacional". (negrillas nuestras)

Esta sentencia satisfizo a muchos sectores que defendían la perspectiva estrictamente nacional del hecho político e incluso económico, lo cual responde a una visión dualista del derecho internacional, que se encontraba en boga a finales de la segunda guerra mundial para afrontar los desafíos de la economía que empezaba globalizarse".

⁴⁰ SAÍNZ BORG, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino*. Op. Cit. pág. 243.

⁴¹ Hay que hacer el señalamiento de que este texto de la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fue publicado por primera vez en la G.O. Ext. N° 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000, siendo que este texto no fue sometido a referendo, ni divulgado antes del 15 de diciembre de 1999, por lo que podría considerarse no aprobado definitivamente en los términos que estableció la Base Comicial Novena del referendo de fecha 25 de abril de 1999, sin embargo, este punto no es objeto del presente trabajo.

Naciones. A tales fines, se permite la suscripción y ratificación de tratados internacionales, bilaterales o multilaterales, en el marco de procesos de integración que tengan carácter supranacional. Como consecuencia de ello, las decisiones que adopten los órganos supranacionales que surjan de los procesos de integración, son de aplicación directa e inmediata en Venezuela.

En todo caso, el reconocimiento y fortalecimiento que la Constitución ofrece a los procesos de integración con carácter supranacional, ha tenido entre otros objetivos, darle un marco constitucional sólido a los procesos de integración de los cuales Venezuela es parte, así como reconocer la validez de todos los tratados que han sido suscritos y ratificados por Venezuela en dicho proceso, y de todas las decisiones o directivas dictadas hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, por los órganos supranacionales de la Comunidad Andina".

Sobre la base de estos fines y principios establecidos en el preámbulo constitucional, en su Art. 1 se establece que los caracteres y derechos de la República son su independencia, soberanía, integridad territorial, libertad y autodeterminación nacional, fundamentando su patrimonio en la paz internacional. Con esto lo que se pretende en nuestra Constitución es fomentar la integración, sobre todo la regional.

Igualmente, el Art. 73 de la Constitución consagra que los tratados, convenios o acuerdos internacionales que puedan comprometer la soberanía nacional o transfieran competencias a órganos supranacionales podrán ser sometidos a referendos aprobatorios, en vista de la importancia que ello conlleva.

Además no se debe olvidar que el Título IV, Capítulo I, sección quinta de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se refiere a la normativa que regula y rige las relaciones internacionales, y en ella se establece que las relaciones internacionales responden a los principios mencionados en el preámbulo constitucional y que son reiterados en el Art. 152.

De la misma forma en cuanto al proceso de integración, el Art. 153 *eiusdem*⁴², establece que:

*"La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. **Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración.** Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América*

42 El artículo 153 es la disposición más avanzada y explícita que existe en constitución alguna de la región, de conformidad con Jorge CASTRO BERNIERI en su artículo titulado *La Integración Regional en la Constitución Venezolana de 1999*. Las libertades y el desarrollo económico y social. <http://www.veporlibertad.org/biblioteca/e7.html>

Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna." (resaltado nuestro)

De este artículo transcrito, así como de la Exposición de Motivos de la Constitución, se puede observar que existe una política de Estado definida y además que se permite que se otorguen a organizaciones supranacionales competencias propias del Estado, mediante tratados y con los fines de fomentar la integración, como lo sería el especial caso del Acuerdo de Cartagena, siendo que toda la normativa que se adopte dentro del marco de este proceso de integración se considera parte integrante de nuestro ordenamiento legal de aplicación directa y preferente a la legislación interna, que se conoce como "*Aplicación Directa*" que conlleva la preferencia ante la normativa interna y la inmediatez de la aplicación de la normativa integracionista⁴³. Por lo tanto, de todo esto se puede colegir que el tratado de creación del Tribunal de Justicia la Comunidad Andina y su protocolo modificatorio, era de obligatorio cumplimiento, acatamiento y de preferente aplicación para Venezuela, además de que existía de conformidad con lo establecido en los Art.(s) 73 y 153 de la Constitución, así como en la Exposición de Motivos, una transferencia de competencias en el ámbito de la solución de controversias de tipo judicial a este ente supranacional, cuando se trataba sobre los asuntos o materias atribuidos al mismo, de conformidad con toda la normativa de la Comunidad Andina⁴⁴.

Este Art. 153, en consecuencia, consagra dos elementos esenciales sobre la cuestión de la supranacionalidad, que por fin encuentra fundamento constitucional

43 Con este artículo también se puso fin a la discusión de si en Venezuela se aplicaba la teoría monista o la dualista, en cuanto a la aplicabilidad inmediata de la normativa integracionista y en especial de la Comunidad Andina, quedando claramente establecido que se aplica actualmente la teoría monista. También, se deja claro en el Art. 154 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que cuando los tratados celebrados por la República sean con motivo de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional, no requerirá de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, tal cual como antes lo establecía el Art. 128 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961.

44 Aunque la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela habla de transferencia de competencia, en nuestro parecer lo que se produce es una transferencia de la soberanía y la jurisdicción, sin embargo, este no es el tema ni objeto del presente trabajo.

Igualmente es importante destacar que la participación en el proceso de integración andina concluyó el 19 de abril de 2006, en medio de una reunión multilateral en la ciudad de la Asunción de Paraguay, en la que el Presidente de la República hizo saber el retiro de Venezuela, e informado al país en general en el programa "Aló Presidente" N° 253, siendo denunciado el Acuerdo de la CAN pocos días después de conformidad con su Art. 135 y el Art. 54 de la Convención de Viena, mediante comunicación del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela dirigido el 22 de abril de 2006, siendo aceptada la denuncia el 9 de agosto de 2006. Incluso el Tribunal Andino de Justicia en su decisión referente a la acción de incumplimiento en la causa No. 2-AI2006 incoada contra la Secretaría General de la CAN en contra de Venezuela, la declaró inadmisibile *in limine litis* por tener falta de competencia, ya que el tratado había sido denunciado. Para mayor profundidad en el tema se puede ver a SAINZ BORG, Juan Carlos. "La salida de Venezuela de la Comunidad Andina". *Revista Politeia*, N° 38, Vol. 30. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Primer Semestre de 2007.

en Venezuela y que son: 1) la creación de órganos supranacionales, a los cuales se pueden atribuir competencias o parte de la soberanía que la Constitución asigna a los órganos del Poder Público, para que pueda existir un derecho comunitario; y, 2) que las normas comunitarias no sólo tienen aplicación directa e inmediata en el derecho interno, desde que se considera que son parte integrante del ordenamiento legal vigente, sino que tienen aplicación preferente con relación a las leyes nacionales que se les opongan.

Por ende, en el mencionado artículo, hay un mandato político de obligatoria ejecución por parte de la Asamblea Nacional al Estado venezolano, en la conducción de sus relaciones internacionales, y en la materialización de un régimen integracionista que privilegia a ciertos tipos de relaciones regionales, como el andino, frente a otras. Así, estos constituyen los lineamientos que deberían ser el norte de actuación de la administración venezolana⁴⁵.

Sin embargo, para ciertos autores esta práctica de formular políticas, muy difundida en la Constitución de 1999, es nociva para la libertad de acción que se requiere, en un tema siempre cambiante, como es la política exterior, por lo que puede convertirse en una traba para el normal desarrollo de la política exterior venezolana⁴⁶.

Nos encontrábamos, en tal virtud, por primera vez en nuestra Constitución antes de retirarnos de la CAN, con un reconocimiento de un ente con capacidad legislativa derivada, que podía legislar en las áreas de soberanía o competencia otorgadas por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Andina, llamado Comisión, integrado por los representantes nacionales⁴⁷, cuyas decisiones eran de aplicación directa y preferente a la legislación nacional, evitando con estas normas la discrecionalidad sobre este tema y llenando cualquier vacío legal, con lo que se establecía el ámbito en que Venezuela debía desarrollarse y comportarse dentro del proyecto político que se implantaba.

El lugar que ocupan los tratados en las fuentes del derecho venezolano se establece mediante un reordenamiento realizado con respecto a las fuentes del derecho en el régimen internacional de la Constitución de 1999, especialmente en los tratados relativos a los Derechos Humanos, contenidos en el Artículo 23 de la CRBV. Este artículo establece dos principios, que no estaban claramente reconocidos anteriormente y que aunque aparecen en el título relativo a los derechos humanos, se puede aplicar de manera análoga respecto al resto del Derecho Internacional. Estos principios son: 1) se consagra la primacía de los tratados internacionales sobre el derecho interno, lo cual está en concordancia con lo establecido en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el Derecho

⁴⁵ De ésta forma lo interpreta SAÍNZ BORG, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino. Op. Cit.*

⁴⁶ Citando a SAÍNZ BORG, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino. Op. Cit.*. De hecho es tan cambiante la política actual en materia de integración que como ya se señaló Venezuela se retiró de la CAN y ha buscado crear otro sistema integracionista llamado Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), y participar como miembro en el Mercado Común Suramericano (MERCOSUR) buscando su inclusión como miembro pleno.

⁴⁷ En Venezuela, la representación nacional ante este órgano legislativo supranacional, la posee el Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio (MILCO), que antes era el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC).

de los Tratados y por la Ley de Derecho Internacional Privado, que recogió el principio en su Art. 1⁴⁸; y 2) se establece la aplicación inmediata de los tratados y convenios en todas las áreas, especialmente en derechos humanos e integración económica⁴⁹.

Incluso, la Sala Constitucional, mediante sentencia No. 1942 de fecha 15 de julio de 2003, con ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, caso Rafael Chavero Gazdik en recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra los artículos 141, 148, 149, 150, 151, 152, 223, 224, 225, 226, 227, 444, 445, 446, 447 y 450 del Código Penal. Expediente No. 01-0415, sentencia No. 1942, señaló:

"En lo atinente a actos jurisdiccionales, estos organismos podrían dividirse en:

1) Supranacionales, cuyas decisiones de cualquier clase se ejecutan forzosamente en los países signatarios de los Convenios que los crean, quienes al suscribirlos ceden en alguna forma su soberanía y de allí que la ejecución de los fallos sea incondicional.

Los artículos 73 y 153 constitucionales, contemplan la posibilidad que puedan transferirse competencias venezolanas a órganos supranacionales, a los que se reconoce que puedan inmiscuirse en la soberanía nacional.

*Pero la misma Constitución señala las áreas donde ello podría ocurrir, cuales son -por ejemplo- las de integración latinoamericana y caribeña (artículo 153 **eiusdem**). Áreas diversas a la de los Derechos Humanos **per se**, y donde las sentencias que se dicten son de aplicación inmediata en el territorio de los países miembros, como lo apunta el artículo 91 de la Ley Aprobatoria del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.*

*Entiende la Sala que, fuera de estas expresas áreas, la soberanía nacional no puede sufrir distensión alguna por mandato del artículo 1 constitucional, que establece como derechos irrenunciables de la Nación: la independencia, la libertad, la soberanía, la integridad territorial, la inmunidad y la autodeterminación nacional. Dichos derechos constitucionales son **irrenunciables**, no están sujetos a ser relajados, excepto que la propia Carta Fundamental lo señale, conjuntamente con los mecanismos que lo hagan posible, tales como los contemplados en los artículos 73 y 336.5 constitucionales, por ejemplo.*

Consecuencia de lo expuesto es que en principio, la ejecución de los fallos de los Tribunales Supranacionales no pueden menoscabar la soberanía del país, ni los derechos fundamentales de la República.

Las decisiones pueden resultar obligatorias respecto a lo decidido, creando responsabilidad internacional por el incumplimiento (por ejemplo el artículo

⁴⁸ La Ley de Derecho Internacional Privado fue publicada en la Gaceta oficial No. 35.511 de fecha 6 de Agosto de 1998.

⁴⁹ Esta interpretación la realiza SAÍNZ BORG, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino*, Op. Cit. la cual parece ser compartida con ciertos matices por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de conformidad con la sentencia No. 1942 de fecha 15 de julio de 2003, que se cita a continuación.

87.7 de la Ley Aprobatoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional), pero nunca en menoscabo de los derechos contenidos en el artículo 1 constitucional, disminuyendo o enervando las competencias exclusivas de los órganos nacionales a quienes la Constitución atribuye determinadas competencias o funciones.

(...)

Mientras existan estados soberanos, sujetos a Constituciones que les crean el marco jurídico dentro de sus límites territoriales y donde los órganos de administración de justicia ejercen la función jurisdiccional dentro de ese Estado, las sentencias de la justicia supranacional o transnacional para ser ejecutadas dentro del Estado, tendrán que adaptarse a su Constitución. Pretender en el país lo contrario sería que Venezuela renunciara a la soberanía".

Como se puede observar, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, señaló que en la materia de integración, la propia Constitución prevee la transferencia de competencias y soberanía. Por ello, considera la prenombrada Sala que el único caso posible de supranacionalidad, que permite la Constitución es el de la integración, y que la propia Constitución debe establecer cuando es procedente otro caso de supranacionalidad, por lo que el resto de los organismos internacionales a los cuales no se les otorga esa supranacionalidad deben adecuarse a la Constitución.

Más recientemente, la Sala Constitucional, en sentencia de fecha 14 de septiembre de 2004, con ponencia de Antonio J. García García, caso Cámara de Laboratorios Venezolanos y otros en recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra una parte del artículo único de la Ley Aprobatoria del Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, así como del Acto de Ratificación de dicho Protocolo, Expedientes Nros. 00-0835 y 00-0838, sentencia No. 2167, estableció que:

"Como se observa, la norma hoy vigente ampara totalmente la aplicabilidad directa de las normas emanadas de los órganos de la Comunidad Andina, con lo que pierde actualidad cualquier problema planteado. No ignora esta Sala que la disposición del artículo 108 de la Constitución de 1961 no tenía tal amplitud, aun cuando parte de la doctrina nacional más autorizada había considerado que sí podía dar lugar a la incorporación a procesos de supranacionalidad

(...)

Ahora bien, observa esta Sala que así como una ley puede convertirse en inconstitucional de manera sobrevenida al ser dictada una nueva Carta Magna que se oponga a sus disposiciones, de la misma forma una ley cuya constitucionalidad era cuanto menos dudosa puede quedar legitimada por lo dispuesta en un posterior Texto Fundamental.

(...)

Ningún sentido tendría anular una ley que, con base en la Constitución vigente, es plenamente válida, máxime cuando la anulación acarrearía graves consecuencias, no sólo en el ámbito interno (debido a la eventual desaplicación de decisiones) como en el ámbito internacional (a causa de la posible responsabilidad en que incurriría la República por incumplir sus compromisos internacionales).

(...)

Puede observarse cómo el criterio de la Exposición de Motivos pretendió ser claro al respecto. Por lo expuesto, advierte la Sala que, en vista de que según el artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados que creen organizaciones comunitarias pueden prever la transferencia del poder legislativo nacional para ser entregado a órganos supranacionales y, por cuanto esa misma disposición establece que las normas que de ellos emanen tienen aplicación directa y preferente en el ámbito interno, esta Sala Constitucional estima que es perfectamente válido que el cuerpo legislativo nacional dé su aprobación incondicional a los acuerdos internacionales que prevean tal circunstancia. Si bien la ley impugnada fue dictada bajo la vigencia de una Constitución que no disponía tal extremo de la manera precisa que lo hace la actual, cualquier vicio que pudiera haber existido con anterioridad queda corregido con el nuevo Texto Fundamental. Así se declara.

Al haberse declarado válido que una ley apruebe un tratado internacional creador de una comunidad regional, sin establecer la necesidad de posterior aprobación parlamentaria de las decisiones que emanen de los órganos supranacionales, es forzoso sostener también la validez del acto del Ejecutivo Nacional que ratificó dicho tratado. Así se decide".

En este punto, notamos como una vez más la Sala Constitucional reconoce la preeminencia del derecho comunitario sobre el nacional, su aplicabilidad inmediata y preferente, así como el reconocimiento de los órganos supranacionales a los cuales se les transfiere parte de la soberanía o del Poder soberano, en las áreas relativas a la integración.

Esta importancia se ve aún más en cuanto al procedimiento de revisión de la constitucionalidad de los tratados y convenios establecido en el Art. 336 de la Constitución, que le da tal atribución a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con lo cual se le otorga rango constitucional. La otrora Corte Suprema de Justicia en 1965, en ocasión de una demanda de inconstitucionalidad por un Tratado de Extradición, señaló:

"...los ciudadanos pueden impugnar jurisdiccionalmente la inconstitucionalidad de la Ley promulgada para la aprobación de los mismos, siempre que ejerzan la acción antes del acto de la ratificación por parte de los respectivos gobiernos..."⁵⁰

⁵⁰ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 29 de abril de 1965, el texto completo puede ser visto en TORO JIMÉNEZ, Fermín. *Manual de Derecho Internacional Público*. Vol. 2. Citado de SAÍNZ BORGÓ, Juan Carlos. *La Regulación Constitucional del Proceso de Integración Andino*. Op. Cit.

De esta forma la Constitución, en el ya mencionado Art. 73 de la CRBV, consagra la inmutabilidad de los tratados cuando en el régimen sobre referendos consultivos abre dos supuestos distintos de consulta, y que son: 1) antes de su ratificación y 2) posterior a ella. En relación a la inmutabilidad de los tratados internacionales, se refleja en el Art. 74 de la CRBV, cuando elimina la posibilidad de los referendos abrogatorios.

Por lo tanto, estos artículos, en cuanto a los temas relativos al proceso de integración económica, permiten la actividad política del Estado en todas sus ramas, y a su vez, se da la participación de los ciudadanos, en su rol de consumidores, comerciantes y productores, que propenden la existencia de una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas para lograr elevar el nivel de vida de las poblaciones a través de un mejor uso de la economía de escala, por lo cual es importante su desarrollo para la consolidación y avance de un sistema de integración.

Así vemos, como la Constitución venezolana, establece en su articulado un conjunto de normas que permiten, reconocen y admiten la existencia de órganos supranacionales, dentro de los cuales se encuentran los jurisdiccionales, para que diriman las controversias en determinadas materias que se han cedido a estos órganos, lo cual ha sido incluso reconocido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Conclusiones

De todo lo analizado y observado anteriormente, notamos que no cabe hoy en día, duda alguna sobre la existencia de procesos integracionistas los cuales se fundamentan en principios como la inmediatez, preeminencia y aplicabilidad inmediata de su normativa y sentencias, para lo cual crean órganos de carácter supranacional.

En razón de esto y consecuentemente, el concepto de soberanía que ha sido tratado tanto en el aspecto político como jurídico, se encuentra sufriendo actualmente otra serie de transformaciones, a los fines de adaptarse a las realidades actuales ante la globalización mundial y en especial con respecto a los procesos integracionistas.

Es por ello, que el concepto de soberanía se debe entender hoy como la capacidad de crear y de actualizar el derecho, tanto en su parte interna como en la externa o internacional, teniendo la obligación de actuar de conformidad al derecho internacional y en caso de no hacerlo le acarrea responsabilidad esa conducta. Por ende, el concepto de soberanía es otro, distinto y limitado en proporción al grado de interdependencia que existe entre los Estados de la Comunidad Internacional, en la que se está desplazando a otros órganos y se está transformando el concepto. El nuevo concepto de soberanía responde a la divisibilidad de la misma, dejando de ser un concepto cuantitativo para ser cualitativo.

Igualmente, notamos que nuestra constitución de 1999 y la jurisprudencia del máximo tribunal, establecen y reconocen una soberanía en diferentes ámbitos y aspectos, pero con respecto a la soberanía externa, notamos que permite realizar ciertas cesiones o concesiones del Poder Público Nacional, en aras de

favorecer la integración económica la cual puede incluso llegar a una integración política, tal como ocurre actualmente en el proceso integracionista de la Unión Europea, con lo cual observamos el cambio de paradigma en el ordenamiento jurídico de nuestro país, a pesar de haberse retirado del proceso integracionista de la Comunidad Andina.

EL CINE COMO INSTRUMENTO DOCENTE EN
LA EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA EXPERIENCIA
PARTICULAR EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA
JURÍDICO-LABORAL

María Luisa Martín Hernández

Doctora en Derecho. Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Salamanca y Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales. E-mail: mlrengel@usal.es

Recibido: 10-4-2009 • Aprobado: 10-6-2009

Revista Tachirense de Derecho N° 20/2009

ISSN: 1316-6883

71-83

Resumen

En este artículo se aborda el tema de la posible utilización del cine en la docencia universitaria. En la primera parte, de carácter fundamentalmente teórico, se intenta justificar su virtualidad como recurso metodológico en la tarea docente en el marco de los objetivos y de las exigencias impuestos por el Espacio Europeo de Educación Superior. Se ponen de relieve, en particular, las numerosas ventajas del uso de cine como herramienta metodológica en la enseñanza universitaria de materias relacionadas con la disciplina jurídico-laboral, haciéndose hincapié, al mismo tiempo, en que, en todo caso, el cine tiene un carácter meramente instrumental y en que, por tanto, para que su utilización resulte adecuada, debe ir acompañada de una serie de actividades complementarias. Y en la segunda parte, de carácter esencialmente práctico, se narra una experiencia concreta de empleo del cine en la docencia de una asignatura con contenidos propios de la rama laboral del Derecho: en particular, se expone cómo fue utilizada la película *Germinal* en la impartición de la asignatura «*Sindicatos y relaciones de trabajo en España*» en la Licenciatura en Sociología.

Palabras Clave:

Cine. Espacio Europeo de Educación Superior. Innovación docente. Instrumento de aprendizaje. Trabajo del alumno.

Abstract

This article discusses the possible use of cinema in university teaching. In the first part, which is primarily theoretical, it seeks to justify its use as a virtual teaching methodology in the framework of the objectives and the requirements imposed by the European Higher Education Area. It highlights in particular the many advantages of using cinema as a methodological tool in university teaching of subjects related to legal and labor discipline, with emphasis, while that in any case, the film has a purely instrumental and that, therefore, to use appropriate, be accompanied by a series of complementary activities. And in the second part, essentially practical, concrete experience is narrated a film job in teaching a course with contents of the field of labor law: in particular, describes how the film was used in the delivery *Germinal* for the subject "Unions and Labor Relations in Spain" in Degree in Sociology

Keywords

Art. European Higher Education Area. Teaching innovation. Learning tool. Student work.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las ventajas del uso del cine en la docencia universitaria sobre el proceso de aprendizaje. 3. La adecuada utilización del cine como instrumento docente en el marco de la renovación metodológica exigida por el EEES. 4. El cine como instrumento docente en el ámbito de la disciplina jurídico-laboral. Una experiencia particular.

1. Introducción

La premisa principal de la que conviene partir es la de que uno de los ejes fundamentales sobre los que gira el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es, sin lugar a dudas, el de la renovación metodológica en la docencia universitaria¹. La renovación metodológica se constituye en una de las condiciones imprescindibles para lograr una progresiva mejora de la educación superior en todo el ámbito de la Unión Europea, y ello como modo de llegar a convertir efectivamente a Europa en una auténtica sociedad del conocimiento y del bienestar en el horizonte del año 2010².

También se ha de tener en cuenta necesariamente, en segundo lugar, que la renovación metodológica constituye una tarea que corresponde llevar a cabo fundamentalmente a los profesores, sin perjuicio de que para que éstos puedan abordarla correctamente, necesitan de un previo apoyo institucional en cuanto a información, formación, recursos materiales, motivación e incentivos, etc.

El profesor, en cumplimiento de esta exigencia de renovación metodológica de su docencia, ha de tener presente en todo caso que, según impone también el propio modelo instaurado a través de la creación del EEES, el alumno debe ser el principal protagonista de su propio aprendizaje y que él, como profesor, debe actuar como un mero guía u orientador de su proceso de aprendizaje. Ello implica que la labor docente del profesor, y por tanto, su metodología, deben

¹ *Vid.* el Informe «Propuestas para la renovación de las metodologías educativas en la Universidad», elaborado en 2005 por una comisión de doce miembros a instancias del Ministerio de Educación y Ciencia a través del Consejo de Coordinación Universitaria.

² Esta orientación se enmarca dentro de los ambiciosos objetivos de política social asumidos por la Unión Europea a raíz, sobre todo, del Consejo Europeo de Lisboa celebrado en el año 2000. Se pretende que Europa se convierta en una sociedad del conocimiento como medio para conseguir ser el mercado más competitivo del mundo. En la consecución de este objetivo juega un papel esencial la mejora del nivel formativo de todos los recursos humanos disponibles en el ámbito de la Unión Europea. La mejora de la formación contribuirá, a su vez, a incrementar los niveles de empleo y la mejora de su calidad, lo cual constituye otro de los objetivos esenciales de la actual política social europea. Todos los rasgos que caracterizan el modelo de enseñanza-aprendizaje instaurado por el EEES están directamente orientados a conseguir la máxima disponibilidad y capacitación de todos los ciudadanos europeos con el fin de promover su inserción y permanencia en el mercado de trabajo, elevándose así la tasa de empleo y mejorando su calidad, lo cual constituye un requisito imprescindible para que Europa llegue a ser el mercado más próspero y competitivo a nivel mundial.

estar orientadas fundamentalmente a establecer los medios necesarios y más adecuados para conseguir que el estudiante sea capaz de actuar autónomamente en su proceso de aprendizaje, es decir, que el objetivo educativo fundamental que se debe perseguir con carácter general es que el alumno «*aprenda a aprender*» en un contexto de continuo e incesante cambio.

Además, el profesor, en el desarrollo de su labor docente, no debe olvidar tampoco que, en el marco del EEES, el proceso de aprendizaje se centra la adquisición de determinadas competencias, entendidas éstas como habilidades, destrezas, capacidades, etc., y que tal proceso no queda reducido a una concreta etapa vital de las personas, sino que se debe tratarse de un aprendizaje temporalmente permanente («*aprendizaje a lo largo de toda la vida*»). Siendo así, deben ser los objetivos que en cada caso pretenda alcanzar el profesor a través de su específica tarea docente (de la concreta materia que explica)³, expresados obligatoriamente en términos de competencias que deben adquirir los alumnos durante su proceso de aprendizaje de la concreta materia impartida, los que deberán determinar de manera inicial y principal la estrategia y metodologías que el profesor aplicará en el desarrollo de su docencia. La idea básica es, por tanto, que de manera inexorable ha de existir una perfecta correspondencia y coherencia entre las competencias que el profesor quiera en cada caso que los alumnos adquieran durante el proceso de aprendizaje de su materia o asignatura, con el tipo de actividades que desarrolle en cuanto conductor de ese proceso -es decir, con la metodología utilizada en su tarea docente-.

No obstante, no son los objetivos o competencias perseguidos los únicos condicionantes de la metodología empleada por el profesor en el cumplimiento de su función de orientador del proceso de aprendizaje de sus alumnos. En la elección y ejecución de las tareas docentes concretas el profesor habrá de tener en cuenta también otra serie de circunstancias: destacadamente las relativas al tamaño de los grupos de alumnos, de los recursos materiales disponibles (en cuanto a las dimensiones y ubicación de las aulas, el acceso en ellas a las TICs, etc.) y, sobre todo, el nivel previo de conocimientos del que disponen los alumnos destinatarios de la docencia. La labor docente en cada específica materia, y por tanto, la metodología aplicada en ella, no cabe duda de que debe adaptarse al tipo de alumnos al que en cada caso se dirige. Resulta absolutamente imprescindible conocer con antelación cuáles son las circunstancias de partida de los mismos con el fin de estar en condiciones de planificar y aplicar metodologías que, atendiendo a tales circunstancias, permitan lograr de la mejor forma posible que los alumnos consigan alcanzar durante su proceso de aprendizaje las específicas competencias perseguidas por el profesor.

En este contexto de necesaria renovación metodológica en la enseñanza universitaria, el uso del cine en la actividad docente constituye, con carácter general, una posible opción. Se trata de una herramienta metodológica encuadrada dentro de las TICs, cuya aplicación, como se sabe, ha resultado fuertemente impulsada en el contexto del EEES por considerarla esencial para

3 Estos objetivos, obviamente, deben encuadrarse dentro de los objetivos de la titulación concreta en la que se vaya a impartir la materia correspondiente. Han de ser coherentes con dicha titulación y deben establecerse de manera coordinada con el resto de materias que conforman la titulación.

que el nuevo modelo de educación superior pueda ser implantado de manera adecuada y cumplir efectivamente sus muy importantes objetivos.

De lo que se trata a partir de ahora es de ver en qué medida el cine puede constituir una herramienta útil para la docencia universitaria. Y más en concreto, cuál es su virtualidad en la docencia de las disciplinas jurídicas en general y de la rama laboral en particular.

2. Las ventajas del uso del cine en la docencia universitaria sobre el proceso de aprendizaje

Las principales utilidades que, a nivel general, tiene el uso del cine en la actividad docente sobre el proceso de aprendizaje de los estudiantes, son las siguientes:

- El cine tiene un carácter motivador. Constituye un instrumento útil para captar el interés del alumno y mantener su atención. Para lograr que sea efectivamente así, resulta imprescindible realizar una adecuada selección de la película.

- A través del cine se facilita al estudiante la comprensión de los contenidos teóricos de la materia científica, ya que le permite ver su aplicación práctica a un supuesto concreto de la realidad e, incluso, en muchos casos, también contribuye a que el alumno se plantee nuevas cuestiones o reflexione de manera crítica.

- Promueve la participación del alumno. Inicialmente la mera visualización de la película desde la perspectiva de los contenidos materiales en los que el profesor quiere que los estudiantes se fijen ya fomenta que éstos reflexionen por sí mismos sobre tales conceptos y tengan ideas o se planteen dudas que, podrán resolver, bien por sí solos a través de su propia investigación autónoma, o bien poniéndolas en conocimiento del profesor y/o de sus compañeros de trabajo para que les ayuden a solucionarlas. Esta participación se produce de forma aún más incisiva a través del planteamiento por parte del profesor de tareas complementarias que impliquen la necesidad de tener trabajar sobre la película visionada.

- El uso del cine en la docencia resulta especialmente apropiado para la formación en competencias. El cine no sólo sirve para que los alumnos conozcan y comprendan determinados conceptos teóricos de la materia correspondiente y consigan las competencias propias y específicas de la misma, sino que también resulta muy adecuado para transmitir otra serie de valores y, por tanto, para lograr que adquieran otra serie de competencias transversales o generales.

Además de estas ventajas atribuibles al uso del cine en la actividad docente universitaria de cualquier materia, cabe señalar también una serie de ventajas específicas cuando su utilización se produce en la enseñanza de la disciplina jurídico-laboral.

- En primer lugar, el cine constituye una herramienta metodológica especialmente apropiada para el aprendizaje de la disciplina jurídico-laboral por razón de que, al ser una rama del ordenamiento especialmente vinculada a la realidad social y a los cambios producidos en esa realidad a lo largo de la

Historia, son muchas las películas que, ya sea con un carácter principal o como mero trasfondo, han tratado temas directamente relacionados con las relaciones laborales -tanto individuales como colectivas-, es decir, han reflejado y analizado aspectos que, de un modo u otro, constituyen el objeto del Derecho del Trabajo⁴. Cabe afirmar sin lugar a dudas que, casi sin excepción, la mayor parte de los fenómenos sociales que sirven para explicar el surgimiento y la evolución de la rama laboral del Derecho y casi todas las instituciones básicas reguladas por ella han sido reflejadas en el cine (el moviendo obrero, los sindicatos, las huelgas, el acceso al empleo, el contrato de trabajo, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, la discriminación laboral de la mujer, el acoso sexual, el *mobbing*, el desempleo, el trabajo de los inmigrantes, la conciliación de la vida laboral y familiar, las formas de organización del trabajo, el poder de dirección del empresario, el trabajo precario, el trabajo ilegal, etc.). Lógicamente no todos los contenidos propios de Derecho del Trabajo resultan igualmente idóneos para ser transmitidos a través del cine: algunos lo son especialmente y otros no lo son en absoluto. En todo caso, la labor orientadora del profesor a través de las actividades complementarias resulta indispensable y crucial para que los estudiantes lleguen a adquirir las competencias pretendidas, sin olvidar nunca que, en todo caso, nos encontramos ante una disciplina jurídica que, como todas las demás, exige el máximo rigor.

- En segundo lugar, a través del recurso al cine se puede transmitir mejor a los alumnos la evolución histórica del mundo del trabajo y de las relaciones laborales, lo cual resulta especialmente interesante si se admite que el conocimiento del pasado permite entender mejor la situación presente. Además, ello contribuirá también a que los alumnos comprendan mejor el mundo en que viven: a desenvolverse mejor en él conociendo y ejerciendo sus derechos, pero también a ser críticos y a desarrollar nuevas inquietudes que permitan alcanzar un mundo mejor para todos.

- Y en tercer lugar, la utilización del cine como metodología docente al servicio del aprendizaje de la materia jurídico-laboral tiene la virtualidad añadida de que facilita el que el alumno pueda relacionar esta específica disciplina jurídica con otras ramas del saber científico, destacadamente con la Historia y la Sociología, pero también con otras como la Economía o la Filosofía. En definitiva, resulta útil a los efectos de que el aprendizaje llegue a ser multidisciplinar e interdisciplinar, lo cual, constituye otro de los rasgos principales del nuevo modelo de formación universitaria impulsado a través de la implantación del EEES.

3. La adecuada utilización del cine como instrumento docente en el marco de la renovación metodológica exigida por el EES

Dado que, como se ha dicho ya, cualquier metodología docente empleada que quiera resultar acorde con las exigencias derivadas del EEES debe estar

⁴ Hay que tener en cuenta que prácticamente los orígenes históricos del ordenamiento laboral coinciden temporalmente con los del cinematógrafo. Ya los hermanos Lumière, inventores del *cinématographe* en 1895, realizaron cortometrajes como «La salida de la fábrica» (de un minuto de duración, que era lo máximo que permitía la técnica de la época), que tuvieron un éxito abrumador.

orientada a conseguir la formación del alumno en competencias y hacer que éste asuma el papel protagonista en su proceso de aprendizaje, el recurso al cine en la docencia no puede consistir en la mera proyección a los alumnos de una película relacionada con los contenidos que queremos transmitir a los alumnos y que, a su vez, sirvan para que puedan llegar a adquirir las competencias proyectadas en el caso concreto. Restringir el uso del cine exclusivamente a exhibir en clase la película seleccionada y a su visualización pasiva por parte de los alumnos no resulta idóneo para conseguir la implicación y participación de éstos en el proceso de aprendizaje ni, por tanto, para que asuman un papel activo en tal proceso. Para que el cine constituya una actividad docente realmente funcional a los fines del EEES, su uso debe ser apoyado y complementado de forma absolutamente imprescindible con otro tipo de actividades. El cine tan sólo constituye un medio instrumental para que los alumnos se comprometan activamente en su aprendizaje y, de este modo, puedan llegar a adquirir las competencias pretendidas.

Las actividades complementarias al cine a las que haya de recurrir el profesor dependerán de cuál sea su planteamiento previo. Este planteamiento admite dos grandes variantes:

La primera sería utilizar el cine con carácter inicial, sin que los alumnos hayan tenido ningún contacto previo con los contenidos materiales de la asignatura que se encuentran reflejados en la película. En ese caso, a continuación el profesor podría recurrir a una clase magistral en la que se efectúen referencias a la película para ejemplificar los distintos conceptos, instituciones, hechos, fenómenos, etc., explicados. Tales referencias o alusiones las puede realizar, bien directamente el propio profesor, bien los estudiantes a instancia del profesor.

La segunda consistiría, en cambio, en utilizar al película *a posteriori*, es decir, una vez que los alumnos ya disponen de unos conocimientos, al menos elementales, sobre los aspectos de la asignatura mostrados en ella, de modo que puedan aplicar y asociar tales conocimientos teóricos previos a las diferentes situaciones narradas en la película.

En ambos casos el cine responde a la vertiente práctica y aplicativa de la docencia.

Para conseguir que el uso del cine se constituya en una actividad docente eficaz sobre en el proceso de enseñanza-aprendizaje y para obtener su máximo rendimiento a tal fin, las demás clases de actividades que el profesor lleve a cabo de manera complementaria deben estar directamente orientadas a guiar al alumno en la comprensión a través de lo contado en la película de los contenidos temáticos correspondientes (y también a evitar que el estudiante se disperse y no preste atención a aquellos aspectos directamente relacionados con los específicos contenidos de la asignatura que se quieren transmitir o poner de manifiesto). Ello se consigue, por ejemplo, a través del suministro con antelación a los estudiantes de un guión en el que consten los aspectos concretos en los que, durante la visión del filme, deben fijar su atención, o a través del planteamiento, tras la finalización de la misma, de un cuestionario de preguntas dirigidas a que el estudiante extraiga conclusiones acerca de los temas conceptuales que se pretenden transmitir, relacione los hechos narrados en la película con los contenidos de la materia, reflexione sobre ellos desde la

perspectiva de la asignatura en la que la película ha sido proyectada, etc. Ambas opciones se pueden utilizar de forma sucesiva, una antes y otra después de la proyección de la película. No obstante, parece que es la segunda de ellas la que contribuye más y mejor al proceso de aprendizaje, ya que supone un trabajo adicional de los alumnos al tener que contestar las diferentes cuestiones demandadas. La elaboración de las contestaciones se podrá plantear de forma individual o en grupo, según estime en cada caso el profesor como más oportuno. Para responder a las preguntas planteadas, el profesor puede exigir que se consulten materiales adicionales (bibliográficos o de otro tipo), lo cual fomenta aún más el trabajo autónomo y activo del estudiante. Además, esta técnica se puede enriquecer aún más incluso si, una vez que los alumnos han respondido al cuestionario, se realiza en clase un debate en el que todos ellos puedan participar exponiendo sus respectivas respuestas e intercambiando sus opiniones⁵.

Obviamente, para que el cine constituya una herramienta metodológica adecuada en la docencia resulta imprescindible una selección apropiada y oportuna de la película que se vaya a exhibir.

La propuesta que se acaba de sugerir sobre el modo de utilizar el cine en la actividad docente universitaria tiene un carácter general, ya que, en principio, resulta aplicable a, prácticamente, cualquier materia, incluidas las de naturaleza jurídica, y entre estas últimas, a aquella referida en particular a la rama laboral del ordenamiento jurídico.

En definitiva, el recurso al cine como metodología docente en el marco de las exigencias derivadas del EEES exige, sea cual sea la asignatura o materia en la que se utilice, el planteamiento de una serie de actividades complementarias por parte del profesor más allá de la mera selección y proyección de la película. En todo caso esas actividades estarán orientadas a dos objetivos fundamentales: por una parte a que el estudiante visualice la película desde la perspectiva de los contenidos didácticos que se pretenden transmitir a través de la misma; y por otra, a que el alumno a través de ella avance en su proceso de aprendizaje adquiriendo las competencias perseguidas por el profesor en el marco de la titulación concreta que cursa el alumno.

4. El cine como instrumento docente en el ámbito de la disciplina jurídico-laboral. Una experiencia particular

Una vez que han sido puestas de manifiesto la idoneidad del cine como herramienta docente en el marco del nuevo modelo de aprendizaje promovido desde el EEES, las ventajas que puede producir sobre el aprendizaje de cualquier materia en general, y de la materia relativa al Derecho del Trabajo en particular, y la forma adecuada de su utilización para conseguir alcanzar los objetivos propuestos por el mencionado nuevo modelo de educación superior propugnado a nivel europeo, parece conveniente exponer a continuación una experiencia

⁵ El objetivo no es debatir sobre la película en sí sino sobre las cuestiones reflejadas en ella que tengan que ver con los contenidos propios y específicos de la materia científica que queremos que sean asimilados y aprendidos por los alumnos. Nunca se debe olvidar que el cine constituye, a estos efectos, una herramienta meramente instrumental.

concreta de utilización práctica del cine como método docente en la enseñanza de una materia de carácter jurídico-laboral.

La experiencia se efectuó concretamente durante la impartición en el curso académico 2006-2007 de la asignatura «Sindicatos y relaciones de trabajo en España», correspondiente al cuarto curso de la Licenciatura en Sociología. Se trata de una asignatura optativa de seis créditos (4 teóricos y 2 prácticos) que se imparte en el primer cuatrimestre. Aunque todavía no resultaba obligatorio, las dos profesoras encargadas de esta asignatura, decidimos aceptar la invitación que nos llegó desde el Decanato de la Facultad de Ciencias Sociales de adaptar nuestra docencia al nuevo sistema de créditos ECTS, con todos los cambios que ello llevaba aparejado en cuanto a la programación y planificación docentes, distribución de las clases entre presenciales y no presenciales y, lógicamente también, en cuanto a la metodología empleada en la enseñanza.

En este contexto, y teniendo en cuenta, sobre todo, el perfil de los alumnos, que dada la titulación cursada, carecían casi por completo de cualquier tipo de conocimiento jurídico, en primer lugar, y como no podía ser de otro modo, nos planteamos cuáles debían ser los objetivos de aprendizaje que debían alcanzar a través de nuestra asignatura. Inmediatamente llegamos a la conclusión lógica de que tales objetivos no podían ser los mismos que los perseguidos en el supuesto de alumnos matriculados en titulaciones eminentemente jurídicas, sino unos específicos. Con carácter general, consideramos que estos objetivos, en todo caso, debían de cumplir dos requisitos esenciales: por un lado, debían adaptarse a las necesidades e intereses profesionales particulares de los alumnos, complementado sus conocimientos sobre las relaciones sociales a través de un mejor conocimiento de las relaciones laborales, en cuanto que estas últimas constituyen una de los tipos más importantes de aquellas; y por otro, debían permitirles adquirir unos conocimientos básicos sobre el régimen jurídico de las relaciones individuales y colectivas de trabajo que les sirvieran, una vez que se insertaran en el mercado laboral, para conocer y defender sus derechos como trabajadores.

Una vez fijados los objetivos, diseñamos los contenidos que los alumnos debían llegar a conocer. Una parte significativa de los mismos vino referida al estudio de la formación histórica del Derecho del Trabajo, del sindicato y de las relaciones colectivas de trabajo.

A partir del establecimiento de los objetivos y de los contenidos, el siguiente paso obligado fue determinar las estrategias docentes que íbamos a emplear, las cuales, lógicamente, tendrían que ser coherentes con aquellos objetivos y contenidos. Reflexionado al respecto llegamos a la conclusión de que, a tenor de las circunstancias concretas, determinadas sobre todo, como se dijo, por el peculiar perfil del alumnado, debíamos intentar acudir a metodologías que, sobre todo, suscitarán el interés de los estudiantes y que impidieran que el adentrarse en una materia jurídica, les resultara aburrido o demasiado ajeno a sus inquietudes. Y aquí fue donde surgió la idea de acudir al cine como una de las posibles herramientas didácticas a utilizar.

Debe quedar claro, que no planteamos la docencia de toda la asignatura a través del uso del cine. Consideramos que ello no resultaría totalmente apropiado en este caso, aunque sí podría serlo en otros ámbitos (por ejemplo, en cursos

introdutorios, en un curso de doctorado específico, etc.). Al no contar con una experiencia previa, tan sólo utilizamos el cine en una ocasión.

El primer paso fue seleccionar la película. Intentamos que fuera una película que sirviera para introducir a los estudiantes en el mundo de las relaciones laborales y que reflejara el mayor número posible de los contenidos propios de la asignatura⁶. Finalmente elegimos GERMINAL, producida en 1993, dirigida por Claude Berri y basada en la novela del mismo nombre que Emile Zola publicó en 1885.

Una vez escogida la película, y a la hora de programar la actividad docente, enseguida fuimos conscientes de que para conseguir los objetivos de aprendizaje propuestos, la actividad no podía quedar limitada a la simple exposición de la película en clase, sino que debía ser complementada por otra serie de actividades que ayudaran a los alumnos a relacionar lo que se contaba en ella con los contenidos de la asignatura. En este sentido decidimos actuar del siguiente modo: confeccionamos unos materiales en los que, además de proporcionar datos sobre la película, se formulaba un cuestionario que los estudiantes debían contestar por escrito una vez que la hubieran visto⁷; estos materiales se

6 Respondía, sobre todo, a los contenidos de los temas 1 y 3 del programa: Tema 1. *La formación histórica del Derecho del Trabajo*. 1. Los presupuestos políticos y sociales que originan el Derecho del Trabajo. 2. El proceso de formación histórica del Derecho del Trabajo. 3. Los contenidos del Derecho del Trabajo. 4. La función social (permanente) del Derecho del Trabajo; y Tema 3. *El sindicato y las relaciones colectivas de trabajo. El Derecho Sindical*. 1. El sindicato en la historia. 2. El panorama sindical actual. 3. las asociaciones de empresarios; Tema 5: *Los conflictos colectivos de trabajo*. 1. Concepto, tipología y clases. 2. La huelga. 3. El cierre patronal. 4. la solución del conflicto colectivo.

7 La ficha entregada a los alumnos, que contenía el cuestionario correspondiente, fue la siguiente:

Fecha de producción: 1993. **Director:** Claude BERRI. **Duración:** 155 minutos. **Nacionalidad:** Coproducción franco-italo-belga. **Basada en la novela del mismo nombre de Emile ZOLA, publicada en 1885.** Zola (París 1840. Inglaterra 1902) es un escritor francés, considerado como el «padre» del movimiento o estilo literario denominado Naturalismo. En todas sus novelas, incluida *Germinal*, relata sucesos contemporáneos a su tiempo, es decir, situaciones que él observaba y/o vivía directamente. Fue un crítico incansable de la sociedad de su tiempo, sus novelas y artículos levantaron constantes polémicas y, pese a ser consideradas en muchos casos escandalosas, e incluso inmorales, no carecieron de éxito entre aquellos mismos a los que criticaba: la burguesía acomodada en sus logros políticos y sus éxitos económicos. A partir de la publicación de *Germinal*, Zola se mostró cada vez más influido por las teorías socialistas, de las que retuvo principalmente la confianza en la Ciencia, en la educación de los hombres y en el progreso de la sociedad. La obra de Zola, a pesar de sus notas sombrías, representa ya una esperanza, una vuelta al optimismo (...) Zola, que se siente solidario con los oprimidos y explotados, juzga el presente de manera totalmente pesimista, pero con respecto al futuro no se siente en modo alguno desesperanzado (...) Es, como él mismo explica, determinista pero no fatalista. Dicho de otro modo: es completamente consciente del hecho de que los hombres en su hacer y su dejar de hacer dependen de las condiciones materiales de su existencia, pero no cree que esas condiciones sean inalterables (...) Considera como auténtica tarea y objetivo absolutamente realizable de las Ciencias sociales el transformar y mejorar las condiciones externas de la vida humana, el planificar la sociedad, como diríamos hoy.

Argumento: En tiempos del II Imperio Francés (1851-18709, un joven obrero con inquietudes socialistas, Etienne LANTIER, llega a la cuenca carbonífera del Montsou buscando trabajo. Contratado en la mina del Voreux, propiedad de una sociedad por acciones, conoce la dureza de las condiciones de la mina y traba amistad con la familia Maheu. Al llevar a cabo una labor de concienciación entre sus compañeros mineros, y tras un conflicto por los salarios, termina instando y encabezando una huelga que, sin él, pretenderlo, se torna cada vez más violenta a medida que el

entregaron inmediatamente antes de proyectar la película, momento en el cual el profesor realizó una presentación oral indicando cuáles eran los objetivos que se pretendía conseguir con la actividad y los aspectos relacionados con la asignatura en los que principalmente debían fijar su atención; una vez vista la película, los alumnos tuvieron una semana para responder de forma individual al cuestionario, pudiendo acudir para ello a la bibliografía recomendada por el profesor; en una clase presencial posterior todos los estudiantes expusieron sus

hambre y la represión militar se ceban sobre los trabajadores, hasta que finalmente son derrotados. La película trata de ser y es un fresco de las condiciones de vida de la clase obrera en la segunda mitad del siglo XIX y su contraste con los modos de vida de la clase burguesa, representados cada clase en, por un lado, los mineros y sus familiares, y por otro, en los dueños, administradores y gerentes de las empresas mineras.

ACTIVIDADES A REALIZAR: Tras haber visto la película **GERMINAL**, reflexione y conteste a las siguientes cuestiones relacionadas con la «cuestión social», el conflicto social, el surgimiento y la evolución del movimiento obrero y los medios de actuación colectiva de los trabajadores en defensa de sus intereses.

1- Describa cómo eran las condiciones de trabajo de la época en que se desarrolla la película, la cual coincide con los inicios de la I Revolución Industrial en Francia. Refiérase a los aspectos de la organización del trabajo, tiempo de trabajo, salarios, condiciones de seguridad y salud en el trabajo, trabajo de mujeres y niños, etc., tal y como se aprecian en la película.

2- ¿Quién fijaba las condiciones de trabajo en esa época?

3- ¿Cómo y en qué medida influían las condiciones de trabajo sobre la vida privada de las personas?

4- ¿Existía una relación entre la posición de las personas en los procesos productivos (trabajadores-empresarios) y la organización social? Justifique su respuesta.

5- ¿Cuál es el conflicto que origina la reacción de los trabajadores frente a los propietarios de las minas? ¿Se trata de una situación conflictiva puntual y aislada o, por el contrario, existe una contraposición general de intereses entre trabajadores y empresarios? ¿Se trata de un conflicto individual entre cada trabajador y su empresario o de un conflicto colectivo entre los trabajadores considerados unitariamente como grupo o clase social y los empresarios? ¿Se trata de un conflicto exclusivamente laboral o de un conflicto social? Justifique su respuesta.

6- ¿Cómo se articula en la película la reacción de los trabajadores? ¿Por qué los trabajadores deciden actuar de forma ya no individual sino conjunta o colectiva para defender sus intereses frente a los empresarios y conseguir mejoras en sus duras condiciones de trabajo? El movimiento obrero.

7- ¿Qué fase del movimiento obrero se muestra en la película? ¿Cómo evolucionó posteriormente ese movimiento obrero? ¿Se podría decir que la forma de organizarse los trabajadores de la mina en la película constituye una forma de organización sindical? Justifique su respuesta.

8- ¿Qué ideologías se encontraban detrás de la organización de los trabajadores para la defensa de sus intereses económicos y sociales frente a los de los empresarios y los de la clase burguesa en general? ¿Eran coincidentes esas ideologías? ¿En qué personajes de *Germinal* se plasman esas diferentes ideologías?

9- ¿Qué papel asumía en aquella época el Estado (los poderes públicos) respecto al conflicto de intereses entre los obreros (el proletariado) y los empresarios (la burguesía)? ¿Cambió después este papel inicial del Estado? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Qué significó el cambio de actitud del Estado respecto al conflicto planteado entre capital y trabajo? ¿A qué dio lugar?

10- ¿Cuáles son las dos grandes clases de medidas que adoptan los mineros para reaccionar frente a los abusos empresariales y defender sus intereses como trabajadores? ¿Esas medidas tenían en aquel momento algún apoyo jurídico? ¿Eran derechos de los trabajadores? ¿Y en la actualidad?

respectivas respuestas a cada una de las cuestiones planteadas, debatiéndose a continuación en grupo sobre ellas; finalmente, el profesor, a tenor de todo lo anterior, realizó una síntesis conclusiva de los principales contenidos.

Hay que añadir, además, que cada alumno, una vez finalizado el debate entregó su cuestionario al profesor para ser evaluado por éste. La nota obtenida en la evaluación del trabajo contaba para la evaluación final, teniendo en cuenta que con carácter general establecimos un sistema puro de evaluación continua⁸, de modo que no habría ningún examen de conocimientos y que, por tanto, la calificación finalmente obtenida por cada estudiante sería el resultado de la suma de las valoraciones obtenidas por la realización de los distintos tipos de actividades encomendadas a lo largo del todo el curso.

Los resultados obtenidos de la puesta en práctica de esta estrategia docente fueron altamente satisfactorios.

En primer lugar, conseguimos el objetivo inicialmente propuesto de suscitar el interés de los alumnos por la asignatura. Ello se puso de manifiesto, en primer término, en el hecho de que todos los alumnos participaron muy activamente en las actividades complementarias planteadas en torno a la película y que, salvo excepciones, ya no se desengancharon del sistema instaurado y basado en un aprendizaje autónomo por su parte, realizando a partir de entonces todo el resto de actividades propuestas. El interés que provocó la película y el trabajo posterior sobre ella se mostró, en segundo lugar, en un buen número de comentarios individuales de algunos alumnos a lo largo de todo el curso, haciendo referencia a otras películas o libros donde también se reflejaban los contenidos que se iban estudiando en clase. Finalmente, en la encuesta realizada a final de curso a los alumnos sobre su grado de satisfacción docente, más del 75 por ciento de ellos indicó que la actividad que le había resultado más interesante entre todas las planteadas había sido justamente la relativa a la visualización de *Germinal* y todo el trabajo adicional posterior que la acompañó, y ello a pesar de que, en un

11- Reflexione sobre los principales cambios que en el mundo del trabajo se pueden apreciar entre la situación descrita en *Germinal* y la situación actual.

12- Comente el siguiente texto sacado de la novela *Germinal*: *"Su razón iba madurando. Había dejado de lado el rencor". Si, ya lo decía Maheu, con su extraordinario sentido común. Sería un golpe bueno agruparse tranquilamente, conocerse, crear sindicatos cuando las leyes lo permitieran, y el día en que todos estuvieran unidos, el día en que millones de trabajadores se enfrentarían con miles de vagos, tomar el poder, ser los amos, qué amanecer de verdad y justicia. Ahora, en el cielo, el sol de abril brillaba con todo su esplendor y calentaba la tierra que daba fruto. Por todas partes, el grano se hincha, crecía, resquebrajaba el llano necesitado de calor y de luz. La profusa savia fluía en un murmullo, el ruido de las simientes se prodigaba en un gran abrazo. Cada vez con más y más fuerza, como si estuviesen más cerca de la tierra, los compañeros golpeaban. En esta mañana juvenil, bajo los ardientes rayos del astro, tal era el rumor que habitaba la tierra, los hombres crecían. Un negro ejército vengador brotaba lentamente de los surcos y fructificaba para ser recogido en los siglos venideros. Y aquella germinación pronto haría estallar la tierra".*

* **¿Cuál es la idea principal que se extrae de este fragmento?**

* **Después de haberlo leído con detenimiento ¿sabría explicar a qué alude o que quiere significar el título GERMINAL?**

⁸ Posible, sobre todo, al escaso número de alumnos que formaban el grupo: quince. En grupos más numerosos, hubiera resultado necesario establecer un sistema mixto de evaluación en el que la calificación final fuera el resultado de la suma de las notas obtenidas en las distintas actividades planteadas en clase por el profesor y de la obtenida en una prueba final.

abundante número de casos declararon que no era una película que hubieran visto por iniciativa propia. En esta misma encuesta, una cifra superior al 60 por ciento del alumnado manifestó que consideraba que había sido también esta misma actividad relativa al cine la que les había permitido alcanzar un mayor rendimiento académico.

Y en segundo lugar, a pesar de ser la primera actividad que se les planteó en el curso y de que, en consecuencia, a esas alturas los alumnos tan sólo disponían de unas nociones jurídico-laborales mínimas, sus respuestas al cuestionario y sus intervenciones orales en clase mostraron el esfuerzo que habían hecho por su cuenta, incluido un trabajo autónomo de investigación en fuentes diferentes a las propuestas por el profesor, y, pusieron de relieve que, en gran medida, habían asimilado los conceptos teóricos y, en definitiva, que se habían alcanzado los objetivos inicialmente propuestos.

PROTECCIÓN JURÍDICO-LABORAL DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN VENEZUELA

Pablo José Pérez Herrera

Abogado egresado de la Universidad Católica del Táchira (2001). Especialista Universitario en Derecho de la Seguridad Social (2002) por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Doctorando en Derecho (Regulación del Mercado de Trabajo) por la Universidad de Salamanca (España). Profesor de pregrado y postgrado de la Universidad Católica del Táchira. Coordinador de la Especialización en Derecho del Trabajo de la UCAT. E-mail: pjph1104@yahoo.es

Recibido: 8-3-2009 • Aprobado: 4-5-2009

Revista Tachirense de Derecho N° 20/2009

ISSN: 1316-6883

85-99

Resumen

Resumen: con este artículo se analizan las medidas que ha tomado el gobierno de Venezuela para atender la situación jurídica de aquellos trabajadores que por determinadas circunstancias son más propensos a quedar excluidos del mercado de trabajo. Dichas medidas responden a un llamado de justicia social de los tradicionalmente excluidos y materializan el principal rol del Estado de brindar protección social a sus ciudadanos.

Palabras Clave

Protección. Fomento de empleo. Discriminación positiva. Inclusión social.

Abstract

This article discusses the steps taken by the Venezuelan government to address the legal status of workers who by circumstances are more likely to be excluded from the labor market. These measures respond to a call for social justice for historically excluded and embody the principal role of the state to provide social protection to its citizens.

Keywords:

Protection. Promotion of employment. Discrimination. Social inclusion.

SUMARIO: I. Introducción. II. Personas discapacitadas. III. Minorías étnicas. IV. Mujeres. V. Jóvenes. VI. Trabajadores con cargas familiares. VIII. Trabajadores del sector informal. IX. Conclusiones.

I. Introducción

Es un hecho demostrado que el desempleo tiene una incidencia muy desigual en los individuos según cuáles sean, entre otras características, su edad, sexo o nivel de estudios¹. Los buscadores de trabajo por primera vez y trabajadores de cierta edad, suelen tener una mayor tasa de desempleo por falta de experiencia o por la avanzada edad, el desempleo femenino suele ser mayor al masculino, en períodos de baja coyuntura económica las empresas suelen deshacerse de los trabajadores de bajo rendimiento, además de ser menos favorecidos en la competencia de encontrar nuevos empleos². Dentro de la legislación venezolana existe todo un entramado normativo encargado de crear medidas especiales dirigidas a determinadas categorías de personas quienes, por su situación especial, son más vulnerables a ser excluidos del mercado de trabajo. De esta manera se han creado leyes que prevén un trato particular en el empleo de los colectivos señalados como son las mujeres, personas discapacitadas, minorías étnicas (indígenas), jóvenes, adultos mayores y los jefes de familia, bajo un paradigma de inclusión social que repercute, desde luego, en el ámbito de las relaciones de laborales.

Lo anterior aplica para el sector formal de la producción, sin embargo existe un colectivo de trabajadores caracterizado por su amplitud y heterogeneidad que se encuentra en peores circunstancias dentro del mercado de trabajo. Hacemos referencia pues, al grupo de trabajadores del sector informal de la economía, que en nuestro país representa hasta la mitad de la población considerada como fuerza activa de trabajo. Se trata de una alternativa de empleo-supervivencia a la que asiste la mayoría de trabajadores de poca o nula cualificación, mujeres, desempleados, jóvenes, adultos mayores y cualquiera otro que queda excluido del mercado laboral. Para este tipo de trabajadores no existe ninguna legislación protectora, quedando en absoluta indefensión ante las deplorables condiciones que caracterizan el trabajo en este sector de la economía.

Con este artículo analizamos las principales medidas creadas por el gobierno para brindar protección social a los ciudadanos venezolanos y residentes en el país, quienes en los casos señalados, carecen de instrumentos normativos que

1 LLUÍS FINA SANGLAS, *El reto del empleo*, Mc Graw –Gil, Madrid, 2001, p. 424.

2 CHI-YI CHEN, *Mercado Laboral. Teorías y Políticas*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1998, p. 287.

los protejan y contrariando los postulados de la Constitución Nacional están al margen de la referida protección social. De igual manera, conocer las principales medidas encaminadas a disminuir el trabajo dentro del sector informal.

II. Personas discapacitadas

Las dificultades que tradicionalmente han afectado a las personas con algún tipo de discapacidad para acceder al mercado de trabajo ordinario han justificado la adopción de medidas de fomento del empleo dirigidas a facilitar la colocación de este colectivo social³. Con la finalidad de brindar atención real y efectiva a las personas que se encuentran en una situación especial derivada de una discapacidad, el gobierno promulgó la Ley para las Personas con Discapacidad (LPD). Esta Ley tiene por objeto desarrollar los mecanismos que garanticen el desarrollo integral de las personas con discapacidad de manera plena y autónoma, de acuerdo con sus capacidades y lograr la integración de la vida familiar y comunitaria mediante su participación directa como ciudadanos plenos de derechos y la participación solidaria de la sociedad y la familia. En el ámbito del empleo se establecen medidas que inciden directamente en el trabajo y capacitación, en especial políticas laborales, formación para el trabajo, empleo para personas con discapacidad, empleo con apoyo integral e inserción y reinserción laboral.

El Estado será el encargado de la formación para el trabajo de las personas con discapacidad por medio de programas permanentes, cursos y talleres para su inclusión social. Se establece como medida primordial la necesidad de crear empleo para personas con discapacidad y así, por medio de la LPD se establece que los órganos y entes de la administración pública nacional, estatal y municipal, así como las empresas públicas, privadas o mixtas, cuya nómina de trabajadores sea superior a cincuenta trabajadores, deberán incorporar a sus planteles de trabajo no menos de un cinco por ciento (5%) de personas con discapacidad permanente, sean ellos ejecutivos, empleados u obreros. Los cargos que se asignen a personas con discapacidad no deben impedir su desempeño, presentar obstáculos para su acceso al puesto de trabajo, ni exceder de la capacidad para desempeñarlo. Los trabajadores con discapacidad no están obligados a ejecutar tareas que resulten riesgosas por el tipo de discapacidad que tengan.

Para llevar un control de estas obligaciones dirigidas a los empleadores se creó el Consejo Nacional para Personas con Discapacidad (CONAPDIS), que asume la función de entidad gestora de la política de inserción laboral de las personas con discapacidad. Su principal finalidad es coadyuvar en la atención integral de estas personas, la prevención de la discapacidad y la promoción de cambios culturales en relación con la discapacidad dentro del país.

Una de principales funciones de este consejo consiste en la promoción de la participación ciudadana en las materias económicas y sociales a través de comités comunitarios, asociaciones cooperativas, empresas comunitarias de cogestión

³ Vid. EDUARDO MARTÍN PUEBLA, «Nuevas formas de economía social e inserción laboral», en AA.VV. (Directora: PURIFICACIÓN MORGADO PANADERO), *Economía Social y Cooperativismo*, Lex Nova, 1ª edición, Valladolid, noviembre 2006, p. 345.

y autogestión, en función de la organización de las personas con discapacidad. De igual manera se establece la creación de un sistema nacional de atención integral a las personas con discapacidad para la integración y coordinación de políticas relacionadas con ellas.

El lo referente a la inserción laboral de las personas con discapacidad, el CONAPDIS ofrece talleres de inducción sobre la discapacidad, tanto a empleadores como a las personas con discapacidad que desean insertarse al mercado de trabajo. Para agilizar la gestión de empleo el organismo cuenta con un registro laboral en línea a través del cual está organizada una base de datos laborales de las personas discapacitadas.

También se han propuesto medidas de creación e inserción de las personas con discapacidad, bajo la modalidad de «empleo con apoyo integral», dirigidas a las personas con discapacidad intelectual, quienes deben ser integradas laboralmente de acuerdo con sus habilidades en tareas que puedan ser desempeñadas por ellas, de conformidad con sus posibilidades, bajo supervisión y vigilancia. Resulta, pues, de vital importancia para la inserción de las personas discapacitadas el asesoramiento del CONAPDIS dirigido a los empleadores, especialmente cuando se trata de personas con limitaciones de tipo intelectual. Por ello el empleo con apoyo será determinante para la efectividad de esta medida de protección.

Por último, dependiente del régimen prestacional de empleo fue concebido el «Centro de formación socialista profesional para personas con discapacidad», se trata de una división adscrita a la Dirección General de Empleo del MTSS, que tiene como objetivo facilitar la inserción socioproductiva y sociolaboral de las personas con discapacidad. Orienta el diseño y ejecución de propuestas de formación profesional, respondiendo a las demandas del mercado, a fin de garantizar a las personas con discapacidad su inserción o reinserción laboral, social y familiar. Su misión consiste en investigar, actualizar y diseñar propuestas de formación profesional para personas con discapacidad, así como establecer alianzas estratégicas que garanticen su inserción y reinserción laboral, promoviendo una mejor calidad de vida.

III. Minorías étnicas

En un país multiétnico como Venezuela no puede dejarse a un lado la situación de su población indígena⁴. Los indígenas son los habitantes originarios del país, conservan sus identidades culturales específicas, idiomas, territorios y sus propias instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas. La CRBV dedica un capítulo especial para los derechos de estos pueblos, estableciendo que se reconocerá su existencia, organización social, política y económica, culturas, usos, costumbres, idiomas, religiones, así como su hábitat y derechos originarios

⁴ Los pueblos indígenas existentes e identificados en Venezuela son: baniva, baré, cubeo, jivi (güajibo), hoti (hodi), kurripaco, piapoco, puinave, sáliva, sanemá, wotjuja (piaroa), yanomami, warekena, yabarana, yekuana, mako, ñengatú (yeral), kari`ña, cumanagoto, pumé (yaruro), kumba, uruak (arutani), akawako, eñepá (panare), pemón, sape, wanai (mapoyo), warao, chaima, wayuu, añú (paraujano), barí, yukpa, japréria, ayaman, inga, amorua, timoto-cuicas (timotes) y guanono.

sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente han ocupado y que son necesarias para garantizar su desarrollo y forma de vida.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio, sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Estos pueblos también tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. Es deber del Estado garantizar a los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

El gobierno busca eliminar las políticas de negación de sus derechos, evitar el desplazamiento de sus tierras y la asimilación forzada de la que fueron víctimas, hechos que de cierta manera equivalían a su exterminio cultural. Para desarrollar las medidas de protección social dirigidas a este colectivo, fue promulgada la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) en la que son regulados sus derechos laborales y de empleo. Se les reconoce el derecho al trabajo y el ejercicio pleno de sus derechos laborales, se establecen condiciones prohibidas para la prestación de servicios mediante relación de trabajo, protección frente a condiciones de trabajo peligrosas, la preferencia de hacer los contratos por escrito en idioma castellano y, de ser requerido por el trabajador indígena, en el idioma del pueblo al que pertenezca⁵, finalmente, el derecho de preferencia a la participación laboral en las actividades que se lleven a cabo en su hábitat.

Es importante señalar que dentro de la redacción de esta ley se reconoce que aun persisten en Venezuela prácticas de explotación y abuso contra la fuerza de trabajo proveniente de la población indígena. Sobre este particular, la LOPCI establece que los indígenas que presten servicios mediante una relación de trabajo no podrán ser sometidos a ninguna forma de discriminación o a condiciones de trabajo peligrosas a su salud, tales como, exposiciones a sustancias tóxicas o peligrosas cuando no se cumpla con la legislación, las normas y reglamentaciones técnicas específicas que existen sobre la materia. No laborarán en condiciones denigrantes a su dignidad humana, a su identidad cultural ni estarán sujetos a sistemas de contratación coercitiva o cualquier forma de servidumbre, incluida la servidumbre por deudas. Se prohíbe cualquier forma de hostigamiento sexual en contra de los trabajadores indígenas, la explotación de niños y adolescentes en el servicio doméstico o como peones y personal obrero en empresas industriales, agroindustriales o comerciales y en general, en cualquier tipo de actividad.

Como entidad gestora fue creado el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) cuya finalidad consiste en velar por el acceso oportuno y equitativo de los indígenas a las políticas sociales del gobierno, tales como servicios de salud,

⁵ Según el INE en Venezuela se hablan alrededor de 30 dialectos indígenas completamente diferentes al castellano. El gobierno declaró a estas las lenguas indígenas como idiomas co-oficiales y se estableció un sistema de educación bilingüe en las zonas de influencia de las etnias que conviven en la nación.

educación, vivienda, oportunidades laborales, así como el goce de sus derechos sin discriminación alguna. Asimismo, se creó el Fondo para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, encargado de promover, fomentar y garantizar las condiciones para el desarrollo integral y sustentable de estas comunidades, acorde, por supuesto, con el PDESN 2001-2007.

Las misiones sociales también toman en cuenta a la población indígena dentro de su política de inclusión social. Así, fue creada la «Misión Guaicaipuro» con el objeto de articular el conjunto de políticas existentes para su dignificación, mediante el impulso a la demarcación de sus territorios⁶ y la creación de condiciones adecuadas de vida, por medio de su plena incorporación a las políticas de desarrollo y en pleno respecto de sus modos y costumbres. La misión contempla cuatro ejes fundamentales: etnodesarrollo (atención a la salud, alimentación, educación, cultura, saneamiento, producción y comercio); fortalecimiento de la capacidad de gestión comunitaria (organización para el trabajo, identificación, participación y comunicación); atención a indígenas migrantes o en situación de calle; y demarcación del hábitat y tierras de los pueblos indígenas⁷.

IV. Mujeres

Tradicionalmente en Venezuela el trabajo de la mujer, circunscrito a labores domésticas, era importante para la supervivencia del grupo familiar, se apreciaba y reconocía socialmente. Sin embargo, el desarrollo industrial ha venido cambiando esta situación. Las mujeres inmigrantes del campo tuvieron serias dificultades para integrarse al trabajo asalariado, por lo que primero ingresaron los hombres y ellas fortalecieron su condición doméstica y de dependencia económica. Dicho cambio del ambiente de trabajo, con el contraste entre el trabajo remunerado y el doméstico, comenzó a ejercer serias diferencias: el trabajo doméstico pasó a convertirse en una actividad que aísla a la mujer y la despoja de la posibilidad de continuar abasteciendo a su hogar de bienes y servicios.

En la actualidad, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁸, la mujer representa el cincuenta por ciento (50%) de la población. Las mayores de quince años representan el treinta y cuatro por ciento (34%) del total de la población. De ellas se encuentran activas cincuenta y cuatro por ciento (54%) y tan sólo el ochenta y tres punto seis por ciento (83,6%) están ocupadas. Un cuarenta y seis (46%) de las mujeres inactivas mayores de quince años se dedican a quehaceres del hogar. La incorporación de la mano de obra femenina se produjo en un momento de recesión económica, impulsada por la caída de los ingresos familiares más que por un proceso de modernización económica, lo cual limita las características de la fuerza de trabajo femenina

6 Para tal cometido se promulgó la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, de fecha 01 de diciembre de 2001.

7 Vid. MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN, *Las Misiones Sociales...op. cit.*, pp. 35 - 36.

8 En <http://www.ine.gob.ve>

que se incorporó al mercado de laboral sin la posibilidad de invertir en su formación y capacitación para competir exitosamente⁹.

Por su parte la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) incrementó los costos de nómina que para el empresario representa la contratación femenina dada la protección conferida a la maternidad y a la familia, pues amplió el período de descanso (pre y postnatal) de doce a dieciocho semanas y otorgó el beneficio de inamovilidad laboral a la mujer durante el embarazo y hasta un año después del parto, así como regulaciones sobre la lactancia.

En nuestro país, a pesar del igualitarismo que siempre se ha presentado como rasgo distintivo de la idiosincrasia que los venezolanos comparten, las mujeres no han podido tomar demasiadas posiciones de poder. De hecho, basta ver la estructura de las direcciones de la mayoría de las compañías venezolanas para concluir que siguen siendo dirigidas por hombres. Para el año 2005 en la Asamblea Nacional la representación femenina fue de apenas del doce por ciento (12%). Ese año el gabinete del presidente Hugo Chávez sólo contaba con tres ministras (Ambiente, Trabajo y Ciencia y Tecnología) de un total de casi veinte despachos¹⁰. Este panorama ha variado ligeramente a partir del año 2006, pues en la actualidad existen cinco poderes públicos de los cuales cuatro están dirigidos por mujeres, así, el Poder Legislativo cuenta con una presidenta de la Asamblea Nacional, el Poder Electoral, el Poder Moral (encabezado por la Fiscalía de la República) y el Poder Judicial están representados y presididos por mujeres. En el seno de la asamblea nacional, de ciento sesenta y cinco escaños, veintisiete son representados por mujeres, esto es, dieciséis punto cinco por ciento (16,5%). Aunque en estratos inferiores carentes de poder o posibilidad de toma de decisiones, por el contrario, podemos ver una tasa superior de participación femenina. Así, dentro de las misiones sociales, el sesenta por ciento (60%) de sus integrantes son mujeres.

Ante la situación particular del empleo femenino, en donde persisten diferencias sustanciales entre la ocupación de mujeres y hombres, el gobierno ha tomado medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres con la finalidad de evitar la segmentación ocupacional, reforzando de esta manera la política de igualdad de oportunidades. Surgió pues, la necesidad de integrar la política de igualdad, con carácter transversal, en toda la política de empleo. Para ello ha sido necesaria la adopción de medidas concretas y decididas, orientadas por este propósito, sin que de ello quepa derivar la aceptación de privilegios incondicionados por razón de sexo¹¹.

El Estado se ha hecho responsable por la igualdad de oportunidades en el empleo. Siguiendo las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (PDESN 2001-2007), brindará seguridad económica y social a la familia de la mujer trabajadora, establecerá una política

9 Vid. MARYSELA MORILLO MORENO, «Análisis del mercado laboral venezolano», *Revista Venezolana de Sociología y Antropología* (online), mayo de 2006, vol. 16, Núm. 46, p. 501 - 552, en <http://www2.scielo.org.ve>

10 Vid. AA.VV., «Mujeres Poderosas», *Gerente*, marzo de 2005, caracas, pp. 34 - 38.

11 Vid. OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA, *La Dimensión Jurídica de la Política de Empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Mergablum, Sevilla, 2005, p. 376.

de prestaciones familiares para solventar las cargas familiares de ésta y velará por su efectiva incorporación a la producción, microempresas, cooperativas y pequeñas, medianas y grandes industrias. Finalmente, se ha comprometido a garantizar el acceso a los programas crediticios y a la asistencia oportuna para las mujeres, en especial se auspiciarán las redes de producción, distribución y comercialización que formen las artesanas y las pequeñas y medianas productoras.

Desde el año 1999 por medio de la Ley de igualdad de oportunidades para la mujer (LIOM) se ha venido regulando la situación de los derechos laborales de la mujer conforme a las «bases normativas de las relaciones de la mujer en el trabajo». Así, la igualdad de acceso a todos los empleos, cargos y oportunidades y a idéntica remuneración por igual trabajo. En aquellos casos particulares de mujeres víctimas de violencia de género se establece que el Estado desarrollará políticas públicas dirigidas a las mujeres víctimas de violencia que carezcan de trabajo, pudiendo ser insertadas en los programas, misiones y proyectos de capacitación para el empleo, según lo permitan las condiciones físicas y psicológicas en las cuales se encuentren. De igual manera el gobierno ha tomado como medida de fomento fiscal de empleo la creación exenciones tributarias a las empresas, cooperativas y otros entes que promuevan el empleo, la inserción y reinserción en el mercado laboral y productivo de las mujeres víctimas de este tipo de violencia¹². Para las situaciones en que la mujer agredida tuviera una discapacidad reconocida oficialmente que le impida u obstaculice el acceso al empleo, recibirá una atención especial que permita su inserción laboral y su capacitación.

Para intentar cumplir con estos objetivos fueron creados diversos organismos para atender a este colectivo especialmente vulnerable. El Banco de Desarrollo de la Mujer facilita a las mujeres en situación de pobreza servicios financieros y no financieros con el propósito de su plena inserción en el desarrollo socioproductivo del país. Dentro de los servicios financieros, además de créditos individuales, existen privilegios para los programas de cooperativas en los que la mayoría de integrantes y miembros directivos sean mujeres. Los servicios no financieros consisten en talleres de economía popular y diagnóstico comunitario, haciendo énfasis, entre otros, en la administración de cooperativas y microempresas solidarias. Por otra parte nacen las figuras de Unidades Económicas Asociativas¹³ y las Unidades Productivas Autosustentables, para las que el MTSS aportará un capital no reembolsable, con la finalidad de que estas unidades generen empleos.

De acuerdo con datos del INE a partir del año 2005 comienza a notarse una disminución entre las tasas de desempleo masculina y femenina. La constante apunta a casi dos puntos porcentuales por cada año. Esta disminución puede ser interpretada como signo de efectividad de las políticas de fomento diferenciado de empleo para atender la situación del desempleo femenino. En

¹² Para estos casos fue promulgada la *Ley Orgánica sobre el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia*. Norma que tiene una acentuada tendencia protectora y que incide directamente en el ámbito de las relaciones laborales. Aunque hasta los momentos no se ha detectado que se hayan hecho efectivas las medidas de fomento fiscal que se han citado.

¹³ Conformadas por un mínimo de 2 personas y un máximo de 9, en su mayoría mujeres.

especial ha sido significativo el papel de las misiones sociales como generadoras de empleo independiente, pues les otorga un papel protagónico a las mujeres. Las misiones proponen la plena incorporación de las mujeres al desarrollo comunitario como presupuesto fundamental para superar la inequidad que aún hoy enfrentan y garantizar la igualdad¹⁴.

En el año 2006 fue creada la misión «Madres del Barrio», que tiene por objeto apoyar a las amas de casa que se encuentran en estado de necesidad, incorporarlas a actividades productivas y organizarlas para que participen activamente en el desarrollo del país. Esta misión va dirigida a lograr la superación de la situación de pobreza extrema en que se encuentran mediante su incorporación a los programas y misiones sociales, el acompañamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica¹⁵. Serán beneficiadas aquellas mujeres que desempeñan trabajos del hogar, que tienen personas bajo su dependencia (hijos, padres u otros familiares) y cuya familia no percibe ingresos de ningún tipo o inferiores al costo de la canasta alimentaria.

Por otra parte, más allá de las previsiones legales de carácter protector establecidas por el gobierno, sigue siendo una realidad que las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres para entrar a una empresa formal, por lo que la economía informal se configura como una alternativa de sobrevivencia para estas ya que su incorporación en éste sector es sumamente fácil y les permite una mayor disposición de su tiempo para conciliar la vida familiar con la actividad laboral que desarrollen, aspecto que no ha podido concretarse pese a las normas y medidas citadas. Esto representa un serio problema para el Estado, pues las bajas condiciones de trabajo en este sector perjudican a esta categoría de personas.

V. Jóvenes

Venezuela se ha caracterizado por ser un país con altas tasas de crecimiento poblacional, y particularmente con una población mayoritariamente joven. Los jóvenes¹⁶ poseen las mayores tasas de desempleo y tienen dificultades para acceder a su primer trabajo. El desempleo no afecta por igual a toda la fuerza laboral, los jóvenes de ambos sexos tradicionalmente han tenido más problemas para conseguir empleo. Cerca del treinta y dos punto ocho por ciento (32,8%) de la población joven estaba desempleada para finales del año 2004. Esto se puede explicar porque esta población tiene menos vínculos laborales al estar iniciando en su vida productiva, desde la óptica empresarial tienen menos experiencia y capacitación para afrontar su primer empleo y esto se refleja en que resultan menos atractivos para el mercado de trabajo.

Por tal motivo el gobierno ha tomado medidas para facilitar su capacitación e inserción laboral. La principal de ellas ha sido la promulgación de la Ley

¹⁴ Vid. MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN, *Las Misiones Sociales*, primera edición, Colección Temas de Hoy, Caracas, enero de 2006, p. 20.

¹⁵ Lo cual la convierte en una especie de brazo no contributivo del sistema de seguridad social.

¹⁶ De acuerdo con la Ley Nacional de la Juventud son jóvenes aquellas personas con edades comprendidas entre los 18 y los 28 años.

Nacional de la Juventud (LNJ), que hace especial énfasis en establecer condiciones de atención, protección, formación y fomento del empleo de jóvenes, así como la creación de entidades administrativas que sirvan para cumplir con los objetivos que allí se han trazado.

Con mayor precisión, esta ley cuenta con una sección sobre el derecho al empleo y la capacitación. Allí se establece el derecho de los jóvenes a la capacitación y a un oficio digno, junto con la protección a toda forma de discriminación, abuso o explotación. Para ello el Estado promoverá, con la empresa privada, un sistema de asistencia técnica, económica y financiera dirigida al fortalecimiento de las iniciativas juveniles en los campos empresarial, cooperativista y laboral. Como medida de protección, se prevé que los jóvenes estudiantes sujetos a una relación de trabajo o empleo público o privado, gozarán de un régimen especial de permanencia en su lugar de trabajo, que les garantice la asistencia a sus centros de estudio y el régimen de pasantías será remunerado, como parte de su primera experiencia laboral. De igual manera, cuando finalicen sus estudios (durante el lapso de trabajo o empleo) tendrán derecho preferencial para ocupar cargos vacantes de acuerdo con la profesión en que se hayan graduado. Para acceder al primer empleo se crearán mecanismos que eviten la exigencia de experiencia previa. Se desarrollará el trabajo social voluntario juvenil y se dará apoyo a las iniciativas de estos para fomentar el trabajo voluntario. En los casos de jóvenes que cumplan el servicio militar, tendrán garantizada la educación y capacitación requerida para su inserción en el mercado de laboral.

Quizás uno de los aspectos más novedosos de esta ley es que reconoce y garantiza a los jóvenes de las comunidades indígenas el derecho a un proceso educativo propio, de carácter intercultural y bilingüe, así como la promoción e integración laboral y productiva, y un desarrollo acorde con sus aspiraciones y realidades étnicas y culturales.

El mecanismo institucional del gobierno bolivariano para atender la gestión pública en el ámbito juvenil, está conformado por el Sistema Nacional de la Juventud, cuyo principal órgano de ejecución es el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), a través del cual funciona la rectoría del sistema, que tiene como tarea la coordinación, formulación programática, compatibilización y evaluación de las políticas de juventud. Para los casos más extremos de exclusión social, por medio de las misiones sociales el Estado brinda ayuda social y de inclusión para los jóvenes que se encuentren en circunstancias de pobreza crítica, desempleo e indefensión, a través de programas de formación y capacitación para el trabajo.

VI. Trabajadores con cargas familiares

La LOT señala que los empleadores, públicos o privados, para la contratación de sus trabajadores, estarán obligados, en igualdad de circunstancias, a dar preferencia a los jefes de familia de uno u otro sexo hasta un setenta y cinco por ciento (75%) de los trabajadores. Esta medida podemos considerarla como un caso de discriminación positiva pues simplemente pretende brindar protección social a quienes tienen cargas derivadas de la vida familiar. El ordenamiento

laboral es muy claro cuando establece que no se considera violatorio del principio de no discriminación arbitraria, el reconocimiento a los trabajadores de preferencias o privilegios fundamentados en criterios de relevancia cónsonos con el ordenamiento jurídico y de carácter general en el ámbito de la empresa, tales como cargas familiares y otros de naturaleza análoga. Así pues, se trata de una medida de protección social dirigida a la familia como principal base de nuestra sociedad.

VII. Trabajadores del sector informal

Uno de los fenómenos sociales y económicos más notorios de los últimos tiempos es el crecimiento del trabajo en el sector informal. Por trabajo informal debemos comprender al que, dentro de esa economía, se realiza de forma independiente o bajo un esquema que, siendo el teórico de una relación de trabajo, se desenvuelve sin aplicación de las normas que regulan a ésta¹⁷. El sector informal en Venezuela incluye a trabajadores por cuenta propia no profesionales (taxistas, carpinteros, plomeros, vendedores ambulantes y otros), patronos o empleadores (microempresarios con menos de cinco trabajadores o empleados, dueños de pequeñas carpinterías y talleres mecánicos, entre otros), empleados y obreros que laboran en empresas con menos de cinco trabajadores, incluyendo el servicio doméstico y ayudantes familiares no remunerados (trabajadores que prestan su servicio en empresas de familiares no siendo remunerados)¹⁸. Las actividades en el sector informal son el resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta laboral sobre la insuficiente disponibilidad de nuevos empleos, particularmente de buenos empleos. El resultado es que ante la necesidad de sobrevivir, la gente se ve obligada a buscar soluciones de baja productividad y bajos ingresos¹⁹. El trabajo informal constituye una oportunidad de obtener ingresos económicos para las personas que no tienen otra forma de subsistir.

Generalmente la tasa de informalidad va atada a la de desempleo. Cuando éste aumenta se ve afectada la estructura del mercado de trabajo y se favorece la informalidad. El porcentaje de informalidad deriva de la relación entre la población ocupada en el sector informal con respecto al total de la población ocupada. En Venezuela el crecimiento del sector no petrolero ha sido muy bajo, por lo que no existe capacidad del aparato productivo para absorber los nuevos empleos en el sector formal ante el crecimiento de la oferta de trabajo. Preocupa como un ejército descentralizado de trabajadores que anualmente pierden sus empleos y de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo, se enfrenta con las contradicciones que plantea la necesidad de generar ingresos estables y que posibiliten para ellos movilidad social ascendente, en una economía que no es

17 MARIO PASCO COSMÓPOLIS, «Contratos de trabajo, economía informal y empresas de mano de obra», en AA.VV., *Decimocuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, N° 285, México, 2006, pp. 70 - 71.

18 Vid. MARYSELA MORILLO MORENO, «Análisis del mercado laboral venezolano...*op. cit.*

19 Vid. VÍCTOR E. TÓKMAN, «Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina», en [http:// www.eclac.org/publicaciones/xml/7/29017/sps130_LCL2694.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/29017/sps130_LCL2694.pdf)

capaz de generar empleos y donde la institucionalidad conspira en contra de la iniciativa emprendedora²⁰.

Por otra parte, puede estimarse que el Estado tiene responsabilidad en el aumento de este tipo de actividad al margen de la legalidad, puesto que para muchas de las empresas formales es más conveniente asumir como estrategia la informalización de su actividad en virtud de los elevados costos laborales a los que se ven sometidas. No es solo la legislación excesiva lo que origina la informalidad, sino también la falta de regulación y aplicación de las leyes por parte del gobierno²¹. En el sector informal se encuentra una doble situación: por un lado, una lata concentración de trabajadores ocupados sin que la legislación laboral se aplique plenamente y por otro, una escasa capacidad de las unidades productivas informales para enfrentar las obligaciones que se asocian a la existencia de una relación laboral²².

Una de las características negativas de la informalidad es que afecta con mayor énfasis a las mujeres, ya que las barreras para desempeñarse en este sector de la economía son menores que las del sector formal. Para comenzar a trabajar por cuenta propia no se requiere mucho dinero y existe la ventaja que es un trabajo que permite mayor libertad en el uso del tiempo que en la empresa²³. Trabajar en este sector les permite mayores posibilidades de conciliación entre sus vidas familiar y laboral, pues constituye una alternativa de empleo de alta flexibilidad que permite aprovechar eficientemente los tiempos disponibles de la familia.

Dentro del trabajo informal las mujeres se desempeñan fundamentalmente en varias actividades: vendedoras, pequeñas comerciantes, camareras, peluqueras, lavanderas, personal de servicio doméstico, entre otras. Resulta evidente la precariedad de este sector y se calcan los mismos problemas que tienen en el sector formal, esto es, las mujeres perciben menor ingreso económico que los hombres, debido a que aun persiste en Venezuela una segmentación ocupacional que deriva en discriminación dentro del mercado de trabajo. Se mantienen vigentes los esquemas socioculturales conforme a los cuales es menor el rendimiento de las mujeres que el de los hombres, en especial de las mujeres con carga familiar. Este aspecto de la informalidad resalta la necesidad, no solo de su formalización, sino también de la creación de políticas de ayuda para la conciliación de la vida familiar y laboral.

Ante estas situaciones, el gobierno ha impulsado con dinamismo la ejecución de una política de financiamiento a las expresiones asociativas de la economía social a través de procesos dirigidos a la organización de los trabajadores en microempresas y cooperativas y el acceso a microcréditos y a la seguridad social. Para que una empresa se formalice es necesario que ello no le exija costos que le resulten prohibitivos. Es necesario que se les facilite el tránsito a

20 WLADIMIR ZANONI Y MARÍA FERNANDA GARCÍA, «El Comercio informal en Venezuela: Una introducción al fenómeno», en www.cedice.org.ve, pp. 3 - 4.

21 SAMUEL FREIJE, «Empleo Informal en América Latina y el Caribe», *SIC*, Centro Gumilla, Año LXIV, N° 644, mayo 2002, p. 173.

22 VÍCTOR E. TÓKMAN, «Informalidad, inseguridad y cohesión social...op. cit., p. 41.

23 CONSUELO IRANZO Y MAGALLY HUGGINS, «Mujer y Economía Informal», *Temas de Formación Sociopolítica*, N° 47, 2007, p. 22.

la formalidad y que ellas encuentren beneficios por el hecho de hacerlo, lo que exige cambios en la normativa legal²⁴. La estrategia del Estado, para combatir los altos niveles de informalidad, consiste en contribuir a la transformación de la economía informal en un sistema formal de microempresa, generando nuevas estructuras que no tienen cabida en la empresa mercantil convencional²⁵. Se pretende incrementar y fortalecer la pequeña y mediana empresa a través de un sistema apropiado de capacitación laboral y gerencial, acceso a sistemas informatizados en donde se pone a disposición de los pequeños y medianos empresarios sistemas telemáticos para el control y seguimiento de la producción, acceso a créditos a largo plazo y a una banca de segundo piso (sistema financiero del sector público) destinada exclusivamente a su financiamiento exclusivo en condiciones preferenciales. Con estas medidas el gobierno pretende el descenso de las tasas de informalidad.

Sin embargo, podemos cuestionar que estas medidas ayuden inmediatamente en la disminución de la informalidad, pues a partir del año 2005 el INE aplicó nuevas metodologías en el proceso de medición del empleo. Uno de los cambios significó considerar como empleados del sector formal a las personas que laboran en empresas de menos de cinco puestos de trabajo, si éstas son personas jurídicas que cancelan impuestos como el Impuesto Sobre la Renta (ISLR) y brindan Seguridad Social a sus trabajadores²⁶. Esto afecta directamente la proporción de trabajadores considerados como informales dentro de la estructura del mercado de trabajo venezolano.

VIII. Conclusiones

La mayoría de las medidas analizadas colocan a Venezuela como un país verdaderamente protector, sin embargo la realidad es otra. La mayoría de entes administrativos mencionados aún no existen, los incentivos preceptuados no se han materializado y no existen mecanismos efectivos para velar por el cumplimiento de todo lo reseñado.

Estas medidas de protección y fomento de empleo carecen de una articulación que permita establecer la prelación de unas sobre otras frente a los empleadores. En otras palabras, puede resultar conflictivo para los empresarios aquellos casos en que se presenten a cubrir una oferta de empleo personas protegidas por las leyes que regulan cada situación. Así pues, 75% de derecho de preferencia para los jefes de familia indistintamente del sexo, 5% de personas con discapacidad, preferencia para jóvenes en su primer empleo, mujeres en condiciones de maternidad o víctimas de violencia de género, miembros de comunidades indígenas, jóvenes contratados como aprendices y personas en situación de necesidad. Se hace necesaria pues, una articulación o sistema de prelación de estas normas.

24 CONSUELO IRANZO Y MAGALLY HUGGINS, «Mujer y Economía...op. cit., p. 16.

25 Vid. MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO, «Programa Económico de Transición 1999-2000», en <http://www.mpd.gob.ve>

26 RONALD BALZA GUANIPA, «Sobre las remuneraciones y otras cifras del mercado de trabajo en Venezuela, 2003 y 2004: cuadros estadísticos», *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, N° 41, 2005, p. 280.

Las principales medidas del gobierno para atacar el problema del trabajo en el sector informal no parecen ser las más adecuadas. Dejar al margen de los planes gubernamentales a la empresa privada, que tradicionalmente debe absorber la mayoría de la fuerza de laboral es una política errada. Tratar de redistribuir a la fuerza de trabajo en figuras de la economía social y solidaria de una manera brusca simplemente ha fomentado la creación empresas con el «velo» de asociaciones cooperativas, núcleos de desarrollo endógeno o empresas de producción social, hecho que ha resultado desventajoso para los trabajadores venezolanos ya que quedan al margen de las leyes laborales, en otras palabras, se detecta la huida del Derecho el Trabajo y se repite la misma situación que pretende corregirse.

REGÍMEN JURÍDICO DE LAS FUERZAS ARMADAS URUGUAYAS

Carlos E. Delpiazzo

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Profesor de Derecho Administrativo, Profesor de Informática Jurídica, y Director del Instituto de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Programa Master de Derecho Administrativo Económico (PMDAE), y Profesor de Derecho Informático en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor Invitado del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Profesor Visitante de diversas universidades latinoamericanas. Autor de varios libros y múltiples trabajos sobre temas de su especialidad. Secretario General del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. E-mail: cdelpiazzo@olidelp.com

Recibido: 20-5-2009 • Aceptado: 30-6-2009

Revista Tachirense de Derecho N° 20/2009

ISSN: 1316-6883

101-125

Resumen

La defensa nacional tiene una naturaleza vicarial: existe para el servicio a la Nación, que es el pueblo jurídicamente organizado, en el que radica la soberanía (art. 4° de la Constitución). En su mérito, es un cometido esencial del Estado insusceptible de toda forma de tercerización, que es medio de acción para la preservación y subsistencia del Estado, y de éste en cuanto aparato institucional de la Nación a la cual debe servir (incluso mediante el empleo de la fuerza) para brindar la seguridad de hecho necesaria para la realización plena de quienes la integran.

En tal sentido, la defensa nacional no es un fin en sí mismo sino un medio de acción al servicio del pueblo, enmarcado en los valores y principios generales de Derecho propios de la forma representativa de gobierno.

Palabras Clave:

Defensa nacional. Fuerzas armadas. Estado. Pueblo

Abstract

National defense is of a vicarial nature: it exist to serve the nation, that is the people legally organized which is the settlement of the sovereignty (article 4° of the Constitution). In its merit, its an essential duty of the State insusceptible of any form of outsourcing, which is means of action for the preservation and subsistence of the State and of this as far as the institutional machine of the Nation to which it must serve (even with the use of the force) to provide the necessary security to the complete execution of of those who are part of it.

In this regard, the national defense is not a n objective in itself but a way of action to the service of the people, framed within the values and general principles of the personal rights of the representative form of the government

Keywords:

National defense. Armed Forces. The necessary security. Service of the people. Government.

SUMARIO: I. Introducción. La defensa nacional como cometido esencial del Estado. II. Misión. Distinción entre la defensa nacional y el mantenimiento del orden. III. Evolución. 1. Período de la “Patria vieja”. 2. Epoca constitucional. 3. Primeras leyes orgánicas. 4. Códigos militares. 5. Ley orgánica de las Fuerzas Armadas. IV. Organización. 1. Mando superior. 2. Estructura y jurisdicción de las Fuerzas. 3. Justicia Penal Militar. V. Competencia. 1. Ejército. 2. Armada. 3. Fuerza Aérea Uruguaya. VI. Estatuto del Personal Militar. 1. Ingreso. 2. Situación funcional. 3. Reglas de conducta. 4. Régimen disciplinario. 5. Egreso.

I. Introducción

De acuerdo al art. 1º de la vigente ley orgánica militar, aprobada por decreto ley Nº 14.157 de 21 de febrero de 1974, “Las Fuerzas Armadas son el núcleo básico de la población, organizado para planificar y ejecutar los actos militares que impone la defensa nacional”.

Es que todo Estado tiene la necesidad vital de defender su existencia, territorio e independencia en el concierto internacional, así como de resolver soberanamente sus asuntos¹. La Constitución reconoce expresamente tal realidad cuando dice que “La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio” (art. 1º), la cual “es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero” (art. 2º), ejerciendo su soberanía directamente por el Cuerpo Electoral e indirectamente por los Poderes representativos (art. 82).

Por eso, bien se ha dicho que la defensa nacional tiene una naturaleza vicarial: existe para el servicio a la Nación, que es el pueblo jurídicamente organizado, en el que radica la soberanía (art. 4º de la Constitución). En su mérito, es un cometido esencial del Estado insusceptible de toda forma de tercerización, que es medio de acción para la preservación y subsistencia del Estado, y de éste en cuanto aparato institucional de la Nación a la cual debe servir (incluso mediante el empleo de la fuerza) para brindar la seguridad de hecho necesaria para la realización plena de quienes la integran².

En tal sentido, la defensa nacional no es un fin en sí mismo sino un medio de acción al servicio del pueblo, enmarcado en los valores y principios generales de Derecho propios de la forma representativa de gobierno³.

1 Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” (A.M.F., Montevideo, 2006), volumen 1, pág. 257 y sigtes.

2 Mariano R. BRITO - “Defensa nacional”, en A.A.V.V. - “Introducción al estudio actualizado de los cometidos estatales” (F.C.U., Montevideo, 2000), pág. 91 y sigtes.

3 Mariano R. BRITO - “La defensa nacional y el Derecho público interno en perspectiva jurídica política”, en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz - Derecho Constitucional y Política (UNAM, México, 2005), pág. 83 y sigtes.

II. Misión

Así entendida, la noción de defensa nacional se vincula a la de seguridad, que nuestra Constitución reconoce como un derecho a todos los habitantes de la República (art. 7°).

Respecto a la noción de seguridad, cabe decir que “Es un sustantivo que traduce un estado institucional y/o personal. Proviene del latín securitas que dice de sus propiedades o de los componentes de lo propio, en tanto se refiere a lo cierto, lo confiable, lo indemne, lo conocido, lo indubitable, lo responsable, lo sólido, lo infalible, lo estable, lo continuo, lo transparente, lo tranquilo, lo protegido, lo amparado, de y en la vivencia y la convivencia”⁴.

La misma se traduce “como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y puerto de arribo del derecho”⁵.

Apreciada en sus caracteres, la seguridad como indicativa de la calidad de seguro, es decir, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, busca la salvaguarda de la unicidad de la persona humana, es reclamo de su dignidad inherente, y no halla su razón de ser en el Estado ni en la sociedad sino en el hombre como fin⁶.

No obstante la vinculación del concepto de defensa nacional con el de seguridad, el cometido respectivo no puede subsumirse en términos de identificación con el de mantenimiento del orden o seguridad pública o ciudadana⁷ a cargo de la Policía⁸ y no de las Fuerzas Armadas.

En tal sentido, el art. 2° del ya mencionado decreto ley N° 14.157, con la redacción dada por el art. 3° de la ley N° 15.808 de 7 de abril de 1986, establece que “Las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el art. 168, inc. 2° de la Constitución”.

Según se ha destacado con acierto, “Este artículo refiere a seis valores que deben tutelar las Fuerzas Armadas, seis valores de máxima importancia pero que a mi juicio no se encuentran al mismo nivel. Estimo que los tres últimos son presupuestos para la realización adecuada de los tres primeros, que son los esenciales para la existencia de una Nación”⁹.

4 Luciano PAREJO ALFONSO y Roberto DROMI - "Seguridad pública y Derecho administrativo" (E.C.A. - Marcial Pons, Buenos Aires - Madrid, 2001), pág. 201.

5 Jorge FERNANDEZ RUIZ - “Apuntes para una teoría jurídica de la seguridad”, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo X, pág. 39

6 Mariano R. BRITO - “Seguridad. Visión desde una óptica unitaria”, en Jorge FERNANDEZ RUIZ (Coordinador) - “Derecho Administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados” (UNAM, México, 2005), pág. 591 y sigtes.

7 Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 291 y sigtes.

8 Felipe ROTONDO TORNARIA - "Policía" (Acali, Montevideo, 1979), pág. 9 y sigtes.

9 Augusto DURAN MARTINEZ - “Importancia política de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas”, en Rev. de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo, 2006), Año V, N° 9, pág. 19 y sigtes.

Pero la defensa nacional no compete únicamente a las Fuerzas Armadas sino que es una cuestión de todos quienes formamos la Nación. Así lo explicita el art. 248 del citado decreto ley orgánico militar cuando, en sede del título relativo a “Movilización”, dispone que “La seguridad nacional en lo interior y exterior exige la contribución personal, material, moral e intelectual de todos los ciudadanos a los efectos de la defensa nacional, para el mantenimiento de la soberanía y la independencia de la Nación en caso de amenaza de ataque exterior o de situaciones excepcionales de conmoción interna (militares, económicas, político sociales o de cualquier otro carácter)”.

III. Evolución

La historia de las Fuerzas Armadas uruguayas se remonta a la fundación por Bruno Mauricio de Zabala (1726) de la ciudad de Montevideo -capital actual de la República- como plaza militar para la defensa de las posiciones españolas del Río de la Plata frente a los portugueses¹⁰, de modo que dicha fundación fue “urgida por exigencias militares”¹¹.

1. Período de la “Patria Vieja”

Desde la Revolución oriental (1811) hasta la independencia del país (1825), se destaca en la escena nacional la figura inigualable del General José Artigas. Formado en el Cuerpo de Blandengues, nuestro prócer fue un militar avezado, a la vez que un excepcional conductor¹².

Proclamado “Jefe de los Orientales”, Artigas ejerció un amplísimo poder político y militar sobre todo el territorio de la entonces Provincia Oriental y aún más allá de la misma, constituyéndose en “Protector de los Pueblos Libres” respecto a las Provincias argentinas que conformaron la llamada “Liga Federal”¹³.

Sojuzgada la patria por la dominación luso brasileña, emerge la figura de Juan Antonio Lavalleja al frente de los Treinta y Tres Orientales que protagonizaron la Cruzada Libertadora, desarrollando una admirable y exitosa campaña militar que en poco tiempo desplazó a los invasores e instituyó un gobierno provisorio, el cual convocó a una asamblea de representantes que, reunida en Florida, declaró la independencia nacional.

¹⁰ Lincoln MAITZTEGUI CASAS - “Orientales” (Planeta, Montevideo, 2004), volumen 1, pág. 26 y sigtes.

¹¹ Washington REYES ABADIE, Oscar BRUSCHERA y Tabaré MELOGNO - “La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto” (Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1966), pág. 35.

¹² Washington REYES ABADIE, Oscar BRUSCHERA y Tabaré MELOGNO - “El ciclo artiguista” (Universidad de la República, Montevideo, 1968), tomo 1, pág. 96 y sigtes.

¹³ Facundo ARCE - “La formación de la Liga Federal”, en Artigas (El País, Montevideo, 1951); y Alberto DEMICHELI - “Formación constitucional rioplatense” (Montevideo, 1955), tomo 1.

2. Epoca constitucional

Nuestra primera Constitución patria, jurada el 18 de julio de 1830¹⁴ –en frase que ha permanecido vigente hasta hoy- cometió al Poder Ejecutivo “la conservación del orden y tranquilidad en lo interior y de la seguridad en lo exterior” (art. 79), añadiendo que “le corresponde el mando superior de todas las fuerzas de mar y tierra, y está exclusivamente encargado de su dirección” (art. 80).

Al amparo de esta disposición, se desarrollaron las primeras regulaciones relativas al cometido de defensa nacional, al Ministerio respectivo, a la organización del Ejército y de la Marina, y al régimen del personal militar.

Respecto a este último, corresponde destacar que, en virtud de la ley N° 161 de 5 de marzo de 1838, se entiende que quedan abolidos todos los fueros personales, salvo el militar.

Años después, en 1884, se aprobará el primer Código Militar compuesto por dos libros: el primero referido a los deberes militares y otros aspectos administrativos, y el segundo determinando los delitos y las penas aplicables a los sujetos comprendidos en dicho fuero. Complementariamente, por ley de 15 de enero de 1919 se organizará la Jurisdicción militar.

3. Primeras leyes orgánicas

Consolidado el régimen constitucional, con las reformas operadas en 1917 y en 1934, se desarrolla la legislación militar a través de las primeras leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas¹⁵.

En virtud de la ley N° 9.375 de 3 de mayo de 1934, se aprobó la ley orgánica de la **Marina**, encabezada por la Inspección General respectiva, de la que dependían las fuerzas navales, los distintos servicios del Arma, la enseñanza naval, las Prefecturas de Puertos, y la supervisión de los deportes náuticos (arts. 1° a 7°).

El conjunto más numeroso de disposiciones de la ley estuvo destinado a regular los cuadros de la Marina, contemplando a los Oficiales, Cuerpo de Equipaje, estados y situaciones funcionales, ascensos, calificaciones y Tribunales de Honor (arts. 10 a 148).

Dicha ley orgánica recibió nuevo texto a través de la ley N° 10.808 de 16 de octubre de 1946, en la cual se definió la misión esencial de la Fuerza y se introdujeron ajustes a la estructura del Arma (arts. 5° a 13) y al régimen de su personal (arts. 15 a 163).

Por la ley N° 10.050 de 18 de setiembre de 1941, se aprobó la denominada ley orgánica militar que, en rigor, se constituyó en la ley orgánica del **Ejército**, cuya misión se definía en el art. 1° en los siguientes términos: “El Ejército Nacional tiene por misión esencial defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo

¹⁴ Héctor GROS ESPIELL - “Evolución constitucional del Uruguay” (F.C.U., Montevideo, 2003), 3ª edición, pág. 33 y sigtes.

¹⁵ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, págs. 259 y 260.

actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, de acuerdo con lo que establece el art. 158, inc. 2º de la Constitución” (art. 1º).

En dicha ley se estableció la organización del Ministerio de Defensa Nacional (arts. 4º a 36), se reguló la Inspección General del Ejército y su Estado Mayor General (arts. 37 a 74), se estructuraron las Regiones Militares en que se dividió el territorio nacional (arts. 75 a 84), se normatizó respecto a los diversos servicios componentes del Ejército (arts. 85 a 159), y se estableció el régimen de reclutamiento y cuadros del mismo (arts. 160 a 435).

Conforme a la ley N° 12.070 de 4 de diciembre de 1953, se instituyó la **Fuerza Aérea Militar** (art. 1º), creándose la Inspección General respectiva (art. 2º y sigtes.), regulándose los cuadros iniciales (art. 6º y sigtes.), y disponiéndose que “Hasta tanto no se dicte la ley orgánica de la Fuerza Aérea Militar, se aplicarán las disposiciones de las leyes militares vigentes en el Ejército, en lo que no se opongan a la presente ley” (art. 24).

4 Códigos militares

En virtud del decreto ley N° 10.326 de 28 de enero de 1943 se sancionaron los Códigos Penal Militar, de Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar¹⁶.

En cuanto al **Código Penal Militar**, contenido en el Libro I del citado decreto ley, corresponde señalar que está dividido en dos partes: una general y otra especial, compuesta cada una de ellas por 9 capítulos.

En el art. 2º del mismo, atendiendo a la gravedad, se distingue entre delitos y faltas, correspondiendo los primeros a la Jurisdicción penal militar y las segundas al ámbito disciplinario. Mientras que la configuración de las faltas queda librada a los reglamentos de las Fuerzas, los delitos se tipifican en la parte especial, dividiéndose entre:

- a) los que afectan a la disciplina (art. 37 y sigtes.);
- b) los que afectan la vigilancia militar (art. 46);
- c) los que afectan la regularidad del servicio militar (art. 47 y sigtes.);
- d) los que afectan la fuerza material de las Fuerzas Armadas (art. 51 y sigtes.);
- e) los que afectan la fuerza moral de las Fuerzas Armadas (art. 58 y sigtes.); y
- f) los de Derecho común que revisten el carácter de militares (art. 59 y sigtes.).

Respecto al **Código de Organización de los Tribunales Militares**, contenido en el Libro II del mencionado decreto ley N° 10.326 y objeto de sucesivas adecuaciones posteriores, estructura la llamada jurisdicción militar a la que se hará referencia más adelante en 19 capítulos, distinguiendo entre el tiempo de paz (art. 72 y sigtes.) y el tiempo de guerra (art. 91 y sigtes.).

¹⁶ MDN - “Estudios sobre los Códigos Penal Militar, de Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar” (Montevideo, 1988).

Finalmente, con relación al **Código de Procedimiento Penal Militar**, contenido en el Libro III del multicitado decreto ley N° 10.326 y sus modificativos, cabe señalar que, a lo largo de 37 capítulos, regula la actuación de los tribunales militares a través del presumario, sumario y plenario, así como la acción reparatoria derivada de la comisión de delitos militares, derogándose expresamente la ley de 1919.

5. Ley orgánica de las Fuerzas Armadas

Con la aprobación del ya citado decreto ley N° 14.157, se estableció un *estatuto común* para todas las Fuerzas Armadas, asignándoles como misión “dar la seguridad nacional exterior e interior” (art. 2°) definida en amplísimos términos (art. 4°) conforme a la doctrina autoritaria imperante en ese momento y luego superada por el enfoque democrático de la defensa nacional expuesto al principio.

Además, conforme al decreto ley, se regularon los siguientes aspectos principales¹⁷:

- a) la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, integrado por órganos de gobierno y administración, de asesoramiento, planificación y ejecución conjunta, de ejecución y dependientes directamente del mismo (art. 9° y sigtes.);
- b) la jurisdicción territorial de las Fuerzas Armadas (art. 32 y sigtes.);
- c) el estatuto del personal militar (art. 50 y sigtes.);
- d) el peculiar régimen de la llamada Hacienda militar (art. 229 y sigtes.);
y
- e) la movilización (art. 248 y sigtes.).

Sin perjuicio de que el art. 269 del decreto ley N° 14.157 declaró vigentes las disposiciones de las leyes orgánicas de cada Fuerza N° 10.050, N° 10.808 y N° 12.070 antes reseñadas, bajo la vigencia del mismo se aprobaron los *estatutos específicos* de las mismas¹⁸.

Así, mediante el decreto ley N° 14.747 de 28 de diciembre de 1977, se aprobó la nueva ley orgánica de la **Fuerza Aérea Uruguaya**, posteriormente actualizada por el decreto ley N° 15.595 de 19 de julio de 1984.

Con respecto a la **Armada Nacional**, la técnica seguida fue la de introducir sucesivas modificaciones a la ley N° 10.808, de las cuales la más importante - al punto de conocerse como su ley orgánica- fue la dispuesta por el decreto ley N° 14.956 de 16 de noviembre de 1979.

Finalmente, la ley orgánica del **Ejército Nacional**, fue aprobada por el decreto ley N° 15.688 de 30 de noviembre de 1984, que estableció las definiciones, misiones y tareas que le competen.

¹⁷ Daniel Hugo MARTINS - “Defensa Nacional” (Acali, Montevideo, 1979), pág. 20 y sigtes.

¹⁸ Daniel Hugo MARTINS - “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas” (Montevideo, 1995), pág. 29 y sigtes.

En todas ellas se previó, con variantes, la limitación al Poder Ejecutivo para la designación de los Comandantes en Jefe, la que debía recaer sobre la propuesta de la respectiva Fuerza.

No obstante, restaurada la plena institucionalidad democrática, se dictó la ley N° 15.808 de 7 de abril de 1986, que restableció la solución de que “Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea serán designados por el Poder Ejecutivo entre los Oficiales Generales de la Fuerza respectiva” (art. 1°) y derogó las referencias a la doctrina autoritaria de la seguridad nacional (arts. 3° y 4°), volviendo al concepto tradicional de defensa nacional expuesto al principio¹⁹.

IV) Organización

La propia índole del cometido esencial que tiene la defensa nacional y el marco constitucional de la misma, determina que las Fuerzas Armadas encargadas de su ejecución estén jerarquizadas al Poder Ejecutivo.

1. Mando superior

De acuerdo a la Constitución, el mando superior de las Fuerzas Armadas está asignado al órgano Poder Ejecutivo, que encabeza el sistema orgánico del mismo nombre ya que, en nuestro Derecho, la expresión “Poder Ejecutivo” tiene un doble significado orgánico: designa a uno de los tres Poderes de gobierno (sistema orgánico) y al jerarca máximo del mismo (órgano)²⁰:

- a) como sistema orgánico, se trata de un sistema centralizado compuesto básicamente por el órgano jerarca del mismo nombre, que lo encabeza, los Ministerios y sus dependencias; y
- b) como órgano jerarca, el Poder Ejecutivo es un órgano compuesto por los titulares de los órganos Presidencia de la República y Ministerios, que actúa a través de dos formas directas: el “*acuerdo*” resultante de la conjunción de voluntades del Presidente de la República con un Ministro (acuerdo singular), con varios Ministros (acuerdo plural) o con la totalidad de los Ministros (acuerdo general) y el *Consejo de Ministros*, sin perjuicio de formas indirectas (resultantes de la delegación de atribuciones).

Concretamente, conforme a lo dispuesto en el art. 168, num. 1° de la Constitución, “Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: La conservación... de la seguridad en lo exterior”, que es objeto de la defensa nacional²¹.

¹⁹ MDN - “La defensa nacional en la sociedad democrática” (Montevideo, 1990); y “Bases para una política de defensa nacional” (Montevideo, 1999).

²⁰ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Uruguayo” (Porrúa - UNAM, México, 2005, pág. 51 y sigtes).

²¹ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, págs. 264 y 265.

Por tal razón, según el num. 2° de la misma disposición, tiene a su cargo “El mando superior de todas las fuerzas armadas”. Dicho con los términos del art. 8° del decreto ley orgánico militar N° 14.157, “El mando superior de las Fuerzas Armadas corresponde al Presidente de la República actuando con el Ministro respectivo o con el Consejo de Ministros”.

Consecuentemente, es de competencia constitucional del Poder Ejecutivo “dar retiros y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares conforme a las leyes” (num. 3°), proveer los empleos militares (num. 9°), “conceder los ascensos militares conforme a las leyes, necesitando, para los de Coronel y demás Oficiales superiores, la venia de la Cámara de Senadores o, en su receso, la de la Comisión Permanente” (num. 11), y “destituir por sí los empleados militares” (num. 14).

El Ministerio respectivo a que alude la Constitución es, en el caso, el Ministerio de Defensa Nacional, cuya organización está prevista en el art. 9° del multicitado decreto ley N° 14.157 y desarrollada en las disposiciones siguientes, sin perjuicio de múltiples normas modificativas y reglamentarias²².

En lo sustancial, se establece que estará integrado por los siguientes órganos:

- a) de gobierno y administración, a cargo de la Secretaría de Estado, compuesta por el Ministro, el Subsecretario, el Gabinete del Ministro y la Dirección General de Secretaría (art. 10 y sigtes.);
- b) de asesoramiento, planificación y ejecución conjunta, a cargo de la Junta de Comandantes en Jefe, que es “el órgano asesor del mando superior para el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas” (art. 18 y sigtes.); y
- c) de ejecución, a cargo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (arts. 22 y 23); y
- d) dependientes directamente, tales como la Justicia Penal Militar, el Tribunal Superior de Ascensos y Recursos de las Fuerzas Armadas, la Dirección General de los Servicios, el Instituto Antártico Uruguayo, y la Dirección General de Información de Defensa.

2. Estructura y jurisdicción de las Fuerzas

Según reza el art. 23 del decreto ley N° 14.157, “Cada una de las Fuerzas tiene un Comandante en Jefe que es a la vez asesor del mando superior. Dicho Comandante es asistido por un Estado Mayor. Cada una de las Fuerzas está organizada y tiene los cometidos que se establecen en sus respectivas leyes orgánicas”²³.

De acuerdo al art. 147 de dicho decreto ley, con la redacción dada actualmente por el art. 1° de la ley N° 18.198 de 21 de noviembre de 2007, “El Oficial General designado Comandante en Jefe ostentará automáticamente el rango de General de Ejército, Almirante o General del Aire”, denominaciones que

22 MDN - “Pasado, presente y futuro de la tecnología administrativa en la Secretaría de Estado” (Montevideo, 1994), pág. 32 y sigtes.

23 Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 265 y sigtes.

sustituyen a las anteriores de Teniente General, Vicealmirante y Teniente General (Aviador) respectivamente (art. 2º).

Por lo que refiere al **Ejército Nacional**, por debajo del Comando (art. 10 y sigtes.), el decreto ley Nº 15.688 contempla las Divisiones de Ejército, definidas como grandes unidades tácticas operativas (art. 20), las Fuerzas de Combate, de Apoyo de combate y de Apoyo de servicios (art. 27 y sigtes.), los Servicios, entre los que se incluyen los siguientes: de Intendencia, de Material y Armamento, de Transporte, Sanitario, de Veterinaria y Remonta, de Policía Militar, de Tiro y Educación Física, de Bandas Militares, de Parques, de Defensa Civil, de Movilización, Geográfico Militar, Especiales y de Finanzas (art. 34 y sigtes.), y el Sistema de Enseñanza del Ejército (art. 51 y sigtes.).

En cuanto a la **Armada Nacional**, la ley Nº 10.808 con las modificaciones introducidas por el decreto ley Nº 14.956 ubica en dependencia del Comandante en Jefe, las Fuerzas navales, tanto activas como de reserva (art. 7º), y los Servicios, entre los que se destacan los siguientes: de Reclutamiento y Movilización Naval, de Construcciones, Reparaciones y Armamento, de Aprovisionamiento, de Hidrografía, de Iluminación y Balizamiento, de Aeronáutica y de Meteorología (art. 10).

A dicha enumeración corresponde agregar la Enseñanza Naval (art. 11 y sigtes.) y la Prefectura Nacional Naval, a cuyo respecto desde el art. 12 de la ley Nº 14.106 de 14 de marzo de 1973 está establecido que “Las costas y aguas nacionales se dividirán en circunscripciones, a cada una de las cuales corresponderá, en principio, una Prefectura, que tendrá su asiento en un puerto de la circunscripción”.

Respecto a la **Fuerza Aérea Uruguaya**, el art. 7º del decreto ley Nº 14.747 prevé que “La Fuerza Aérea se organizará en: Comando y Cuartel General, Direcciones Nacionales, Direcciones Generales, Tribunales y Comisiones Especiales, Grandes Unidades, Unidades, Unidades Básicas, Institutos, Servicios y Reparticiones, de acuerdo a las necesidades y de conformidad con las reglamentaciones respectivas”.

Entre las dependencias del Comando, cabe destacar a la Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (art. 21), los Tribunales de Honor (arts. 22 a 24), el Tribunal de Ascensos y Recursos (art. 25) y la Comisión Nacional de Política Aeronáutica (art. 28).

A su vez, son Grandes Unidades los Comandos aéreos y las Fuerzas aéreas tácticas (art. 11), son Unidades las Brigadas aéreas, las Brigadas técnicas y las Brigadas de seguridad terrestre, los Regimientos aéreos y los Regimientos técnicos (art. 12), son Unidades Básicas los Grupos aéreos, Grupos técnicos, Grupos de base aérea y Grupos de seguridad terrestre (art. 13), son Institutos los organismos de reclutamiento, instrucción y formación de personal y los de enseñanza, estudio, investigación y perfeccionamiento (art. 14), son Servicios los organismos especializados destinados a proporcionar apoyo a los demás organismos de la Fuerza Aérea (art. 15), y son Reparticiones los organismos especializados de nivel inferior (art. 16).

Conforme a la estructura orgánica de la Fuerza Aérea aprobada por el Decreto Nº 49/005 de 15 de febrero de 2005, por debajo del Comando General se ubican el Comando Aéreo de Operaciones, el Comando Aéreo de Personal, el Comando Aéreo Logístico y la DINACIA.

Cabe agregar que el art. 32 del decreto ley N° 14.157 divide el ámbito espacial del Estado, a fin de atender necesidades de comando y administración, “en tres definidas jurisdicciones que serán ejercidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea respectivamente”²⁴.

Conforme al art. 33, *constituye jurisdicción del Ejército*:

- a) el territorio nacional con las excepciones previstas en los arts. 34 y 35 (que son las correspondientes a la jurisdicción de la Armada y la Fuerza Aérea); y
- b) los espacios ocupados por sus establecimientos e instalaciones dentro de otras jurisdicciones, con sus respectivas zonas de seguridad.

A su vez, conforme al art. 34, con la redacción dada por el art. 1° de la ley N° 18.038 de 20 de octubre de 2006, *constituye jurisdicción de la Armada* la siguiente:

- a) las aguas e islas del Océano Atlántico, de la Laguna Merín y de los Ríos de la Plata y Uruguay;
- b) las zonas costeras en una extensión de hasta 150 metros a partir de la línea de base o hasta la rambla o costanera si existieran y las vías interiores navegables en los tramos que dan acceso a las Prefecturas que se indican y a los solos efectos de la vigilancia y policía marítima;
- c) el Río Negro desde su desembocadura hasta la Represa Constitución (de Palmar); y
- d) los espacios ocupados por sus establecimientos, con las correspondientes zonas de seguridad.

Finalmente, *constituye jurisdicción de la Fuerza Aérea* (art. 35):

- a) la totalidad del espacio aéreo del país;
- b) los espacios ocupados por las Bases aéreas y demás establecimientos de la Fuerza Aérea, con su correspondiente zona de seguridad; y
- c) toda la infraestructura aeronáutica nacional y predios del Estado destinados a campos de aviación, a efectos de explotación, vigilancia y operación aeronáutica.

3. Justicia Penal Militar

El ordenamiento jurídico nacional, afiliado desde sus orígenes a la independencia y separación de los tres Poderes de Gobierno²⁵, reservó el ejercicio de la función jurisdiccional al Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales

²⁴ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, págs. 267 y 268.

²⁵ Héctor GROS ESPIELL - “Montesquieu, la Revolución Emancipadora Latinoamericana y el Derecho Constitucional del Uruguay”, en Rev. de Derecho Público, Año 2000, N° 18, pág. 31 y sigtes.

expresas²⁶, lo que ha permitido distinguir entre la función jurisdiccional de principio y la función jurisdiccional de atribución²⁷.

Ubicado dentro de la persona pública mayor Estado, junto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial es el sistema orgánico que tiene atribuida la función jurisdiccional de *principio*²⁸ sin perjuicio de que la Constitución ha conferido *atribuciones* jurisdiccionales al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 307 y sigtes.), a la Corte Electoral (art. 322 y sigtes.) y a la llamada Justicia militar (art. 253).

Por lo tanto, la Justicia Penal Militar nos ubica ante una situación excepcional cuya **base constitucional** está dada por el art. 253 de la Constitución (incorporado en la reforma de 1934), a cuyo tenor “La jurisdicción militar queda limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra. Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera que sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la Justicia ordinaria”²⁹.

De acuerdo al decreto ley orgánico militar N° 14.157, la Justicia Penal Militar “se regula por ley especial” (art. 24). Esa ley especial es básicamente el decreto ley N° 10.326, por el cual se aprobaron los tres Códigos militares ya comentados.

En cuanto al **alcance** de la jurisdicción militar, el *art. 4° del Código Penal Militar* dispuso que “Quedan sometidos a la jurisdicción militar los militares y los equiparados que incurran en un delito militar. Quedan igualmente sometidos a la misma jurisdicción las personas extrañas al Ejército, Marina y Fuerza Aérea que intervinieran, como coautores o como cómplices de un delito militar cometido por militares”.

Tal extensión a los equiparados y a los civiles coautores o cómplices fue cuestionada de inconstitucionalidad por calificada doctrina³⁰, en temperamento compartido por la Suprema Corte de Justicia³¹ a partir de la interpretación de que la Constitución limitó la jurisdicción militar a los delitos militares en sentido estricto (o sea, los que requieren para ser tales la calidad de militar del agente).

Con la aprobación de la llamada *ley de seguridad del Estado N° 14.068 de 10 de julio de 1972* se estableció que determinados delitos son militares, cualquiera sea su autor, es decir, considerando a los delitos militares en sentido amplio (con independencia de la condición del agente).

De este modo, se replanteó la cuestión de constitucionalidad en la medida que la ley declaró militares determinados delitos comunes y sujetó a civiles a la

26 Alberto Ramón REAL - “La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas”, en *La Justicia Uruguaya*, tomo XVII, sección Doctrina, pág. 47 y sigtes., y en “Estudios sobre Derecho Administrativo” (C.E.D., Montevideo, 1967), tomo II, pág. 267 y sigtes.

27 León CORTIÑAS PELAEZ - “Poder Ejecutivo y función jurisdiccional” (UNAM, México, 1982), pág. 55 y sigtes.

28 Carlos E. DELPIAZZO - “La Administración de Justicia”, en *Rev. Judicatura* (Montevideo, 2006), N° 44, pág. 107 y sigtes.

29 José Luis BRUNO - “La jurisdicción militar en la Constitución nacional”, en *Rev. de Derecho Público*, vol. 1, N° 1, pág. 1 y sigtes.; y “Relaciones entre el orden civil y el orden militar”, en *Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XX, N° 1-2, pág. 175 y sigtes.

30 Carlos MARTINEZ MORENO - “Informe in voce”, en “Jurisdicción civil y militar” (F.C.U., Montevideo, 1971), pág. 9 y sigtes.

31 Así: sentencia N° 13 de 15 de febrero de 1971, en “Jurisdicción civil y militar” (F.C.U., Montevideo, 1971), pág. 59 y sigtes.

jurisdicción militar. Si bien la doctrina mayoritaria mantuvo la postura de la inconstitucionalidad³², la Suprema Corte de Justicia se pronunció sosteniendo la regularidad constitucional de las disposiciones de la ley N° 14.068 en base a que la definición de los delitos militares es de resorte de la ley³³.

En virtud del *art. 17 de la ley N° 15.737 de 8 de marzo de 1985*, se derogaron las disposiciones de la ley N° 14.068 volviendo las cosas al estado anterior a su dictado.

Por lo que refiere a la **organización** de la Justicia Penal Militar, el art. 72 del Código de Organización de los Tribunales Militares establece que “La jurisdicción militar, naval o de guerra se ejerce en tiempo de paz:

- a) por la Suprema Corte de Justicia integrada en la forma que dispone el Código de Procedimiento Militar;
- b) por el Supremo Tribunal Militar;
- c) por los Jueces Militares de Primera Instancia;
- d) por los Jueces Militares de Instrucción; y
- e) por los Fiscales Militares y Jueces Sumariantes”.

Obsérvese que el sistema orgánico que compone la Justicia Penal Militar está encabezado por el órgano máximo del Poder Judicial, que es la *Suprema Corte de Justicia*, con la peculiaridad de que actuará en el ámbito de la jurisdicción militar con la integración de dos oficiales superiores que designará el Poder Ejecutivo con venia del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso. A la Suprema Corte de Justicia así integrada le corresponde conocer y resolver respecto a los recursos extraordinarios de casación y revisión que se interpongan contra las sentencias definitivas de segunda instancia.

En cuanto al *Supremo Tribunal Militar*, el mismo está integrado por 5 miembros, que durarán 5 años en sus funciones pudiendo ser reelectos, los cuales serán nombrados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado o de la Comisión Permanente en caso de receso de aquel. Su competencia es la de entender en segunda instancia, por vía del recurso de apelación.

Por debajo del Supremo Tribunal Militar, se encuentran los *Juzgados Militares de Primera Instancia*, a los cuales compete conocer y sentenciar como jueces del plenario.

Por su parte, a los *Juzgados Militares de Instrucción* les corresponde básicamente instruir los sumarios.

Finalmente, a los *Jueces Sumariantes* que hay en cada unidad del Ejército, de la Armada o de la Fuerza Aérea les corresponde reunir los datos esenciales del delito a fin de que no se malogre la pesquisa, limitándose su actuación hasta que asuma competencia el Juez Militar de Instrucción que corresponda.

32 José A. ARLAS y Jaime TEITELBAUM - “Estudios sobre la ley de seguridad del Estado y el orden interno” (F.C.U., Montevideo, 1972), pág. 19 y sigtes.

33 Así: sentencia de 5 de abril de 1974.

V. Competencia

El desenvolvimiento del cometido de defensa nacional puede analizarse a través de las respectivas misiones y tareas a cargo de cada una de las Fuerzas Armadas³⁴.

1. Ejército

De acuerdo al art. 1º del decreto ley N° 15.688, “El Ejército Nacional constituye la rama de las Fuerzas Armadas organizada, equipada, instruida y entrenada para planificar, preparar, ejecutar y conducir los actos militares que imponga la defensa nacional en el ámbito terrestre solo o en cooperación con los demás componentes de las Fuerzas Armadas”.

“Su misión fundamental –reza el art. 2º- consiste en contribuir a dar la seguridad nacional exterior e interior, en el marco de la misión de las Fuerzas Armadas, desarrollando su capacidad en función de las exigencias previstas”, sin perjuicio de “apoyar y tomar a su cargo planes de desarrollo que le sean asignados realizando obras de conveniencia pública” (art. 3º).

Al tenor del art. 3º, las tareas principales del Ejército son:

- a) ejecutar los actos militares que imponga la defensa nacional, solo o en cooperación con las demás Fuerzas Armadas;
- b) formular la doctrina, las tácticas, las normas y los procedimientos para la organización, equipamiento, instrucción, entrenamiento, administración y empleo de sus fuerzas en las funciones operacionales y administrativas;
- c) formular y ejecutar los planes de reclutamiento, movilización, organización, equipamiento, instrucción, entrenamiento, apoyo logístico y operaciones del Ejército, e intervenir en la formulación y ejecución de los similares que incumben a las Fuerzas Armadas en su conjunto;
- d) planificar y ejecutar las operaciones de defensa civil y del territorio;
- e) establecer y mantener un sistema de información y contra información eficaz;
- f) mantener un despliegue de fuerzas que permita el cumplimiento de sus misiones;
- g) conducir las operaciones estratégicas y tácticas en forma independiente o en cooperación con otras Fuerzas, en el ámbito terrestre, necesarias para la defensa nacional;
- h) integrar Comandos y Fuerzas conjuntas o combinadas según las necesidades de la defensa nacional; e
- i) realizar o apoyar planes de desarrollo y otras actividades que le sean asignadas.

³⁴ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 268 y sigtes.

Superada la doctrina autoritaria de la seguridad nacional, las aludidas definiciones de la misión y de las tareas del Ejército deben considerarse modificadas por la posterior aprobación de la ley N° 15.808, tal como surge del Reglamento de Organización del Ejército aprobado por Decreto N° 489/003 de 19 de noviembre de 2003, el cual caracteriza la misión fundamental del Ejército como “defender la independencia, la paz y el honor de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes” (num. 1.3.1), agregando como misión subsidiaria “llevar a cabo aquellas actividades que, en beneficio de la sociedad, le sean asignadas por el mando superior de las Fuerzas Armadas pudiendo incluir, entre otras, apoyo a planes de desarrollo, obras de conveniencia pública, mantenimiento del orden público y atención a los servicios esenciales” (num. 1.3.2) y adecuando las tareas, que clasifica en esenciales y accesorias (nums. 1.5.1 y 1.5.2).

2. Armada

Al tenor del art. 1° de la ley N° 10.808, “La Armada Nacional forma parte de la fuerza de la Nación y tiene por misión esencial defender la integridad territorial del Estado, su honor e independencia, la paz, la Constitución y las leyes de la misma”.

Agrega el art. 3° que “El mando naval tiene por misión concebir, preparar, ordenar y dirigir las operaciones de las fuerzas navales”.

En la medida que dichas normas fueron dictadas antes de la incorporación a nuestro Derecho positivo de las normas que plasmaron la doctrina de la seguridad nacional, las mismas han permanecido inalteradas, en ese aspecto.

3. Fuerza Aérea Uruguaya

Según el art. 1° del decreto ley N° 14.747, se establece que “La Fuerza Aérea constituye la rama de las Fuerzas Armadas que se encuentra organizada, equipada y entrenada para planificar, conducir y ejecutar los actos que impone la defensa nacional en lo referente al poder aeroespacial”.

En similares términos a los previstos para el Ejército, el art. 3° del decreto ley establece que “La misión fundamental de la Fuerza Aérea consiste en dar la seguridad nacional exterior e interior, en cooperación con los otros componentes de las Fuerzas Armadas”, sin detrimento de lo cual deberá también (art. 4°):

- a) apoyar o tomar a su cargo planes de desarrollo que le sean asignados realizando obras de conveniencia pública;
- b) desarrollar su potencial en función de las exigencias o previsiones del cumplimiento de su misión fundamental y de las que le sean asignadas;
- c) constituir el órgano asesor nato del Poder Ejecutivo en materia de política aeroespacial de la República; y
- d) constituir el órgano ejecutor del Poder Ejecutivo en materia de medidas de conducción, integración y desarrollo del potencial aeroespacial nacional.

A renglón seguido, el art. 5° del decreto ley N° 14.747 enuncia las siguientes tareas principales de la Fuerza Aérea:

- a) conducir las operaciones aeroespaciales estratégicas y tácticas, independientes o en cooperación con otras Fuerzas, necesarias para la defensa aeroespacial;
- b) proporcionar la defensa aérea de los espacios territoriales bajo jurisdicción nacional;
- c) establecer la doctrina básica aeroespacial de acuerdo a las directivas del mando superior;
- d) ejercer el control del tránsito aéreo y ejecutar las medidas de policía aérea nacional en la totalidad del espacio aéreo jurisdiccional de la Nación;
- e) conducir operaciones aeroespaciales de búsqueda y salvamento, relevamiento fotográfico, transporte sanitario y otras que le sean asignadas;
- f) formular y ejecutar los planes de reclutamiento, instrucción, movilización y apoyo logístico de la Fuerza Aérea e intervenir en los de igual índole que atañen a las Fuerzas Armadas en su conjunto;
- g) integrar Comandos y Fuerzas conjuntas o combinadas según las necesidades de la defensa nacional y de acuerdo a directivas del mando superior;
- h) estudiar, formular y proponer al Poder Ejecutivo las normas de política aeroespacial nacional;
- i) planificar, proponer, ejecutar y supervisar las medidas necesarias para la conducción, integración y desarrollo del potencial aeroespacial;
- j) planificar, construir, mantener, administrar, operar y dar seguridad a toda la infraestructura aeronáutica nacional y predios del Estado destinados a campos de aviación; y
- k) supervisar la actividad aérea comercial, privada y deportiva.

Las definiciones de la misión y de las tareas asignadas a la Fuerza Aérea deben considerarse tácitamente modificadas por la posterior aprobación de la ley N° 15.808 en lo que refiere a la sustitución del concepto de seguridad nacional por el de defensa nacional expuesto al principio.

VI. Estatuto del Personal Militar

Según lo previsto en el art. 59, “La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”, cuyos preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, “con excepción de los militares, policiales y diplomáticos, que se regirán por leyes especiales”.

El estatuto del personal militar está contenido en el decreto ley orgánico militar, sin perjuicio de normas complementarias incluidas en las leyes orgánicas de las tres Fuerzas y en otras disposiciones, la mayoría de carácter presupuestal³⁵.

1. Ingreso

En lo sustancial, el ingreso a la carrera militar –definida como “una profesión al servicio de la Nación, cuyo fin es capacitar a los integrantes de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de las misiones que les confieren la Constitución y las leyes” (art. 54 del decreto ley orgánico militar)- se realiza de la siguiente manera:

- a) como *egresado de las Escuelas de Formación de Oficiales* del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, en el grado de Alférez o de Guardia Marina (arts. 56, 118 y 124); y
- b) como *alistado voluntario* suscribiendo el Documento de Servicio Militar cuya vigencia inicial tendrá una duración de dos años, renovable por períodos mínimos de un año (art. 121).

2. Situación funcional

De acuerdo al art. 57 del decreto ley orgánico militar, “Llámase **estado militar** al estatuto jurídico del personal militar, el cual define sus especiales deberes, obligaciones y derechos”³⁶. Dicho estado “se adquiere al ingresar a las Fuerzas Armadas y se pierde por baja” (art. 59).

Conforme al art. 61, “El estado militar impone las *obligaciones* fundamentales siguientes:

- a) Deber de obediencia, respeto y subordinación al superior en toda circunstancia de tiempo y lugar, de acuerdo a las leyes y reglamentos en vigencia.
- b) Desempeño del destino, cargo o comisión conforme a su grado, que le fuere regularmente conferido.
- c) Dedicación integral, conforme a las necesidades del servicio.
- d) Mantenimiento permanente de las aptitudes necesarias para el ejercicio de la función.
- e) Sometimiento a la jurisdicción penal militar.
- f) Sometimiento a la jurisdicción de los Tribunales de Honor de las Fuerzas Armadas, en el caso de los Oficiales.
- g) Deber de secreto profesional militar.
- h) Abstención de toda actividad política, excepto sufragio, conforme a la Constitución.
- i) Ejercicio de las facultades y atribuciones del mando”.

³⁵ Susana CARRERE - “Estatuto del funcionario militar”, en Rev. de Derecho Público, N° 18, pág. 130 y sigtes.

³⁶ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 275 y sigtes.

A su vez, al tenor del art. 62, “Son *derechos* inherentes al estado militar:

- a) Propiedad del título y del grado.
- b) Uso del uniforme.
- c) Honores previstos en el ceremonial.
- d) Retribuciones pecuniarias conforme al presupuesto.
- e) Uso de los bienes por razones de destino, cargo o comisión.
- f) Pasividad militar o retiro.
- g) Ejercicio de las atribuciones del grado o del cargo.
- h) Seguridad social, particularmente: pensiones, compensación por accidente o enfermedades contraídas en el servicio o a consecuencia del mismo y servicio fúnebre integral, individual y familiar.
- i) Ser objeto de consideración y respeto por el uniforme y por los símbolos propios de su investidura.
- j) Solicitar la baja con las limitaciones establecidas por las leyes y reglamentos”.

El personal militar se divide en las **categorías** de Personal superior (Oficiales) y Personal subalterno (art. 68).

El *Personal superior* se divide en:

- a) Oficiales generales o Almirantes: General de Ejército y General en el Ejército, Almirante y Contra Almirante en la Armada, y General del Aire y Brigadier General en la Fuerza Aérea;
- b) Oficiales superiores: Coronel, Capitán de Navío y Coronel respectivamente;
- c) Jefes: Teniente Coronel y Mayor en el Ejército, Capitán de Fragata y Capitán de Corbeta en la Armada, y Teniente Coronel y Mayor en la Fuerza Aérea; y
- d) Oficiales subalternos: Capitán, Teniente 1º, Teniente 2º y Alférez en el Ejército, Teniente de Navío, Alférez de Navío, Alférez de Fragata y Guardia Marina en la Armada, y Capitán, Teniente 1º, Teniente 2º y Alférez en la Fuerza Aérea.

El *Personal subalterno* se divide en:

- a) Sub-Oficiales: Sub Oficial Mayor, Sargento 1º y Sargento en el Ejército, Sub Oficial de Cargo, Sub Oficial de 1ra. y Sub Oficial de 2da. en la Armada, y Sub Oficial Mayor, Sargento 1º y Sargento en la Fuerza Aérea;
- b) Clases: Cabo de 1ra. y Cabo de 2da. en las tres Fuerzas;
- c) Alistados: Soldado de 1ra., Soldado de 2da. y Aprendiz en el Ejército, Marinero de 1ra., Marinero de 2da. y Aprendiz en la Armada, y Soldado de 1ra., Soldado de 2da. y Aprendiz en la Fuerza Aérea.

El decreto ley define los conceptos de jerarquía militar y afines en los siguientes términos:

- a) jerarquía militar es la relación de un militar con respecto a otro, ordenada según una escala (art. 68);
- b) destino es la ubicación de revista del personal militar en unidades, organismos o reparticiones del Ministerio de Defensa Nacional u otros del Estado (art. 80);
- c) cargo es la función desempeñada por el militar en el destino asignado, de acuerdo a su grado (art. 83);
- d) comisión es toda función que no implique cargo o destino efectivo (art. 84);
- e) mando es la facultad de decidir y ordenar dentro de lo establecido por las leyes y reglamentaciones militares (art. 85);
- f) comando es la autoridad ejercida sobre una Fuerza o Unidad por el militar responsable de su preparación, disciplina y empleo (art. 86);
- g) dirección es la conducción ejercida en un organismo con el objeto de planificar, orientar, coordinar y fiscalizar las funciones que le caracterizan (art. 87); y
- h) jefatura es el mando ejercido dentro de una organización militar o técnico militar o una función de un servicio de las Fuerzas Armadas (art. 88).

En cuanto al **sistema de ascensos**, se distingue entre el tiempo de paz (art. 130) y el tiempo de guerra (art. 180), estableciéndose que “se otorgarán grado a grado dentro de cada Fuerza, en sus respectivas Armas o especialidades según corresponda” (art. 132).

Mientras que los ascensos del personal superior serán conferidos por el Poder Ejecutivo a propuesta de los respectivos Comandantes en Jefe, los ascensos del personal subalterno se otorgarán por las autoridades que determinen las leyes respectivas de cada Fuerza (art. 131).

Al respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo al art. 168, num. 11 de la Constitución, al Poder Ejecutivo corresponde “Conceder los ascensos militares conforme a las leyes, necesitando, para los de Coronel y demás Oficiales superiores la venia de la Cámara de Senadores o, en su receso, la de la Comisión Permanente”.

Para estar en condiciones de ascender, se requiere haber cumplido un tiempo mínimo de antigüedad en el grado, haber aprobado los cursos de pasaje de grado cuando corresponda, y poseer aptitud física, de conducta y capacidad militar mediante la obtención de la calificación de “Bueno” (art. 137 y sigtes.). A tal efecto, “La calificación del personal militar sirve de fundamento para el ascenso”, por lo que debe ser “fiel expresión de las cualidades del calificado” (art. 158 y sigtes.).

La **situación de revista** es la posición administrativa del personal militar (art. 90), la cual puede ser de actividad, retiro o reforma (art. 91).

La *situación de actividad* comprende (art. 92):

- a) el servicio efectivo, situación en la que se encuentra el personal militar que desempeña cargos o comisiones, el personal militar con parte de enfermo hasta por 60 días consecutivos, y el personal militar

- que resultara prisionero de guerra o se considere desaparecido hasta tanto se aclare su situación (art. 93);
- b) la disponibilidad, consistente en la situación en que se encuentra el personal militar que no haya recibido cargo o comisión por causales que no le son imputables, haya cesado en ellos a su pedido por causa justificada a criterio del Poder Ejecutivo o haya sido designado por el Poder Ejecutivo para desempeñar cargo político no elegible (art. 96); y
 - c) la no disponibilidad, que es la situación correspondiente a quienes estén con parte de enfermo por más de 60 días, se encuentren en la situación de “Suspensión del estado militar” a que refiere el art. 98, hayan cesado a su solicitud en el cargo o comisión si la causal no fuere justificada a juicio del Poder Ejecutivo, o hayan sido sancionados (art. 97).

La *situación de retiro* es la de pasividad militar (arts. 94, 181 y sigtes.) y puede obtenerse:

- a) voluntariamente, a solicitud del interesado (art. 191); y
- b) obligatoriamente, cuando se verifiquen los supuestos previstos legalmente (art. 192).

La *situación de reforma* es la “especial en que se encuentra un Oficial procedente de actividad o retiro, que pierde el derecho a ocupar cargos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, ni aún en la reserva, y que tampoco puede usar el título ni el uniforme correspondientes al grado que investía en el momento de pase a esa situación” (art. 211).

Conforme al art. 212, la reforma puede ser motivada:

- a) por alteración grave de las facultades mentales que impida mantener el estado militar;
- b) por mala conducta pública o privada que arroje grave desprestigio sobre la institución militar;
- c) por consecuencia de sentencia dictada por los Jueces o Tribunales o por el Tribunal de Honor correspondiente, que coloque al Oficial en situación de desmedro moral.

3. Reglas de conducta

En la medida que “la carrera militar es una profesión al servicio de la Nación” (art. 54) e “impone la capacitación permanente, sistemática y progresiva en los órdenes moral, intelectual, científico técnico y físico” (art. 55), quienes la profesan se rigen por **normas de actuación** singularmente más exigentes que las impuestas a la generalidad de los funcionarios públicos y que alcanzan tanto a su actividad profesional como privada³⁷.

³⁷ Carlos E. DELPIAZZO - “Derecho Administrativo Especial” cit., volumen 1, pág. 280 y sigtes.

Por tal razón, su conducta podrá ser apreciada por **Tribunales de Honor**, los cuales “se limitarán a juzgar solamente el aspecto moral de las cuestiones que se les sometan en las que actuarán como jueces de hecho, de acuerdo a la conciencia que se formen frente a la verdad depurada o inspirándose siempre en el sentimiento de honor y deber militar” (art. 20, inc. 2°).

En cuanto a la *naturaleza jurídica de los pronunciamientos de los Tribunales de Honor*, la jurisprudencia de nuestros máximos órganos jurisdiccionales registra vacilaciones, no obstante lo cual, al presente, no puede dudarse de que se trata de actos administrativos³⁸.

Así lo entendió la Suprema Corte de Justicia, postulando que el juzgamiento de la conducta de un militar hecha por un Tribunal de Honor, no es de naturaleza jurisdiccional sino administrativa, como también lo es la resolución del Poder Ejecutivo que aprueba sus conclusiones³⁹. No obstante, con diferente integración, se inclinó por la incomprensible tesis de que los Tribunales de Honor, en tanto actúan como “jueces de hecho”, dictan actos de naturaleza jurisdiccional, naturaleza que se extiende al órgano superior (Poder Ejecutivo) que conoce en vía de alzada⁴⁰.

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostuvo lúcidamente que “los fallos de los Tribunales de Honor no son actos jurisdiccionales, tanto porque no son órganos jurisdiccionales [en el sentido de que no integran la Justicia Militar], como porque sus pronunciamientos son de naturaleza especialísima, en un doble aspecto: a) porque siempre requieren la aprobación de la autoridad administrativa jerárquicamente superior (carecen de vida propia, no son sino la primera palabra), y b) porque juzgan emitiendo juicios de valor, éticos, esencialmente por convicción y sus pronunciamientos son independientes de los de la Justicia Militar (art. 100 del Decreto N° 55/985)”⁴¹.

Tal jurisprudencia ha sido reiterada en múltiples pronunciamientos⁴², en los cuales se ha puesto el acento en que se está ante un acto complejo de naturaleza administrativa, entendiendo por tal aquél en que la voluntad administrativa emana de varios órganos concretándose con la intervención conjunta o sucesiva de los mismos. Ello es así en la especie porque los pronunciamientos de los Tribunales de Honor requieren la homologación del Poder Ejecutivo como jerarca máximo del servicio.

4. Régimen disciplinario

En cuanto al régimen disciplinario, es destacable su especial severidad como consecuencia de la naturaleza misma de la misión asignada al personal militar y

38 Lorenzo SANCHEZ CARNELLI - El fuero militar”, en Rev. de Derecho Público, N° 26, pág. 62 y sigtes.

39 Así: sentencia N° 153 de 14 de octubre de 1959.

40 Así: sentencia N° 128 de 4 de abril de 1988, en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo IV, N° 24, pág. 437 y sigtes.

41 Así: sentencia N° 745 de 19 de diciembre de 1988, en Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, tomo V, N° 28, pág. 411 y sigtes.

42 Así: sentencias N° 776 de 28 de diciembre de 1988, N° 88 de 15 de marzo de 1989 y N° 535 de 2 de setiembre de 1991.

de la peculiar subordinación entre quien tiene el derecho de mandar y quien tiene el deber de obedecer.

De acuerdo al art. 62 del Código Penal Militar, las **faltas disciplinarias** que justifican la aplicación de los castigos disciplinarios son las que determinan los reglamentos de las respectivas Fuerzas. Así, en el ámbito del Ejército, se consideran tales en el Reglamento General de Servicio N° 21 el incumplimiento de las leyes, decretos, órdenes, instrucciones o disposiciones de carácter militar que no constituyen delitos, tales como la falta de respeto a las autoridades, Poderes públicos, Símbolos nacionales, superiores y camaradas, la murmuración sobre las disposiciones en vigencia, sobre la conducta de los superiores, o sobre necesidades o fatiga y toda manifestación de descontento, negligencia en todas sus formas, mala voluntad manifiesta, desviación de poder y, en general, las acciones u omisiones que sin estar determinadas en los reglamentos, contravengan, lesionen o quebranten los principios o normas disciplinarias, ya sean morales o sociales, cuya constatación o apreciación obliguen por su naturaleza a considerarlas como punibles (arts. 46 y 47).

A su vez, conforme a los arts. 20 y 27 del mismo Código Penal Militar, las **sanciones disciplinarias** sólo proceden por la ejecución de faltas y consisten en el apercibimiento, recargo en el servicio mecánico, arresto, suspensión, privación del grado y privación del cargo o destino.

El mismo art. 27 aporta seguidamente las siguientes caracterizaciones de cada una de las indicadas sanciones disciplinarias:

- a) el apercibimiento consiste en la reprobación verbal o escrita, privadamente o en público, pero debiendo efectuarse en este último caso sin conocimiento de los subalternos;
- b) el recargo en el servicio mecánico consiste en la imposición de otros trabajos suplementarios de igual naturaleza por hasta 30 días;
- c) el arresto consiste en la privación de libertad y podrá ser simple (cuando sólo apareja la obligación de permanecer en el lugar donde se actúa, cuartel, buque o similar) o riguroso (cuando impone la obligación de permanecer en un recinto de pequeña área) y no podrá exceder el término de dos meses;
- d) la suspensión de cargo o destino consiste en la interdicción temporaria de las funciones inherentes al mismo entre 30 y 90 días;
- e) la privación de grado consiste en despojar al sujeto de la jerarquía que tiene; y
- f) la privación de cargo o destino consiste en la separación definitiva del mismo.

Respecto a la *naturaleza jurídica de las sanciones disciplinarias* aplicables en el ámbito militar, pueden distinguirse tres etapas en su consideración jurisprudencial⁴³.

43 Felipe ROTONDO - "Sanción disciplinaria militar", en Anuario de Derecho Administrativo, tomo XII, pág. 82 y sigtes.

Inicialmente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue conteste en cuanto al alcance de su “jurisdicción para conocer de sanciones disciplinarias aplicadas por la Administración, cualquiera ésta sea, civil o militar”⁴⁴.

Así lo entendió asimismo el Poder Ejecutivo al dictar el Decreto N° 374/972 de 30 de mayo de 1972, en virtud del cual “Declárase que las sanciones disciplinarias impuestas al personal militar son actos administrativos y como tales se rigen por los artículos 317 y siguientes de la Constitución de la República en todo lo relacionado con los recursos que pueden interponerse contra ellos”.

En igual sentido se manifestó el Decreto N° 875/974 de 5 de noviembre de 1974 al regular las reclamaciones contra las sanciones disponiendo la tramitación de los recursos administrativos grado por grado en atención a las peculiares características de la jerarquía militar.

Ello dio lugar a la jurisprudencia contencioso administrativa de la “doble vía de recursos”, en función de la cual se entendió que el militar afectado debe recurrir en forma sucesiva ante los diversos órganos jerárquicos hasta llegar al superior, sin perjuicio de agotar la vía administrativa conforme a las normas constitucionales imprescindibles para abrir el contencioso anulatorio⁴⁵.

En un segundo momento, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo varió su postura⁴⁶ mientras que el Poder Ejecutivo derogó el citado Decreto N° 374/972 en virtud del similar N° 795/975 de 21 de octubre de 1975.

Conforme a esta nueva jurisprudencia, se sostuvo que todos los actos de transgresión que afectan la disciplina militar, cometidos por funcionarios sometidos al estatuto militar, son de la órbita de la Justicia Militar, no pudiendo considerárseles actos administrativos sino jurisdiccionales y resultando, por ende, ajenos a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁴⁷. Similar criterio postuló la Suprema Corte de Justicia⁴⁸.

Una tercera época comienza cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo vuelve a sostener que el art. 309 de la Constitución es de total amplitud y precisión en el sentido de establecer un concepto general de los actos administrativos que ingresan en la jurisdicción del Tribunal, no pudiendo confundirse “delitos” con “faltas administrativas”, siendo de competencia de la Justicia militar los primeros y correspondiendo a la jurisdicción del Tribunal las sanciones a las segundas por tratarse de actos administrativos⁴⁹.

44 Así: sentencias N° 29 de 23 de febrero de 1970, en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 71, N° 6-10, pág. 238; N° 122 de 28 de agosto de 1972, en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 73, N° 1-7, págs. 191 y 192; y N° 177 de 3 de octubre de 1973, en en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 74, N° 1-10, pág. 216.

45 Así: sentencias N° 137 de 13 de agosto de 1973, N° 143 de 20 de agosto de 1973, N° 398 de 8 de noviembre de 1974 y N° 220 de 15 de octubre de 1975.

46 Así: sentencia N° 170 de 18 de agosto de 1976, en Rev. Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 75, N° 1-12, págs. 197 y 198.

47 Así: sentencias N° 374 de 6 de setiembre de 1989, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo IV, págs. 153 y 154; N° 545 de 4 de setiembre de 1991, en Anuario de Derecho Administrativo, tomo V, pág. 266; N° 979 de 8 de setiembre de 1993, en La Justicia Uruguaya, caso N° 12.779; N° 554 de 15 de julio de 1994; y N° 165 de 7 de abril de 1999, en La Justicia Uruguaya, caso N° 13.846, entre otras.

48 Así: sentencias N° 83 de 21 de junio de 1978, N° 128 de 4 de abril de 1988 y N° 176 de 27 de abril de 1988.

49 Así: sentencia N° 149 de 26 de marzo de 2001, en La Justicia Uruguaya, caso N° 14.271.

Reaccionando contra este cambio jurisprudencial, el Poder Ejecutivo propuso y el Parlamento aprobó el art. 92 de la ley N° 17.556 de 18 de setiembre de 2002, agregando el num. 5° al art. 27 del decreto ley N° 15.524 de 9 de enero de 1984, a cuyo tenor se consideran excluidos de la jurisdicción anulatoria los actos que “emanen de los mandos de las Fuerzas Armadas, por medio de los cuales se aplique cualquier tipo de sanción o pena a sus efectivos en virtud de la comisión de falta disciplinaria o, en su caso, delitos militares así como la baja como consecuencia de los mismos”.

No obstante, dicha disposición no conmovió la postura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁵⁰, a la vez que llevó a la Suprema Corte de Justicia a declarar la inconstitucionalidad de dicho art. 92⁵¹.

Por lo tanto, al presente, puede decirse que existe unanimidad de criterio en cuanto a la naturaleza administrativa de los actos que aplican sanciones disciplinarias en el ámbito militar.

5. Egreso

De acuerdo al art. 218 del decreto ley orgánico militar, “Baja es la desinvestidura del militar por dejar de pertenecer a las Fuerzas Armadas”. Agrega el art. 219 que la baja se produce por las siguientes causas:

- a) a solicitud del interesado;
- b) como pena principal o accesoria con imposibilidad absoluta de reingreso;
- c) por desertión;
- d) por fallecimiento; y
- e) por rescisión del Documento de Servicio Militar o por no renovación del mismo para el personal subalterno.

Sobre el particular, es preciso tener presente que los funcionarios militares son amovibles conforme a lo previsto en el art. 168, num. 14 de la Constitución, razón por la cual el Poder Ejecutivo los puede “destituir por sí”.

⁵⁰ Así: sentencias N° 619 de 12 de noviembre de 2003 y N° 219 de 3 de mayo de 2004.

⁵¹ Así: sentencia N° 46 de 18 de marzo de 2005, reiterativa de los fundamentos expresados en la anterior sentencia N° 299 de 6 de octubre de 2003, en la que ya había postulado, revisando su jurisprudencia anterior, que se está en presencia de actos administrativos.

LA DEFENSA DE LA SUPREMACÍA
CONSTITUCIONAL EN EL PROCESO ESPAÑOL
Y VENEZOLANO

Rodrigo Rivera Morales

Doctor en Derecho. Profesor de la Universidad Católica del Táchira Profesor invitado: Universidad Central de Venezuela, Universidad de Salamanca- España, Universidad de Medellín- Colombia, Pontificia Universidad Católica de Perú. Email: roriveramorales@hotmail.com

Recibido: 6-4-2009 • Aprobado: 1-6-2009

Revista Tachirensis de Derecho N° 20/2009

ISSN: 1316-6883

127-156

Resumen

En la doctrina se afirma que la Supremacía Constitucional se erige como derecho fundamental, puesto que en ella están reconocidos los derechos fundamentales y sus garantías. El ciudadano, en cualquier situación, ante el Estado o los particulares puede exigir tutela efectiva y la aplicación de esa supremacía constitucional. Los poderes públicos y los ciudadanos están sometidos a la Constitución. En caso de que en un proceso concreto se pida la aplicación de una norma que colida con la Constitución, la persona tiene derecho a cuestionarla y exigir que se aplique la Constitución y en consecuencia se determine la inaplicación o desaplicación de dicha norma. Esto se realiza en forma incidental. Se trata de examinar la forma prevista en España y en Venezuela, pues la primera acogió el sistema de control concentrado, mientras que la segunda tiene un sistema mixto.

Palabras claves:

Supremacía, inconstitucional, control concentrado, control difuso, cuestión de inconstitucionalidad, excepción de inconstitucionalidad.

Abstract

In the literature states that the Constitutional Supremacy stands as a fundamental right, since it recognized the fundamental rights and guarantees. The citizen, in any situation, to the State or individuals may require effective protection and enforcement of the constitutional supremacy. Public authorities and citizens are subject to the Constitution. In the event that a specific process is asking for the application of a rule that contrary with the Constitution, the person has a right to question and seek to apply the Constitution and therefore determine the failure or not apply of this standard. This is done as incidental. To examine the manner provided for in Spain and Venezuela, as the first host to the concentrated control system, while the second is a mixed system.

Keywords:

Rule unconstitutional, concentrated control, fuzzy control, issue of unconstitutionality, exception of unconstitutionality.

SUMARIO: I. La Constitución como norma suprema. II. La cuestión de inconstitucionalidad: definición y naturaleza jurídica. III. El objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. IV. La finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad. V. La excepción de inconstitucionalidad. VI. Conclusiones.

I. La Constitución como norma suprema

En el constitucionalismo moderno se entiende que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico. La idea de Estado constitucional está sólidamente unida a la idea de la Constitución como norma suprema, que debe prevalecer sobre toda norma o acto estatal. A partir de ella se organizan los poderes públicos, se limita su actuación y se protegen a los ciudadanos¹. En esta concepción es lógico que se organice y delimite el poder formal, lo cual se hace a través del derecho. De ello, resulta que la constitución como norma superior establece límites al contenido normativo y regula el procedimiento de producción jurídica. Esto determina los criterios de validez de la norma jurídica. Es claro que el Estado Constitucional se fundamenta, en el aspecto jurídico, en el principio de la supremacía constitucional². En la Constitución venezolana en su artículo 7 se establece: "La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución". Se define como norma superior a partir de su posición de supremacía jerárquica respecto de las restantes normas que con ella integran el ordenamiento. Esta superioridad jerárquica supone que la Constitución no es simplemente un conjunto de prescripciones dirigidas al legislador y que sólo con la intervención de éste pueden trascender a ámbitos

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1994), "La justicia constitucional en Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. 3ª Edic. Reimpresión, Madrid: Edit. Civitas, S.A., p. 49, escribe: "La Constitución, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella contruidos; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales...". GARCÍA PELAYO, Manuel. "El status del Tribunal Constitucional". *REDC*, N° 1, Madrid: p. 18. Dice: "...la Constitución, en tanto que norma fundamental positiva, vincula a todos los poderes públicos incluido el Parlamento y que, por tanto, la ley no puede ser contraria a los preceptos constitucionales, a los principios de que éstos arrancan o que se infieren de ellos, y a los valores a cuya realización aspira".

² Véase. DE VEGA GARCÍA, Pedro de (1997), *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. 4ª reimpresión. Madrid: Edit. Tecnos, p. 15. SÁNCHEZ FERRIS, Remedio (2000) *El Estado Constitucional y su sistema de fuentes*, Valencia: Edit. Tirant Lo Blanch, Pp. 356-357. La autora expresa que la supremacía constitucional es susceptible de ser entendida con un doble enfoque: formal y material. GARCÍA PELAYO, Manuel (1999), *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 101-102. DE OTTO, Ignacio (2001), *Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*. 8ª reimpresión. Barcelona: Edit. Ariel, S.A. pp. 88-89. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: STC 16/1982: "La Constitución es la norma superior del ordenamiento a la que están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos". Tomado www.tribunalconstitucional.es

jurídicos inferiores, sino que se configura como una norma a aplicar por todos los operadores jurídicos³. Existe, pues, una atribución a las normas constitucionales de eficacia directa, lo que no es más que una expresión de su posición jerárquica⁴.

Expresa GOMES CANOTILHO⁵ que una de las principales funciones de la Constitución es la función garantista, de los derechos y libertades. Agrega que con la constitucionalización de los derechos y libertades se sustrae a la libre disponibilidad del Estado. La supremacía de la Constitución vincula a los órganos del poder público y a sus titulares, estableciendo una verdadera limitación al ejercicio del poder.

Argumenta HABERLE⁶ que "la Constitución tutela determinados bienes de la vida de los individuos y de la colectividad". Se puede expresar que no sólo existen bienes de la vida referidos, exclusivamente, como lo concibió la ideología liberal, a los individuos, sino que también debe protegerse la dimensión social de la persona humana. Esa tutela no es más que una protección superior, si se quiere, especial o privilegiada, que limita la acción del poder. Agrega HABERLE que "Los derechos fundamentales tienen el rango de bienes jurídicos fundamentales". Esa expresión de *fundamentales* le da una connotación distinta acerca de los otros derechos. El fin de los derechos fundamentales es el de garantizar un proceso de vida inspirado en la dignidad de la persona humana que requiere libertad e igualdad para su realización. Indudablemente, que esa superioridad no significa absolutidad. Debe mirarse que tales derechos, por la propia naturaleza del hombre -dimensión individual y social-, tienen una función individual y social. Por otra parte, los derechos fundamentales tienen una doble carácter con relación al binomio Individuo-Estado, pues, el primero, asigna un disfrute personal, son inherentes al individuo; en el segundo, obliga al Estado a mantener una calidad de disfrute, surgiendo así un carácter institucional, pues, el Estado debe garantizar ese ejercicio individual y social.

El carácter superior e institucional de los derechos fundamentales genera diversas consecuencias para el poder público. En primer lugar, obliga al respeto de los mismos, así se consagra en los artículos 9, 10 y capítulo segundo de la Constitución española y, en la Constitución venezolana en los artículos 2, 7, 19, 22, 23, 25 –este último consagra la nulidad de los actos del poder público que menoscaben los derechos constitucionalmente consagrados-, y 29 que obliga al

3 BASTIDA, Francisco J., y REQUEJO Juan Luis (1999), *Cuestionario comentado de Derecho Constitucional (El sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional)*. 2ª. Edición. España: Edit, Ariel-Derecho, p. 73. (2001), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho. Madrid: Edit. Civitas. Tomo I, pp. 231-239. Sostiene que "la Constitución no es en rigor una norma, sino más bien un conjunto de ellas".

4 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Véase también STC 75/1982. "...produce una vinculación inmediata –al menos en un nivel esencial o mínimo- incluso cuando no haya tenido lugar desarrollo legislativo alguno de sus preceptos, pues la dilación en el cumplimiento de la obligación que la Constitución impone al legislador no puede lesionar el derecho reconocido en ella".

5 GOMES CANOTILHO, J. GOMES CANOTILHO, José Joaquim (2003), *Teoría de la Constitución*. Madrid: Edit. Dykinson, p. 106

6 HABERLE, Peter (2000), "Teoría de la constitución como ciencia cultural". Tr. Emilio Mikunda. Madrid: Edit. Tecnos, p. 34.

Estado a investigar y castigar los delitos contra los derechos humanos que cometan las autoridades; en segundo lugar, obliga a los poderes públicos a generar las condiciones para que sean efectivos los derechos fundamentales –cfr. Artículo 9.1 Constitución española y 19 Constitución venezolana-; en tercer lugar, limita al poder público, así por ejemplo, el legislador no podrá producir leyes que los menos menoscaben o, el judicial, tiene que producir sentencias sin lesionar estos derechos⁷.

Entonces, discurrir acerca de la defensa de la Constitución, es en última instancia defender el orden social y político establecido, los principios y valores que una comunidad acepta, los derechos y libertades que esa comunidad ha conquistado y consagrado como inviolables y su reconocimiento como fuente de todo poder⁸. Entonces, la defensa constitucional es la defensa de la sociedad misma, del orden que ha convenido en consenso social, de los derechos fundamentales y sus libertades.

La defensa jurídica –extraordinaria- se realiza en el marco de la normatividad constitucional, pues, la constitución es una norma jurídica que debe ser aplicada por parte de los poderes públicos, ella es auténtico derecho constituido en el ordenamiento jurídico y que obliga a su aplicación por parte de los poderes públicos, incluido el poder legislativo⁹. Como ya se expresó, tanto en la

7 ORZA LINARES, Ramón María (2003), *Fundamentos de la democracia constitucional: Los valores superiores del ordenamiento jurídico*. Granada: Edit. COMARES y Facultad de Derecho de la Universidad de Granada. Colección Estudios Jurídicos, p. 40. Consideramos importante agregar doctrina española sobre estos aspectos, pues precisan con mucha claridad los criterios que deben tomarse en consideración en la hipótesis de contradicción con los derechos fundamentales. Se ha tomado de Orza Linares. "Asimismo, para Lucas Verdú, las limitaciones de los derechos y libertades públicas han de armonizar con los postulados del Estado de Derecho, por lo que, consecuentemente: a) Todo límite de las libertades públicas que precisen y no rebasen las prescripciones constitucionales y las legales congruentes con la Constitución. b) Ninguna limitación de una libertad afectará a su esencia. c) Las limitaciones han de concebirse en función de la primacía del bien común y el respeto a las libertades de los otros ciudadanos. d) Los controles jurisdiccionales (constitucionales y ordinarios) están abiertos a todos los ciudadanos para recurrir ante eventuales abusos". De igual forma hemos tomado esta sentencia. "STC 25-1981, de 14 de Julio. Citando a Garronera Morales (El Estado español como Estado social y democrático de Derecho), quien señala que el principio de la dignidad humana y el respeto a su libre desarrollo, connaturales al Estado de Derecho, permiten una argumentación de los tribunales basada en los cuatro principios siguientes: a) Principio de tutela del "contenido esencial" de los derechos, dicha sentencia clarifica el concepto, indicando que dos vías pueden ser utilizadas –incluso con carácter complementario- para determinar que nos encontramos ante la lesión del "contenido esencial" de un derecho: la vía del "tipo abstracto" (se presume que existe un tipo conceptual de cada derecho y que se lesiona su contenido esencial cuando el legislador no se ajusta fundamentalmente al mismo) y la vía de la lesión en los "intereses jurídicamente protegidos" (se entiende que hay lesión cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. b) Principio de la eficacia inmediata. c) Principio de la interpretación más favorable y d) Principio de eficacia frente a terceros o frente a particulares, según el cual tales derechos no deben entenderse sólo frente al estado, sino también frente a particulares, y en el seno de todo tipo de relaciones..." p. 262-263.

8 GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo (1994), "La justicia constitucional en Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, ob. cit., p. 49, dice: "La Constitución, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella construidos; por otra establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de las libertades y derechos fundamentales...". Sostiene que son normas jurídicas efectivas y que sustentan la validez a todo el orden jurídico.

9 LÓPEZ GUERRA, Luis y ESPÍN, Eduardo et alia (2002), *Derecho Constitucional*. 2 Volúmenes. Valencia: Edit. Tirant Lo Blanch. Valencia, Vol. I. p. 41.

constitución española como venezolana se consagra su carácter normativo, así: En la Constitución española en el artículo 9.1 dispone: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" y en la Constitución venezolana en el artículo 7 se pauta: "La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a la Constitución". En la misma Constitución se establecen las garantías de su cumplimiento y de su regularidad. Escribió KELSEN¹⁰ que "garantías de la Constitución significa, garantías de la regularidad de las reglas inmediatamente subordinadas a la Constitución, es decir, esencialmente, garantías de la constitucionalidad de las leyes". Pero es posible que por actos de los poderes públicos se produzcan lesiones a derechos individuales consagrados en la Constitución, existiendo de hecho un desconocimiento de los mandatos constitucionales o del contenido de sus normas. En el Estado social constitucional-democrático los poderes públicos tienen que actuar conforme a la previsión constitucional y aplicar los mandatos constitucionales en forma rigurosa en el acatamiento al orden jurídico establecido. Puede entenderse, entonces, que las garantías de la constitución son medios jurídicos de defensa de la Constitución contra leyes o actos de los poderes públicos que sean inconstitucionales, pero que, indudablemente, es una defensa del orden constitucional y que se ejercitan o son procedentes para controlar la constitucionalidad cuando se emitan leyes o actos contrarios a la Constitución o lesionen derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

La defensa jurídica de la Constitución en el régimen constitucional español está encomendada al Tribunal Constitucional, el cual no forma parte de la Administración de Justicia ordinaria. Dentro de los órganos constitucionales cumple una función de control de constitucionalidad mediante métodos jurisdiccionales¹¹. En España, se asumió el modelo de control concentrado¹². Los autores¹³, en el análisis de competencias del Tribunal Constitucional español

¹⁰ KELSEN, H. *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. En "La garantía jurisdiccional de la constitución". p. 112.

¹¹ *Ibidem*, p. 129. escribió: "Es a un órgano diferente del Parlamento, independiente de él, y por consiguiente también de cualquier otra autoridad estatal, a quien hay que encomendar la anulación de sus actos inconstitucionales: es decir, a una jurisdicción o tribunal constitucional. GARCÍA PELAYO, M. El "Status" del Tribunal Constitucional. Madrid: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Vol I. N° 1, 1981, p. 11. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas". Madrid: *Revista Española de Derecho Constitucional* (REDC). Vol I. N° 1, 1981, p. 46 y ss. RUBIO LLORENTE, Francisco. "Seis tesis sobre la Jurisdicción Constitucional en Europa". Madrid: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 12, N° 35, 1992. pp. 12 y ss.

¹² GARCÍA de ENTERRÍA, E. (1994), "La justicia constitucional en Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, *ob. cit.* pp. 133-134. "Esta postura de adoptar pura y simplemente el modelo kelseniano es representada por dos grandes juristas en estos países, por PIETRO CALAMANDREI EN Italia..., y por HANS NAWIASKY, un discípulo directo de KELSEN, que hace la misma propuesta en Alemania. Sin embargo, una y otra propuesta son rechazadas. No se acoge el modelo kelseniano del legislador negativo, sino el americano de jurisdicción, el Tribunal Constitucional como verdadera jurisdicción, aunque en la fórmula estructural de la jurisdicción concentrada".

¹³ Cfr. LÓPEZ GUERRA, Luis y ESPÍN, Eduardo et alia (2002), *Derecho Constitucional*, *ob. cit.* Vol. I. p. 251. GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo (1994), "La justicia constitucional en

—artículos 161 C.E. y 2 LOTC-, expresan que pueden agruparse en cuatro bloques, así: 1) recursos sobre la constitucionalidad de las leyes —conforme al sistema de fuentes -, 2) los recursos de amparo como protección de los derechos fundamentales, 3) los recursos de conflictos constitucionales sobre competencias y 4) el control previo de constitucionalidad sobre los tratados internacionales.

En el sistema constitucional venezolano la defensa jurídica de la Constitución se encomienda a la Sala Constitucional -artículo 334, aparte 3º CRBV-modelo concentrado- del Tribunal Supremo de Justicia y a todos los tribunales en el ámbito de sus competencias acorde al artículo 334 *ejusdem* modelo difuso-. Se advierte que se asume el modelo mixto de control de constitucionalidad: concentrado y difuso¹⁴. En cuanto a las competencias de la Sala Constitucional —artículo 336 *ejusdem*- pueden ser agrupadas en los mismos cuatro órdenes señalados al Tribunal Constitucional español, haciendo la salvedad que en cuanto al recurso de amparo tienen facultad los tribunales ordinarios —artículo 7 Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales-¹⁵, y en otros casos la Sala Constitucional —artículo 8 *ejusdem*-. Habrá que agregar el bloque relativo al conflicto de prevalencia entre leyes —artículo 336 ordinal 8º-¹⁶. No obstante, los tribunales ordinarios en ejercicio del control difuso podrán inaplicar leyes o determinar la prevalencia en situaciones de conflicto de disposiciones legales en el caso concreto. Debemos anotar que acorde a lo dispuesto en el numeral 10º del artículo 336 citado, la Sala Constitucional sirve de articulación entre el control difuso y el control concentrado, puesto que puede revisar las sentencias de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República¹⁷.

En Venezuela, como hemos señalado existe el método mixto. El artículo 336 atribuye a la Sala Constitucional la potestad de declarar la nulidad, total o parcial, de las leyes o actos con fuerza de ley -nacionales, estatales y municipales- y los actos en ejecución directa e inmediata de la constitución, dictados por cualquier órgano del poder público, cuando colidan con la Constitución. En el artículo 334 —apartes primero y segundo-constitucional permite a los jueces, al decidir el

Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, ob. cit. Pp. 48-63. ÁLVAREZ CONDE, Enrique (2000), *Curso de Derecho Constitucional*. 3ª Edic. Madrid: Editorial TECNOS. Vol. II, p. 302 y ss.

¹⁴ CANOVA GONZÁLEZ, Antonio (2000), "La futura justicia constitucional en Venezuela (en contra de la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 y a favor del anteproyecto de Ley aprobado por la Corte Suprema de Justicia)". *Revista de Derecho Constitucional*. N° 2 Enero/ Junio 2000. Edit. Sherwood, Caracas. p. 141. dice este autor que "El sistema venezolano realmente es, como el iberoamericano en general, a pesar de su espontaneidad, un tipo especial, que inmerece ser tratado como una simple fusión, un poco desordenada, de otros dos".

¹⁵ Esta ley se promulgó en el marco de la Constitución de 1961 y no se ha actualizado con la Constitución de 1999. En sentencias de la Sala Constitucional se ha venido interpretando que debe concentrarse en ella la competencia para conocer de amparos autónomos, que antes estaban repartidos entre las distintas Salas de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁶ Debe agregarse que en Venezuela también existe el control previo, el cual se da en dos situaciones: a) Control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales (art. 336 ord. 5º), y b) Control preventivo de la constitucionalidad de las leyes por reparo presidencial (art. 214).

¹⁷ BREWER CARÍAS, A. (2000), *La constitución de 1999*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Editorial Arte, pp. 228-230. CASAL H., Jesús M. (2004), *Constitución y Justicia Constitucional*. Caracas: UCAB, pp. 84-88

caso concreto, declarar la inaplicabilidad de la ley u otra norma jurídica, cuando estimen que se oponen a la constitución. Norma que se compagina con normas procesales, por ejemplo, con el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, 19 del Código Orgánico Procesal Penal y de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Puede observarse, que la Sala Constitucional, sólo tiene el monopolio de la anulación y de la interpretación vinculante con efectos *erga omnes*¹⁸.

Véase que el control de constitucionalidad de las leyes, en Venezuela, no puede identificarse en particular con el método concentrado o difuso, sino que, realmente, está acomodado por la mezcla de ambos, estableciéndose como un método combinado o mixto propiamente dicho¹⁹. En Venezuela, puede plantearse,

18 CASAL, Jesús M. (2000), *Constitución y Justicia Constitucional*, ob. cit. p. 84.

19 CASACIÓN. En varias sentencias la Corte Suprema de Justicia, Por ejemplo, dijo en 1953 (sent. 19-6-53): "no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los jueces en general, cualquiera que sea su grado y por infima que sea su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar, en consecuencia, las normas de ésta prevalecientemente a las leyes ordinarias... Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido...". Hoy día ha recogido con mayor precisión el Tribunal Supremo de Justicia el sistema combinado.

JURISPRUDENCIA. TSJ. SALA CONSTITUCIONAL, Sentencia N° 1353, de fecha 04 de julio de 2006, expediente N° 06-0482, Magistrado ponente Francisco Antonio Carrasquero López, caso Wendy Coromoto Galvis Ramos: "En tal sentido, respecto a las decisiones judiciales mediante las cuales se decreta la desaplicación de alguna norma, con base en el control difuso establecido en el artículo 334 de , en sentencia n° 3.126 del 15 de diciembre de 2004, estableció lo siguiente: "... fue clara sobre el particular: los fallos de desaplicación de normas, que sean definitivamente firmes, son revisables a través del mecanismo extraordinario que prevé el número 10 del artículo 336 de , caso en el que la discrecionalidad de que goza para aceptar la solicitud no es la misma que la existente en el supuesto de los fallos definitivamente firmes de amparo. Precisamente la relevancia del análisis de los fallos por los que se ejerció el control difuso, y que obliga a efectuar distingos respecto de los fallos de amparo, obliga a los jueces desaplicantes a remitir la decisión a , a fin de que no haya caso que escape al control que ésta debe efectuar. La Sala reitera que la razón que lo justifica es la necesidad de lograr 'mayor eficacia de la conexión entre el control concentrado, que corresponde a esta Sala, y el control difuso, que corresponde a todos los jueces de ', pues de esa manera se obtendrá 'una mayor protección del texto constitucional y se evitará la aplicación general de normas inconstitucionales o la desaplicación de normas ajustadas a en claro perjuicio para la seguridad jurídica y el orden público constitucional'...omissis... Esta Sala sólo conoce, por mandato constitucional y legal, de la revisión de fallos definitivamente firmes. Cualquier fallo en el que efectivamente se haya ejercido el control difuso, remitido sin la firmeza requerida escapa de la revisión de , pues es objeto de los recursos a que haya lugar ante los órganos jurisdiccionales que corresponda. Para la determinación de la firmeza del fallo, ordena, a partir de la fecha de publicación del presente fallo, que la remisión la efectúe, con la mención debida a ese carácter, el órgano judicial que quede encargado del archivo del expediente de manera definitiva, único que puede dar fe de que ya contra la decisión no procede recurso alguno; bien porque ya fueron ejercidos los existentes o precluyeron los lapsos para ello. En otros términos, el control de esta Sala se realizará respecto de aquellos fallos en los que efectivamente se haga un pronunciamiento definitivamente firme sobre la desaplicación de una norma por control difuso, independientemente de que el juez de alzada confirme o no el fallo que sobre esta materia dicte el tribunal de la primera instancia". De conformidad con la doctrina parcialmente transcrita, se encuentra perfectamente obligada a revisar aquellas decisiones mediante las cuales se ejerza el control difuso de la constitucionalidad, no obstante, ello se encuentra supeditado a que los mismos tengan carácter definitivamente firme, razón por la cual, en plena armonía con lo expuesto, se ordena a de Juicio del Tribunal de Protección del Niño y del Adolescente de del Estado Monagas, que informe dentro del lapso de veinticuatro (24) horas siguientes a su notificación, si las partes fueron notificadas del fallo sometido a la presente revisión y, en caso afirmativo, remita a esta Sala copia certificada de dichas notificaciones. Asimismo, deberá informar si contra dicho fallo se ejerció el recurso ordinario de apelación, en cuyo caso deberá remitir copia certificada del acto decisorio que, a la fecha, ya debió haber expedido la alzada competente, de ser el caso, so pena de la sanción

entonces, incidentalmente, la excepción de inconstitucionalidad en el caso concreto. Debo advertir que el sistema venezolano carece de la llamada "cuestión de inconstitucionalidad" que contiene el sistema español, típico de los sistemas europeos de justicia constitucional. Por ello, no existe norma que lo establezca, como en el ordenamiento español en su artículo 163 constitucional y artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), pero por el control difuso, admitido en la legislación venezolana, podrá alegarse la cuestión de inconstitucionalidad como excepción de inconstitucionalidad. Así tenemos que la cuestión de inconstitucionalidad, tanto en España como en Venezuela- con la salvedad que indicamos-, es una forma de la defensa jurídica de la Constitución, bien para hacer valer su supremacía, bien para garantizar el contenido de la misma, la cual no sólo tiene por objeto regular orgánicamente el funcionamiento de los órganos estatales sino establecer los derechos fundamentales de los ciudadanos²⁰.

II. La cuestión de inconstitucionalidad: definición y naturaleza jurídica

Precisar la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, estatuida en el ordenamiento español, no deja de ser complejo. Observamos que la doctrina ha discurrido en diversas opciones, expresándose incluso opiniones contrapuestas²¹. Puede ser abordada desde diversos ángulos. Si lo vemos desde el punto de vista sustancial-objetiva, indudablemente, es un mecanismo de defensa jurídica de la Constitución. En el momento que exista o vaya a ser aplicada una norma con rango de ley o de un acto en ejecución directa e inmediata de la constitución, que sea contraria a la constitución, hay una cuestión de inconstitucionalidad. Es decir, la cuestión de inconstitucionalidad expresa que hay una situación contraria a la Constitución y debe resolverse jurídicamente. Por ello, podría afirmarse que hay cuestión de inconstitucionalidad, cuando se plantea como *objeto del petitum*²², en un proceso, bien como principal o incidental, el pronunciamiento del órgano jurisdiccional sobre la constitucionalidad o no de una norma con rango de ley o de un acto en ejecución directa e inmediata de la constitución. Si

prevista en el artículo 23.2 de del Tribunal Supremo de Justicia. La SALA CONSTITUCIONAL ha ratificado estos criterios en Sentencia N° 2002, de fecha 26 de octubre de 2007, expediente N° 05-0295, Magistrada ponente Luisa Estella Morales Lamuño, caso Yhunnior Javier González. Sentencia N° 289, de fecha 20 de marzo de 2009, expediente N° 08-1585, Magistrado ponente Marcos Tulio Dugarte Padrón, caso Jesús Ernesto Lizano Sánchez.

20 BREWER CARIAS, A. (1997), *Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso Administrativo*. San Cristóbal: Edita Universidad Católica del Táchira (UCAT), p. 83.

21 CORZO SOSA, Edgar (1998), *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 20 Aniversario Constitución española. p. 211. LÓPEZ ULLA, Juan Manuel. *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*. pp. 57-62.

22 Sobre este aspecto no es pacífica la doctrina. Algunos sostienen que en el planteamiento de la cuestión no se contiene un *petitum*, por ejemplo así opina LÓPEZ ULLA, J. M. (2000), *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*, ob. cit. p. 61. En sentido contrario argumenta PÉREZ GORDO. A. Prejudicialidad penal y constitucional en el proceso civil. p. 128. Nos, la toma en el sentido de GUASP. J. *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, pp. 236. "La pretensión procesal es una declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a persona determinada y distinta del autor de la declaración". Se reclama una cierta *actuación del órgano jurisdiccional* que el pretendiente especifica -motivación en el caso del planteamiento de inconstitucionalidad. la pretensión es un acto, no un derecho: algo que se hace, pero que no se tiene.

lo vemos *desde el punto de vista normativo instrumental*, en la legislación española, es un instrumento de "control concreto" de la constitucionalidad de las leyes a la disposición de los órganos judiciales -artículo 163 C.E. y 35 LOTC-; en la legislación venezolana, asimilándola a la que se plantea en el control difuso, desde esta óptica coincide, pero debe indicarse que no está sólo a disposición de los órganos judiciales sino también para las partes. *Desde el punto de vista procesal*, en el ordenamiento español, es un instrumento de control concreto que no tiene el carácter de acción²³, de oportunidad incidental y prejudicial-devolutivo. Es de observar que el carácter devolutivo es propio de los medios de impugnación. En el sistema venezolano, *para las partes* tiene el carácter de excepción, entendiéndola como el derecho a la defensa, en un proceso, sobre una cuestión que afecta sus intereses y reclamar a la jurisdicción un pronunciamiento y de oportunidad incidental; *para el juez* es la obligación de aplicar la Constitución. En Venezuela el planteamiento de inconstitucionalidad en proceso concreto no tiene el carácter de devolutivo, puesto que el juez que conoce es quien debe decidir sobre la cuestión planteada, no hay envío del asunto, a juez distinto y superior.

Sostenemos que la cuestión de inconstitucionalidad es una garantía de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales que ella consagra, que se efectiviza en el proceso. La supremacía constitucional implica que los jueces están en la obligación de respetarla, teniendo el poder de aplicarla. Por supuesto, están sometidos, también, al principio de legalidad. Pero si albergan dudas acerca de la inconstitucionalidad de una ley, para aplicarla en el caso concreto, en el caso español deberán plantear la duda ante el Tribunal Constitucional. Esta garantía se ejerce en el proceso. Sólo puede ser cumplida *incidenter tantum*, es decir, en el curso de un proceso concreto del cual el juez esté conociendo. En el desarrollo del proceso se produce una "anomalía o crisis procesal", puesto que hay una "desviación en el desenvolvimiento normal del proceso"²⁴, debido a que uno de los elementos, supuestamente, es irregular; puede ser referido al objeto de la actividad procesal. Esto implica que hay una tutela jurisdiccional de la Constitución y del derecho a la supremacía en el proceso jurisdiccional²⁵. ¿Sólo de la Constitución?²⁶ O más bien, protegiéndola

23 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. STC. 1771981, de 1 de Junio. En sentido contrario opina APARICIO PÉREZ, Miguel A. "La aplicación de la Constitución por los jueces y la determinación del objeto del amparo constitucional". Madrid: RCEC N° 3, 1989, p. 63. Este autor expresa que el órgano judicial a quo ejerce objetivamente un derecho de acción, entendiendo por acción la capacidad de provocar la actividad jurisdiccional. Por otra parte, CAPELLETTI, M. Argumenta que es una acción pero distinta a la ordinaria, con ella no se pretende satisfacer un interés particular, sino la tutela del ordenamiento.

24 GUASP D., J. y ARAGONESES, P. (2002), *Derecho Procesal Civil*. Navarra: Editorial Thomson-Civitas, tomo I, p. 478.

25 CASCAJO CASTRO, José Luis (1975), "La jurisdicción Constitucional de la Libertad". Madrid: REDP N° 199, Enero-febrero, p. 160-161. "La tutela del derecho objetivo expresado en la Constitución que supone el control de constitucionalidad de las leyes o la resolución de conflictos de atribuciones ha constituido el núcleo originario de competencias de la jurisdicción constitucional, siendo muchos más reciente el uso de esta institución para la defensa de los derechos fundamentales, es decir, para la tutela de situaciones jurídicas consagradas en la Constitución. Cfr. MARÍN PAGEO, Encarnación (1990), *La cuestión de inconstitucionalidad en el proceso civil*. Madrid: Editorial Civitas, p.71.

26 Si es así, estaríamos en el campo del abstraccionismo más absoluto, pues, solo defenderíamos la idea –visión Hegeliana- y no la realidad de la cual brota la idea. Así se crearía una ficción jurídica

como norma suprema frente a las demás fuentes de derecho, y a los bienes jurídicos que consagra y manda proteger. En este sentido, indudablemente, que la cuestión de inconstitucionalidad es una garantía constitucional²⁷ que se ejerce jurisdiccionalmente²⁸. Tendremos así, que es una garantía constitucional, consistente en un instrumento procesal²⁹, que tiene como fin la de efectivizar el respeto a la jerarquía normativa de la Constitución y el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales que ella establece. De esto se desprenden relevantes consecuencias procesales³⁰. La oportunidad incidental de la cuestión exige un *tratamiento procesal específico*³¹, especialmente una resolución previa del juez, dado que la cuestión anómala debe influir decisivamente en el pronunciamiento de fondo sobre el caso. Este es un aspecto de mucha importancia, porque toda la doctrina procesal admite que esa influencia en la sentencia de mérito obliga a que se garanticen los derechos procesales de las partes

En primer lugar, hay órganos que tienen esa tarea, bien sea en forma incidental sin pronunciamiento –cuestión muy relativa, pues el juez *a quo* debe fundamentar

de "soberano-abstracto", que en la práctica se confundiría con el estado mismo, cayendo en el más puro positivismo filosófico y jurídico. Esto entraña un desconocimiento de la voluntad popular, porque se acomoda sobre ella un objeto creado por ella que la somete y le quita su esencia: la soberanía. En este sentido, pienso que una posición así es en esencia antidemocrática. Ya llamó la atención el profesor José Luis CASCAJO CASTRO, en su escrito "La jurisdicción constitucional de la libertad", p. 161, comentando el coloquio de HEIDELBERG sobre la jurisdicción constitucional, citó una frase del coloquiante que decía: "Es jurisdicción constitucional todo procedimiento jurisdiccional que tiene como fin directa garantizar la observancia de la Constitución". Y agregó Cascajo Castro, "tampoco se puede pasar por alto que en la jurisdicción constitucional, entendida desde la perspectiva objetiva, también se da una tutela *-lato sensu-* indirecta de las situaciones jurídicas subjetivas del particular. Sin embargo, es la jurisdicción constitucional de la libertad el medio cabal de control jurisdiccional para tutelar cumplidamente la superioridad de algunos derechos fundamentales y su inderogabilidad".

27 FIX-ZAMUDIO, Héctor (2003), "Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional". Obra Colectiva Derecho Procesal Constitucional. México: Editorial Porrúa, Tomo I. p. 269. Toma como garantía constitucional a todos los instrumentos de tutela, superando la concepción tradicional generada por la Revolución Francesa que las garantías constitucionales eran equivalentes a los derechos individuales.

28 FIGUERUELO B., Ángela (1990), *El derecho a la tutela judicial efectiva*. Madrid: Edit. Tecnos, p. 20. Expone: "...en nuestra Constitución, se han reconocido, junto a las modalidades clásicas de protección de los derechos, un conjunto de garantías eminentemente jurisdiccionales y procesales, que han sido elevadas al rango de derecho fundamental, pasando de ser meras garantías de los derechos, a ostentar el carácter de garantías como derechos fundamentales".

29 FIX-ZAMUDIO, H. (2003), "Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional", *ob. cit.* p. 275. Comparto la tesis del citado autor y del tradista citado por él, y que dice: "No existe, en nuestro concepto, duda sobre el encuadramiento de la ciencia del derecho procesal constitucional en el campo del derecho procesal, y por ello estamos de acuerdo con el destacado jurista español Jesús GONZÁLEZ PÉREZ cuando sostiene "que solo empleando la técnica propia del derecho procesal podrán replanearse correctamente, y en consecuencia, resolverse felizmente, los problemas que plantean las normas reguladoras del proceso constitucional".

30 IDEM. Especifican algunos tradadistas del derecho procesal constitucional, que éste "se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones de los mismos". En esto se enmarca la "cuestión de inconstitucionalidad".

31 GUASP D., J. y ARAGONESES, P. (2002), *Derecho Procesal Civil. ob. cit.* tomo I, p. 488.

cuando eleva-, bien sea el órgano decisorio. En segundo lugar, hay procesos que se tramitan ante ellos, por ejemplo, en España, la parte en proceso ordinario puede instar la "cuestión de constitucionalidad" y si es acogida por el juez, éste la planteará ante el Tribunal Constitucional; allí hay un proceso³². Puede hablarse que existe un Derecho Procesal Constitucional que se fundamenta en las instituciones y garantías que la Constitución establece, pero no nace o se organiza de la Constitución, que no significa que se niegue ni prescindir de la existencia de normas procesales en ella³³. Por lo contrario, se afirma que deben tomarse en cuenta, porque informan a las leyes procesales. Nace, realmente, cuando se dictan las normas que regulan los procesos mediante los cuales deben resolverse conflictos de naturaleza constitucional. Puede observarse que la Constitución española en su artículo 165 prevé una ley orgánica que regulará, entre otras cosas, el procedimiento ante el Tribunal Constitucional³⁴ y las condiciones para su ejercicio. Las normas procesales que ella contiene tienen que ser garantes del respeto de la jerarquía normativa y de la protección de los derechos fundamentales de la persona humana. Pero entendemos, que en cumplimiento de esa función de "garantía" debe ser conforme con los valores y principios que reafirma la Constitución. Si se toma como una garantía, es jurídicamente lógico, que las normas que regulen su ejercicio no pueden afectar su esencia, ni prescindir de los principios constitucionalizados que fundamentan el estado constitucional.

La cuestión de inconstitucionalidad no es sólo un mecanismo de defensa de la Constitución, que se erige en garantía constitucional de su supremacía jerárquica y en protección de los derechos fundamentales, expresándose como instrumento procesal incidental y prejudicial³⁵, sino que también es un medio de defensa del ciudadano, de sus derechos, frente a las agresiones del poder público mediante normas. Se puede apreciar un doble carácter de la cuestión.

Ese doble carácter se despliega así: *uno sustancial*, que se refiere a la supremacía de la Constitución, pues si ésta es la ley suprema de un Estado-Nación y, por lo tanto, prevalece ante todas las demás leyes, entonces un acto del Estado que la contradiga no puede constituir una norma efectiva, se trata de garantizar la primacía de la Constitución, privando de efecto a aquellas normas con fuerza de ley que la contravengan; pero, también, tiene una finalidad, en última instancia, proteger la soberanía popular³⁶ y los derechos fundamentales

³² Proceso, que si bien tiene cierto parecido con los procesos civiles y penales, no menos cierto es que tiene grandes diferencias, en especial en el aspecto protector y en el objeto del mismo.

³³ Cfr. RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Elvito. "Derecho Procesal Constitucional". Obra Colectiva Derecho Procesal Constitucional, *ob. cit.* Tomo I. p. 490.

³⁴ En la Constitución venezolana de 1999 también se remite, conforme al artículo 262 constitucional, las competencias y procedimientos de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia, a una Ley Orgánica.

³⁵ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo (1994), "La justicia constitucional en Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, *ob. cit.* p. 49. La califica como cuestión incidental previa (que ha de resolver el T.C.) a la aplicación de la ley en la resolución de un proceso de cualquier contenido abierto ante cualquier Tribunal.

³⁶ ZAGREBLESKY, Gustavo. "La Constitución y sus normas". En *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. p. 67. Este autor afirma que "la Constitución como fuente del derecho es el acto producido por el Poder Constituyente". Entendemos este poder constituyente como emanado del pueblo en ejercicio de su soberanía y que decide en un momento histórico una forma de

de ese pueblo soberano³⁷. Debe entenderse que partimos del supuesto que la Constitución es manifestación de la voluntad del pueblo- manifestada en el poder constituyente y el referéndum aprobatorio de la Constitución- que debe prevalecer sobre la voluntad de los órganos constituidos, por tanto, el principal derecho constitucional de los ciudadanos, *es el derecho a dicha supremacía*, como escribe BREWER CARÍAS³⁸ "*al respeto de la propia voluntad expresada en la Constitución*". Se asume, entonces, la tesis que es derecho fundamental de los ciudadanos la tutela judicial de la supremacía constitucional³⁹, pues, es una expresión de la soberanía popular y si ésta no se respeta se lesiona esa voluntad popular y pueden ocurrir arbitrariedades e infracciones a los derechos y libertades que la Constitución consagra.

El otro carácter *es procesal*, es un medio de impugnación de oportunidad *incidenter tantum*, de control de la constitucionalidad en *proceso concreto*, y *prejudicial -devolutivo en el caso español*, como indicamos en Venezuela decide el juez ordinario que conoce el caso concreto-. Este aspecto o carácter procesal es complementario, pues es conocido que las denominadas normas sustanciales son jurídicas en la medida que haya cumplimiento espontáneo de sus destinatarios (en este caso los poderes públicos); y no llegarían a ser verdaderas normas jurídicas, en caso inobservancia, de no existir y entrar en funcionamiento las normas procesales. En este sentido, este carácter procesal de la institución de la "cuestión de inconstitucionalidad" complementa su aspecto sustancial -derecho a la supremacía- garante. El derecho sustancial es el objeto que se procesa, mientras que el procesal es la forma o el régimen del instrumento procesador. Ambos, en la cuestión de inconstitucionalidad, tienen una interacción constante, pues para determinarse la "inconstitucionalidad" se requiere un proceso principal en el cual las partes tienen derecho al debido proceso, a la tutela y a la defensa y si en él se va aplicar una ley irregular, debe operar la impugnación⁴⁰ y requerirá de un pronunciamiento jurisdiccional. El aspecto procesal debe

organizarse en estado, estableciendo límites al poder público y definiendo una finalidad política y de actuación del estado.

³⁷ Se está mirando la "cuestión de inconstitucionalidad" desde la teoría constitucional sobre la base del punto de vista objetivo. Cfr. RUBIO LLORENTE, F y ARAGÓN REYES, M. (1981), "La Jurisdicción Constitucional". *La Constitución española de 1978*. 2ª Edic. Estudio sistemático sobre la Constitución española de 1978. Madrid: CEC. Vid. BREWER CARÍAS, A. (1997), *Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso administrativo*, *ob. cit.* tomo VI, p. 107.

³⁸ BREWER CARÍAS, A. (1997), *Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso administrativo*, *ob. cit.* tomo VI, p. 49.

³⁹ CANOVA GONZÁLEZ, Antonio(2000), "La futura justicia constitucional en Venezuela (en contra de la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 y a favor del anteproyecto de Ley aprobado por la Corte Suprema de Justicia)", *ob. cit.* p. 141. Este autor cita conferencia del magistrado de la Sala Constitucional de Costa Rica PIZA ESCALANTE, RODOLFO, quien dice: "...si es válido hablar de un sistema propio en la América Ibérica, pues todos arrancan de una nota común, que es desconocida en otros lares, como es la existencia de un *derecho fundamental autónomo al Derecho a la Constitución*, exigible judicialmente por todos los miembros de la sociedad".

⁴⁰ VESCOVI, E. 1988), *Los recursos Judiciales y los demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Buenos Aires: Editorial Depalma, p. 33. Exponiendo acerca de los medios de impugnación dice: "Se trata de previsiones saneatorias o correctivas y cuando las partes dirigen su actividad en procura de la corrección o eliminación jurisdiccional del posible defecto o injusticia del acto cumplido, hacen valer un poder de impugnación".

amoldarse al objeto mismo que es la tutela de la constitucionalidad, en el sentido de la sustancialidad. Lo que vale decir que surge indefectiblemente como un derecho público subjetivo. Por ello, debe afirmarse que los institutos sustanciales-jurisdiccionales, al ser garantes en definitiva del derecho sustantivo, *deben responder a las exigencias del derecho que pretenden tutelar*⁴¹.

Es definitiva se puede sostener que la *cuestión de inconstitucionalidad*, en el sistema español, o la *excepción de inconstitucionalidad*, en el sistema venezolano, es una garantía constitucional, que en el proceso cumple una función de instrumento procesal para la protección de la jerarquía normativa y los derechos constitucionales que consagra la Constitución. Este instrumento procesal puede considerarse, técnicamente, como un medio impugnatorio⁴², en el sentido amplio, pero por su forma de presentarse, en el proceso ese medio impugnatorio puede revestir la forma de excepción de previo pronunciamiento⁴³.

El artículo 163 de la Constitución española establece la cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos: "*Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos*". Se constituye, en cuanto a la constitucionalidad de las leyes, en un instrumento de control concreto⁴⁴, que acontece en un proceso concreto en el cual hay conflicto de intereses particulares, pero que la aplicación de una norma a ese caso y de la cual dependa el fallo, se considera contraria a la Constitución. Los particulares – partes– aspiran que en su caso concreto le sea aplicada la ley justa, legítima y válida. En el sistema constitucional garantista hay el derecho del particular "a que le aplique una Ley constitucionalmente regular"⁴⁵.

En Venezuela, como se indicó, se tiene el sistema mixto. El sistema venezolano es uno de los más amplios si hace comparación con lo que muestra el derecho

41 CAPELLETTI, M. (1974), *Proceso, Ideologías, sociedad*. Tr. Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Edic. Jurídicas Europa-América (E.J.E.A.) pp. 5. Dice este autor: "... al igual que todo instrumento, también ese derecho y esa técnica deben en verdad, adecuarse, conformarse lo más estrechamente posible, a la naturaleza particular de su objeto y de su fin, o sea, a la naturaleza particular del derecho sustancial, y a la finalidad de tutelar los institutos de ese derecho".

42 FIGUERUELO B., Ángela (1990), El derecho a la tutela judicial efectiva, *ob. cit.* p. 80. Escribe: "...el artículo 24.1 de la Constitución garantiza a todos la tutela efectiva mediante el acceso al proceso y a los recursos previstos en la ley..."

43 CARNELUTTI, Francisco (1993) *Sistema de Derecho Procesal Civil*. Reimpresión. Buenos Aires: Edit. UTEHA, tomo II. p. 14. Dice. "la diversidad consiste en que la excepción desplaza, y la defensa no, la contienda del campo en que se contiene la razón de la pretensión, o sea de las normas y de los hechos en que se funda la pretensión". Podemos sostener que es una forma de contraponer a la pretensión una razón que impide o extingue el derecho en que ella se funda.

44 GARCÍA DE ENTERRÍA. E. (1994), "La justicia constitucional en Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional ob. cit.* p. 50. escribe referente al recurso indirecto de la cuestión de inconstitucionalidad: "aquí estamos ya ante un *control concreto* de normas, quiere decirse producido en el seno de un litigio o proceso real y verdadero..." MEDINA GUERRERO, Manuel. *De la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o tribunales*. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2001. p. 512.

45 URIAS MARTÍNEZ, Joaquín O. (1996), *La cuestión interna de inconstitucionalidad en el derecho español*. Madrid: Edit. MacgrawHill. p. 9.

comparado, pues, recoge la enorme experiencia del constitucionalismo moderno; en él se hace una mezcla del método de control difuso -artículo 334 constitucional- y del método de control concentrado -artículos 334 y 336 constitucionales-, lo cual de alguna forma demuestra que hay compatibilidad entre el modelo continental-europeo y norteamericano de control de la constitucionalidad. En el sistema venezolano corresponde a todos los órganos judiciales la facultad de controlar las leyes inconstitucionales en los litigios concretos bajo su conocimiento, facultad que no se da en el sistema español, pues, allí no hay desaplicación; pero tiene el monopolio de la declaratoria de inconstitucionalidad la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En el sistema mixto de control de constitucionalidad venezolano no existe la figura española –continental europea- de "cuestión de inconstitucionalidad". Es conveniente advertir que en el lenguaje jurídico venezolano la cuestión de inconstitucionalidad es el objeto de la impugnación por inconstitucionalidad; esto es, cuando se estima que una norma o un acto estatal es contrario a la Constitución hay una cuestión de inconstitucionalidad y podría ser planteada, bien en control difuso en caso concreto, o bien por vía principal mediante el recurso de inconstitucionalidad⁴⁶. El constituyente de 1999 conservó el sistema mixto o integral de la constitucionalidad⁴⁷.

En el sistema venezolano en puridad no se puede afirmar que el privilegio del rechazo o desconocimiento de las leyes apreciadas inconstitucionales es exclusivo de la Sala Constitucional, pues, el artículo 334 constitucional citado dispone que, todos los jueces de la República están obligados a "asegurar la integridad de la Constitución", y en caso de incompatibilidad entre ésta y una ley u otra norma jurídica, debe dar predominancia a las disposiciones constitucionales. Esto implica que, a diferencia de los sistemas de control de la constitucionalidad denominados "concentrados", todo juez de la República está obligado –no se trata de una facultad, sino de una obligación- a rechazar, mediante su desaplicación al caso concreto de su conocimiento, las leyes que deba aplicar, que estime contrarias a la Constitución. Se advierte que no se trata de la preferencia de aplicación entre la Constitución y la ley, pues, es obvio que por el principio de jerarquía debe aplicarse la Constitución. Se trata de aplicar una ley al caso concreto y si ésta se aprecia inconstitucional, en tal caso es que es procedente la no aplicación.

⁴⁶ En el reciente CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL del PERÚ, Ley N° 28237, publicada el 31-05-2004, en el artículo 75 se define como finalidad del proceso de inconstitucionalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía, sean de carácter directo indirecto, total o parcial. Cfr. GARCÍA BELAUNDE, D., MONROY GÁLVEZ, J. y otros en Comentarios a Código Procesal Constitucional del Perú. p. 155. Procesal Constitucional. En COLOMBIA, la doctrina y jurisprudencia manejan el criterio que el artículo 4 constitucional ampara el derecho a oponer como medio de defensa o excepción la inconstitucionalidad. Cfr. ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos (2004). *La protección constitucional del ciudadano*, Bogotá: Editorial Temis, pp. 427-430.

⁴⁷ Cfr. BREWER CARÍAS, A. (1997), Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso administrativo, *ob. cit.* pp. 81 y ss. Narra el autor que el sistema mixto tiene larga tradición en Venezuela. CASAL H, Jesús M. (2000), *Constitución y Justicia Constitucional*, *ob. cit.* pp. 80-81. HARO, José Vicente. "La jurisdicción constitucional en la Constitución de 1999". El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano. Ponencias IV Congreso de Derecho Constitucional en homenaje a Humberto La Roche. pp. 501 y ss.

El sistema español, típico de los sistemas europeos de justicia constitucional, los jueces que conocen el caso concreto, cuando se presenta el planteamiento de inconstitucionalidad, tienen que elevar ante el Tribunal Constitucional, si consideran justificado o con fundamento la cuestión de inconstitucionalidad⁴⁸. En el ordenamiento venezolano todos los jueces se encuentran facultados para desaplicar las leyes que estimen inconstitucionales y no tienen obligación de plantear ante la Sala Constitucional sus dudas, puesto que ellos deciden la desaplicación en el caso concreto. En Venezuela no existen recursos extraordinarios contra las decisiones de los jueces en las cuales se resuelvan cuestiones de inconstitucionalidad. Las decisiones de los jueces están sujetas a las vías ordinarias de apelación y al recurso de casación -frente a decisiones de segunda instancia o excepcionalmente *per saltum* en los juicios de invalidación- cfr 328 del CPC-, cuando proceda, de acuerdo a las normas establecidas en las leyes procesales⁴⁹. No obstante, sostenemos que esa decisión puede ser objeto de recurso de amparo ante la Sala Constitucional⁵⁰, en caso de estar comprendida en los supuestos establecidos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, e incluso conforme al artículo 336 en su ordinal 10º constitucional se podría efectuar revisión de oficio, actualmente se interpreta bajo potestad discrecional de la Sala Constitucional, sin necesidad de recurso previo. Pero nótese que es sobre sentencias firmes.

Puede observarse que el control difuso, sin un control de un tribunal especial, generará una variedad de criterios judiciales, lo cual envuelve la posibilidad de inseguridad jurídica. No es descabellada la hipótesis que esa facultad-deber de los jueces ordinarios de desaplicar leyes sin un control especial, puede engendrar inseguridad, puesto que es factible que nos encontremos en similares casos concretos una multiplicidad de interpretaciones.

Por último, con relación a estas instituciones que estudiadas de España y Venezuela, debe apreciarse que en el sistema constitucional moderno, dentro del principio de primacía de la Constitución, está la preeminencia de los derechos y garantías constitucionales que obliga a todos los jueces a hacerlos respetar y protegerlos -artículos 9.1, 9.3 y 53 de la C.E. y artículos 7 y 19 CRBV-. En Venezuela se establece constitucionalmente la garantía objetiva de los derechos por ella consagrados al instituir la nulidad de los actos que violen o menoscaben tales derechos -artículo 25 constitucional-. Esta superioridad de los derechos

48 Cfr. CORZO SOSA, Edgar (1998), *La cuestión de inconstitucionalidad*, ob. cit. en el transcurso de su obra realiza comparaciones en la Europa continental sobre la "cuestión de inconstitucionalidad". En el mismo sentido LÓPEZ ULLA, Juan Manuel. (2000), *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*, ob. cit. CASAL H, Jesús M. (2000), *Constitución y Justicia Constitucional*, ob. cit. p. 85.

49 Cfr. RENGEL-ROMBERG, Aristides. *Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano*. 3 tomos. UCAB. Caracas, 1978 p. HENRÍQUEZ LA ROCHE, R. *Comentarios del Código de Procedimiento Civil*. BREWER CARÍAS, A. (1997), *Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso administrativo*, ob. cit. Tomo VI, pp. 126-127. Realice un trabajo, a manera de texto, publicado por la Universidad Católica del Táchira titulado "Recursos Procesales Penales y Civiles".

50 El Ordinal 10º del artículo 336 remite "la revisión" a una ley orgánica, no obstante, dado que concebimos la Constitución como norma y sus disposiciones de aplicación inmediata y directa, consideramos que mientras no exista la ley se deberá intentar "recurso de amparo" ante la Sala Constitucional, por ser ésta la facultada para hacer esa revisión, ser el máximo interprete constitucional y tener la facultad de declarar la nulidad de leyes.

constitucionales, reconocida en el estado constitucional, impone a todos los jueces -poderes públicos- el deber de aplicar preferentemente la Constitución con relación a las leyes y normas que los violen. Negar este principio es nadar contracorriente a los postulados mismos del constitucionalismo actual. Por supuesto, como hemos visto, en la forma europea-continental se resuelve bajo la figura de la "cuestión de inconstitucionalidad" planteada ante el órgano jurisdiccional constitucional –concentrado-; bajo el sistema venezolano, el juez hace el control difuso incidental. Lo que queremos dejar claro es que el ciudadano tiene derecho a esa primacía constitucional y tiene derecho a la garantía de la preponderancia de los derechos y garantías constitucionales.

III. El objeto de la cuestión de inconstitucionalidad

En la terminología procesal se habla como esencia del objeto del proceso, en sentido propio, aquello sobre lo que, en cada proceso, se proyecta la actividad jurisdiccional o procesal: la del juzgador y la de las partes⁵¹. En el proceso jurisdiccional hay una pretensión dialéctica, esto es, pretensiones opuestas. Otros autores expresan que el objeto lo constituyen la pretensión y la resistencia⁵². El proceso civil se inicia con un objeto perfilado, esto es, con una concreta pretensión. Es posible que el demandado no pretenda para sí nada con sustancia material propia, sino simplemente rechaza la pretensión del demandante. Por otra parte, si el demandado opone excepción material, esta no es independiente de la pretensión del demandado, sino dependiente que importa por su relación con la principal. Ahora bien, si el demandado opone una pretensión con sustancia material propia –reconvención-, obviamente, esto se constituye también como objeto principal del proceso. Asumiremos la tesis que el objeto del proceso está constituido por lo que el actor haya planteado tempestivamente y por lo que el demandado promueva, también tempestivamente, con sustancia material propia. En este sentido, los hechos y las pretensiones deducidas en el proceso principal acotarán y delimitarán el ámbito de la incidencia de inconstitucionalidad.

En el proceso concreto lo que se ventila es la pretensión de las partes, lo cual expresa los intereses de ellas. La pretensión puede ser de cualquier carácter, por ejemplo, merodeclarativa o de condena. Lo importante es señalar que hay una pretensión de un particular, que ha acudido a la jurisdicción en ejercicio del derecho de acción para solicitar tutela efectiva judicial⁵³. Si descomponemos la pretensión en sus elementos, podemos percibir que hay dos esenciales: el primero, constituido por el efecto perseguido, es decir, la tutela jurídica reclamada; el segundo, está caracterizado por su fundamento de hecho y derecho, o sea, la

⁵¹ DE LA OLIVA SANTOS, Andrés (2005), *Objeto del proceso y cosa juzgada en el proceso civil*, Navarra: Editorial Aranzadi-Civitas, p.23.

⁵² GUASP, Jaime. *La pretensión procesal*. pp. 44-45. LÓPEZ ULLA, Juan Manuel (2000), *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*. Barcelona/Madrid: Edit. Marcial Pons, p. 58. En sentido distinto opina COUTURE, E. (1978) *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Edic. Depalma. p. RAMÍREZ ARCILA, Carlos. *Derecho Procesal* pp. 311-312.

⁵³ Los autores Hernando DEVIS ECHANDÍA, Francisco CARNELUTTI, Víctor FAIREN GÜILLÉN, en sus obras acerca del derecho procesal, siempre han considerado a la pretensión procesal como el acto o declaración de voluntad del actor en el proceso. Jaime GUASP DELGADO no sólo define que es una solicitud, sino que también es un estado de cosas, un sustento de hecho.

causa petendi: la parte histórica y su conformidad con el derecho en virtud de la norma sustantiva.

Cuando se plantea la cuestión de inconstitucionalidad el objeto, que ha señalado la ley, es precisamente el conflicto que existe entre una disposición constitucional y la norma que se pretende aplicar, lo cual afecta los intereses de alguna de las partes del caso concreto; pero como argumentó FAIREN GÜILLÉN⁵⁴, el problema constitucional aparece como un incidente de otro problema que se halla "*subiudice*", en un proceso ordinario entre particulares. Es un conflicto de intereses, por un lado se invoca la aplicación de una ley o norma, por otra parte, se esgrime la inconstitucionalidad de la ley o norma invocada. No se trata de un conflicto patrimonial, sino de derechos subjetivos; tengo derecho a formular mi pretensión y a fundamentarla en normas o leyes, pero mi contraparte, también, tiene derecho a que se le juzgue y aplique leyes o normas con regularidad constitucional.

El litigio, que se traduce como conflicto intersubjetivo de derechos e intereses, dice el citado FAIREN GÜILLÉN⁵⁵ "incidentalmente en él –y de manera prejudicial- aparece una norma de cuya constitucionalidad duda una de las partes; y en defensa de sus derechos en ese proceso ordinario, *alega tal problema, fundadamente*. Tiene interés jurídico en que su tesis sea admitida a los afectos de tal proceso común. La parte contraria en el mismo, halla que la norma dudosa constitucionalmente le favorece en sus derechos subjetivos o intereses amenazados en ese proceso común, y alega contrapretendiendo su no inconstitucionalidad". Véase que ninguno pretende la pureza del ordenamiento jurídico, sino la salvaguarda de sus intereses y derechos.

No obstante, se observa que la cuestión de inconstitucionalidad, según el legislador y doctrina del Tribunal Constitucional, *aparece* como un conflicto de normas. Pero, queremos subrayar que usamos la palabra "*aparece*", en el sentido filosófico, es decir, que es una manifestación del conflicto, pero que la esencia del conflicto es otra⁵⁶. De esto nos surgen varios problemas. *En primer lugar*, el control que ejercen los jueces ordinarios, tanto en el control concentrado –España- o difuso –Venezuela-, se concreta en una labor de interpretación jurídica que en definitiva trata de establecer la vigencia o validez de una norma a los efectos de su aplicación al caso concreto, pero en última se trata de una interpretación⁵⁷, lo cual supone que se señala como objeto la constitucionalidad de la norma o ley. Es obvio, que dicha norma tiene una hipótesis fáctica

⁵⁴ FAIREN GÜILLÉN, Víctor (1993), Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Editorial Comares, Granada. p. 69. Exponía, también, que "Por lo que estima corresponde promover el incidente a cada una de las partes. La cual, se considera que lo hará porque el triunfo de su tesis –la inconstitucionalidad, y por tanto la nulidad de la norma cuestionada- favorece a sus derechos subjetivos o intereses legítimos *subiudice*".

⁵⁵ *IBÍDEM*, p. 70.

⁵⁶ Nótese que al afirmar que el conflicto es entre la norma constitucional y la norma infraconstitucional, se está separando el predicado de su sujeto, es decir, se separa del principal -caso concreto-, para hacer de él una categoría abstracta que encarna enseguida en una existencia empírica-cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento abstracto-

⁵⁷ CAPELLETTI, M. *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho Comparado*. p. 37. BREWER CARÍAS, A. (1997), Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso administrativo, *ob. cit.* Tomo VI. *ob. cit.* p. 94.

—conducta del sujeto— y consecuencia jurídica, por lo que el planteamiento de inconstitucionalidad puede versar sobre el íntegro de la norma o algunos de esos dos aspectos. *En segundo lugar*, por lo general, el juez ordinario en el caso concreto hace control de constitucionalidad consistente en el análisis o examen de la constitucionalidad de la *aplicación* de una norma a un caso concreto, lo cual supone que el objeto es la constitucionalidad de la aplicación. Afirmamos que nada impide ambos objetos en el control constitucional.

Partiendo de esa apariencia que indicamos *ut supra*, en la determinación del objeto en la cuestión de inconstitucionalidad, conforme a las normas existentes, un primer aspecto, desde el punto de vista procesal, es que debe delimitarse la ley o norma que se impugna, esto, porque es parte del conflicto y que se entiende que su aplicación produce un quebrantamiento de un derecho constitucional. Por eso debe individualizarse la ley o norma, lo cual significa que se fija el objeto de la controversia. Un segundo aspecto, es el contenido inconstitucional que se deriva de la ley o norma, se trata de precisar cual es ese quebrantamiento y afectación que produce en un derecho constitucional. Obviamente, cuales lesiones produce a las partes. No obstante, debemos precisar, que dado que el objeto es la ley, necesariamente, la decisión del Tribunal Constitucional afecta intereses que exceden a los de las partes litigantes⁵⁸. Pero si se trata del control de la constitucionalidad de la aplicación de la ley, pueden darse situaciones contradictorias. Por ejemplo, si la norma se analiza *in abstracto* se podría concluir en la constitucionalidad, pero *en la aplicación*, en caso concreto, podría resultar lesiva a normas constitucionales⁵⁹.

Desde el punto de vista general —abstracto— en el ordenamiento español, conforme al artículo 163 constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los actos normativos objeto de la cuestión de inconstitucionalidad son las "normas con rango de ley". El artículo 27 de la LOTC que se estatuye dentro de las disposiciones generales a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (Título II) y común en principio para el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad⁶⁰, define las normas que podrán ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. El problema fundamental que debe entenderse por *norma o acto con fuerza de ley*. Algunos autores sostienen son todas aquellas que por disposición constitucional tienen fuerza de ley. Allí se incluirán: las leyes orgánicas, leyes ordinarias, la sometidas a referéndum, los decretos legislativos, los decretos leyes, y los actos con fuerza de ley del Estado y las CC. AA. No es pacífica la doctrina en considerar que todos ellos pueden ser objetos de la cuestión de inconstitucionalidad⁶¹. Por ejemplo, los actos con fuerza de ley desde el punto de vista sistemático no pueden ser objeto

58 LAFUENTE BALLÉ, José M^a. (2000), La judicialización de la interpretación constitucional. p. 125.

59 HARO, José Vicente. "El sentido y alcance del control difuso de la constitucionalidad". p. 14. VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. San Cristóbal, 2001. "Los efectos de la norma pueden ser de tal entidad que se produzcan unos efectos inconstitucionales para una determinada categoría de personas, y, con respecto a otra categoría, no resulten inconstitucionales".

60 MARÍN PAGEO, Encarnación. 1990), *La cuestión de inconstitucionalidad en el proceso civil*, *ob. cit.* p. 191.

61 ARAGÓN, Manuel y RUBIO LLORENTE, F. "La jurisdicción constitucional", *ob. cit.* p. 859.

de la cuestión, puesto que no aparecen incluidos en el artículo 35.1 de LOTC; también, dentro de un análisis teleológico parece improbable que pueda dar lugar a una cuestión de inconstitucionalidad, dado que los actos de con fuerza de ley no generan actos de aplicación, en virtud de agotarse al cumplirse. No obstante, nos parece discutible este asunto, en especial cuando se trata de estados de excepción o sitio, por lo que compartimos la idea de algunos doctrinantes españoles que es importante su control de constitucionalidad a través de la cuestión de inconstitucionalidad. Debemos expresar que soslayamos un poco el análisis de este punto, dado que no es el objeto principal de la investigación.

En el ordenamiento jurídico venezolano el artículo 334 constitucional se refiere como objeto de control de constitucionalidad a través del método difuso a "la ley u otra norma jurídica"⁶². La misma norma atribuye la exclusividad a la Sala Constitucional de declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tenga rango de ley. Puede notarse que en el control difuso el objeto está restringido a la "ley u otra norma jurídica". De acuerdo, a la doctrina imperante en Venezuela este control está reservado a todos aquellos que tengan carácter normativo, bien a actos de rango legal o reglamentario⁶³. En el ámbito nacional, estos actos estatales de rango legal son las leyes, los actos parlamentarios sin forma de ley y los actos de gobierno; y en el ámbito estatal y municipal, conforme a la distribución vertical del poder, propio de la organización política federal, los Consejos Legislativos estatales y los Concejos Municipales ejercen el poder normativo en sus respectivos ámbitos, por tanto los actos normativos emanados de estos en ejercicio de sus competencias pueden ser objeto de control de constitucionalidad. En resumen tenemos: las leyes nacionales, las leyes estatales y las ordenanzas municipales, los decretos-ley -se asimilan

62 En la dogmática jurídica las diferencias entre ley y norma son muy sutiles. Cfr. COUTURE, E. (1993), *Vocabulario jurídico*. Buenos Aires: Editorial Depalma, p. 382. Parte de la definición de ley expresando que es "la norma jurídica emana...". Por lo general, se entiende por ley la declaración de voluntad del estado emanada del poder legislativo; mientras que por normas se entiende las reglas de conducta establecida o admitidas por el estado. Se observa con mayor amplitud el concepto norma que el de ley. En España no se admite en el texto constitucional y legal esta distinción, sin embargo la jurisprudencia constitucional ha ido creando esa diferenciación. En Venezuela se ha aceptado esa doctrina europea y se hace la distinción de ley y norma. En Europa, sobre la base de la práctica de los tribunales constitucionales al producir las llamadas sentencias interpretativas, la doctrina académica ha elaborado una distinción así: *ley*, se entiende los enunciados textuales contenidos en los textos legales producidos conforme a las formas previstas en la constitución y, por *norma*, se debe entender el precepto obtenido de los enunciados mediante la interpretación. Cfr. STC 332/93, f.j. 3. Cfr. CORZO S, Edgar (1998), *La cuestión de inconstitucionalidad*, ob. cit. p. 379.

63 JURISPRUDENCIA.TSJ. Sentencia de la Sala Constitucional de 25 de Mayo de 2001. Caso Instituto Autónomo Policía Municipal de Chacao. Sala Político Administrativa de 13 de Agosto de 2002, caso Almacenadora Mercantil C.A. "Si bien los reglamentos emanados de la Administración Pública, no ostentan el rango de ley ni son dictados en ejecución inmediata de la Constitución, por lo que son ajenos al control concentrado de la constitucionalidad ejercido por la Sala Constitucional, tienen carácter normativo". Tomado www.tsj.gov.ve. Nos resulta una duda, que es sí sobre ellos puede ejercerse el control de revisión, por la Sala Constitucional, que está previsto en numeral 10 del artículo 336 CRBV.

al nivel de leyes- y los actos de gobierno con rango de ley en ejecución directa de la Constitución⁶⁴.

Un aspecto que merece la pena reseñar es si la interpretación constitucional de las leyes y la jurisprudencia vinculante pueden ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. En el caso de la interpretación hay que mirarlo bajo dos perspectivas: la interpretación que realizan los tribunales ordinarios y la que realiza el Tribunal Constitucional.

En el sistema español el artículo 5.1 LOPJ ordena que se interprete la ley conforme a la Constitución y a las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de proceso. Sobre esto no hay duda, la Constitución prevalece sobre la ley. Sin embargo, debe recordarse, un poco como tradición de la supremacía parlamentaria y aplicación del principio democrático, el juez debe sumisión también a la ley, está sometido a esa dualidad: Constitución y ley. En este sentido, el juez debe interpretar la ley conforme a la Constitución, de tal manera, que pueda salvar la incompatibilidad aparente de la ley, cuestión que se establece en el artículo 5.3 *ejusdem*. Así vemos que procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional. Los jueces ordinarios tienen que interpretar las leyes y normas conforme a la constitución. En nuestro entender el juez ordinario, en el caso español, plantea la duda de inconstitucionalidad sobre el texto no sobre su duda interpretativa; en el caso venezolano, no está obligado a la consulta y si considera que hay contradicción insalvable con la Constitución desaplica la ley, allí él funciona como intérprete.

El problema más agudo se presenta cuando un juez ordinario considera que la interpretación constitucional del Tribunal Supremo en un caso es contraria a la Constitución o a las resoluciones del Tribunal Constitucional⁶⁵. En esta situación se pueden presentar diversas hipótesis. Por ejemplo, si el Tribunal Supremo ha seguido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el juez ordinario debe respetarla⁶⁶. La problemática real es cuando el juez ordinario considera que el Tribunal Supremo se ha apartado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Aquí, en principio se ha dicho que la interpretación no puede ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, sobre la base que se trataba de una duda interpretativa⁶⁷.

64 LA ROCHE, Humberto (1982), *Derecho Constitucional*, Maracaibo: LUZ. ARISMENDI A, Alfredo (1999), *Manual de Derecho Constitucional Venezolano*, Caracas: UCV, Pp. 566-568. BREWER CARIAS. A. (1997), *Instituciones políticas y constitucionales*. Contencioso administrativo, *ob. cit.* Tomo VI. pp. 161-226.

65 LÓPEZ GUERRA, Luis (2000), "Tribunal constitucional y creación judicial de Derecho". En *Obra colectiva La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*, Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, pp. 360-361. Comenta este autor: "La admisión (forzada por la lógica y por la práctica) de la fuerza vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo no deja de plantear, como es evidente, notables problemas: el primero de ellos, el relativo al alcance de esa vinculación". Nos habla, el autor, de diversas formas de vinculación: vinculación meramente intelectual, vinculación formal rigurosa y vinculación disuasoria.

66 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ATC 312/1992, de 20 de Octubre, sobre CI 2073/1992. Tomado www.tribunalconstitucional.es

67 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. STC 157/1990, de 18 de Octubre, sobre las CCI 732/1987 y 2020/1988. Criterio que se reitera en STC 222/1992, de 11 de Diciembre, resuelve la CI 1797/1990. Cfr. -ya citada- ATC 312/1992, de 20 de Octubre, resuelve sobre CI 2073/1992. Tomado www.tribunalconstitucional.es

En la realidad el Tribunal Constitucional no sólo opera como un legislador negativo y resuelve la inconstitucionalidad y la nulidad de una ley; sino, además, como un legislador positivo en las denominadas sentencias interpretativas por las que declara la constitucionalidad condicionada de un precepto legal, imponiendo o vedando una o varias de sus posibles interpretaciones e, incluso, manipulando el texto de la norma que se enjuicia⁶⁸. Sobre este tema hay diversidad de hipótesis que se pueden plantear, advirtiendo que no es pacífica la doctrina sobre las soluciones que se han presentado. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece diversos supuestos sobre la fuerza vinculante de la doctrina del tribunal Constitucional, fuerza que se proyecta incluso sobre sus propias resoluciones –artículos 38, 39, 40, 13 y 50 1d-. Debemos tener claro que la Constitución distingue dos tipos de efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional: los típicos de la cosa juzgada, y los que, yendo más allá del caso planteado, pudieran llamarse "efectos generales", o, incluso, "efectos normativos". De suerte que la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional, en España, conforme al artículo 1º de la LOTC es el intérprete supremo, lo cual se afianza con el artículo 5.1 de LOPJ, y los efectos de sus decisiones son vinculantes, lo que implica que para alterar una interpretación constitucional deba hacerla el propio Tribunal Constitucional.

En Venezuela, acorde con el artículo 335 constitucional es el máximo intérprete y sus interpretaciones son vinculantes, lo cual se reafirma en los artículos 1 y 5 de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ). El problema radica cuando esas decisiones pierden actualidad y las circunstancias sociales o políticas que le dieron fundamento han cambiado. ¿Pudiera estimarse un recurso de amparo contra ese precedente constitucional que en el momento actual o para una categoría de sujetos o hechos esté sea contrario a la constitución? No es objeto de este trabajo, pero pensamos que si es posible si hay una violación de derechos fundamentales.

En cuanto a la vinculación de otras materias, por ejemplo, en Venezuela la Ley Orgánica Procesal del Trabajo en su artículo 177 dispone que "los jueces de instancia deberán acoger la doctrina de casación establecida en casos análogos...". Sostenemos que en caso que se presente una excepción de inconstitucionalidad y la doctrina es inconstitucional el juez de instancia podrá razonar la inaplicación, en cuya situación de conformidad con el artículo 335 constitucional en correspondencia con el ordinal 10 del artículo 336 *ejusdem*, deberá hacer la revisión la Sala Constitucional.

Otro problema que consideramos, aun cuando someramente, es la problemática en torno a las leyes procesales. Partimos de la tesis que las constituciones española y venezolana constitucionaliza normas procesales y las eleva a categoría de derecho fundamental, como es la tutela efectiva –artículo 24 C.E.- y debido proceso -artículo 49 CRBV-, por tanto, las normas procesales ordinarias, dado el carácter instrumental del derecho procesal –en la constitución venezolana en el artículo 257 se define al proceso como instrumento de realización de la justicia- deben estar de manera absoluta sujeta a la

⁶⁸ LAFUENTE BALLÉ, José M^a. (2000), *La judicialización de la interpretación constitucional*, Madrid: Editorial Colex, p. 125.

Constitución⁶⁹. Cuando una norma procesal infringe la Constitución, no solo vulnera el derecho a la tutela efectiva o debido proceso, sino que también afecta al derecho material que a través del ejercicio del derecho a la jurisdicción se pretendía satisfacer. La norma procesal que viola la constitución está quebrantando las garantías constitucionales de un proceso justo.

La problemática que se planteaba en el caso del ordenamiento jurídico español, es interpretar el mandato contenido en los artículos 163 constitucional, 35,2 LOTC y 5,2 LOPI, en los cuales se exige que la norma cuestionada deba incidir en el fallo. Con relación a la norma procesal el razonamiento es sencillo, pues, éstas están involucradas directamente con la tutela judicial efectiva y si éste es un derecho recogido a nivel constitucional, la norma que vulnere algunas de sus garantías es indudablemente inconstitucional, el Tribunal Constitucional, tempranamente, así lo entendió y declaró que el artículo 24 CE, debe respetarse "no solo en el conjunto del procedimiento, sino en cada una de sus fases"⁷⁰. Cuestión que fue superada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷¹. Nótese que el T. C. interpretó que la incidencia en el fallo podía ser tanto de la materia de fondo como de materia procesal⁷². A partir de las decisiones citadas la jurisprudencia constitucional ha venido ratificando, como regla general en las hipótesis en que están involucradas normas procesales, la alternativa que se promueva la cuestión de inconstitucionalidad cuando en el proceso está pendiente la adopción de una resolución en forma de Auto, incluso de naturaleza interlocutoria⁷³. De acuerdo a la jurisprudencia citada una vez iniciado el procedimiento, en el transcurso del mismo, el juez debe estimar si algún precepto procesal, se presenta para ser aplicado, está en contradicción con el contenido del artículo 24.1 constitucional, procurando una lectura que armonice con las garantías procesales, pero en caso que el juez dude, insalvablemente, de la constitucionalidad de la norma procesal, debe elevar al TC la cuestión de inconstitucionalidad de la referida norma procesal, justificando su duda. La oportunidad es, pues, en el momento que tenga que tomar una decisión, en el transcurso del procedimiento, sobre la aplicación de una norma procesal⁷⁴.

En el caso venezolano no hay dudas. El juez en la aplicación del control difuso, que le faculta para desaplicar en el caso concreto la norma que estime

69 LORCA NAVARRETE, Antonio M^a. (1991), *Introducción al Derecho Procesal*, Madrid. Editorial Tecnos, p. 21: "...el Derecho procesal ... se sitúa no tan sólo como un mero *instrumento jurisdiccional a temporal*, sino, ante todo, como un *sistema de garantías* que posibilita la rotunda aplicación del artículo 24 C. , en orden a lograr la tutela judicial efectiva y básicamente ordenado a alcanzar un *enjuiciamiento en justicia*".

70 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. STC N° 13/1981, de 22 de Abril. Tomado www.tribunalconstitucional.es

71 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. STC N° 76/1982, de 14 de Diciembre; STC 3/1983 de 25 Enero. STC 54/1983 de 21 de Junio. STC 101/1984 de 8 de Noviembre. Varios procesalistas han expresado la opinión acerca de la inconstitucionalidad de varias normas procesales. Tomado www.tribunalconstitucional.es

72 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. STC 19/1983 de 14 de Marzo; STC 24/1983 de 21 de Junio. Tomado www.tribunalconstitucional.es

73 MEDINA GUERRERO, M. (2001), "De la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o tribunales". En *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2001*, Madrid. p. 524.

74 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ATC N° 47/1994, de 8 de Febrero. Tomado www.tribunalconstitucional.es

inconstitucional, frente a una norma procesal que infrinja las garantías procesales podrá desaplicarla. Es claro, que en este tipo de control, como expresamos en páginas anteriores, se mantiene, indefectiblemente, la supremacía constitucional y cualquier norma que lesione los derechos, garantías y libertades consagradas constitucionalmente, puede ser desaplicada por el juez ordinario.

Otro aspecto que se debe considerar en cuanto al objeto de la cuestión de inconstitucionalidad es el contenido material de la impugnación, esto es, los vicios que son impugnables. Conforme a los artículos constitucionales o de leyes orgánicas que regulan el tema, tanto en España como en Venezuela, no establecen límites respecto a los vicios que pueden dar origen al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Las normas indicadas disponen una forma genérica de vicios al expresar que la ley puede ser sometida a impugnación en el supuesto que "pueda ser contraria a la Constitución".

IV. La finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad

Con base a lo expuesto, tomada la doctrina y jurisprudencia española y venezolana, la cuestión de inconstitucionalidad, surgida en el caso concreto tiene dos finalidades: *una finalidad última o mediata*, de tipo abstracto, cual es la defensa de la Constitución y depurar al ordenamiento jurídico de vicios perturbadores que afectan los derechos de los ciudadanos o al orden jurídico, lo cual es una expresión de la supremacía constitucional; *una finalidad concreta e inmediata*, la solución del caso aplicando normas constitucionales regulares en el marco de las garantías y derechos constitucionales y satisfaciendo el valor justicia en el caso concreto. Esto es, el justiciable al acudir a la esfera jurisdiccional demandando tutela para su pretensión –actor y demandado- aspira que le sea aplicada la ley regular, que el procedimiento esté en el cumplimiento del debido proceso y la solución sea justa –de juez natural, imparcial, transparente, conforme a lo alegado y probado en autos y motivada-.

Por su parte, el juez, debe cumplir una doble vinculación: primariamente, la Constitución, aplicando sus normas, sus garantías, sus principios y, secundariamente, a la legalidad. El proceso tiene que llevarse con las garantías del debido proceso, sin menoscabo de las garantías procesales del justiciable y la decisión o solución debe estar enmarcada en el respeto de los derechos fundamentales, en la aplicación de la ley regular y en el cumplimiento de las formalidades esenciales que resguardan los derechos procesales del justiciable⁷⁵.

Creemos que el objetivo principal de la cuestión de inconstitucionalidad es, precisamente, la aplicación de la ley regularmente constitucional, pues, considerado de la otra manera, para alcanzar una resolución de naturaleza abstracta y general, no tendría sentido existiendo la vía del recurso de inconstitucionalidad y obviamente se desnaturaliza el carácter del control concreto

⁷⁵ RUBIO LLORENTE, F. "Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional". *REDC*. pp.57-58. Escribe que "La primera y más imprescindible de estas garantías es, evidentemente, la destinada a asegurar la inmodificabilidad de la Constitución por el legislador ordinario"

y prejudicial de la cuestión⁷⁶. Es posible sostener la idea, cónsona con la tesis del control como expresión del principio democrático y la del derecho a la supremacía constitucional, que la cuestión es un instrumento a disposición de los órganos judiciales para cumplir con su obligación de respeto a la Constitución y a la ley, y de las partes para resguardo de sus derechos, garantías y libertades constitucionales⁷⁷.

Es obvio, que dentro del principio de la primacía de la Constitución, está la superioridad de los derechos y garantías constitucionales, que obliga a todos los jueces a hacerlos respetar y protegerlos. En el ordenamiento jurídico venezolano, no debe olvidarse que hay una garantía objetiva, acorde con el artículo 25 constitucional, de los derechos al establecer la nulidad de los actos violatorios⁷⁸. En el sistema constitucional español los artículos 9.1, 9.3, 10.1 y 24 constituyen una garantía de los derechos.

Desde el punto de vista procesal, cuando el justiciable ejerce su derecho de acceso a la justicia explana una pretensión en la demanda que formula, ésta es una pretensión material que al estar vertida en el contenido de la demanda se convierte en *pretensión jurídico-material*, pero, también, se forma una pretensión procesal que tiene una doble dimensión: *abstracta*, un proceso regular y procedimiento adecuado; *material*, se establecen los límites de la controversia -demanda y contestación- y el ámbito sobre el cual el juez debe decidir. Allí hay en juego un conflicto entre particulares, quienes demandan tutela efectiva para sí. Ambos tienen titularidad de derechos y garantías procesales, ambos tienen exigencia de proceso justo, ambos demandan la aplicación de ley regular, ambos están sometidos a la Constitución, acorde con el artículo 9.1 C. E. y artículo 7 de la CRBV.

Vale preguntarse respecto a la previsión del artículo 163 C. E. y 334 de la CRBV, lo siguiente: ¿Tiene como objetivo el establecer un medio de salvaguarda de los derechos de las partes a fin que no se aplique una norma inconstitucional? ¿Velar porque el órgano jurisdiccional cumpla con la Constitución y no la quebrante?, o, finalmente, ¿depurar el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales?

En cuanto al caso español, lo más apropiado es apelar a la doctrina europea, en especial, a la que influyó en la elaboración constitucional de 1978. Europa continental tiene una larga tradición bajo el dominio del principio de legalidad,

⁷⁶ MEDINA GUERRERO, M. (2001), "De la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o tribunales". Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2001, Madrid. ob. cit. p. 521. Cita ATC 296/1992, de 14 de Octubre.

⁷⁷ FAIREN GÜILLÉN, V. (1993), *Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Granada, Editorial Comares, ob. cit. p. 84. Expresa el procesalista: "Para las partes, estimo que la CI constituye un medio procesal de defensa de sus derechos e intereses constitucionalmente protegidos, de acuerdo con el derecho de acción abierto por el artículo 24.1 de la CE".

⁷⁸ CHAVERO GAZDIK, Rafael (2001), *El nuevo régimen del Amparo Constitucional en Venezuela*; Caracas: Editorial Sherwood, pp. 31-34. BREWER CARÍAS, A. (1997), *Instituciones políticas y constitucionales. Contencioso administrativo*, ob. cit. tomo VI. Pp. 128.130. En la legislación venezolana la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (LOADGC) en su artículo 3° autoriza el recurso de amparo en los casos que la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la constitución. De manera, que la persona que se sienta lesionada en su derechos y garantías constitucionales por una ley o norma podrá acudir por vía de amparo para obtener protección judicial.

en especial, por ser expresión de la voluntad popular a través del parlamento, órgano que goza de legitimidad democrática y concurrencia del pluralismo político. Con el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica de aplicación directa, surgió en la práctica una doble vinculación para los poderes públicos: la constitución y la ley. La justicia constitucional puede significar o bien aquella encaminada a la protección de los derechos fundamentales, o bien en sentido restringido aquella que se dirige a resolver sobre la constitucionalidad de las leyes⁷⁹. GARCÍA DE ENTERRÍA⁸⁰ señalaba que sí se concibe la Constitución "como el estatuto básico de la vida común" y "se le dota deliberadamente de la condición de norma jurídica, su eficacia debe ser asegurada jurisdiccionalmente" y agregaba "Una Constitución sin un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la misma en los casos cuestionados es una Constitución herida de muerte...". Entiende por justicia constitucional la que hace que sea efectiva la Constitución. En este sentido, no sólo se refiere al problema del aspecto de la constitucionalidad de las leyes, sino a la efectividad integral de la Constitución. En última instancia debemos entender por justicia constitucional aquella que debe velar porque la Constitución se aplique, esto es, porque el derecho sea constitucional, pero también, se entiende que aplicando la Constitución, también se aplique la ley.

Puede entenderse, entonces, que la cuestión de inconstitucionalidad se erija en un instrumento para garantizar la eficacia jurídica de la Constitución en todos los procesos judiciales y también como medio que permite a los jueces y tribunales cumplir con la doble vinculación a la Constitución y a la ley. Si nos detenemos en el primer argumento, que consideramos esencial en el estado constitucional, no nos queda dudas que se trata de mantener la supremacía constitucional y concretizar la eficacia de ella, en cuanto, norma jurídica de aplicación directa –ley superior-⁸¹. ¿Qué se persigue garantizando la eficacia jurídica de la Constitución? Pues, obviamente, se debe concluir que se cumpla lo que ella consagra: un sistema de límites a los poderes públicos y un sistema de derechos, libertades y garantías individuales. Por tanto, con base a la racionalidad jurídica debe inferirse que tiene como objetivo el establecer un medio de salvaguarda de los derechos de las partes a fin que no se aplique una norma inconstitucional y velar porque el órgano jurisdiccional cumpla con la constitución, no la quebrante y cumpla con la aplicación de la ley. Debe

79 RUBIO LLORENTE, Francisco. "Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa". *REDC*, N° 35, 1982, pp. 9-10. CASCAJO CASTRO, J. L. "La jurisdicción constitucional de la libertad". *RDEP*. N° 199, 1975. pp. 159-160. Expresa el Prof. Cascajo que hay que distinguir dos ópticas desde las que se puede contemplar la jurisdicción constitucional. "Por una parte, como jurisdicción que tutela la regularidad constitucional del ejercicio o actividad de determinados órganos constitucionales con un carácter fundamentalmente objetivo. Y, por otra, como jurisdicción que pretende actuar y hacer valer las situaciones jurídicas subjetivas del ciudadano, previamente constitucionalizadas, que redundan también en una tutela y garantía de la norma constitucional, pero que presenta fundamentalmente un carácter subjetivo en cuanto pretende satisfacer dichas situaciones jurídicas subjetivas que la Constitución imputa y atribuye a los ciudadanos".

80 GARCÍA de ENTERRÍA, E. (1994), "La justicia constitucional en Europa". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, ob. cit. p. 176.

81 IBIDEM, p. 50. "La técnica de atribuir a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las Leyes ordinarias y más bien determinante de la validez de éstas, valor superior judicialmente tutelado...".

entenderse que la superioridad constitucional, lo que ARAGÓN REYES⁸², denomina supralegalidad constitucional, tiene un sentido más profundo que el derivado de la simple jerarquía formal. Por un lado, revela la íntima conexión entre democracia y libertad, sin la cual es incomprendible la idea misma de Constitución; por otro lado, mediante ella se reafirma las categorías básicas del estado constitucional: la soberanía nacional, la división de poderes y los derechos fundamentales. Así, el control de constitucionalidad es una forma de resguardar y asegurar la eficacia de la Constitución, erigiéndose así como "instrumento jurídico para preservar a la Constitución de sus infracciones"⁸³. Por ello, se puede sostener que la cuestión de inconstitucionalidad es un instrumento para los órganos judiciales y las partes para el resguardo de sus derechos y la efectiva aplicación de la Constitución y la ley.

Quizá uno de los aspectos que deben resaltarse, para no caer en dogmatismos, es que la teoría constitucional está en permanente movimiento y que el modelo de justicia constitucional responde a esa dinámica. En este sentido, comparto la tesis de ARAGÓN REYES⁸⁴ que el modelo de justicia constitucional español "no es, en modo alguno, un modelo por entero acabado" y que constituye un "modelo en transición". Hasta el momento, es nuestra impresión, se ha manejado la cuestión de inconstitucionalidad en forma rígida, sin atender a la verdadera finalidad. La esencia de la cuestión no es mantener la forma constitucional, sino la esencia de ella, la cual es el límite al poder y la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Asumiendo, así, la forma de un instrumento procesal para que en un conflicto intersubjetivo se aplique el derecho conforme a la Constitución.

En cuanto a Venezuela, es importante reseñar que el sistema difuso de control constitucional tiene en Venezuela una larga tradición⁸⁵, desde el siglo XIX, el cual ha coexistido con el control concentrado, apreciándose como modalidades paralelas, sin conexión, asunto que fue corregido en la Constitución de 1999⁸⁶. La finalidad que ha estado presente en esta institución clásica del sistema de justicia constitucional venezolano es mantener la supremacía y fuerza normativa de la Constitución dándole una verdadera eficacia en todo el sistema jurisdiccional, pero esencialmente en resguardo de los derechos y garantías del ciudadano y frente a la arbitrariedad de los órganos que ejercen el Poder Público. En cuanto a la finalidad del control difuso la doctrina venezolana no es pacífica.

Unos autores⁸⁷, siguiendo la doctrina formulada por CAPELLETTI, sostienen que su finalidad es resolver el problema de la inconstitucionalidad de las leyes dentro de la esfera de la interpretación de las leyes mismas. En nuestro juicio está apreciación se refiere más al objeto que a la finalidad. Compartimos el criterio que la finalidad es mantener la supremacía constitucional y salvaguardar

82 ARAGÓN REYES, Manuel (1988) "Del Tribunal Constitucional" Obra colectiva "Comentario a las leyes políticas", p. 5.

83 IBÍDEM, p. 14.

84 IBÍDEM, p. 27

85 IBÍDEM, tomo VI. *ob. cit.* pp. 121-130.

86 HARO, José Vicente (2000), "La jurisdicción constitucional en la Constitución de 1999", En ponencias del IV Congreso de Derecho Constitucional, Caracas, p.529.

87 HARO, José Vicente (2001), "El sentido y alcance del control difuso de la constitucionalidad". VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. San Cristóbal, 2001. p. 15.

los derechos de los ciudadanos, por ello, el examen consiste en el análisis de la *constitucionalidad de la aplicación* de una norma en un caso concreto.

Otros autores, entre ellos LA ROCHE⁸⁸ comentando jurisprudencia de la extinta Corte Suprema de Justicia, acerca del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, expresa que se trata de "un problema de la *aplicación* al caso concreto del ordenamiento jurídico" y agrega que "debe recalcar que el control difuso de la constitucionalidad no es sino una consecuencia lógica del principio de la supremacía y aplicación inmediata de la Constitución". En la jurisprudencia nacional, en especial en lo contencioso-administrativo, se ha asumido esta tesis indicando que "En virtud de ello, el control difuso, como se ejerce en el acto jurisprudencial, analiza la constitucionalidad *de la aplicación al caso concreto de la ley*, y no de la ley *in abstracto*"⁸⁹.

De ello extraemos que la finalidad en última instancia de la aplicación del sistema difuso en el caso concreto es preservar la superioridad constitucional y que sea efectiva en cuanto a los derechos y garantías que amparan al ciudadano. Se trata de enjuiciar la constitucionalidad de la aplicación de la norma en el caso concreto, por lo que se reconoce el derecho que tiene las partes a instar a la cuestión, pues, tienen derecho a la supremacía constitucional.

V. La excepción de inconstitucionalidad

Con fundamento al artículo 7 CRBV, que consagra la supremacía constitucional y los dos primeros apartes del artículo 334 *ejusdem*, que establece: *Todos los jueces de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en las leyes, están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución. En caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, serán aplicables preferentemente las disposiciones.* Se desprende que cualquier disconformidad de una norma legal o reglamentaria con un precepto constitucional debe resolverse siempre a favor de este. Obviamente, esta supremacía constitucional se configura como una garantía, pudiendo servir como fundamento para solicitar que no se aplique determinada norma jurídica por ser contraria a la Constitución.

Hemos denominado al alegato de supremacía constitucional frente a una norma que se estima inconstitucional como *excepción de inconstitucionalidad*, título que comparten otros juristas⁹⁰. Elementalmente, debe entenderse que no se trata del mismo significado del derecho procesal como medio de defensa consistente en una razón que se contrapone a la pretensión de la contraparte, que impide o extingue el derecho que se exige. En el sentido constitucional, se trata de la afirmación de una circunstancia que imposibilita su realización debido a que sustenta en norma contraria a la Constitución. Se advierte que este deber

⁸⁸ LA ROCHE, Humberto. *El control de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*. p. 73.

⁸⁹ CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Sent. 5 de Mayo de 1997. Caso Pepsi Cola vs. Coca Cola.

⁹⁰ CABRERA ROMERO, Jesús E. (2007), "Propuesta de Ley de la Jurisdicción constitucional", Ponencia en el VII Congreso Venezolano de Derecho Procesal, en San Cristóbal, junio 2007.

del juez de inaplicar o desaplicar un precepto jurídico opuesto a la Constitución, suele designarse bajo el nombre genérico de *aplicación preferencial de la Constitución*.

Vale expresar, que la excepción de inconstitucionalidad no consiste en la alegación de que la contraparte no tiene razón, sino en el sentido de que no la puede hacer valer porque es contraria la Constitución. Se oponen razones que indican la contradicción de la norma que se pide se aplique, la cual es claro, frustran la efectividad de lo exigido en la pretensión o resistencia

Así pues, la excepción de inconstitucionalidad es un mecanismo procesal de garantía, concebido para hacer valer la Supremacía Constitucional, mediante el cual un sujeto procesal pueda solicitar, frente a un riesgo inminente de que un asunto de su interés ventilado en un proceso se le aplique una norma contraria a la Constitución, que el juez ejerza el control difuso y examine la constitucionalidad de tal norma.

VI. Conclusiones

Primero: La cuestión de inconstitucionalidad y la excepción de inconstitucionalidad son mecanismos procesales para la defensa de la Supremacía Constitucional y de los derechos fundamentales de la persona.

Segundo: Estas instituciones son expresiones del principio democrático constitucional, pues mediante ellas las personas son llamadas a participar en el proceso democrático no sólo para permitirles la defensa de sus intereses, sino también para que expresen sus convicciones sobre la justicia y deliberen con otros a fin de adoptar una determinada solución colectiva a los diversos conflictos que se producen en la sociedad. No es ilógico ni antijurídico afirmar que una norma inconstitucional es un conflicto social, pues lesiona la norma suprema que regula la forma de autoorganización social. Esto supone, que la sociedad y los miembros que la integran tienen derecho a exigir la supremacía constitucional, pero también a participar en su defensa y control. Participar, directamente, en ese control es una forma de aplicación del principio democrático.

Tercero: Juzgamos que es posible construirse, sobre la base del principio democrático, una concepción subjetiva en armonía con el proceso objetivo de la cuestión de inconstitucionalidad. Si viene a ser cierto, que en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad, aparece un conflicto entre una norma supuestamente inconstitucional y unos intereses particulares, en ese momento representados por una de las partes, por lo que allí, sobre la base del principio democrático, es justificable que las partes participen, tanto por su condición de titulares de intereses concretos en conflicto, como de sujetos morales con capacidad para desarrollar un sentido de la justicia. Debe entenderse que su actuación no es en el sentido del proceso civil, como proceso de partes para resolver conflictos subjetivos, sino que es en un proceso de derecho objetivo. Es claro que en ese proceso prevalece como objeto el derecho objetivo, pero la participación de las partes garantiza el derecho a la defensa de su argumentación en cuanto a la constitucionalidad de la norma que se cuestiona y al mismo tiempo la imparcialidad del juez; hay espacio para que las partes velen por sus

propios intereses y ejerzan el derecho de defensa "al interior de un juicio cuyo objeto es de naturaleza pública"⁹¹.

⁹¹ CORSO SOSA, E. (1998), *La cuestión de inconstitucionalidad*, ob. cit. p. 520.

DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO TRIBUTARIO: LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO TRIBUTARIO EN VENEZUELA

José Amando Mejía Betancourt

Doctor en Derecho de la Universidad de
Paris (II). Profesor de Postgrado de la
Universidad Católica del Táchira. E-mail:
ja-mejía@cantv.net

Recibido: 15-4-2009 • Aceptado: 30-6-2009

Revista Tachirense de Derecho N° 20/2009

ISSN: 1316-6883

157-174

Resumen

El derecho tributario ha sido reconocido en sus rasgos propios, en su fisonomía particular, en su individualidad como disciplina del derecho, a partir del concepto de Hacienda Pública, que fue una noción que vino de España y se introdujo en la vida jurídica venezolana.

La Hacienda Pública es la expresión jurídica del conjunto de bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, es decir el conjunto de los dineros y bienes públicos, y considerada como persona jurídica se le denomina “fisco”. Es fácil comprender que la Hacienda Pública conjuntamente con la Fuerzas Armadas por ejemplo, sean elementos fundamentales a la vida de la Nación, y de ahí que necesariamente tienen que estar presentes desde la fundación de la República.

La existencia del Derecho tributario como una disciplina jurídica aparte y autónoma es un hecho reciente, a pesar de la milenaria historia del tributo como institución política, y en nuestro caso, de la presencia permanente del impuesto en la estructura del Estado colonial y luego en el Estado republicano. Es pues, solamente a partir de la primera mitad del siglo XX, cuando el derecho tributario comienza a tener autonomía científica y a ser aceptado como tal, por la doctrina jurídica Venezolana.

Palabras Clave

Derecho Tributario. Hacienda Pública. Derecho Administrativo Autonomía

Abstract

Tax Law has been recognized in their own features, in its particular character, in its individuality as a discipline of law, starting from the concept of National Public Treasury, which was an idea that came from Spain and was introduced in the legal life of Venezuela.

The Treasury is the legal expression that refers to the total property, income and debts that form the assets and liabilities of the Nation, that is the group of money and public property, and is considered a legal entity is called “tax”. It is easy to understand that the Treasury together with the Armed Forces for example, are key elements to the life of the Nation, and therefore they have necessarily to be present since the founding of the Republic.

The existence of the tax law as a separate and autonomous legal discipline is of recent development, despite the ancient history of the tax as a political institution, and in our case, of the permanent presence of the tax in the structure of the colonial state and then in the Republican state. It is only from the first half of the twentieth century, when the tax law begins to have scientific autonomy and to be accepted as such by the legal Venezuelan doctrine.

Keywords

Tax law. The Trasury. Scientific autonomy.

SUMARIO: 1. Introducción: El reconocimiento del Derecho Tributario. 2. Los tributos en la época colonial. 3. Los tributos después de la Guerra de Independencia. 4. El Código de Hacienda de 1873. 5. La Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1918. 6. La Ley de Impuestos sobre la Renta 1942. 7. El Código Orgánico Tributario de 1982. 8. La Ley de Impuesto al valor Agregado de 1993. 9. Conclusión: El desarrollo del Derecho Tributario Administrativo.

1. Introducción: El reconocimiento del derecho tributario

El derecho tributario ha sido reconocido en sus rasgos propios, en su fisonomía particular, en su individualidad como disciplina del derecho, a partir del concepto de Hacienda Pública, que fue una noción que vino de España y se introdujo en la vida jurídica venezolana.

La Hacienda Pública es la expresión jurídica del conjunto de bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, es decir el conjunto de los dineros y bienes públicos, y considerada como persona jurídica se le denomina “fisco”. Es fácil comprender que la Hacienda Pública conjuntamente con la Fuerzas Armadas por ejemplo, sean elementos fundamentales a la vida de la Nación, y de ahí que necesariamente tienen que estar presentes desde la fundación de la República.

La existencia del Derecho tributario como una disciplina jurídica aparte y autónoma es un hecho reciente, a pesar de la milenaria historia del tributo como institución política, y en nuestro caso, de la presencia permanente del impuesto en la estructura del Estado colonial y luego en el Estado republicano. Es pues, solamente a partir de la primera mitad del siglo XX, cuando el derecho tributario comienza a tener autonomía científica y a ser aceptado como tal, por la doctrina jurídica Venezolana.

La independencia venezolana coincide con la aparición del constitucionalismo moderno, inspirado en las grandes revoluciones liberales americana y francesa. El impuesto, luego de la guerra de independencia, renace en la vida republicana bautizado por los principios liberales que inspiran a la Constitución de la nueva República, que decide ser un Estado de Derecho constitucional, y que registra sus principales instituciones políticas y las libertades fundamentales de los ciudadanos en el pacto fundacional.

En la historia del derecho tributario venezolano que conduce a la configuración que tiene hoy en día, su temprano origen constitucional además de constituir un adelanto teórico extraordinario, en la medida que se reconoce el principio político del consentimiento al impuesto y el principio de la legalidad y de la reserva legal, “nullun tributun sine lege”, es una constante que se mantiene a lo largo de su devenir histórico. De ahí, que las grandes etapas de su desarrollo histórico están marcados por cambios normativos constitucionales y sobre todos legales.

El principio de la legalidad es la referencia fundamental en la historiografía del impuesto en Venezuela, mientras que la historia del derecho administrativo está asociada a grandes cambios jurisprudenciales, tanto en Venezuela como en países como Francia. Esta circunstancia, nos lleva a reconocer, que uno de los elementos que identifican a la disciplina, es, que su realidad sustantiva y material esta construida por el derecho positivo. El derecho tributario es, por así decirlo, un derecho fundamentalmente “positivo”; mientras que el derecho administrativo es, todos lo sabemos, un derecho de fuerte raigambre jurisprudencial. Por ello, en el derecho tributario las grandes etapas de su evolución histórica, se corresponden con la aprobación de Códigos y de grandes leyes creadoras de importantes y trascendentales impuestos.

La configuración conceptual del derecho tributario es también un hecho importante. La historia de la idea de un derecho regulador del impuesto, ha tenido una significativa evolución, tanto en nuestro país como en el derecho comparado. El cambio radical que significó el “principio del consentimiento al impuesto”, nacido en el mundo anglosajón y encumbrado por la revolución americana: “no hay impuesto sin consentimiento”, y expresado formalmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, en los artículos 13 y 14, tuvo una influencia decisiva en el nacimiento de la democracia representativa, y provocó el paso del concepto de “tributo” impregnado de una connotación de arbitrariedad histórica, al concepto democrático de “contribución” expresado en el principio de la legalidad del impuesto.

Otro aspecto de la historia del impuesto, fue la gran discusión académica sobre la “autonomía” del derecho tributario. Hoy definitivamente aceptada, casi sin objeciones, en sus aspectos sustantivos y materiales, pero que en su momento apasionó a los padres de esta disciplina jurídica. Ahora, con el tiempo transcurrido, podemos entender que esa discusión se refería no solo a su autonomía, sino que lo que estaba en juego era su reconocimiento como disciplina científica, y que el debate era la expresión del nacimiento de una nueva disciplina jurídica y académica.

Aquí, nos vamos a referir a las diferentes etapas históricas de la configuración del derecho tributario como disciplina jurídica en Venezuela. A partir de su origen colonial, de su presencia constitucional en el momento de la independencia y de su desarrollo legislativo republicano, hasta llegar a lo que hoy es: un derecho lleno de vitalidad teórica y de autonomía reconocida. Y también, vamos a hacer una especial referencia a cómo se relaciona este derecho tributario con el derecho administrativo; a que ha existido un paralelismo en la evolución histórica entre ambos derechos; y que luego de afirmada su autonomía, se ha producido una unificación en el derecho tributario formal o administrativo.

2. Los tributos en la época colonial

Antes de la independencia, nos relata el historiador Laureano Vallenilla Lanz, (1) “la provincia que se llamó primero Venezuela y después Caracas, figuraba entre los más pobres dominios del Imperio Español. De 1527 a 1556, la futura Capitanía general vivió una época de grandes y sangrientos desórdenes, sin

autoridades políticas y administrativas que merecieran el nombre de tales, visitada constantemente por aventureros que recorrían su extenso y mal conocido territorio en busca de “El Dorado”. Los reyes no manifestaban mayor celo en organizar el gobierno de una colonia donde escaseaban los metales preciosos y cuyos gastos se cubrieron, durante mucho tiempo, con oro mejicano.

En el año de 1563 se comenzaron a llevar los libros de Real Hacienda, en los que se asentaban las partidas de ingresos. Sin embargo, hasta 1777, fecha en la cual se creó la Intendencia de Hacienda, la administración de finanzas venezolana fue sumamente sencilla; el Capitán General ejercía los poderes fiscales junto con políticos y militares”. Luego, el señor Intendente sería un funcionario que llegó a tener “tanta autoridad como el Capitán General y duraba cinco años en sus funciones”. “A partir de la creación de la Intendencia de Hacienda, los gobernadores regionales continuaron administrando los fondos públicos en calidad de Delegados del Intendente, permitiéndoseles, también, hacer los gastos ordinarios de sus respectivas jurisdicciones”. “Los Gobernadores regionales tenían, además, ciertas facultades de estricta justicia administrativa, como, por ejemplo, la de dictaminar provisionalmente sobre las dificultades que pudieran surgir en materia impositiva, dentro de la zona o comarca a su mando, bajo la condición de someter sus decisiones a la aprobación del Intendente”. Quien “disponía de absoluta independencia con respecto a las otras autoridades y tenía facultades legales para organizar la percepción y distribución de los fondos públicos en la forma que juzgare mas conveniente”.

“En materia fiscal, los asuntos litigiosos eran resueltos por un hombre de leyes que ostentaba el título de Asesor de Real Hacienda y el cual dictaba sus sentencias después de oír las conclusiones del Fiscal de Hacienda. Estas sentencias, para ser ejecutivas, debían llevar la firma del Intendente, quien, bajo su responsabilidad, podía decidir de otro modo usando los servicios de cualquier jurisperito. El Intendente conocía todo lo referente a contrabandos y la apelación a sus sentencias se hacía ante la Asamblea Superior de Hacienda, la cual era presidida, en estos casos, por el Regente de la Audiencia. La Asamblea Superior de Hacienda se reunía periódicamente y la componían el Intendente, que la presidía salvo en las circunstancias señaladas, el Fiscal de Hacienda, el Contador de mas avanzada edad y el ya nombrado Regente de la Audiencia”.

“Además de la Asamblea Superior de Hacienda, funcionaba en la provincia un Tribunal de Cuentas encargado de revisar minuciosamente la contabilidad que debían llevar los funcionarios fiscales. El personal de esta contraloría colonial estaba a las órdenes de dos Contadores Mayores, los cuales también podían devolver a los contribuyentes las sumas recaudadas por error y controlar las inversiones; sus emolumentos eran de tres mil pesos fuertes anuales y su poder se extendía a toda la jurisdicción del Intendente”.

“En las Aduanas principales había un Contador y un Tesorero, designados con el nombre de Oficiales Reales. El Contador llevaba un registro que firmaba el Tesorero y este último tenía la obligación de habitar la casa donde se guardaba la caja de caudales. Ambos debían estampar sus firmas en todos los actos de su administración”. “La caja fuerte, “de madera pesada, gruesa, bien fornida y barretada de hierro por los cantos”, tenía dos cerraduras distintas cuyas llaves conservaban el Contador y el Tesorero; para abrirla, era necesario que los dos

practicaran simultáneamente la operación”. Los Oficiales Reales tenían rígidas obligaciones, no podían tener minas, ni poseer canoas de perlas, tampoco asistir a fiestas y ceremonias acompañados de personas que no fueren sus criados, ni contraer matrimonio con allegados a su colega. Como compensación tenían ciertos honores y prerrogativas como el de un puesto de distinción en las procesiones de Semana Santa, para que “el vulgo se diese cuenta del rango elevado que ocupaban entre los servidores de Su Majestad Católica”.

El sistema tributario de la Capitanía General de Venezuela se formó con el tiempo y al estallar la guerra de independencia, existían múltiples impuestos. Los más conocidos eran los siguientes:

- El Quinto Real de Minas. Las minas eran propiedad de la Corona, tanto en la península como en las colonias americanas, y eran explotadas con su autorización. Y constituía en el veinte por ciento de la producción.
- El Derecho de Almojarifazgo. Los Oficiales Reales encargados de recaudarlo se llamaban “almojarifes”. Este impuesto gravaba la importación y exportación de mercaderías, sufrió muchos acomodados y quedó refundido hacia 1784, en los aranceles de aduana.
- La Novenas Reales. Constituían las cantidades que el Rey se reservaba del producto de los diezmos eclesiásticos. Los diezmos gravaban toda la producción de de la Capitanía General de Venezuela.
- El Derecho de Alcabala de tierra. Este impuesto se causaba por todas las transacciones.
- El Derecho de Alcabala de Mar. Era un impuesto suplementario sobre las mercancías embarcadas o desembarcadas, el cual se recaudaba conjuntamente con el Almojarifazgo.
- Derechos de Armada y de Armadilla. Que era un tributo para cubrir los gastos de flotas y flotillas militares que combatían la piratería.
- Derechos de Lanzas. Que era un tributo anual por detentar títulos nobiliarios.
- Derechos de Pulpería. Que era una patente anual que pagaban los expendios.
- Los Derechos de Tafia. Gravamen especial que debían pagar los destiladores de aguardiente.
- El Papel Sellado. Que era un impuesto con un importante rendimiento fiscal. Existían cuatro clases de papel sellado, que se usaban según la importancia del documento.
- Venta Exclusiva de Tabaco. Impuesto especial sobre la producción y comercio del Tabaco.

Pero, además de estos tributos que eran los mas conocidos de la tributación colonial, existían otros tributos que complementan el cuadro del sistema tributario existente antes de la independencia. Ellos eran algunas sanciones, como “Las Penas de Cámara” que eran multas a los contraventores de leyes. “Los Comisos”, provenientes del contrabando que se llamaban “mercancías descaminadas”. Tributos varios, como el de “Salinas”; y el “Tributo de Indios”, que era una capitación, tributo por cabeza, sobre los indios civilizados entre dieciocho y

cincuenta años. Y existían otros ingresos como: “Ventas de esclavos”. “Ventas de oficios” o puestos oficiales, equivalentes a la venta de cargos públicos que se hacía en Francia, como los empleados de las alcaldías, los notarios y funcionarios fiscales subalternos. “Las Medias Anatas de Oficios”, que era un impuesto que pagaban los titulares de cargos de la Administración Pública o de la Magistratura. “Las Mesadas Eclesiásticas”, ya que los ministros de la iglesia tenían sus obligaciones fiscales. “Las Medias Anatas Eclesiásticas”, que era un impuesto que debían pagar al entrar en funciones “los prelados, canónigos, prebendados y curas”. Y otros tributos eran: “Las Vacantes Mayores y Menores”, de un obispado o una parroquia. “Las Restituciones”, derivadas de la defraudación de la Hacienda Pública por los contribuyentes. “Las Bulas de la Santa Cruzada”, que eran dispensas de lo ordenado por la Ley, otorgado por el Papa. Y mas tributos eran: “Hospitalidades”, pagos en los hospitales. “Diezmos del Rey”. “Bienes Mostrencos”, los “rei nullia”. “La Composición de Tierras”, que era la venta de tierras. “La Confirmación de Tierras”, luego de adquirirlas. “El Arriendo de Tierras”. “Derecho de Aduana de la Laguna”, que pagaban los buques que navegaban por el Lago de Maracaibo. Y los “Bienes de Difuntos”, que provenían de las herencias vacantes. Así como un impuesto de espectáculos públicos como el de “Riñas de Gallos”; y al juego como el “Estanco de Naipes”.

“En 1810, – dice el historiador Laureano Vallenilla Lanz – la situación de la Capitanía General de Venezuela estaba muy lejos de ser próspera; múltiples impuestos gravaban la importación y exportación de mercancías; la presión fiscal oponía mil trabas al desarrollo de la colonia; la vida se hacía cada vez mas cara y difícil para sus habitantes”. “Abrumados por tasas y contribuciones, los criollos que leían, y visitaban Europa, cuando las cosechas eran buenas, comenzaron a encontrar consuelo en los principios fisiocráticos y en la obra de Adam Smith, que discutían gravemente durante largas veladas caraqueñas. Todavía están por estudiarse las causas económicas de la Guerra de la Independencia”.

“España –continúa Vallenilla- dio pruebas de habilidad y comprensión al establecer el sistema tributario de Venezuela, que aunque oneroso, representaba un progreso indiscutible”. “La sana institución de los juicios de residencia servía, por otra parte, de freno a los abusos”. “Bajo el régimen español reinaba en Venezuela la igualdad ante el tributo; el fisco no hacía diferencias, como en la península, entre “hidalgos y pecheros” (plebeyos que pagan pechos-tributos); las cargas fiscales de la era pre-emancipadora, fundadas de preferencia sobre la producción y la circulación de bienes, sin consideración de personas, tenían un carácter mas humano y más democrático que las de las naciones del viejo continente”. (2)

“Este régimen se mantuvo intacto hasta la guerra.-agrega el historiador- La lucha emancipadora trajo una gran desorganización en todos los ramos de Hacienda”. Hasta que “en 1830, al separarse Venezuela de la Gran Colombia, hubo que organizar de nuevo la Hacienda Pública del País”. (3)

3. Los tributos después de la Guerra de Independencia

La transición de la tributación colonial a la republicana no fue un proceso fácil. Además de la independencia, existía el factor de “constitucionalizar” al

nuevo Estado y a la vida social. El hecho constitucional como un hecho paralelo a la independencia fue algo muy novedoso en ese momento, que además de darle legitimidad a la independencia y consistencia liberal e identidad democrática a la nueva República, marcó de manera definitiva al derecho tributario venezolano, dotándolo de una configuración constitucional y ordenándolo dentro de principios de gran importancia asociados con la democracia y el Estado de Derecho.

La transición del sistema impositivo colonial al republicano no podía ser una cosa fácil, por la exigencia conceptual de entender aquellos principios que de manera muy distinta debían fundamentar al impuesto republicano, surgidos de una dimensión política completamente diferente al soporte filosófico y teórico que tenía el impuesto colonial. No se trataba solamente de un cambio en la autoridad para establecer el impuesto, sino de todo un cambio en la filosofía misma del impuesto, que pasaba de ser un impuesto monárquico, “impuesto” y autoritario, para aparecer como un impuesto republicano, “consentido” y liberal y con pretensiones democráticas.

La tributación republicana comienza, entonces, su larga evolución, para transformarse poco a poco en derecho tributario. Lo más significativo, quizás, en esta época, es remarcar que el derecho tributario surge históricamente en la vida republicana de Venezuela como un derecho de origen y fuente constitucional, y anticipando lo que será luego el derecho constitucional tributario. El solo hecho que se contemplara en la Constitución sus reglas fundamentales, indican que empezó a desarrollarse como un derecho positivo mas que jurisprudencial, y prefigurado constitucionalmente. Sin embargo, por mucho tiempo, curiosamente, no se le verá de manera aislada sino como una parte integrante de la Hacienda Pública.

Así, desde la Constitución de 1811, todas las siguientes Constituciones han establecido reglas relacionadas con la Hacienda Pública; y en particular, con la facultad del Poder Legislativo de “establecer y percibir toda suerte de impuestos, derechos y contribuciones”, como señalaba el artículo 71 de la Constitución de 1811. Norma que se repite en la Constitución de Angostura de 1819, en el artículo 7 disposición tercera. Y en la Constitución de la Gran Colombia (Cúcuta) de 1821, en el artículo 55 disposición tercera, que señala la atribución de Congreso de “establecer toda suerte de impuestos, derechos o contribuciones”. La Constitución de 1830, ya consumada la separación de Venezuela de la Gran Colombia, en el artículo 87 n° 2, declara como una atribución del Congreso “establecer impuestos, derechos y contribuciones, velar sobre su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo y demás empleados de la República”; y así sucesivamente, con una redacción parecida aparecen disposiciones similares en todas las Constituciones posteriores.

Desde la emancipación se adopta, pues, el principio de la legalidad o reserva legal. Y, afirma el distinguido profesor José Andrés Octavio, recientemente fallecido, que “la norma se mantiene, con ligeras variantes, en todas las Constituciones promulgadas desde esa fecha hasta nuestros días, durante el siglo XIX y XX”. (4)

El Profesor Guillermo Fariñas nos explica que “después de nuestra independencia, predominaron los impuestos indirectos. En efecto, agotada la

economía del país por la guerra de independencia y luego por las guerras intestinas, en casi medio siglo, difícilmente los impuestos que gravan el consumo de artículos traídos del exterior, a través del impuesto de aduanas, que era el principal gravamen existente, podían arrojar suficiente productividad y menos el régimen de impuestos indirectos heredados de la Colonia”. (5) Es el período de una “legislación dispersa”, como apunta el eminente jurista René Lépervanche Parpacén. Hasta el Código de Hacienda de Guzmán Blanco en 1873, el “presupuesto se ejecutó en forma desordenada, sin que el Ejecutivo estuviese obligado a observar reglas precisas. La Ley sólo le exigía que presentara anualmente al Congreso, los presupuestos de las distintas Secretarías, acompañados de una cuenta pormenorizada de los gastos del año anterior”. (6)

El profesor Federico Álvarez Feo, que fue maestro del también profesor J. M. Hernández Ron, señala que desde 1820 hasta 1872, “por una parte, ninguna de estas leyes - de gastos públicos- partía de una previsión sensata de los impuestos, y por otra parte la práctica había demostrado que los déficit eran un mal crónico de la Hacienda Pública Venezolana”. (7)

Con relación a la organización administrativa, luego de la disolución de la administración de la hacienda colonial, en la Constitución de 1830 se estableció la Secretaría de Hacienda, que a partir de la Constitución Federalista se comenzó a denominar Ministerio de Hacienda, que tenía a su lado a partir de 1864 el Ministerio de Crédito Público, refundido por el general Joaquín Crespo en 1892 en el Ministerio de Hacienda. (8) Pero, a pesar de una conciencia indudable de los problemas fiscales existentes, que hizo aparecer una multitud sorprendente de leyes relacionadas con la Hacienda Pública, las luchas por el poder político fueron en gran medida un impedimento para un racional manejo fiscal y para crear una estabilidad en las finanzas públicas de la naciente República.

4. El Código de Hacienda de 1873

El desarrollo de la Legislación de la Hacienda Pública tiene un momento de mucha significación con el Código de Hacienda de 1873. Significa la consagración en nuestro derecho de la noción de “Fisco”, y con él la conciencia de la responsabilidad financiera del Estado. “Correspondió a Guzmán Blanco- imbuido de ideas francesas- durante el septenio, organizar sobre bases sólidas la Hacienda de Venezuela, pues, en los primeros años de la República, la anarquía” era casi total. “En el año de 1871, una Comisión compuesta por los doctores Francisco Pimentel y Roth, Ramón Feo y Diego B. Barrios, se encargó de modernizar nuestra legislación financiera. Sus trabajos duraron casi dos años y el 20 de febrero de 1873 fue promulgado el Código de Hacienda que debía regir por mucho tiempo la vida del País”. (9) El Código de Hacienda de 20 de febrero de 1873, contenía cuarenta leyes, y pasó a la historia fiscal como el “famoso Código de Hacienda de Guzmán Blanco” que sirvió de fundamento a toda la legislación fiscal posterior. Aunque algunos, por cierto, dicen que “este Código, que no es tal, sino que más bien podríamos estimarlo como una compilación de leyes y resoluciones o providencias legales en materia fiscal”, (10)

Señalaba en 1940 el eminente jurista René Lépervanche Parpacén, autor de muchas monografías de derecho público y fiscal y un gran estudioso de este Código, (11) que en materia de Hacienda “partiendo de las leyes números 51 y

307, obra de don Santos Michelena, sancionada en 1830 y 37, respectivamente, nos encontramos con una legislación dispersa hasta la codificación incompleta de 1867”, que solo trata de la legislación de aduanas, por lo que hay que remitirse al “Código de 1873, obra digna de encomio y piedra angular de la legislación” posterior. A partir del Código de Hacienda de 1873, “todos los Códigos posteriores estuvieron calcados en el de aquel año. Las modificaciones fueron de escasísima monta, como se ve de la lectura comparada de lo legislado en 1884, 1889 y 1912.” El Código de Hacienda de 1873, ratificaba el principio de la legalidad: “la organización de un renta es siempre materia de ley, y ninguna contribución podrá recaudarse si no se encuentra sancionada en el Presupuesto de rentas del período fiscal en curso”.

“En 1918, siendo Ministro de Hacienda el doctor Román Cárdenas, se operó un cambio tan radical como el notado en 1873. El Código de Hacienda fue desglosado. De él se hicieron dos leyes: La Orgánica de la Hacienda Nacional y la de Aduanas”.

5. La Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional de 1918

“En los años de la Gran Guerra (1914-1918) -señala Vallenilla Lanz- el doctor Román Cárdenas, Ministro de Hacienda, se consagró a la formidable tarea de reorganizar el régimen fiscal de la República. El sistema de percepción de rentas fue cambiado totalmente”. (12)

Siendo Ministro de Hacienda el doctor Román Cárdenas, se aprobó en 1918 la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y según señala el doctor René Lépervanche Parpacen, (13) “el impulso fue vigoroso. La organización de la Hacienda se hizo efectiva en la teoría, y hasta en la práctica se obtuvieron beneficiosos resultados. El titular de la cartera, con tenaz esfuerzo, supo levantar el ministerio sobre el nivel común. Lo legislado posteriormente, en el curso de esta etapa, carece de valor. Las leyes de de 1926, 1928 y 1934 no respondieron sino a caprichos personales de los gobernantes. Nada o muy poco se hizo en ellas, como para que puedan justificarse científicamente”. La de 1938 “trae modificaciones importantes”, crea la “Contraloría General de la República”. Sin embargo se queja el doctor Lépervanche Parpacén, que “si se ha adelantado bastante en materia fiscal, estamos muy lejos todavía del lugar donde debemos encontrarnos. La posición fiscal venezolana exige un mejor estudio del régimen tributario; una aplicación más justa del impuesto en una palabra; y, tal vez por sobre todo, la implantación de ciertos principios de organización sin los cuales no puede contarse con el éxito cabal de instituciones como la Contraloría General. Estos dos puntos son primordiales: estudiar y ajustar al medio social la posición de los particulares frente al impuesto; la del personal administrativo frente a los fondos públicos. Cuando encontremos la manera de resolver estos dos problemas básicos, podremos decir que tenemos instituciones fiscales que responden a las necesidades actuales de la Nación”.

Su artículo 41 disponía que ninguna contribución puede establecerse sino en virtud de disposiciones legalmente dictadas. “Este artículo figuró en todos los Códigos de Hacienda a partir de 1873”.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica de Hacienda Nacional de 1938, señalaba que se trataba de “la primera reforma efectiva de la Ley de

1918. Esta, fruto de la vigorosa labor organizadora desarrollada por el Doctor Román Cárdenas, eficazmente secundado por el Doctor Gustavo Herrera". Siendo que "la innovación de mayor trascendencia es la relativa a la institución de a Contraloría General". (14) En esta etapa, según el distinguido Profesor Luís R. Casado Hidalgo, "convendría acogerse a la división ya convencional que habla de hacienda clásica y de hacienda moderna". "La primera concluye prácticamente con la Guerra Mundial de 1914-18". Ya que, la hacienda clásica "tanto en el plan político-económico como en lo administrativo-fiscal se corresponde con los postulados políticos y filosóficos del estado liberal-burgués". Mientras que "la hacienda moderna por el contrario es dirigista e intervencionista; utiliza los mismos arbitrios económicos de la hacienda clásica pero con fines diferentes y la legislación es también radicalmente distinta. Este último cometido (dirigismo) no es otra cosa-dice el Profesor Casado Hidalgo- que la resultante necesaria de la modificación de las condiciones sociales emergentes del desarrollo capitalista, de la quiebra simultánea de los principios de la libre competencia y del surgimiento de la llamada cuestión social". (15)

6. La Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942

Con la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1942, se inicia una nueva etapa de desarrollo científico y de la jurisdicción tributaria. Grandes autores dedican sus estudios a la Ley de Impuesto Sobre la Renta y las importantes revistas jurídicas de la época, como la "Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal", la "Revista de Derecho y Legislación" y la "Revista de Hacienda" le dedican concienzudos estudios y dedicados trabajos de investigación.

Con esta Ley entra en escena el problema tributario que rodea a la industria petrolera como materia imponible, y constituye un factor de impulso en la conciencia tributaria de la democracia naciente. Aprobada durante la segunda gran guerra, la Ley absorbió los principios constitucionales y creó otros nuevos que luego fueron acogidos por las Constituciones posteriores, particularmente por la de 1961 y la vigente de 1999. Se transformó en la referencia fundamental del derecho tributario y cambió la tendencia que venía desde la Independencia, de la importancia fiscal de los tributos indirectos y particularmente de los aduaneros, como fuente principal de los ingresos públicos presupuestarios. Nuestro sistema tributario se hizo más equilibrado, más complejo y se transformó en el centro de los estudios tributarios. Además, permitió consolidar situaciones tributarias de gran trascendencia política, particularmente en la actividad petrolera.

Con la ley de Impuesto Sobre la renta el principio de legalidad adquiere dinámica propia. Donde destaca la importancia del petróleo como hecho tributario, que impulsa, a su vez, la importante consolidación de la tributación petrolera y genera una concepción de Hacienda Pública moderna. Es, de alguna manera, la culminación exitosa de la obra de grandes reformadores de la Hacienda Pública Nacional como Román Cárdenas y Alberto Adriani.

Luego, conviven en Venezuela una Ley General de Hacienda, con la Ley de Impuesto Sobre la Renta, que era una ley general para este impuesto. Lo que hace decir al eminente Profesor Casado Hidalgo, "fuera del impuesto sobre la

renta, los demás tributos no están organizados conforme a los requerimientos modernos”. (16)

El profesor Manuel Márquez, Administrador General del Impuesto sobre la Renta, en su obra clásica sobre “El Impuesto Sobre la Renta en Venezuela”, (17) afirma que “será una sorpresa el saber que ese impuesto rigió nuestro territorio en la época misma de la Gran Colombia. Lo estableció una Ley dictada por el Congreso de Cúcuta con fecha 28 de septiembre de 1821”. “Se creó para todo el territorio de Colombia un impuesto sobre rentas y ganancias de los ciudadanos, bajo el título de contribución directa”, con el objeto de cubrir los gastos de la guerra emancipadora. Fue derogada por Ley del 24 de septiembre de 1827. El impuesto sobre la renta reaparece en 1860, como contribución extraordinaria y para arbitrar fondos para subvenir los gastos ocasionados por la guerra federal. En 1861 se dicta una nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta, que fue derogada durante el Gobierno del General Páez por el “Decreto de 15 de abril de 1863, el cual estableció en su lugar un impuesto nacional directo, de cuota fija, que debía pagarse de una sola vez, en los términos y cantidades expresados en el mismo Decreto. Este, a su turno, fue derogado por el que tres meses después dictó Falcón, ya encargado del Gobierno, ordenando la suspensión de todas las contribuciones extraordinarias. Desde entonces hasta los días que corren (1936) no ha vuelto a aparecer entre nosotros –legalmente, por lo menos– el impuesto directo”.

“A la muerte del General Gómez las instancias para que fuera creada la imposición directa fueron numerosas y constantes. Todos los programas políticos, a partir del “Programa de febrero” del entonces Presidente de la República General Eleazar López Contreras, incluyeron este propósito entre sus finalidades; toda la prensa sin excepción, pidió al gobierno que se creara un impuesto sobre la renta, todas las Memorias de Hacienda contienen declaraciones ministeriales al respecto y en el año 1937” se estudió el tema. En el Parlamento fueron presentados tres proyectos en 1937, en 1939 y en 1941, “en cuya elaboración tomó parte notable el Dr. Manuel Pérez Guerrero”. En 1939 fue publicada la tesis de doctorado de Julio Medina, denominada “El Impuesto Sobre la Renta”, defendida el 18 de noviembre de 1938, ante un jurado integrado por los profesores Arturo Uslar Pietri, J. M. Hernández Ron y Numa Quevedo. (18) Y el Reglamento Interior del Ministerio de Hacienda, que fue dictado el 4 de abril de 1940, según la apreciación del distinguido Profesor Luis Casado Hidalgo, constituyó “el primer texto que, dentro de las orientaciones modernas del derecho administrativo, pretende organizar los recursos internos contra las decisiones de la administración”. (19) El General Isaías Medina Angarita durante su gobierno creó una “Comisión de Estudios de Legislación Fiscal”, que preparó un proyecto que finalmente se transformó en ley. Esta comisión estaba integrada por distinguidos juristas y profesionales, “Augusto Machado Hernández, Ministro de Hacienda y Presidente de la Comisión, Manuel R. Egaña, Julio Medina, T.C. Salazar Maza, Carlos a. D’Ascoli, Pedro José González, César González, Rafael Pizani, Aurelio Arreaza, Manuel Pérez Guerrero y Manuel M. Márquez hijo como secretario de la Comisión y que sería el primer Administrador General del impuesto Sobre la Renta”.

Al mismo tiempo, la Comisión creada por el General Medina preocupada por los problemas de organización administrativa necesarios para poder llevar

el nuevo impuesto a la realidad, asesorada por el distinguido profesor colombiano Manuel A. Alvarado, de la Universidad Católica Javeriana de Bogotá, (20) redactó un proyecto de “Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta”. Presidida por el Administrador General del Impuesto Sobre la Renta, que sería luego un importante funcionario del Estado Venezolano, dotada de mucha autonomía, y que se desarrolló como la administración encargada del impuesto sobre la renta. Algo similar ocurrió mucho después, cuando en 1993 se dictó la Ley de Impuesto al Valor Agregado, que provocó la creación del Servicio Nacional Integral de la Administración Tributaria “SENIAT”, como administración encargada del nuevo impuesto.

La Exposición de Motivos de la Ley de Impuesto Sobre la Renta es del 25 de mayo de 1942. La ley fue publicada en la Gaceta Oficial n° 20851 del 17 de julio de 1942, para entrar en vigencia el 1-1-1943. El reglamento fue publicado el 2 de febrero de 1943 en la Gaceta Oficial n° 29 (extraordinario). “Por un error de impresión, tanto la Ley como su Reglamento se reimprimen y publican en la Gaceta Oficial n° 32 (extraordinario) de fecha 16 de marzo de 1943”. Esta ley sufre una importante reforma el 12 de noviembre de 1948 para introducir el famoso “fifty-fifty”, conforme al cual, “las empresas que explotan recursos no renovables pertenecientes al Estado quedaban sujetos a una imposición adicional de un 50% sobre el exceso de las ganancias que obtuviesen, una vez pagados los impuestos cedular y complementario progresivo”. (21) Lo que en su momento se entendió como una reivindicación política muy significativa. Esta Ley según el Profesor Guillermo Fariñas recibió reformas importantes y renovadoras en 1966, cuando se cambió el sistema mixto cedular hacia el sistema global; y en 1978 cuando se modificó el sistema global “para hacerlo mas puro y equitativo”. (22)

A pesar del avance que significó la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1942 y de las sucesivas e importantes reformas que se hicieron, todavía faltaba un elemento que diera el impulso definitivo al derecho tributario venezolano. El Profesor Florencio Contreras Quintero escribía en este sentido lo siguiente: “En Venezuela ni siquiera tenemos, en nuestras Universidades, la Cátedra de Derecho tributario: estamos todavía creyendo que éste es sólo una porción articulada en la de Hacienda pública”. (23) Esto vendría a cambiar de manera definitiva con la aprobación del Código Orgánico Tributario de 1982.

7. El Código Orgánico Tributario de 1982

El Código Orgánico Tributario fue promulgado en 1982, después de una importante divergencia entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, y entró en vigencia en enero de 1983. (24) Lo que permitió, según afirmó uno de sus “padres intelectuales” el Profesor José Andrés Octavio, tres cosas fundamentales: la primera, “atender la apremiante necesidad de una regulación adecuada de las relaciones entre el Estado y los contribuyentes”. Con lo cual, el “contribuyente” hace su entrada en el derecho tributario venezolano como sujeto pasivo protegido, y con una situación jurídica activa y pasiva reconocida por el derecho. En segundo lugar, dice el Profesor Octavio, se resguarde el derecho de los contribuyentes “a la certeza de sus obligaciones, a la seguridad jurídica”. Con lo cual, se introduce en nuestro derecho tributario, por primera

vez, la teoría de la obligación tributaria, que constituye un elemento de desarrollo científico y material de gran magnitud en nuestro derecho tributario. Y en tercer lugar, el Código Orgánico Tributario es un instrumento que “contiene un conjunto de normas referentes a todos los campos de la tributación”. (25) Con lo cual, se desarrolla entre nosotros, el concepto de la “administración tributaria” dotada de potestades y sometida a deberes; y se establecen un conjunto de procedimientos administrativos tributarios para canalizar la actividad de la Administración Tributaria. Lo que significa la definitiva configuración de un Derecho Administrativo Tributario venezolano.

El Código Orgánico Tributario es aprobado en medio de una crisis financiera sin precedentes en Venezuela, que provoca el inicio de un largo proceso de devaluación monetaria y obliga a las autoridades a desarrollar nuevos instrumentos tributarios, para crear fuentes alternas de financiamiento de los gastos públicos. Pero lo más interesante, quizás, para nosotros aquí, es, que la aprobación y entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario en enero de 1983, fue precedido por la promulgación y entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, un año antes en enero de 1982.

Con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el derecho administrativo formal recibe un gran impulso doctrinal y jurisprudencial. Durante el año 1982 se publican dos libros de gran trascendencia del Profesor Allan R. Brewer Carías: la “Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Colección Textos Legislativos n° 1. EJV. Caracas, febrero de 1982; y “El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos”. Colección estudios jurídicos n° 16. EJV. Caracas, de abril de 1982. Y para esa fecha, desde enero de 1980, había comenzado a aparecer la “Revista de Derecho Público”, con trabajos de doctrina y una importante compilación jurisprudencial.

Estas circunstancias contribuyeron a crear un ambiente jurídico muy favorable alrededor del nuevo Código Orgánico Tributario, sobre todo en su aspecto formal, ya que, la Administración Tributaria, los jueces y los contribuyentes se familiarizaron con estas regulaciones novedosas de la actividad administrativa. Esta aparición casi simultánea de ambas leyes orgánicas, constituyó, sin ninguna duda, un impulso decisivo en la seguridad jurídica de las relaciones del contribuyente con la administración tributaria, y permitió que comenzara a conformarse la unificación del derecho tributario administrativo.

Quizás, la doctrina administrativa reaccionó con más vigor que la tributaria, debido a un singular dinamismo académico, impulsado por eminentes profesores de derecho administrativo que se venían formando en los institutos de investigación en derecho público de las diferentes universidades; y por la jurisprudencia, que crecía a la luz de los nuevos desarrollos del derecho administrativo venezolano ya para esta fecha con una tradición muy honorable.

Pero es de destacar, sin embargo, que desde 1964 se viene publicando la “Revista de Derecho Tributario”; primero con la dirección del profesor Marcos Ramírez Murzi, y a partir de 1970, bajo el patrocinio de la “Asociación Venezolana de Derecho Tributario” fundada en 1969. Lo que ha dado un importante impulso al desarrollo del nuevo derecho tributario, que nació con la aprobación del Código Orgánico Tributario. La coincidencia de todos estos factores se constituyó en una feliz circunstancia y dio inicio a una etapa fundamental del derecho tributario formal.

También hay que señalar que con la aprobación del Código, se inicia una etapa de transición conceptual, teórica y de desarrollo institucional entre la Ley Orgánica Hacienda Pública y el Código Orgánico Tributario. La introducción de la teoría de la obligación tributaria en nuestro derecho tributario, provoca un gran viraje conceptual en los fundamentos mismos del derecho tributario. Hasta esa fecha, la teoría del impuesto y de los tributos en general era la expresión del poder tributario constitucional atribuido al Estado; y resultaba ser una elaboración unilateral de la manifestación de un poder público estatal, sin mayor desarrollo que lo que significa la manifestación de la autoridad. Se trataba de una “imposición”, de algo “impuesto” por el poder público, con poder de exigir el tributo por vía de la coacción. La aparición con el nuevo Código de la “obligación tributaria” como figura derivada de la existencia del tributo, genera un cambio de perspectiva en nuestro derecho tributario, y la “obligación tributaria” surge como la regulación de ese poder de imposición y de su sometimiento al sistema de las obligaciones y al derecho. Lo que ha significado el mayor complemento legal a los principios del derecho constitucional tributario, que hace de la “obligación tributaria” un derecho constitucional no expreso, en virtud del artículo 22 de la Constitución, reconocido indirectamente por la carta magna y por la jurisprudencia.

En esta transición también se produce un cambio significativo de la terminología, del significado de los conceptos y de la aparición de nuevas nociones. Las cuales se van adaptando no sin tropiezos, pero sobre todo comienza una etapa de toma de conciencia de la significación del derecho administrativo en el derecho tributario.

8. La Ley de Impuesto al Valor Agregado de 1993

La Ley de Impuesto al Valor Agregado aprobada en 1983, durante la Presidencia de transición del muy honorable historiador Doctor Ramón J. Velásquez, y bajo los auspicios del entonces Ministro de Hacienda Carlos Rafael Silva, significó un cambio de mucha trascendencia para la administración tributaria venezolana. Al provocar la creación del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria conocida como el “SENIAT”, hoy por hoy, una administración élite en la administración pública nacional. Dar pie al desarrollo de la informática como soporte de los procedimientos y de la actividad administrativa. Y por supuesto, al crear un impuesto “justo y necesario”, que ha permitido asegurar el financiamiento de los gastos públicos y evitar la bancarrota de la hacienda pública.

El “IVA” como se le conoce, ha creado un nuevo equilibrio al sistema tributario, al posicionarse como impuesto indirecto al lado de un impuesto directo como el Impuesto Sobre la Renta. Ha provocado, quizás, la mayor reforma de la historia tributaria nacional y cuya influencia como instrumento de control, información y organización, han permitido dar un vuelco importante a nuestro sistema de recaudación tributaria.

Pero también desde el punto de vista de la sociología del impuesto, el IVA significó la entrada del contribuyente en la modernidad tributaria y hasta republicana podemos decir, si se piensa, que luego de esta reforma no se ha hecho ninguna otra de tal trascendencia, a pesar incluso de los cambios

constitucionales que se han producido. Y el “IVA” ha significado, también, el fin de una época de dependencia de la tributación petrolera, y de un largo periodo de irresponsabilidad y de anestesia tributaria, en relación con el principio de “la contribución de todos a los gastos públicos”, causado por la evasión del Impuesto Sobre la Renta, que era escandalosa, pública y notoria, para cuando se aprobó el “IVA”.

El “IVA” ha significado, en fin, una verdadera y eficaz “revolución silenciosa” como dicen los ingleses, que sin alharaca, gritos ni escándalo, ha creado una nueva conciencia nacional de responsabilidad ciudadana que tiene una enorme proyección en la democracia.

9. Conclusión: El desarrollo del derecho tributario administrativo

Durante el proceso histórico fundacional del derecho tributario que hemos venido exponiendo, se suscitó una importante discusión en el derecho comparado sobre la “autonomía del derecho tributario”, que tuvo eco en la doctrina nacional. Tal y como en la historia del derecho administrativo, se produjo un debate trascendente alrededor de la teoría del servicio público, en paralelo, en el derecho tributario el debate fue un poco más teórico y abstracto, ya que se trataba de afirmar su autonomía científica. En el derecho administrativo el problema de su identidad estaba resuelto por obra de la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, y solo se discutía sobre el contenido y aplicación del mismo a las situaciones jurídicas que está llamado a regular. Pero en el derecho tributario, la definición de su autonomía y reconocimiento fue un poco mas problemático y lento.

En el proceso de reconocimiento del derecho tributario la discusión sobre su “autonomía” tuvo, pues, gran relevancia, y fue el camino teórico y académico que permitió su configuración definitiva. La “autonomía” del derecho tributario fue un factor específico de su desarrollo científico, que tiene que ver con las exigencias de precisión y objetividad propias de la metodología del derecho tributario, del cual deriva un conjunto de conocimientos sistemáticamente estructurados y de los que se deducen sus principios generales.

Sin embargo, la propia doctrina tributaria nacional y comparada, luego de los largos debates, a su vez, reconoce que la “autonomía” se circunscribe a la especificidad del derecho tributario, es decir, a aquello que es propio del derecho tributario, que lo caracteriza y lo diferencia del derecho administrativo, en el sentido de su existencia individual e independiente, en relación a su aspecto sustantivo o material y a la realidad que conforma el núcleo teórico del derecho tributario. Y distingue, de esta manera, dos grandes áreas, dividiendo al derecho tributario entre el derecho tributario sustantivo o material y el derecho tributario formal o administrativo. Este último abarca el procedimiento y la forma de la actividad administrativa tributaria, por contraposición al derecho tributario material o sustancial relativo a la obligación tributaria y al hecho imponible.

El reconocimiento del derecho tributario administrativo, que comprende una zona muy amplia del territorio del derecho tributario, es la demostración del vínculo fundamental entre ambos derechos, y de la complejidad de un derecho que a ratos se maneja con reglas propias y también con reglas del derecho

administrativo. Pero que se conectan de una manera independiente con el derecho público, que constituye el principal punto de unión entre ambos derechos.

Existe un paralelismo entre el derecho administrativo y el tributario, en su devenir histórico, en el desarrollo técnico y en el proceso de conformar un conjunto de principios sistemáticamente estructurados. Ambos derechos son nuevos, a pesar de que ordenan jurídicamente realidades que tienen un largo pasado histórico. El hecho administrativo y organizacional del Estado o de la autoridad política y pública es una realidad histórica tan antigua como los tributos, que siempre han servido como mecanismo de financiamiento de una administración pública. De ahí que existe por una parte, un paralelismo entre el derecho administrativo y el derecho tributario, provocado por un desarrollo histórico y conceptual, equidistante, semejante y complementario; y por otra parte, existe un proceso gradual de unificación de los dos derechos en el derecho público, desde la perspectiva del derecho administrativo en todo aquello relacionado con la organización y la actividad de la administración tributaria, y desde la perspectiva del derecho constitucional o político, en relación a las garantías del ciudadano contribuyente.

Como derechos, tal y como los conocemos, son realidades que surgen en el curso del siglo XIX y XX, pero con una diferencia notable, como hemos dicho, ya que, el derecho administrativo tiene un origen en la jurisprudencia que se encarga de “hacer” al derecho administrativo; y el derecho tributario tiene su origen básicamente en la norma positiva, que va a favorecer su desarrollo autónomo. Lo cual nos hace comprender que el derecho administrativo es un elemento básico en la configuración del derecho tributario.

El fortalecimiento de ambos derechos es un proceso que ha ido históricamente en paralelo, y con una simultánea consolidación como disciplinas jurídicas y universitarias. El ilustre Profesor J.M. Hernández Ron, precursor de los estudios de derecho administrativo, nos dice en su monumental “Tratado Elemental de Derecho Administrativo” publicado en 1937, que por Decreto Ejecutivo de 4 de enero de 1909 “fue creada en la Universidad Central la cátedra de Derecho Administrativo”; y que “por este mismo Decreto fueron creadas, además, las cátedras de Hacienda transformada en los años siguientes en la de Principios de Finanzas y Leyes de Hacienda; de Historia del Derecho; y de Práctica Forense”. Hoy deberíamos también estar honrando los cien años de la cátedra de Hacienda; aunque antes dijimos que el Profesor Florencio Contreras se quejaba en 1969 que “en Venezuela ni siquiera tenemos, en nuestras Universidades, la Cátedra de Derecho Tributario”.

Existía en la doctrina tributaria venezolana la conciencia de un derecho tributario formal o administrativo, pero tal circunstancia adquiere verdadera realidad en los años 80 con la aprobación del Código Orgánico tributario, que le da un giro fundamental al derecho tributario nacional. Lo que genera consecuencias muy positivas, pues aporta seguridad jurídica al contribuyente que de otra manera no la hubiera podido adquirir frente al tributo, que es una de las manifestaciones más radicales de la autoridad del Estado. De ahí se comprende, como el derecho administrativo es un elemento esencial para la protección de los derechos del contribuyente.

Por ello, no dudamos en reconocer, que el derecho administrativo constituye un marco de referencia ineludible para el derecho tributario en su propia dinámica técnica, y que es el complemento indispensable de la consolidación del derecho tributario venezolano como disciplina autónoma, científica y académica.

LOS TÍTULOS HABILITANTES DE TELECOMUNICACIONES

José Araujo-Juárez

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, y Miembro de Honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo. E-mail: jaraujoj@abogaconsult.com

Recibido: 4-3-2009 • Aprobado: 1-4-2009

Revista Tachirense de Derecho N° 20/2009

ISSN: 1316-6883

175-215

Resumen

En general, la doctrina, la jurisprudencia y la legislación emplean indistintamente los vocablos autorización, permisos, habilitación, licencias, etc. Lo cierto es que el título habilitante (España) o la *habilitation* (Francia) son el género, y los permisos, habilitaciones, autorizaciones, licencias u otros, incluso las mismas concesiones administrativas, son sólo una especie de aquellos.

Ahora, si bien el concepto es de reciente aparición tanto en la doctrina como en la legislación administrativa especial, hoy día permite al Derecho administrativo general configurar de modo unitario, la extraordinaria heterogeneidad de las técnicas de habilitación del inicio de actividades de los particulares, y, especialmente, de aquellas que se proyectan sobre el acceso a los mercados, tal como sucede con el de las telecomunicaciones.

Sin embargo, la técnica no es nueva: se sitúa en el contexto de los sistemas de intervención administrativa preventiva sobre la prestación por parte de los particulares de actividades o servicios destinados al público, y que en razón del interés general que suponen, venían –y quedan– sujetos a la obtención previa de los títulos habilitantes correspondientes. Esta intervención previa va a ser más o menos intensa, dependiendo de la calificación jurídica de la actividad o servicio (servicio público, reserva estatal, utilidad pública o social, servicio público virtual o actividad de interés general).

Palabras Claves

Título habilitante. Telecomunicaciones. Regulación. Actividad de interés general.

Abstract

In general, doctrine, jurisprudence and legislation use indiscriminately the terms authorization, permits, habilitation, licenses, etc.,. The truth is that the title habilitante (Spain) or habilitation (France) are the gender and the permits, habilitaciones, authorizations, licenses, etc including administrative concessions are just one kind of those.

Even though this concept has a recent origin both in the doctrine and the administrative legislation, nowadays general administrative law allows to configurate as a unit the extraordinary diversity of habilitation techniques of the beginning of activities of individuals and especially those which are proyected over the access to the markets, as it is in the telecommunicatios area.

However, the technique is not new: it is located in the context of the systems of preventive administrative intervention in the provision of activities or services by individuals, directed to the public and because of the general interest involved, came and still remain depending on the obtencion of the corresponding previous qualification. This prior intervention will be more or less intense, depending on the legal qualification on the activity or service (public service, state reserve, public or social utility, virtual public service or activity of general interest).

Keywords

Title habilitante. Telecommunicatios. Activity of general interest.

SUMARIO: I. Regulación de las telecomunicaciones. II. Títulos habilitantes. III. Otorgamiento. IV. Modificación. V. Renovación. VI. Revocatoria.

I. Regulación de las Telecomunicaciones

1. Régimen anterior a la Ley Orgánica Telecomunicaciones

El régimen jurídico anterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (en lo sucesivo LOTEL)¹, estuvo signado por un régimen de reserva exclusiva de las telecomunicaciones por el Estado (art. 1 de la derogada Ley de Telecomunicaciones)², caracterizado a su vez por: prerrogativas exorbitantes de la Administración Pública, concesiones administrativas discrecionales, derechos de exclusividad, regulación detallada en lo técnico, financiero, comercial y demás ámbitos de la actividad. Además, tal reserva implicaba la asunción de competencias por parte de la Administración Pública bajo reglas, criterios y principios propios del régimen jurídico del servicio público.

2. Nuevo régimen a partir de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

Ahora, a partir de la entrada en vigencia de la LOTEL se introduce un nuevo modelo de regulación, que empieza por eliminar la titularidad pública del Estado sobre las telecomunicaciones, a través de la técnica de la “*despublicatio*” o despublicación, esto es, mediante un acto jurídico-público de contrario imperio, que produce la transformación del concepto y del régimen jurídico del sector, planteando nuevos principios y contenidos normativos.

A. Actividad de interés general

En efecto, dentro de las distintas posibles modalidades básicas de configuración jurídica de las telecomunicaciones, la LOTEL optó por el repliegue del concepto de servicio público a favor del modelo de actividad prestacional de carácter reglamentado, al calificar las telecomunicaciones como “*actividades de interés general*” (art. 5 de la LOTEL). La relevancia de tal cuestión es muy importante, pues es sabido que la calificación de una actividad económica o social determina, a su vez, el régimen jurídico real al que estarán sometidos, tanto los agentes que operan en el sector como el propio Estado, y los condicionamientos constitucionales.

1 Véase Gaceta Oficial N° 36.970, de fecha 12 de junio de 2.000.

2 Véase Gaceta Oficial N° 20.248, de fecha 1 de agosto de 1940.

Por ello, la categoría de actividad de interés general tiene por efecto una nueva transformación³, renovación o nueva crisis⁴ del concepto de servicio público tradicional, y aparece delimitada por dos (2) ideas centrales:

(i) la actividad de interés general se desarrolla en ejercicio de la libre iniciativa empresarial que fundamenta la actuación privada en virtud del derecho o libertad económica; y

(ii) en razón de su vinculación con el elemento finalista característico del servicio público, esto es, el interés general, clave en su justificación, la actividad de interés general se modula por una regulación jurídico-pública, cuyo objeto no es sólo ordenar y proteger la competencia, sino también establecer de modo general las condiciones de su prestación.

Se pasa así, pues, en materia de las telecomunicaciones, del concepto tradicional de servicio público en sentido técnico a una nueva categoría jurídica, la de actividad privada reglamentada por razón de su interés general, abiertas a la concurrencia, y cuya realización se efectúa por ello, en principio, con arreglo a criterios de mercado.

Finalmente, la materia va a estar presidida por los principios sectoriales –tanto liberales como intervencionistas– siguientes.

B. Principios sectoriales

a. Principios liberales

La LOTEL tiene por objeto "*establecer el marco legal de la regulación general de las telecomunicaciones*", en tanto "*actividad de interés general*" (arts. 1 y 5, LOTEL).

En tal sentido, la LOTEL hace alusión, entre otros principios: por un lado, al "*derecho humano de las personas a la comunicación (sic)*" (*ius communicationis*); y por el otro, "*a la realización de actividades económicas de telecomunicaciones necesarias para lograrlo*" (libertad de empresa), bienes jurídicos primordiales en función de cuya garantía se construye todo el nuevo régimen jurídico de las telecomunicaciones (art. 1 de la LOTEL).

Además, la LOTEL (art. 2, num. 3) introduce también la libertad de competencia entre los operadores de telecomunicaciones, por lo que se establecen una serie de reglas que favorecen la igualdad de condiciones entre ellos (prohibición de concentración económica, obligación de interconexión, derechos de vía, etc.), para que no existan conductas que puedan falsear la competencia y, a su vez, que la lucha por la competencia no conduzca a prácticas prohibidas.

3 DE LA CUÉTARA, Miguel, "Aproximación a la regulación de servicio público como nuevo paradigma para la prestación de servicios económicos", en *El Nuevo Servicio Público*, Madrid, Pere-Pons, 1997, p. 154 y ss.

4 LÓPEZ PELLICER, José Antonio, "El servicio público y la habilitación de actividades prestacionales de interés general a particulares", en Sosa Wagner, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, t. II, p. 2042.

En consecuencia, todo lo que en la LOTEL se regule debe ser interpretado a la luz de la declaración que se contiene en relación con el objeto de la misma. En esa perspectiva, la disposición contenida en el artículo 1, *eiusdem*, deberá cumplir una función interpretativa del alcance del nuevo Ordenamiento jurídico en su aplicación, función que debe servir, en caso de duda, para dotar a todas y a cada una de las demás disposiciones de la LOTEL, de un sentido y alcance que sea congruente con la declaración de los derechos de libertad reiterados en el artículo 1, *eiusdem*, y otros como el derecho a la participación ciudadana, el derecho a la privacidad, etc. que justificaron en su momento el rango normativo de ley orgánica⁵.

b. Principios intervencionistas

Por otro lado, la LOTEL entiende que si bien las actividades de telecomunicaciones constituyen actividades económicas susceptibles de ser emprendidas por el sector privado, con o sin fines de lucro, diversas razones justifican el ejercicio por el Poder Público de las potestades de intervención administrativa.

De ahí que el nuevo régimen jurídico instrumenta una acentuada función regulatoria de las telecomunicaciones por parte del Estado, mediante técnicas jurídico-administrativas más o menos intensas, en cuyo marco se ha de ejercer la libre iniciativa privada y la libre competencia.

Pero hay que decirlo, la intervención administrativa no supone un cheque en blanco para el Estado, por lo que habrán de respetarse tanto los requisitos formales necesarios para la concreción de lo que supone el interés general, como los límites materiales que protegen, tanto el principio del núcleo esencial como el principio de proporcionalidad de la intervención pública sobre los derechos económicos envueltos en la actividad de telecomunicaciones.

c. Ámbito de aplicación

La definición universal de las telecomunicaciones involucra dos elementos o actividades claramente diferenciables y sujetas a principios distintos. De la misma manera, el ámbito de aplicación de la LOTEL (arts. 4, 5, 6 y 16 de la LOTEL)⁶, comprende dos actividades económicas fundamentales:

- (i) el establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones, esto es, "*hilo, radioelectricidad, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos afines, inventados o por inventarse*"; y
- (ii) la prestación propiamente dicha de los servicios de telecomunicaciones esto es, la "*transmisión, emisión o recepción de signos, señales,*

⁵ Véase Sentencia No. 537 del TSJ/SC, de fecha 12 de junio de 2000 (Exp. No. 00-1.799),

⁶ El art. 1 de la LOTEL excluye de su objeto, la regulación del contenido de las telecomunicaciones, que se regula por la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.081, de fecha 7 de diciembre de 2004, reformada parcialmente mediante Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.333, de fecha 12 de diciembre de 2005.

escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza".

Luego de haber esbozado de manera general las implicaciones que trae consigo el nuevo modelo regulatorio implantado en el sector de las telecomunicaciones en general con la entrada en vigencia de la LOTEL, procede detenerse y prestar especial atención al modo cómo se instrumenta, y en virtud de qué títulos habilitantes, la actividad de los particulares en el nuevo modelo de regulación de las telecomunicaciones.

II. Títulos Habilitantes

1. Concepto

En general, la doctrina, la jurisprudencia y la legislación emplean indistintamente los vocablos autorización, permisos, habilitación, licencias, etc. Lo cierto es que el título habilitante (España)⁷ o la *habilitation* (Francia)⁸ son el género, y los permisos, habilitaciones, autorizaciones, licencias u otros, incluso las mismas concesiones administrativas, son sólo una especie de aquellos.

Ahora, si bien el concepto es de reciente aparición tanto en la doctrina⁹ como en la legislación administrativa especial, hoy día permite al Derecho administrativo general configurar de modo unitario, la extraordinaria heterogeneidad de las técnicas de habilitación del inicio de actividades de los particulares, y, especialmente, de aquellas que se proyectan sobre el acceso a los mercados, tal como sucede con el de las telecomunicaciones.

Sin embargo, la técnica no es nueva: se sitúa en el contexto de los sistemas de intervención administrativa preventiva sobre la prestación por parte de los particulares de actividades o servicios destinados al público, y que en razón del interés general que suponen, venían –y quedan– sujetos a la obtención previa de los títulos habilitantes correspondientes. Esta intervención previa va a ser más o menos intensa, dependiendo de la calificación jurídica de la actividad o servicio (servicio público, reserva estatal, utilidad pública o social, servicio público virtual o actividad de interés general).

El género de título habilitante es, pues, una técnica administrativa de control, referida a la comprobación o constatación de la satisfacción de los requisitos previstos por la legislación sectorial aplicable, previa al momento en el que el particular puede iniciar lícitamente la actividad. Por tanto, es posible afirmar su existencia, sólo en aquellos supuestos en los que el inicio de la actividad se encuentra limitado o prohibido *ex ante*, de modo que, en caso de no obtenerse, el inicio y desarrollo de la actividad es *ab initio* ilícita si es material o ilegal si es jurídica.

⁷ ARROYO JIMÉNEZ, Luis, *Libre empresa y títulos habilitantes*, Madrid, CEPC, 2004, p. 310.

⁸ SABIANI, E., "L'habilitation des personnes privées a gérer un service public", en *AJDA*, 1977, pp. 4 y ss; MESCHERIAKOFF, Alain-Serge, *Droit des services publics*, 2ª. ed., *mise à jour*, Paris, PUF, 1997, pp. 296-297; y MARTIN RETORTILLO, S., *Derecho administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, T. I, pp. 189 y ss.

⁹ ARROYO JIMÉNEZ, Luis, *Ob. cit.*, nota 6, p. 310.

En conclusión, por título habilitante entiende la doctrina, en sentido amplio, la técnica jurídico-administrativa a través de la cual se invierte en el caso concreto (*ad casum*), una prohibición preexistente¹⁰ y relativa¹¹ al ejercicio de los derechos de los particulares.

Se tiene, entonces, que con el título habilitante se materializa la intervención administrativa en la realización de una actividad por parte de los particulares, ya sea con carácter constitutivo, si se trata de la delegación de servicios públicos (concesión administrativa), o ya sea con carácter de levantamiento de un obstáculo legal (autorización, habilitación, licencia, permiso, aprobación, etc.) para el ejercicio de derechos preexistentes en actividades económicas de interés general o actividades fuertemente reglamentadas, como las telecomunicaciones en nuestro país.

En mérito a lo recién expuesto, se procederá a analizar la configuración técnica de los principales títulos habilitantes que consagra la LOTEL, así: (i) la habilitación administrativa; y (ii) la concesión administrativa demanial.

2. Habilitación administrativa

A. Cuestión previa

Es bien conocida la diferenciación teórica y conceptual entre autorización y concesión administrativa, con base en el criterio de la preexistencia o no de un derecho cuyo ejercicio pretende llevar a cabo el particular¹².

Cuando las actividades económicas están bajo la reserva del Estado o son calificadas de servicio público y, por tanto, las mismas son de titularidad y responsabilidad del Estado, el grado de intervención administrativa en el ejercicio de las mismas por los particulares es más fuerte en estos casos; por ende, el título habilitante necesario es una concesión administrativa, cuyo otorgamiento es discrecional y tiene carácter constitutivo¹³, en virtud de que crea o constituye nuevas facultades o derechos no reconocidos previamente al particular por el Ordenamiento jurídico o que antes no formaban parte de su patrimonio (por ejemplo, es el caso del régimen jurídico existente hasta la entrada en vigencia de la LOTEL en el 2000).

Por el contrario, si se trata de ejercer un control administrativo preventivo sobre actividades económicas de los particulares, sujetas a la libre iniciativa empresarial, el título habilitante podría ser: licencia, permiso, habilitación¹⁴ o autorización, todos actos de carácter declarativo, pues se limitan a remover un obstáculo legal para el ejercicio de derechos preexistentes a favor de los particulares, quienes son en definitiva los titulares de las actividades económicas

¹⁰ VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho Administrativo Especial*, Madrid, Civitas, 1999, p.82.

¹¹ ARROYO JIMÉNEZ, Luis, *Ob. cit.*, nota 6, p. 328.

¹² ARAUJO-JUÁREZ, José, *Derecho Administrativo, Parte General*, 1ra. ed., Reimpresión, Caracas, Ed. Paredes, 2008, pp. 537-540.

¹³ GARCÍA TREVIJANO, José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Civitas, Madrid, 1986, p. 236.

¹⁴ Dentro de la categoría de los actos autorizatorios, GIANNINI, M.S. incluye las habilitaciones. Véase, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, t. 2, 1993, p. 633 y ss.

previamente limitadas. Por tanto, la técnica jurídico-administrativa del título habilitante en tales casos, es la llave para la realización de actividades que –por sus características, contexto o consecuencias– requieren que la Administración Pública constate previamente su compatibilidad con el interés general perseguido por el Ordenamiento jurídico.

Pues bien, una de las novedades de la LOTEL fue sustituir la figura concesional –en cuanto presupone la *publicatio* del servicio–, por la aplicación extensiva que, como técnica jurídico-administrativa sobre la actividad de interés general, se hace de la figura denominada formalmente habilitación administrativa.

La habilitación administrativa se convierte así en uno de los elementos esenciales del nuevo modelo de regulación que inauguró la LOTEL, al exigírsele su obtención a los particulares, tanto para el establecimiento o explotación de redes, como para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Adicionalmente, en caso de uso y explotación del espectro radioeléctrico, se exige también al particular la obtención de la correspondiente concesión administrativa (artículo 5, *eiusdem*). En este caso estamos ante el fenómeno de la filiación de títulos habilitantes. De este modo, la LOTEL condiciona el ejercicio de la libertad de empresa en el sector de telecomunicaciones a la obtención, con carácter previo, de la correspondiente habilitación administrativa o concesión administrativa, según sea el caso.

En mérito a lo anterior, hemos de preguntarnos en presencia de la habilitación administrativa exigida para que los particulares puedan desarrollar las actividades de telecomunicaciones, cuál es su naturaleza jurídica, respuesta que procederemos a dar de seguidas.

B. Naturaleza jurídica

Dentro del concepto amplio de título habilitante, es posible identificar diferentes tipos en función de diversos criterios, entre los que se encuentra el relativo a la configuración técnica del mecanismo que funge como tal, así: por un lado, están los títulos habilitantes que no se concretan en una decisión administrativa habilitante, como son la comunicación o *notificación previa* –con o sin veto¹⁵, y el sistema de *inscripción registral*¹⁶; y por el otro, los títulos habilitantes que sí se concretan en una decisión administrativa habilitante, dentro de los cuales se tienen, entre otras, a la *autorización*, la *concesión*, la *aprobación*, la *licencia* y la *dispensa*, siendo la autorización la que ocupa una posición de centralidad en la LOTEL.

La autorización administrativa es una técnica jurídica del sistema de intervención administrativa. Ahora, es de sobra conocida la existencia en el

¹⁵ Véase el caso de redes de telecomunicaciones de los entes públicos: art. 23, Parágrafo Único de la LOTEL, en concordancia con el art. 26 del Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre Habilitaciones Administrativas y Concesiones de Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico (en lo sucesivo RHAC), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.085, de fecha 24 de noviembre de 2000.

¹⁶ Véase el caso de servicios de valor agregado, excepto la prestación de servicios de Internet: art. 23, Parágrafo Único de la LOTEL, en concordancia con el art. 26 del RHAC.

Derecho administrativo de dos teorías clásicas que pretenden explicar su naturaleza jurídica¹⁷.

La primera de las construcciones es de origen alemán y se debe a O. MAYER¹⁸. Este autor define la autorización como un acto administrativo cuyo efecto es el levantamiento en el caso concreto de una prohibición policial con reserva de autorización. Esta última consiste en una prohibición de carácter formal establecida por una norma previa, con el objeto de someter la actividad privada a un control administrativo previo, y con la finalidad de garantizar que la misma no representa perturbación del orden público.

La segunda construcción es de O. RANELLETTI¹⁹, para quien si bien la autorización es también un acto administrativo meramente declarativo respecto del derecho subjetivo antes del otorgamiento del título habilitante, sin embargo, la autorización administrativa presenta un efecto innovador, vinculado a la facultad de ejercer el propio derecho.

Ahora bien, a partir de estos dos criterios, la doctrina administrativa ha configurado un régimen jurídico de la autorización administrativa clásica, de carácter homogéneo, caracterizado según ARROYO GIMÉNEZ por las notas siguientes²⁰:

- (i) la autorización es como ya se ha dicho, un acto administrativo de carácter declarativo de derechos, que confiere a su titular una situación jurídicamente protegida, sin perjuicio de su necesaria adaptación a las cambiantes exigencias del interés general;
- (ii) la posición jurídica del particular se caracteriza por la preexistencia del derecho a desarrollar la actividad autorizada, en los términos previstos en la normativa;
- (iii) si lo anterior es así, el solicitante que satisfaga los requisitos previstos en la norma con carácter general tendrá un derecho al otorgamiento de la autorización administrativa, perfectamente tutelable por los jueces y tribunales, de modo que la potestad autorizatoria va a ser necesariamente reglada;
- (iv) por la misma razón, si el particular autorizado ejerce un derecho que le es propio, los únicos límites que pueden válidamente aplicarse al desarrollo de la actividad serán los establecidos por la norma con rango legal de carácter previo y general;
- (v) la autorización administrativa controla el ejercicio de una actividad sujeta a la libre iniciativa y presidida por la libertad de empresa, con el fin de verificar su compatibilidad con el interés general y, en su caso, introducir las adaptaciones que sean necesarias²¹; y por último,

17 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R, *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª. ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2004, t. II, p. 135.

18 MAYER, O., *Derecho administrativo alemán*, Trad. al español del original francés de 1903, Buenos Aires, De Palma, 1949, t. II, Parte Especial, p. 59.

19 RANELLETTI, O., “Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative”, en *Giurisprudenza italiana*, 1894, t. IV, pp. 7 y ss.

20 ARROYO JIMÉNEZ, L., *Ob. cit.*, nota 6, pp. 380-381.

21 LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 36.

- (vi) el acto administrativo por el que se desestime la solicitud o que tenga carácter “desfavorable”, precisará por ello de motivación suficiente.

En efecto, dentro de las múltiples y diversas clasificaciones que existen sobre los actos administrativos están los que se limitan a constatar la realización de un hecho o de un acontecimiento, efectuando una mera certificación que no va a introducir ningún elemento novedoso –salvo el vinculado a la facultad de ejercer el propio derecho–, sino que se concretan a ser un medio de verificación de supuestos preexistentes, y que la jurisprudencia venezolana califica como actos administrativos habilitantes cuando afirma:

*“Pero es el caso, que la Doctrina Administrativa dentro de la tipología de los actos administrativos también los agrupa en los denominados “autorizatorios”, mediante los cuales la Administración le permite a los Administrados, previa la valorización de unos supuestos de hecho, ejercer un derecho o poder referido a un interés específico; constituyen las providencias administrativas que buena parte de la doctrina también las ha calificado como **actos “habilitantes”**, en el sentido que al existir una prohibición para realizar una determinada conducta o actividad, esta se haría posible en su ejecución, siempre que se obtenga dicha previa habilitación administrativa”²². (Resaltado nuestro)*

En mérito a lo expuesto, concluimos que la habilitación administrativa que la LOTEL consagra es una auténtica autorización administrativa, tal como lo refiere su propia Exposición de Motivos, cuando expresamente indica que “...*la noción de habilitación administrativa que se asume en la presente ley alude al **acto mediante el cual se levanta un obstáculo jurídico para el ejercicio de un derecho preexistente**, la cual se diferencia conceptualmente de la figura de la concesión.*” (Resaltado nuestro)

Bajo estas premisas es que debemos interpretar el marco legal vigente, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la LOTEL establece:

“ARTICULO 16. La **habilitación administrativa** es el título que otorga la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de telecomunicaciones, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones que a tales fines establezca dicho órgano, de conformidad con esta Ley. Las actividades y servicios concretos que podrán prestarse bajo el amparo de una habilitación administrativa se denominarán **atributos** de la habilitación administrativa, los cuales otorgan los derechos y deberes inherentes a la actividad para la cual ha sido habilitado el operador, de conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 15 de esta Ley”. (Resaltado nuestro)

En este mismo sentido, el art. 2 del RHAC señala:

²² Véase Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 27-01-87, caso *Varios vs. República (Ministerio del Trabajo)*, en *Revista de Derecho Público*, No. 29, Enero-marzo, 1987, p. 108.

“**Artículo 2.** A los fines del presente Reglamento, se establecen las siguientes definiciones:

1. **Habilitación administrativa:** título que otorga el Ministro de Infraestructura o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, según el caso, para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de telecomunicaciones, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones establecidas a tales fines de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, sus reglamentos y demás normas aplicables”.

Por su parte, el citado artículo 2 del **RHAC** señala:

“3. **Atributos de una habilitación administrativa:** actividades o servicios concretos de telecomunicaciones que podrán explotarse o prestarse bajo el amparo de una habilitación administrativa”.

“6. **Incorporación de atributos a una habilitación administrativa:** inclusión de uno o más atributos a una habilitación administrativa preexistente, cuando sea procedente según el tipo de habilitación administrativa de que se trate, de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, sus reglamentos y demás normas aplicables”.

Si analizamos con detenimiento las normas antes transcritas podremos determinar que el Legislador efectuó una distinción entre: por un lado, la habilitación administrativa (autorización administrativa); y, por el otro, el atributo, que es en realidad, la actividad o servicio de telecomunicaciones concreto habilitado. Uno y otro concepto han de refundirse en la noción de autorización administrativa, acto mediante el cual la Administración Pública de telecomunicaciones habilita al particular para el ejercicio del preexistente derecho a la libertad económica en la actividad de las telecomunicaciones.

En este orden de ideas, en el modelo de la categoría de las Habilitaciones Generales otorgadas a las empresas operadoras, se dispone que los atributos que se le incorporaren “*formarán parte integrante de la misma y, en consecuencia, se regirán por los términos y condiciones aquí previstos*”. De allí que, como podemos observar, se trata de una distinción equivocada, pues la habilitación administrativa es la única que cumple la función o constituye una autorización administrativa y, por consiguiente, el atributo sigue la suerte de la habilitación administrativa, permitiendo el ejercicio del derecho preexistente a la libertad económica en el sector de las telecomunicaciones.

Por último, si partimos de que la supeditación de una actividad privada a la previa obtención de una autorización administrativa constituye una restricción a los derechos de los ciudadanos; cuando menos, entraña una restricción a la libertad de empresa (art. 112 de la C), la consecuencia es que sólo la ley –y de rango orgánica (art. 203 de la C)–, podrá imponer dicha exigencia, definir sus características, condiciones y límites²³. En todo caso, deberá ser necesaria, proporcionada, basada en requisitos objetivos y no discriminatorios²⁴.

²³ LAGUNA DE LA PAZ, José Carlos, *Ob. cit.*, nota 19, p. 67.

²⁴ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea N° C-205/1999, de fecha 22 de febrero de 2001.

C. Caracteres

Ahora bien, el régimen de las habilitaciones administrativas previsto en la LOTEL, tienen ciertos caracteres especiales que es necesario examinar. Así las cosas, aunque la prestación de las actividades o servicios de telecomunicaciones por parte del particular es un derecho que le es previamente reconocido por el actual Ordenamiento jurídico, de conformidad con el art. 112 de la C, para el ejercicio válido del tal derecho, el particular deberá someterse a las limitaciones o restricciones que establezca el Legislador, siempre y cuando se respeten los parámetros materiales de control, así: por un lado, el denominado principio de intangibilidad del “núcleo” o “contenido esencial” intrínseco del derecho mismo, y no torne nugatorio su efectiva realización²⁵; y por el otro, el principio de proporcionalidad o racionalidad de las restricciones²⁶.

Así, según el artículo 5 de la LOTEL, se debe levantar el requisito jurídico-formal de la obtención previa de la correspondiente habilitación administrativa –y concesión administrativa demanial de ser necesaria–, en los casos y condiciones que prevea la LOTEL, los reglamentos y las Condiciones Generales que al efecto establezca CONATEL.

a. Funcionalidad operativa

En buena parte de las autorizaciones administrativas, estas son sólo un acto de remoción de límites y de carácter declarativo, que se circunscribe a constatar la adecuación al interés público del ejercicio de un derecho preexistente. Sin embargo, hoy día la doctrina moderna²⁷ le ha hecho una corrección a tal concepción, al destacar que por cuanto puede existir un interesamiento constante por parte de la Administración Pública en materias donde se producen y desarrollan actividades de carácter prestacional, la técnica autorizatoria se utilice, asimismo, para constituir una determinada situación y relación jurídica duradera, con funcionalidad operativa y que inserta al particular dentro de un Ordenamiento jurídico concreto.

b. Potestad administrativa reglada o vinculada

Sobre este punto, la doctrina²⁸ entiende que por cuanto la autorización administrativa se emplea para todos aquellos supuestos en que el ejercicio de la potestad de control preventivo tiene por objeto la estricta comprobación o constatación objetivo-jurídica de la observancia de las condiciones y los requisitos

25 Véase Sentencias de la Corte Suprema de Justicia / Sala Político-Administrativa de fecha 19 de junio de 1997, caso *Tiuna Tours C.A.*; y N° 906 del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Constitucional, de fecha 1 de junio de 2001, caso *Distribuidora Baibery Sun 2002 C.A.*

26 Véase Sentencia de la Corte Suprema de Justicia / Sala Político-Administrativa, de fecha 5 de agosto de 1999, caso *Andrés Raúl Figueroa Merchán*.

27 LÓPEZ PELLICER, José Antonio, “El servicio público y la habilitación de actividades prestacionales de interés general a particulares”, en Sosa Wagner, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, p. 2036.

28 PAREJO, Luciano. *Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 650-652.

normativamente definidos con carácter previo y general, dicho control se construye en términos de potestad administrativa habilitante reglada por oposición a la discrecional.

Existe potestad administrativa discrecional, sostiene la doctrina²⁹, cuando la Administración Pública puede, si están reunidas las condiciones de aplicación de la norma, elegir entre diferentes modos de comportamiento. Por otro lado, la potestad administrativa discrecional se aplica, tanto a la cuestión de saber si la Administración Pública decide actuar (potestad discrecional de decidir), o sobre la cuestión de saber qué medida adoptar, entre varias posibles, en el caso que decida actuar (potestad discrecional de elegir).

En todo caso, continúa el señalado autor³⁰, existen por parte del Legislador distintas modalidades de otorgamiento de la potestad administrativa discrecional. En efecto, desde el punto de vista de la técnica jurídica, su otorgamiento resulta unas veces por la referencia expresa a la potestad discrecional, pero lo más común es que resulte del empleo de expresiones tales como “puede” o “podrá”, “estar autorizado a” o “es competente para”. Por el contrario, la Administración Pública está obligada a actuar (potestad administrativa reglada o vinculada), cuando la ley utiliza expresiones tales como “debe obligatoriamente”, “tendrá”, etc. Esta última es la situación del art. 26 de la LOTEL, cuando consagra que CONATEL “**dispondrá** de un lapso de cuarenta y cinco días continuos, contados desde el recibo de la solicitud, para **dictar** una resolución en la que se **determine si la solicitud cumple o no con los requisitos de forma y de fondo** previstos en la Ley, sus reglamentos y en las Condiciones Generales” (Resaltados nuestros).

Por tanto, siendo que la naturaleza de la potestad administrativa es la que transmite al acto administrativo respectivo su carácter reglado, ello se traduce en que cumplidos satisfactoriamente los requisitos previstos en el Ordenamiento jurídico para su otorgamiento –así como para la modificación y renovación–, la Administración Pública está obligada a otorgar el correspondiente título habilitante a los particulares que así la soliciten. La situación es esta en materia de telecomunicaciones, pues la normativa configura una potestad administrativa habilitante reglada, no sometida en modo alguno a criterios de oportunidad y conveniencia.

Además, si bien es cierto que el particular está condicionado a la previa obtención de la habilitación administrativa para la prestación de servicios de telecomunicaciones, a los casos y requisitos que prevea la LOTEL, los reglamentos y las Condiciones Generales que al efecto establezca CONATEL (art. 5 de la LOTEL), dicho condicionamiento no disminuye o erradica el carácter reglado de su otorgamiento –así como el de sus correspondientes modificaciones y renovaciones–.

El carácter reglado de la potestad administrativa que configura el art. 26 de la LOTEL se determina, principalmente, por el establecimiento previo de los requisitos –de forma y de fondo– necesarios para su otorgamiento, y la única conclusión válida, entonces, es el obligado otorgamiento del título habilitante

²⁹ MAURER, Hartmut, *Droit administrati allemand*, Trad. par Michel Fromont, LGDJ, Paris, 1995, p.127.

³⁰ *Ibidem*, pp.128-129.

correspondiente, y por ende, una potestad administrativa reglada, a tenor del art. 19 de las CGHAG. Tal como lo ha ratificado la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal³¹, en la que se señala que se entiende por acto administrativo reglado lo siguiente:

“Es un acto administrativo, de aquellos que la doctrina ha denominado, **actos reglados**, en virtud, de que **comporta una obligación de hacer para la administración, una vez que el administrado cumple con los requisitos que para su realización exige la Ley**, poniendo en cabeza del órgano la obligación de motivar las razones que hubiere para no llevarlo a cabo (...)” (Resaltados nuestros)

Asimismo, el Tribunal Supremo de Justicia ha sentado jurisprudencia³² en cuanto a la clasificación de los actos administrativos de la manera siguiente:

“Así las cosas se observa, como se señaló anteriormente que en el caso de autos estamos en presencia de una obligación concreta, no obstante, es necesario establecer, si la obligación de inscripción de los aspirantes, impuesta por imperativo legal es una obligación que debe derivar en un acto administrativo, y de ser así, en qué tipo de actos se ubica. En tal sentido, es necesario traer a colación lo establecido por la jurisprudencia patria, por lo que respecta a la clasificación de los actos administrativos, y al efecto se observa:

La definición de acto administrativo, se encuentra establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual en su artículo 7 establece lo siguiente: **Artículo 7.- Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública**” Igualmente, tanto la doctrina más calificada en la materia, como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han definido a los “actos administrativos” –en términos generales- como: toda declaración de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de los órganos que integran la Administración, en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria, los cuales producen efectos de derecho, generales o individuales en la esfera jurídica de los administrados. Asimismo, los “acto administrativos” han sido clasificados por la doctrina de manera general de la siguiente manera: a) desde el punto de vista del procedimiento en: actos de trámites, actos definitivos, actos firmes y actos de ejecución; b) por el alcance de sus efectos en: actos generales y actos particulares; c) por la amplitud de los poderes de la Administración en: **actos reglados** y **actos discrecionales**; d) desde el punto de vista del contenido en: admisiones, concesiones, **autorizaciones** y aprobaciones.

a) Por lo que respecta a la primera de las clasificaciones, el autor venezolano Eloy Lares Martínez (Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición. Universidad Central de Venezuela. 1983, pags. 147-150), define a los actos de trámites como aquellas decisiones de carácter previo, o conjunto de providencias preeliminares tendientes a preparar el acto administrativo definitivo; por lo que respecta a los actos definitivos, el referido autor señala que los mismos son “las

31 Véase Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Político Administrativa. Expediente 2001-0120, de fecha 15 de octubre de 2003, caso *Mantenimiento Reyes S.A.*

32 Véase Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Político Administrativa. Expediente 1057, de fecha 21 de junio de 2002, caso *Colegio de Ingenieros de Venezuela.*

decisiones emitidas por el órgano competente sobre el fondo o sustancias de la cuestión que le ha sido planteada”; en lo referente a los actos firmes, el señalado autor, sostiene que estos serán los que han causado estado, es decir aquel que agota la vía administrativa y constituirá la palabra final de la Administración sobre un problema determinado; en cuanto a los actos de ejecución el autor citado señala que son “los actos dictados para dar cumplimiento a un acto principal o definitivo”.

b) En lo referente a la segunda de las clasificaciones, esta Sala observa que tanto la jurisprudencia como la doctrina administrativa ha sido pacífica en señalar que los actos de efectos generales, son aquellos que interesan a una pluralidad de sujetos derecho, es decir, que inciden sobre la esfera jurídica de un número determinado o indeterminado de personas; en cambio los actos de efectos particulares son aquellos que interesan a un solo sujeto de derecho.

c) Por lo que concierne a la tercera clasificación, el autor Eloy Lares Martínez (ob cit. pag. 151), señala que los actos discrecionales, serán aquellos “en que las autoridades actúan con amplio margen de libertad, pudiendo elegir, entre varias soluciones posibles, la que a juicio de aquellas pareciere mas favorable para la colectividad”; en cambio los **actos reglados**, son aquellos “en que **la conducta de la autoridad le ha sido trazada muy rigurosamente por el legislador**”, es decir, en estos actos **no existe discrecionalidad por parte de la autoridad administrativa, sino por el contrario, dados los elementos establecidos en la ley, la Administración, sólo debe limitarse a dictar el auto en cuestión.**

d) Por lo que respecta a la última de las clasificaciones, la doctrina ha sido conteste en señalar que los actos administrativos contentivos de admisiones son las decisiones dictadas por la autoridad administrativa que tiene por finalidad permitir el ingreso de un administrado en un servicio, institución u organización; en cambio, las concesiones serán aquellas en que la Administración otorga al administrado un derecho del que antes este carecía; por lo que concierne a las **autorizaciones** el tratadista patrio Eloy Lares Martínez señala en su obra Manual de Derecho Administrativo que estos tipos de actos administrativos, “**hacen posible que una persona ejerza un derecho o un poder que de antemano le pertenecía, pero para cuyo ejercicio existía un obstáculo legal.** Difiere de la concesión en que de ésta nace un derecho o facultad que el concesionario no tenía antes, en tanto que la autorización no determina la adquisición de derechos o poderes en la persona que la obtiene, sino que la capacita para el ejercicio de los que ya les pertenecían”, ahora bien, por lo que respecta a las aprobaciones se ha señalado que las mismas son la manifestación de la voluntad, mediante la cual un órgano de la Administración, declara su conformidad con un acto ya formado por otro órgano estatal.(...)”. (Resaltados nuestros).

Como podemos observar, existe una distinción clara –más que entre actos administrativos– entre dos tipos de potestades administrativas: las regladas y las discrecionales³³. Como ya se advirtió, la potestad administrativa discrecional se caracteriza, al contrario de la reglada, por conferir a la Administración Pública un amplio margen de valoración para determinar, en atención a razones de mérito y oportunidad, si expide o no el acto administrativo de que se trate y qué medida adoptar. En efecto, según la jurisprudencia, presuponen la libertad de

33 Véase sobre el tema a ARAUJO-JUÁREZ, José, *Ob.cit.* nota 11, p.687.

acción, es decir, una libertad de elección entre varias opciones posibles³⁴. En todo caso, aún en esos supuestos, la Administración Pública se encuentra condicionada por la finalidad, racionalidad y razonabilidad establecida en la propia norma³⁵.

Por el contrario, cuando la Administración Pública ostenta sólo una potestad administrativa reglada, como lo son los distintos casos regulados por la LOTEL, aquella no está facultada por la Ley para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder, sino que si están cumplidos cabalmente los requisitos –de forma y de fondo– legalmente previstos, la Administración Pública de telecomunicaciones debe acceder –obligación de hacer según los términos de la jurisprudencia– a lo solicitado –otorgamiento, modificación y renovación–, según criterio fijado por la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal, en los términos siguientes:

“Ahora bien, lo importante a destacar en esta materia es que la actuación del Registrador constituye una actividad administrativa predominantemente reglada, en el sentido de que la ley no lo faculta para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder: **si una solicitud de inscripción en el Registro llena todos los requisitos y condiciones legalmente exigidos debe el Registrador acceder a lo solicitado**; por el contrario, si no cumple alguna de esas condiciones, el Registrador no solo puede, sino que debe, negarse a practicar el registro, así sea por el incumplimiento de sólo una de ellas”³⁶. (Resaltado nuestro)

En este sentido, en materia de telecomunicaciones, los requisitos necesarios para otorgar, modificar y renovar la habilitación administrativa, según la LOTEL, están previstos tanto por la Ley directamente como por la Administración Pública a través de Reglamentos y demás actos sub-legales, cuyo cumplimiento y satisfacción quedan suficientemente demostrados, cuando CONATEL decide el otorgamiento a las empresas operadoras de la habilitación administrativa y de sus atributos, en el que CONATEL resuelve que la solicitud presentada por las mismas, y después de un completo análisis, cumple con los requisitos y condiciones legales³⁷, económicas³⁸, y técnicas³⁹ previstos por la regulación sectorial.

c. Discrecionalidad técnica

Cuestión muy distinta es la denominada discrecionalidad técnica. En efecto, el fundamento de la discrecionalidad administrativa está en que en muchas ocasiones el órgano administrativo que tiene la competencia de decidir cómo

³⁴ Véase Sentencia N° 825 del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Constitucional, de fecha 6 de mayo de 2004.

³⁵ Véase Sentencia N°2164 del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Constitucional, de fecha 14 de septiembre de 2004.

³⁶ Véase Sentencia de la Corte Suprema de Justicia / Sala Político-Administrativa, de fecha 12 de julio de 1984, en *Revista de Derecho Público*. No. 19, Julio-septiembre, 1984, p. 124.

³⁷ Véase art. 26 de las CGHAG para las personas jurídicas y art. 27 de las CGHAG para las personas naturales.

³⁸ Véase art. 28 de las CGHAG.

³⁹ Véase art. 29 de las CGHAG.

deberán ser tratados los asuntos públicos, a través del establecimiento de políticas de ordenación previstas en la Ley, se le hace imposible abarcar o regular de antemano todos los supuestos de hecho existentes o que puedan existir⁴⁰, dándose así la imperiosa necesidad de atribuir a la Administración Pública una cuota de ese poder, el cual deberá ser ejecutado por estar apreciando situaciones de mera oportunidad y conveniencia, de conformidad con los límites establecidos en la Ley.

La denominada discrecionalidad técnica ha sido explicada por la doctrina, como “...*aquellos casos en que la ley confiere un ámbito de decisión a los administradores para obtener un resultado conforme a evaluaciones de naturaleza exclusivamente técnica*”⁴¹. E igualmente entre nosotros se ha sostenido que “...*la denominada **discrecionalidad técnica no es una potestad discrecional como tal por cuanto el órgano administrativo somete sus decisiones al uso y obediencia de las normas que rigen la materia del acto. Dichas materias son, en general, ciencias especializadas o técnicas cuya aplicación es requerida para obtener los resultados previstos en la norma***”⁴². (Resaltado nuestro)

Así las cosas, la aplicación por parte de la Administración Pública de la discrecionalidad técnica no supone una potestad administrativa discrecional como tal (discrecionalidad administrativa), en virtud de que se estará en la obligación de someterse a la ejecución o aplicación de las normas jurídicas que rigen su actuación.

En el otorgamiento, modificación y renovación de las habilitaciones administrativas en materia de telecomunicaciones, una vez que la Administración Pública comprueba que el particular interesado en establecer o explotar redes o prestar cualquier clase de servicios de telecomunicaciones, cumple cabalmente las condiciones previstas en la normativa, como garantía del bien común, esto es, la Ley, los reglamentos y las Condiciones Generales que establezca CONATEL, deberá expedir el título habilitante respectivo, sin existir posibilidad alguna de aplicar criterios de mera oportunidad y conveniencia.

En este mismo sentido, el hecho de que antes del otorgamiento, modificación y renovación de las habilitaciones administrativas en materia de telecomunicaciones, se deban analizar ciertos aspectos técnicos, económicos y jurídicos especiales previstos en la normativa sectorial respectiva, no implica la desaparición del carácter reglado del ejercicio de la potestad administrativa por parte de la Administración Pública de telecomunicaciones.

Por tanto, ni CONATEL ni el Ministro de Infraestructura –hoy Ministro del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática (MPPTI)–⁴³ según

⁴⁰ Véase Sentencia N° 2164 del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Constitucional, de fecha 14 de septiembre de 2004.

⁴¹ SÁNCHEZ MORÓN, M, *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*, Editorial Tecnos, C.A, Madrid-España, 1994, pág. 129.

⁴² GRAU, María Amparo, “Tratamiento Doctrinario y Jurisprudencial de la Discrecionalidad Administrativa en Venezuela”, en *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”*, Tomo I, FUNEDA, Caracas, 2004, pp. 98-99.

⁴³ Véase art. 31 del Decreto N° 5.246 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.654, de fecha 28 de marzo de 2007.

corresponda, no gozan de potestad administrativa discrecional alguna al resolver sobre las solicitudes de otorgamiento, modificación y renovación de la habilitación administrativa correspondiente, sino que deben limitarse a la estricta comprobación objetivo-jurídica, de si en cada caso se cumplen o no los requisitos legalmente exigidos. De hecho, aun cuando sea exigible un título habilitante denominado habilitación, autorización o aprobación administrativa, estas en ningún momento dejan de ser otorgadas, en principio, de forma reglada⁴⁴.

Cualquier otra interpretación sería afirmar que tanto el otorgamiento como la modificación y la renovación, según sea el caso, de las habilitaciones administrativas de las redes y servicios de telecomunicaciones en general, tienen un carácter constitutivo y, por ende, como bien lo señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ⁴⁵, se estaría negando la titularidad previa de “*un principio de libertad –o de derecho preexistente, si se prefiere–*” como lo es el derecho a la libertad económica, principio inspirador del nuevo modelo de regulación de las telecomunicaciones a partir de la entrada en vigencia de la LOTEL, y convertiría el derecho de los particulares a instalar o explotar redes y prestar servicios de telecomunicaciones, en un régimen simplemente estatutario en el que la Administración Pública determinaría qué derechos tendrá cada uno de los particulares, destruyendo los efectos de la regulación normativa que introdujo la LOTEL en el sector, y violaría de forma flagrante, el principio de reserva legal orgánica en cuanto a las limitaciones que puedan imponerse a la libertad de empresa en las actividades de telecomunicaciones.

Por las razones antes expuestas, concluimos que la interpretación concordada del artículo 16 de la LOTEL y de los arts. 2, 3 y 4 del RHAC, debe efectuarse conforme a la Constitución, y muy especialmente de acuerdo con los principios del:

- (i) derecho humano a la comunicación; y
- (ii) derecho a la realización de las actividades económicas (o de libertad de empresa) que consagra el art. 1 de la LOTEL, que han de inspirar o guiar cualquier interpretación que se pretenda realizar sobre la actividad económica de las telecomunicaciones en Venezuela.

A manera de resumen, la interpretación del mencionado artículo 16 de la LOTEL y los arts. 2, 3 y 4 del RHAC, conforme al derecho fundamental a la libertad económica, nos permite concluir que las empresas son titulares de un derecho verdadero y propio a realizar la actividad económica de telecomunicaciones –salvo los servicios de telecomunicaciones para la seguridad y defensa nacional que quedaron expresamente reservados al Estado⁴⁶, o los supuestos expresamente exceptuados por la LOTEL⁴⁷, siendo el único requisito para ello el otorgamiento, con carácter previo, de una habilitación administrativa.

44 PABLO, M. Fernando, *Derecho General de las Telecomunicaciones*, Madrid-España, Editorial COLEX, pp. 64-65.

45 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Ob. cit.*, nota 15, p. 142.

46 Véase art. 8 de la LOTEL.

47 Véase art. 23 de la LOTEL en concordancia con los arts. 25, 26 y 27 del RHAC.

Finalmente, se puede concluir ratificando con respecto a la naturaleza jurídica del otorgamiento, modificación y renovación de los títulos habilitaciones necesarios, según sea el caso, para el establecimiento de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, que cualquier especie de las mismas son auténticos títulos habilitantes de carácter reglado, no sometidos a criterios de mera oportunidad y conveniencia.

En mérito a lo anterior, la habilitación administrativa de telecomunicaciones constituye un título jurídico suficiente, regular y válido a tenor del art. 28 de la LOTEL, en concordancia con el art. 2, num. 1 del RHAC, es decir, que del mismo se reconocen derechos adquiridos a favor de sus destinatarios, con las consecuencias de protección jurídica que a tal categoría le otorga la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (en lo sucesivo LOPA)⁴⁸ y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁴⁹.

d. Clasificación

Finalmente, de conformidad con el art. 17 de la LOTEL, el art. 3 del RHAC ha creado cinco tipos de habilitaciones administrativas, así:

- (i) de radiodifusión sonora y televisión abierta;
- (ii) de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio, sin fines de lucro;
- (iii) de radioaficionados;
- (iv) especiales; y por último,
- (v) generales.

Por su parte, según el art. 12 del RHAC, las habilitaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta sólo podrán contener los atributos que habiliten a sus titulares para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de servicios de radiodifusión sonora, televisión abierta o ambos servicios, de conformidad con la LOTEL, sus reglamentos y demás normas aplicables.

El art. 14, *ejusdem*, prevé que las habilitaciones de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro, sólo podrán contener los atributos que habiliten a su titular para el establecimiento y explotación de redes y para la prestación de los servicios de radiodifusión sonora comunitaria de servicio público, sin fines de lucro; televisión abierta comunitaria de servicio público, sin fines de lucro, o ambos servicios. Estas habilitaciones están sujetas a las condiciones y limitaciones que establece el reglamento respectivo de conformidad con la LOTEL⁵⁰.

En este mismo sentido, el art. 15 del RHAC prevé que las habilitaciones de radioaficionados sólo podrán contener los atributos requeridos para la realización

⁴⁸ Véase Gaceta Oficial N° 2.818 Ext., de fecha 1 de julio de 1981.

⁴⁹ Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.942, de fecha 19 de mayo de 2004.

⁵⁰ Véase Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público, sin Fines de Lucro, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.359, de fecha 08 de enero de 2002.

de las actividades a que se refieren los arts. 138 y 139 de la LOTEL, y sólo serán otorgadas a personas naturales. Estos servicios estarán sujetos a las condiciones que establezca el reglamento respectivo de conformidad con la LOTEL, el cual aún no ha sido dictado.

El art. 16 del RHAC prevé que de conformidad con las previsiones del artículo 75 de la LOTEL, las habilitaciones administrativas especiales serán de dos tipos:

- (i) para enlaces punto a punto; y
- (ii) para pruebas pilotos de nuevas tecnologías.

Y finalmente, el art. 24 del RHAC establece que las habilitaciones generales serán aquellas que contengan cualesquiera atributos previamente determinados por CONATEL, que habiliten a su titular para el establecimiento y explotación de redes, y para la prestación de servicios de telecomunicaciones distintos de aquellos contenidos en las habilitaciones administrativas a que hacen referencia los arts. 12, 14, 15 y 16 del RHAC.

3. Concesión administrativa demanial

A. Concesión de uso y explotación del espectro radioeléctrico

Según el art. 7 de la LOTEL, el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la República Bolivariana de Venezuela, para cuyo uso y explotación deberá contarse con la obtención de la concesión administrativa demanial correspondiente, salvo los supuestos previstos en el art. 75 de la LOTEL.

Por su parte, del art. 73 de la LOTEL se desprende que la concesión para uso y explotación del espectro radioeléctrico tiene por objeto, la explotación o utilización por un particular, de bienes calificados de dominio público por el Ordenamiento jurídico. Además, tiene un carácter mixto, pues lo integran, por un lado, un acto administrativo unilateral⁵¹, y por el otro, un contrato de concesión o acto bilateral.

En efecto, la concesión de uso y explotación del espectro radioeléctrico es un acto administrativo constitutivo de derechos otorgado unilateralmente por la Administración Pública, luego de la sustanciación de un procedimiento administrativo, cuyo objeto es habilitar el uso y la explotación por un particular de un bien calificado por la Ley como de dominio público, y por demás, dicho consentimiento se acompañará, perfeccionará o delimitará "...de ser el caso..." (art. 86 de la LOTEL), con la celebración de un contrato de concesión, a través del cual se regulará la relación jurídico-pública que surge entre la Administración Pública concedente y el concesionario, en virtud de la explotación por este último de un bien sobre el cual la Administración Pública es competente para administrar, regular, ordenar y controlar⁵².

⁵¹ GARCÍA TREVIJANO, José Antonio, *Ob. cit.*, nota 13, p. 239.

⁵² Sobre el tema de las concesiones administrativas ver más ampliamente en ARAUJO-JUÁREZ, José, *Ob. cit.*, nota 11, pp. 436-437.

B. Clasificación

De acuerdo con el art. 17 de la LOTEL y el art. 29 del RHAC, se han establecido tres tipos de concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico:

- i) las concesiones de radiodifusión;
- ii) las concesiones generales; y
- iii) las concesiones de recursos orbitales y porciones de espectro radioeléctrico asociadas.

Por lo que respecta a la concesión de radiodifusión, según lo dispuesto en el primer aparte del art. 29 del RHAC, habrá de ser otorgada por el MPPTI, y la misma tiene por objeto la porción de espectro radioeléctrico necesaria para el establecimiento y explotación de redes para:

- (i) la prestación de los servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta;
- y
- (ii) de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro.

Según el art. 110 de la LOTEL, la concesión de radiodifusión es aquella que está asociada a la Habilitación de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta y de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público, sin fines de lucro.

Al respecto, cabe señalar que el art. 84, *eiusdem*, prevé que se exceptúan del procedimiento de oferta pública, el otorgamiento de concesión de uso y explotación del espectro radioeléctrico en materia de radiodifusión y televisión abierta, caso en el cual se debe proceder por adjudicación directa; lo que traerá como consecuencia que dicho procedimiento sólo se iniciará a petición de parte, nunca de oficio. Dichos principios son igualmente reconocidos por el art. 104, único aparte de la LOTEL, el cual agrega expresamente que la concesión en referencia será otorgada por el MPPTI, quien decidirá previa recepción de un informe que a tal efecto emita CONATEL, y tal decisión deberá realizarse en un lapso no mayor de treinta (30) días continuos, contados a partir de la recepción del informe mencionado.

Además, las concesiones generales son aquellas asociadas a las Habilitaciones Generales, y las concesiones de recursos orbitales y porciones de espectro radioeléctrico asociadas, son aquellas que se otorgan para la explotación del recurso órbita-espectro.

C. Modificación

Por último, el art. 32 del RHAC contempla los supuestos de modificación de la concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico⁵³, así:

⁵³ Ver más ampliamente en MACHTA CHENDI, Zulay, en *Derecho de las Redes y Servicios de Telecomunicaciones*, Araujo-Juárez, José (Coord.), Caracas, Ed. Paredes, 2006, pp.501-503.

- (i) aumento de ancho de banda dentro de una misma zona de cobertura;
- (ii) aumento de zona de cobertura;
- (iii) migraciones; y
- (iv) renuncia y otras causas.

III. Otorgamiento

En cuanto a los elementos formales del procedimiento administrativo autorizador aplicable a las solicitudes de otorgamiento de las habilitaciones administrativas, sostenemos siguiendo el criterio de la LOPA en su artículo 47, que: “Los **procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia** al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad”. (Resaltado nuestro).

Por tanto, estimamos que son aplicables en el caso de las empresas operadoras de telecomunicaciones, con preferencia al procedimiento administrativo (ordinario) previsto en la LOPA, el procedimiento administrativo autorizador (especial) establecido en la LOTEL para los casos de las solicitudes para el otorgamiento –asimismo para los supuestos de modificación– de las habilitaciones administrativas, que desarrolla el artículo 25 y siguientes, *ejusdem*, de acuerdo con las etapas siguientes.

1. Solicitud

La solicitud de una habilitación administrativa deberá realizarse a instancia de parte interesada (art. 13 de las CGHAG) y por escrito –salvo que por disposición reglamentaria se disponga que dicha solicitud deberá realizarse mediante mecanismos electrónicos que garanticen su seguridad, privacidad y autenticidad–, y contener los requisitos señalados en el art. 26 de la LOTEL.

2. Acto de apertura

La solicitud será recibida por CONATEL, y en ese momento deberá dictarse un acto de apertura de procedimiento a través del cual se podrá:

- (i) admitir la solicitud y seguir el curso del procedimiento administrativo;
- (ii) decidir motivadamente la reducción de los lapsos, atendiendo sólo a razones de naturaleza temporal del servicio o de la urgencia que se requiera en su prestación; o
- (iii) ordenarse motivadamente al interesado, la subsanación de los defectos que adolezca la respectiva solicitud, lo cual deberá solicitarse siempre y cuando dicha solicitud sea oscura, inexacta o incompleta, teniendo el interesado un lapso de quince (15) días hábiles contados a partir de su notificación para realizar la respectiva corrección, de conformidad con lo dispuesto en la LOPA (art. 14 de las CGHAG).

3. Corrección de la solicitud

Si el interesado no atiende el llamado de CONATEL previsto en el tercer supuesto descrito en el párrafo anterior, y no subsana, corrige o completa los aspectos que le han sido señalados, o ello se realiza en forma distinta a la solicitada por CONATEL, se producirá la consecuencia jurídica de que la misma dictará un acto en el cual se declarará inadmisibles la solicitud y ordenará su archivo (art. 27 de la LOTEL). Frente a esa decisión, el interesado podrá acudir a la vía recursiva, bien sea directamente ante al MPPTI o ante la Sala Político Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia, a opción del interesado (art. 204 de la LOTEL).

4. Instrucción y decisión

Por el contrario, si el interesado subsana los defectos de su solicitud según lo requerido por CONATEL, el procedimiento administrativo seguirá su curso normal, teniendo esta un lapso de cuarenta y cinco (45) días continuos –prorrogables sólo por una vez, mediante acto motivado, y hasta por quince (15) días continuos–, contados a partir de la recepción de la referida solicitud, para dictar la resolución que determine si la solicitud cumple con los requisitos de fondo y forma previstos en la LOTEL, sus reglamentos y en las Condiciones Generales (art. 28 de la LOTEL).

A la par de dicha resolución, el artículo 29, *eiusdem* establece que previa determinación por parte de CONATEL del cumplimiento de los requisitos y condiciones previstas en el ordenamiento jurídico, CONATEL otorgará mediante un acto motivado la habilitación administrativa solicitada o la ampliación de los atributos, según sea el caso.

Finalmente, de acuerdo con el art. 8 de las Condiciones Generales de las Habilitaciones Administrativas Generales (en lo sucesivo CGHAG)⁵⁴, CONATEL no otorgará a una misma persona más de una habilitación administrativa ni más de un atributo del mismo tipo. Asimismo, no podrá ser titular de una misma habilitación administrativa, más de una persona.

A. Información adicional

Durante el lapso de cuarenta y cinco (45) días continuos en referencia, CONATEL podrá solicitar al interesado la información adicional que considere necesaria⁵⁵, a los fines de evaluar la respectiva solicitud (art. 16 de las CGHAG). En este caso, el interesado contará con diez (10) días hábiles para consignar la información solicitada, lapso durante el cual, y a partir de la notificación del

⁵⁴ Véase Providencia Administrativa N° 785, de fecha 27 de enero de 2006, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.520, de fecha 12 de junio de 2006.

⁵⁵ En este sentido, se deben tomar en cuenta los diversos criterios legales establecidos para la simplificación, transparencia, celeridad y eficacia de los trámites administrativos que se efectúen ante los órganos de la Administración Pública. Véase Decreto N° 368 con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.393 Extr., de fecha 22 de octubre de 1999.

interesado, se interrumpirá el lapso que tiene CONATEL para instruir el procedimiento administrativo, interrumpiéndose así el curso del mismo (art. 28 de la LOTEL).

B. *Improcedencia de la solicitud*

En caso de que CONATEL estime que la solicitud no cumple con los extremos requeridos, la declarará improcedente mediante un acto administrativo motivado, se dará por terminado el procedimiento y se notificará al administrado (art. 30 de la LOTEL). Dicho acto administrativo es perfectamente recurrible según lo dispuesto en el art. 204 de la LOTEL.

C. *Silencio negativo*

En caso de que CONATEL o el MPPTI, según corresponda, no se pronuncie sobre la procedencia o no de la solicitud dentro del lapso previsto para ello, el silencio tendrá efecto negativo con respecto a la solicitud formulada (art. 31 de la LOTEL y 18 de las CGHAG). Ante el referido silencio, el interesado no está desprotegido, en virtud de que podrá acudir, además de las vías ordinarias administrativas y judiciales, a la vía de amparo alegando violaciones al derecho constitucional de obtener oportuna respuesta (art. 51 de la C).

5. **Especificidad en materia de radiodifusión sonora y televisión abierta**

Existe una particularidad para la obtención de la Habilidad de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta. En efecto, la LOTEL no prevé expresamente la competencia del MPPTI, ni para el otorgamiento de la habilitación administrativa, ni para la sustanciación del procedimiento administrativo respectivo.

Sin embargo, el art. 104 de la LOTEL dispone que el Ministro en cuestión es competente para el otorgamiento por adjudicación directa, de las concesiones para el uso y explotación del espectro radioeléctrico necesario para la prestación del servicio de radiodifusión sonora o televisión abierta. En complemento a lo anterior, el art. 3 del RHAC prevé que la Habilidad de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta deberá ser otorgada por el Ministro en referencia.

Por su parte, el art. 82 del RHAC dispone que las solicitudes, recaudos y demás trámites relacionados con las decisiones que sean de la competencia del MPPTI, deberán efectuarse ante CONATEL, con el objeto de que ésta sustancie el procedimiento y luego presente al MPPTI, los informes y recomendaciones a que hubiere lugar para su decisión, de conformidad con la LOTEL, sus reglamentos y demás normas aplicables.

Es de hacer notar que el informe que deberá emitir CONATEL deberá ser sólo técnico, es decir, deberá contener el estudio del cumplimiento por parte del interesado de los requisitos técnicos, económicos y legales previstos en la normativa aplicable, y de la disponibilidad del espectro radioeléctrico. Luego, de ninguna manera el mencionado informe supone la eliminación o pérdida del carácter reglado que debe tener la Habilidad de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta a ser otorgada por el MPPTI.

Finalmente, el art. 104 de la LOTEL sólo regula el lapso que tiene el MPPTI para el otorgamiento de la concesión para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, visto el informe correspondiente de CONATEL. El artículo dispone que el lapso no podrá exceder de treinta (30) días continuos, contados a partir de la recepción del referido informe. Ahora bien, en virtud de la aplicación del principio de paralelismo de formas, dicho lapso también debería aplicarse analógicamente para la decisión de la Habilitación de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta.

IV. Modificación

1. Cuestión previa

Una interpretación sistemática y concordada del régimen jurídico de las telecomunicaciones, nos permite afirmar que la regulación tiene la característica de no estar concebida con una rigidez absoluta sino que, por el contrario, y acorde con el nuevo modelo de las técnicas de regulación, cabe la posibilidad de ajustar o adecuar la habilitación administrativa, cuando las variaciones de hecho –las circunstancias –técnicas y económicas– descritas en la solicitud, o de derecho –los instrumentos normativos–, así lo ameriten, según señalaremos a continuación.

2. Supuestos

De conformidad con el art. 30 de las CGHHG, los supuestos de hecho que con carácter general originan la modificación de la habilitación administrativa son los siguientes:

- i) consecuencia de cambios normativos;
- ii) cambios sustanciales en el proyecto presentado como fundamento para el otorgamiento de la misma;
- iii) cambios en la zona de cobertura autorizada,
- iv) renuncia y cesión de atributos;
- v) cambio de control accionario; y
- vi) sustitución de la titularidad.

En estos casos, el titular de la habilitación administrativa seguirá también el procedimiento administrativo contemplado en el art. 25 y ss., con la finalidad de obtener el correspondiente título habilitante, para proceder a la modificación de la habilitación administrativa.

Además, los titulares de las habilitaciones administrativas deberán informar a CONATEL de cualquier modificación que afecte los datos contenidos en el Registro Nacional de Telecomunicaciones, a los efectos de su actualización (art. 11 de las CGHAG).

3. Cesión de atributos

Como cuestión previa se señala que la cesión de la habilitación administrativa en general está prohibida tácitamente por el art. 198 de la LOTEL, al prever expresamente, que “...las operadoras de telecomunicaciones podrán ceder a sus filiales parte de los atributos de las habilitaciones administrativas...”, con lo cual deberá entenderse que no podrán cederse todos los atributos contenidos en una misma habilitación administrativa, o lo que es lo mismo, no podrá cederse la habilitación administrativa en su totalidad. Lo anterior lo ratifica el art. 10 del RHAC, al establecer que los titulares de habilitaciones administrativas únicamente podrán ceder uno o varios atributos a sus empresas filiales.

Cabe hacer notar que la prohibición de cesión de la habilitación administrativa, y la posibilidad de cederse sólo los atributos a empresas filiales, previa autorización administrativa de CONATEL, apunta hacia el carácter personalísimo *–intuitu personae–* de aquella, según lo ratifica el art. 8 de las CGHAG, no susceptibles de ser cedida, gravada, enajenada o transferida por ningún título, aspecto este sobre el cual volveremos más adelante.

A. Modalidades de gestión

La experiencia demuestra que para la prestación de la actividad de telecomunicaciones, generalmente es necesaria su gestión a través de la constitución de grandes estructuras corporativas, con personalidad jurídica, y deberes y derechos establecidos en la LOTEL. Además, estarán reguladas por la legislación de Derecho privado.

Ahora, como señala la doctrina⁵⁶, la LOTEL reconoce distintos modos de gestión de los servicios de telecomunicaciones, así: (i) la gestión única, o por medio de una única empresa de telecomunicaciones; (ii) la gestión por medio de la creación de empresas filiales, la cual presenta a su vez dos modalidades; y por último (iii) la constitución de fusiones entre empresas.

a. Gestión única

De acuerdo con la LOTEL, los operadores de telecomunicaciones están en plena libertad de decidir que la gestión de los servicios de telecomunicaciones – atributos– para los cuales han sido debidamente habilitados, sea llevada a cabo por medio de una única empresa, la cual podría estar encargada de prestar distintos tipos de servicios de telecomunicaciones, previa la obtención de todos y cada uno de los respectivos atributos.

En otras palabras, y en principio, la regulación sectorial no impone a los operadores de telecomunicaciones la obligación de implantar la separación jurídica de los distintos tipos de servicios de telecomunicaciones –atributos– que preste, a través de la constitución de varias empresas.

⁵⁶ Véase MACHTA CHENDI, Zulay, *Ob. cit.*, nota 53, pp.44 y ss.

b. Gestión por medio de empresas filiales

Sin embargo, la obligación de crear empresas filiales para la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones, y el modo de su gestión, puede ser impuesta por vía sub-legal o mediante Reglamento, según lo dispone el único aparte del art. 198 de la LOTEL. Ahora bien, si dicha norma sub-legal no existiera, regirían los principios generales sobre la creación y modalidades de gestión de empresas filiales de telecomunicaciones que a continuación se tratarán en detalle.

El art. 198 de la LOTEL prevé la posibilidad de que los operadores de telecomunicaciones gestionen por medio de la creación de empresas filiales, uno o varios servicios –atributos– para los cuales hayan sido habilitados. Ahora bien, los referidos operadores de telecomunicaciones podrán decidir sobre la modalidad de gestión de sus filiales, manteniendo en todo momento el control de gestión y la responsabilidad sobre ellas, o delegando completamente sobre las mismas, la referida responsabilidad de prestación.

En el primer modo de gestión de las empresas filiales de telecomunicaciones, los atributos sólo serán prestados (gestión) por la empresa filial, pero seguirán bajo la titularidad del operador titular de la habilitación administrativa contentiva del (los) mencionado (s) atributo (s), conservando este último en todo momento, el mantenimiento del control de gestión y la responsabilidad sobre su filial, lo cual se traduce en una suerte de desconcentración dirigida a la mejor prestación de los servicios de telecomunicaciones; siendo exigible para ello como título habilitante, la simple *notificación* o puesta en conocimiento de CONATEL (Art. 198 de la LOTEL).

En el segundo modo de gestión de las empresas filiales de telecomunicaciones, pasa todo lo contrario. Los servicios que serán prestados (gestión) por la empresa filial, serán a su vez cedidos a la misma, sustituyéndose esta vez sí la titularidad de los títulos habilitantes, y a partir de entonces, la gestión de los atributos cedidos será de total y absoluta responsabilidad de la empresa filial, lo cual podría traducirse en una suerte de descentralización de servicios de telecomunicaciones; siendo exigible para ello como título habilitante, la obtención de la *autorización administrativa* por parte de CONATEL (Art. 198 de la LOTEL).

Téngase en cuenta al respecto, repetimos, que de conformidad con el art. 8 del RHAC:

- i) sólo pueden ser cedidos los atributos de la habilitación administrativa, más no ésta; y
- ii) que tal cesión sólo podrá operar a favor de filiales, no de terceros.

Por su parte, según se desprende del art. 195 de la LOTEL, en casos de “*transformación o creación de empresas filiales que exploten servicios de telecomunicaciones, cuando impliquen un cambio en el control sobre las mismas*”, lo cual sucede perfectamente cuando:

- i) se le cede un atributo a una filial ya creada; o

- ii) cuando se crea una filial para que la misma gestione un atributo que le será cedido,

tales operaciones deberán someterse al procedimiento previsto en el referido art. 195, *eiusdem*. Sólo interesa en estos momentos destacar la necesidad de que para la obtención del título habilitante correspondiente, esto es, la *aprobación administrativa* sobre las operaciones mencionadas por parte de CONATEL, deberá mediar también una opinión favorable de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (PRO-COMPETENCIA).

Siendo así las cosas, extraña el hecho de que el art. 81 del RHAC disponga que en tales casos será potestativa la consulta a la referida Superintendencia por parte de CONATEL, siendo que según el art. 195 de la LOTEL, tiene carácter obligatorio, vinculante y consultivo⁵⁷. Ello no debería ser de otra manera, debido a que tales operaciones pueden tener como consecuencia, la distorsión de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, lo cual deberá ser controlado de antemano por PRO-COMPETENCIA.

Por otro lado, el art. 10 del RHAC prevé que en casos de que se autorice la cesión del o los atributos para que una empresa filial de telecomunicaciones los preste, el operador cedente no podría seguir prestando el o los atributos cedidos, salvo que los obtenga nuevamente de conformidad con el art. 196 de la LOTEL; lo que implicará que se solicite a CONATEL, la incorporación a la habilitación administrativa de la que es titular, de los referidos atributos, lo cual no podrá suceder si no media una *opinión favorable* de PRO-COMPETENCIA.

Finalmente, se prevé que si la empresa filial cesionaria del o los atributos cedidos no posee de manera previa habilitación administrativa alguna dentro la cual incorporarlos, el operador cedente deberá pedir junto con la solicitud de autorización administrativa de cesión de atributos, el otorgamiento de una habilitación administrativa a favor de la empresa filial cesionaria, siguiendo el procedimiento administrativo establecido en el art. 25 y ss. de la LOTEL.

c. Gestión por medio de fusiones

En tercer lugar, y de conformidad con el art. 195 de la LOTEL, las empresas operadoras de telecomunicaciones podrán suscribir acuerdos de fusión con otras empresas de la misma índole, adquirir total o parcialmente otras empresas de telecomunicaciones, y crear filiales –como ya se ha dicho-. Ahora, si ello implica un cambio de control sobre las empresas, se deberá obtener por parte de CONATEL como título habilitante, la *aprobación administrativa* para que tales operaciones adquieran eficacia jurídica⁵⁸. A tales efectos, las empresas de telecomunicaciones interesadas deberán remitir a CONATEL copia de los documentos correspondientes, dentro de diez (10) días siguientes a la realización de la operación⁵⁹.

⁵⁷ Véase sobre la distinción, ARAUJO-JUÁREZ, José, *Ob. cit.*, nota 11, p. 563.

⁵⁸ Sobre la distinción entre autorización y aprobación administrativas, véase ARAUJO-JUÁREZ, José, *Ob. cit.*, nota 11, pp. 540-541.

⁵⁹ Se entiende que son hábiles de conformidad con el art. 204 de la LOTEL en concordancia con el art. 42 de la LOPA.

Ahora, si CONATEL decide la no aprobación de la realización de las operaciones mencionadas en el art. 195 de la LOTEL, el acto administrativo correspondiente deberá expresar con toda claridad los fundamentos, y si fuere el caso, hacer las recomendaciones pertinentes. El acto administrativo de rechazo impedirá en forma definitiva la ejecución de la operación en la forma pautada ante CONATEL, salvo que las empresas de telecomunicaciones interesadas acojan las recomendaciones u observaciones hechas por PRO-COMPETENCIA, o el acto administrativo de rechazo sea anulado por decisión definitivamente firme.

El título administrativo de *aprobación administrativa* es exigible también para los casos de transformación o creación de empresas filiales que exploten servicios de telecomunicaciones, cuando impliquen un cambio en el control sobre las mismas, por ejemplo, cuando se le cede uno o varios atributos a una filial ya creada, o cuando se crea una filial para que la misma gestione uno o varios atributos que le serán cedidos.

Ahora bien, en materia específica de telecomunicaciones, se tiene que todas las operaciones de fusión de empresas de telecomunicaciones, encuadradas como operaciones de concentración económica, y que impliquen un cambio sobre el control de las empresas de telecomunicaciones involucradas, deben por ello someterse a la aprobación por parte de CONATEL para que dichas operaciones de concentración económica adquieran eficacia jurídica –lo que no sucederá sin la *opinión favorable* de PRO-COMPETENCIA–; para lo cual deberán cumplir con los requisitos previstos en el Instructivo N° 3 sobre Operaciones de Concentración Económica (IOCE) .

Así las cosas, del estudio conjunto del art. 195 de la LOTEL y del Instructivo mencionado, se observa que las empresas de telecomunicaciones que deseen realizar una operación de concentración económica de fusión, deberán en un primer momento acudir a CONATEL y presentar copia de los documentos correspondientes a información⁶⁰ sobre:

- i) las partes solicitantes;
- ii) las personas vinculadas entre sí;
- iii) la naturaleza y características de la operación de concentración económica;
- iv) el mercado;
- v) las eficiencias;
- vi) los argumentos de quiebra inminente; y
- vii) Finalmente, las empresas en referencia deberán presentar cualquier información adicional relacionada con la operación de fusión, como los planes de mercadeo, planes estratégicos, memoranda, reportes, estudios, entre otros.

Así, toda la información presentada por los operadores ante CONATEL–la cual deberá cumplir con el IOCE–, deberá ser a su vez remitida a PRO-COMPETENCIA, a los fines de que emita su opinión favorable acerca de la

60 Véase Resolución N° SPPLC/0006-97, de fecha 17 de abril de 1997, contentiva del Instructivo N° 3, sobre Operaciones de Concentración Económica (IOCE)

operación de fusión correspondiente, repetimos, sin la cual CONATEL no podría aprobar las operaciones de fusiones de empresas de telecomunicaciones y, por ende, otorgarles eficacia jurídica (art. 195, primer aparte de la LOTEL).

Finalmente, de conformidad con el art. 48 de la LOTEL, PRO-COMPETENCIA deberá, a su vez, emitir su opinión⁶¹ al respecto en un lapso no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles.

B. Separación contable

Por otro lado, observamos que la separación de actividades es un principio que se refleja en toda la estructura del nuevo modelo de regulación para la competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Según la doctrina citada⁶², varios son los grados de separación de actividades que se presentan en las diferentes regulaciones. Así, se tiene que el *máximo* grado de separación es la separación patrimonial, que además de comprender la obligación de las empresas de constituir personas jurídicas diferentes para emprender otra actividad relacionada con el sector de que se trate, dicho emprendimiento estaría limitado patrimonialmente, prohibiendo las constituciones de *holdings* o casa matriz, siendo éste el modelo que más se dirige al fomento de una competencia sana entre operadores. En un grado *intermedio*, también se tiene la separación jurídica o constitución de filiales, la cual sólo exige que las empresas tengan un objeto social exclusivo. Y, finalmente, en un *menor* grado, está la separación contable de los negocios, la cual no impide que las actividades sean realizadas por la misma empresa ni la inversión ilimitada de capital para ello, siendo sólo necesario que medie una separación contable entre las ganancias que se generan en cada una de las actividades ejercidas.

Ahora bien, la separación contable tiene la finalidad de fomentar la transparencia y la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Luego, al Legislador no le pudo ser indiferente la forma de llevarse a cabo la contabilidad de cada una de las empresas que los presten, debido a que la misma juega un papel fundamental en la realización de tal fin. Tal necesidad está reconocida expresamente a través del art. 2, num. 3 de la LOTEL, el cual prevé que entre los objetivos generales de la ley, está el de “*Procurar condiciones de competencia entre los operadores de servicios.*”

El fomento de la separación contable por servicios, cumple la función de ser un medio de comprobación de que la forma en que se estén prestando los servicios sea:

- i) acorde con las obligaciones previstas en materia de servicio universal, como por ejemplo, la implantación de precios asequibles a los usuarios;
- ii) acorde con las obligaciones de interconexión, por ejemplo, la orientación a costos de los cargos de interconexión;
- iii) garantía de que los usuarios sólo paguen aquellos costos estrictamente imputables a los servicios contratados; y finalmente,

61 Véase Resolución N° SPPLC/039-99, de fecha 9 de julio de 1999, contentiva de los Lineamientos para la Evaluación de las Operaciones de Concentración Económica (RLEOCE)

62 MACHTA CHENDI, Zulay, *Ob. cit.*, nota 37, p. 50 y ss.

- iv) no esté generando subsidios cruzados, lo que se traduce en que no se podrán cubrir las deficiencias que se generan de los servicios menos rentables, con los beneficios que producen los más rentables, en perjuicio del usuario.

En fin, la separación contable es un medio de transparencia informativa –*conditio sine qua non* para una correcta regulación– que permitirá a CONATEL y a PRO-COMPETENCIA, controlar la prestación de los servicios de telecomunicaciones, cuya ejecución deberá ser transparente y eficaz.

Pues bien, en la regulación sectorial el ejercicio de diferentes tipos de servicios de telecomunicaciones no está sujeto a la obligación legal de separación de actividades, ni patrimonial, ni jurídica ni contablemente, lo que se traduce en que no opera por vía legal, ni el grado máximo, ni el intermedio ni el mínimo, respectivamente, en cuanto a separación de actividades se refiere.

Lo que sí se aplica –además de la posibilidad legal de prever reglamentariamente la obligación de separación jurídica, de conformidad con el art. 198 de la LOTEL– es:

(i) por un lado, la posibilidad legal de preverse por vía sub-legal o reglamentaria, la separación contable por servicios, según el art. 203 de la LOTEL. Lo anterior se traduce en la posibilidad de establecerse un grado mínimo de separación de actividades de telecomunicaciones por vía reglamentaria, a fin de garantizar la transparencia en las operaciones y permitir un control eficaz por parte de las autoridades nacionales competentes;

(ii) y por otro, el art. 166, num. 8 de la LOTEL deja abierta la posibilidad legal de que CONATEL, en aras de fomentar la competencia en el sector de las telecomunicaciones y prevenir los subsidios cruzados, imponga a los operadores de telecomunicaciones, la obligación de contabilidad separada y desglosada por servicios –aunque un Reglamento especial no lo haya hecho hasta hoy día– de conformidad con el art. 203 de la LOTEL.

C. Prohibición de concentración económica

Una particularidad para los servicios de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta en cuanto a los temas recién tratados, está recogida en el artículo el art. 8 de las CGHRSTA, el cual dispone que los operadores de radiodifusión podrán ceder a sus filiales, parte de los atributos contenidos en sus habilitaciones administrativas, previa autorización del MPPTI.

Asimismo, dicho artículo advierte que de acuerdo con lo establecido en el art. 13 del RHAC⁶³, la prestación de los servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta bajo el amparo de una misma habilitación administrativa, requiere la constitución de una empresa filial por parte de la persona jurídica titular, para

⁶³ El art. 13 del RHAC contempla que para que una misma habilitación administrativa de radiodifusión sonora y televisión abierta, pueda contener uno o más atributos para ambos servicios, el titular de la referida habilitación deberá constituir una empresa filial para la prestación de uno de los servicios, bien sea radio o televisión abierta, la cual deberá mantener una contabilidad separada.

la prestación de uno de dichos servicios, bien sea el de radiodifusión sonora o el de televisión abierta, la cual deberá llevar una contabilidad separada. En tal sentido, el MPPTI no podrá otorgar a una misma persona, más de una Habilitación de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta. Por otra parte, el artículo en referencia dispone que no podrá ser titular de una misma Habilitación de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta, más de una persona.

Finalmente, cabe mencionar la limitación que tienen las operadoras de radiodifusión, según el art. 191 de la LOTEL, el cual, en aras de proteger la pluralidad y democratización en la distribución y uso del recurso limitado del espectro radioeléctrico, prohíbe las operaciones de concentración económica.

Lo anterior se traduce, desde el punto de vista subjetivo, en que se extiende a cualquier “*persona natural o jurídica o grupo de personas* –vinculadas entre sí⁶⁴, “*por sí o por interpuesta persona*”. Pero, además, la prohibición también se aplica a los accionistas de la persona jurídica –empresa– sometida a la prohibición contenida en la norma. Y desde el punto de vista objetivo, en cuanto se refiere a la prohibición absoluta de:

- i) obtener más de una concesión para explotar más de una estación de radiodifusión o televisión abierta, en la misma banda de frecuencia de la localidad; y
- ii) tener el control (accionarial o de gestión)⁶⁵ sobre más de una estación de radiodifusión. Con ello se persigue evitar la configuración de concentraciones económicas que puedan violar la libre competencia.

En cuanto al concepto de localidad, el mismo no ha sido definido ni por la LOTEL ni por el RHAC, por lo cual, se considera que la misma deberá ser definida en cada caso en concreto, atendiendo a lo previsto en el artículo 191 de la LOTEL, en cuanto a la protección de la pluralidad y democratización en la distribución y uso del recurso limitado del espectro radioeléctrico.

4. Renuncia de atributos o zonas de cobertura

El titular de una habilitación administrativa podrá renunciar a la prestación de alguno de los servicios de telecomunicaciones (atributos) o zonas de cobertura, siempre y cuando ello se haga conocer previamente a los usuarios, según lo previsto en el artículo 12, numeral 11 de la LOTEL.

Por su parte, los arts. 10, num. 2 y 32 de las CGHAG reiteran la posibilidad de que el titular de una habilitación administrativa renuncie a algunos de los atributos de la misma, o a alguna parte de su zona de cobertura, para lo cual deberá solicitar en forma motivada a CONATEL, el título habilitante correspondiente, en este caso, la *aceptación* expresa –requisito de

⁶⁴ El carácter de empresa vinculada deberá ser analizado de conformidad con las disposiciones de la ley de la materia de competencia.

⁶⁵ Según el art. 15 de la Ley Pro-Competencia, el control consiste en la posibilidad para ejercer una influencia decisiva sobre la composición, las deliberaciones o las decisiones de los órganos de otro sujeto de aplicación de la ley o sobre sus actividades.

perfeccionamiento– de la renuncia, y adoptar las condiciones y medidas que ésta le indique para asegurar los derechos de sus usuarios, entre otros aspectos.

Sin embargo, el artículo también prevé que los operadores no podrán renunciar a la parte de su zona de cobertura que constituya una obligación de cobertura mínima uniforme, declarada como tal por la normativa aplicable y/o título respectivo, ya que de lo contrario la falta de prestación del servicio de telecomunicaciones en una zona de cobertura mínima uniforme, sin la aceptación expresa de la renuncia respectiva por CONATEL, implicará el incumplimiento de las CGHAG.

Finalmente, los artículos en referencia prevén que cuando la renuncia conduzca a la suspensión o eliminación de los servicios de telecomunicaciones, el operador respectivo deberá informar tal situación a los usuarios, en un lapso no menor de treinta (30) días continuos con anterioridad a la oportunidad de hacerse efectiva la renuncia, y que los daños ocasionados a los usuarios por ello deberán ser indemnizados por dicho operador, de conformidad con la LOTEL, demás normas aplicables y los respectivos contratos de servicio.

5. Pérdida de uno o más atributos

Consiste en la posibilidad de modificación de la habilitación administrativa, por situaciones que impliquen la pérdida de uno o más atributos de la misma. Por ejemplo, la revocatoria de la concesión de uso de utilización del espectro radioeléctrico, que conllevará necesariamente la extinción del atributo correspondiente; o cualquier otra causal que pueda darse durante la vigencia de la respectiva habilitación administrativa.

6. Ampliación de la zona de cobertura autorizada

Otro supuesto de modificación de la habilitación administrativa consiste en la modificación de cualquier otra característica especial de las cuales gozan los atributos, y de las cuales son independientes con respecto a la referida habilitación administrativa, como por ejemplo, las obligaciones de cobertura mínima uniforme, las condiciones especiales (art. 20 de la LOTEL), entre otras características.

7. Incorporación de atributos

Otro supuesto de modificación de la habilitación administrativa que puede tener consecuencia en el mercado de las telecomunicaciones, según el art. 196 de la LOTEL, se refiere a la ampliación o incorporación de nuevos atributos para un operador de telecomunicaciones. En efecto, obtenida una habilitación administrativa, el operador puede solicitar la incorporación o ampliación, como atributos concretos de su habilitación administrativa, de otras actividades o servicios de telecomunicaciones para ofrecerlos al público. En tales casos, dispone la LOTEL, el interesado deberá expresar en el proyecto respectivo, bajo juramento, si alguna empresa vinculada a ella presta el mismo servicio o servicios semejantes. A tal fin, CONATEL debe solicitar a PRO-COMPETENCIA su *opinión favorable*, sobre los efectos que pueda tener el otorgamiento del nuevo atributo en el mercado.

Finalmente, para la incorporación del o los atributos a una habilitación administrativa, se debe seguir el procedimiento administrativo previsto en el art. 25 y ss. de la LOTEL.

8. Modificación del Proyecto Inicial

A. Modalidades

Por último, hay que mencionar que son varios los casos que establece la regulación sectorial con relación al supuesto de Modificación del Proyecto Inicial.

a. Telecomunicaciones

En primer lugar, el art. 66 de la CGHAG dispone que el titular de la habilitación administrativa deberá *notificar* a CONATEL, las modificaciones en las condiciones legales, económicas y técnicas presentadas para el otorgamiento de la habilitación administrativa que no requieran la *aprobación* de CONATEL, según las disposiciones legales aplicables.

Por otra parte, el numeral 5 del punto PRIMERO del Modelo de Habilitación General al uso de CONATEL, dispone lo siguiente:

*“(Nombre del habilitado) está en la obligación de proporcionar información técnica, legal y económica que se requiera para analizar la **modificación** del presente título por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, cuando ocurran los supuestos previstos en la normativa aplicable”.* (Resaltado nuestro)

En este sentido, el Parágrafo Primero del art. 10 del Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica (en lo sucesivo RASTB)⁶⁶, que contempla las obligaciones de cobertura mínima uniforme, dispone lo siguiente:

*“Cualquier **cambio** que se suscite en el cumplimiento del plan presentado deberá ser **notificado** a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones”.* (Resaltados nuestros)

Así, los compromisos asumidos u obligaciones de prestar el servicio de telefonía fija local en determinadas áreas geográficas son susceptibles de modificación, en tanto y en cuanto se hayan producido variaciones en las circunstancias descritas en la solicitud, en las tecnologías utilizadas o en los instrumentos normativos.

Además, dentro de las Disposiciones Transitorias del mencionado RASTB se establece:

“Tercera: Revisión de la obligación de instalación y mantenimiento de equipos terminales públicos.

⁶⁶ Gaceta Oficial de la República bolivariana de Venezuela N° 37. 085, de fecha 24 de noviembre de 2000.

*Transcurridos dos (2) años a partir del día 28 de noviembre del año 2000, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones verificará la conveniencia de la obligación prevista en el artículo 10 del presente Reglamento, pudiendo **modificarla**. Para ello deberá evaluar los niveles de penetración del servicio de telefonía fija local.” (Resaltado nuestro).*

Nótese que en el caso de servicios de telecomunicaciones, que no sean de Radiodifusión, todos los supuestos de Modificación del Proyecto Inicial que no requieran *aprobación*, sólo requerirán de una *notificación* o puesta en conocimiento de CONATEL.

b. Radiodifusión

La situación es distinta en el caso de los servicios de radiodifusión, ya que el artículo 25 de las Condiciones Generales de las Habilitaciones de las Habilitaciones de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta⁶⁷ dispone:

“Artículo 25. Autorización de Modificación

*Las modificaciones de las Habilitaciones de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta, deberán ser **autorizadas** por el Ministro de Infraestructura, de conformidad con los títulos correspondientes, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y demás normativa aplicable, en los casos de la aplicación de instrumentos normativos, de cambios sustanciales en el proyecto presentado como fundamento para el otorgamiento de las mismas, como serían, cambios en cuanto a la zona de cobertura autorizada o en las frecuencias de operación asignadas, sustitución de la titularidad, incorporación, renuncia y cesión de atributos, entre otras causales de modificación.*

A tal efecto, el operador de radiodifusión sonora y/o televisión abierta debe presentar la solicitud ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, acompañada de toda la información legal, técnica y económica que se requiera para analizar su factibilidad.” (Resaltados nuestros)

Y por otra parte, el artículo 41 *ejusdem*, prevé lo siguiente:

*“Artículo 41. **Modificaciones** de las condiciones de operación*

*Las **modificaciones** a las condiciones de operación aprobadas en el proyecto técnico presentado a efectos del otorgamiento de la Habilitación de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta y de la Concesión de Radiodifusión respectiva, que no requieran de la **autorización del Ministro de Infraestructura**, de conformidad con el artículo 25 de la presente Providencia Administrativa, serán **aprobadas por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones**. A tal efecto, el operador de radiodifusión sonora y/o televisión abierta deberá hacer la respectiva solicitud, consignando por escrito la información sobre tal modificación ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. En todo caso, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones podrá prohibir la instalación de estaciones o equipos, o imponer condiciones para hacer procedente las modificaciones requeridas”.*

⁶⁷ Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.520 de fecha 12 de septiembre de 2006.

Nótese que en los casos de servicios de radiodifusión, –a diferencia de los servicios de telecomunicaciones en general, donde en algunos casos de modificación de la habilitación administrativa se requiere *aprobación* y en otros *notificación*–, en algunos supuestos se requerirá de la *aprobación* del Ministerio –hoy día del MPPTI–, y en otros de la *aprobación* de CONATEL.

Todo lo dicho confirma una vez más, el hecho de que los compromisos asumidos inicialmente no son absolutos, mucho menos en un mercado que tiene apenas pocos años de haber sido abierto a la competencia, por tanto, es totalmente viable la modificación por las vías señaladas de la habilitación administrativa.

B. Naturaleza

Lo anterior plantea de entrada algo que aclarar sobre la verdadera naturaleza del título habilitante a través del cual se manifiesta la intervención de CONATEL, no ya a través de la figura de la *notificación*, sino de la modalidad de *aprobación*, en el caso de solicitud de Modificación del Proyecto Inicial.

Es sabido que no deben confundirse los títulos habilitantes de autorización administrativa y de aprobación administrativa, pues mientras el primero es una condición de validez, el segundo lo es de la eficacia, de la actividad –material o jurídica– sometido a la intervención de la Administración Pública.

Ahora bien, observamos que en el supuesto de Modificación del Proyecto Inicial, el objeto de la intervención de CONATEL consiste en comprobar o constatar *ex ante*, si la solicitud ha cumplido con los extremos previstos por la regulación sectorial de las telecomunicaciones. En tal caso, se trata de una verdadera *autorización administrativa*, ya que CONATEL se limita a comprobar si la solicitud contiene toda “*la información legal, técnica, y económica que se requiera para analizar la factibilidad de la modificación*” y, por ende, “*conforme a evaluaciones de naturaleza exclusivamente técnica*”.

Ahora bien, para la obtención de la *aprobación* (*rectius*: autorización administrativa) es necesario: (i) la presentación de una solicitud formal ante CONATEL; y (ii) que contenga toda la información legal, técnica y económica que se requiera, a fin de que CONATEL pueda analizar la factibilidad de la modificación solicitada. Es más, siendo que se inicia a instancia del interesado, ello supondrá que CONATEL no podrá válidamente dictar la decisión sin dicho presupuesto.

C. Procedimiento

En cuanto a los elementos formales del procedimiento administrativo autorizador aplicable a la solicitud de Modificación del Proyecto Inicial, estimamos que son aplicables en nuestro caso con preferencia al procedimiento administrativo (ordinario) previsto en la LOPA, el procedimiento administrativo autorizador (especial) establecido en la LOTEL para los casos de las solicitudes para la obtención de la habilitación administrativa que desarrolla el art. 28 y ss, *ejusdem*.

En tal sentido, CONATEL dispone de un lapso de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la recepción de la solicitud de Modificación del Proyecto Inicial, para determinar si la misma cumple o no con los requisitos de forma y fondo (información técnica, legal y económica) previstos en la Habilitación General otorgada inicialmente. Este lapso podrá ser prorrogado por medio de acto motivado, por una sola vez a juicio de CONATEL, por quince (15) días adicionales. Finalmente, si CONATEL lo considera pertinente, podrá solicitar información necesaria que fundamente la factibilidad de la solicitud efectuada por el operador de telecomunicaciones, para lo cual se otorgará un lapso de diez (10) días hábiles para presentar dicha información, quedando suspendido el procedimiento hasta que sea consignada.

En mérito a lo anterior, el ejercicio de la potestad administrativa reglada se determina, principalmente, por el establecimiento previo de los requisitos necesarios para su otorgamiento, y la única conclusión válida, entonces, es el otorgamiento de la autorización administrativa para la Modificación del Proyecto Inicial cumplidos que hayan sido aquellos.

V. Renovación

Una de las modalidades de extinción normal de la habilitación administrativa es la expiración del término de su duración⁶⁸, a no ser que el titular solicite su renovación, de acuerdo con el régimen siguiente.

1. Solicitud

La solicitud de renovación de la habilitación administrativa deberá ser realizada por el titular, con al menos noventa (90) días continuos de antelación a la fecha de su vencimiento, so pena de la extinción del título habilitante y, en este caso, se requeriría la iniciación de otro procedimiento administrativo para la obtención de una nueva habilitación administrativa (art. 9 de las CGHAG).

Se tiene entonces, por argumento *a contrario*, que para la renovación de la habilitación administrativa no es necesario iniciar el procedimiento administrativo constitutivo previsto en el art. 25 y ss. de la LOTEL, sino simplemente *notificar* o poner en conocimiento del órgano competente, la voluntad de renovar la habilitación administrativa y seguir prestando el servicio de telecomunicaciones respectivo, lo cual deberá realizarse con al menos noventa (90) días continuos de antelación a la fecha del vencimiento del título habilitante respectivo.

2. Decisión

El referido art. 9 de las CGHAG dispone que CONATEL deberá decidir lo conducente, dentro de los (90) noventa días continuos siguientes previos al vencimiento de la habilitación administrativa correspondiente.

⁶⁸ Véase art. 10, num. 1 de las CGHAG.

3. Requisitos

El art. 9 de las CGHAG supedita la renovación de la habilitación administrativa, a que su titular haya dado cabal cumplimiento a las disposiciones previstas en:

- i) la LOTEL;
- ii) sus reglamentos;
- iii) las CGHRSTA;
- iv) las demás normas aplicables; y finalmente
- v) el título habilitante correspondiente.

4. Lapso de renovación

El art. 21 de la LOTEL prevé que la duración de la habilitación administrativa no podrá exceder de veinticinco (25) años; por su parte, el art. 5 del RHAC reitera que las habilitaciones administrativas serán otorgadas por períodos de hasta veinticinco (25) años; y, por último, el art. 9 de las CGHAG prevé que la habilitación administrativa podrá ser otorgada por períodos de hasta veinticinco (25) años.

Al respecto hay que sostener que, al igual que en el caso del lapso de duración del otorgamiento de la habilitación administrativa, no existe razón ni fundamento jurídico para renovar dicha habilitación por un tiempo menor a veinticinco (25) años, si así lo solicitare el operador de telecomunicaciones, siempre y cuando haya dado cabal cumplimiento de la LOTEL, sus reglamentos, las Condiciones Generales, demás normas aplicables y de la propia habilitación administrativa objeto de la renovación.

A. *Carácter*

La renovación prevista en la regulación sectorial, al igual que el otorgamiento y la modificación de la habilitación administrativa, según hemos analizado más arriba, son manifestación del ejercicio de una potestad administrativa reglada, y por ende, que deberá otorgar CONATEL o el MPPTI, según corresponda, a quienes hayan cumplido con los requisitos y condiciones que a tales fines establezca la regulación sectorial (art. 9 de la CGHAG).

5. Silencio administrativo

Ahora, por cuanto es sabido que el silencio no es una alternativa a la decisión administrativa y, por ello, no es una forma de terminación del procedimiento administrativo⁶⁹, CONATEL o el MPPTI, según sea el caso, estarán siempre obligados a dictar un acto administrativo expreso en todos los procedimientos administrativos y a notificarlo. Pero también es cierto que ante la eventual situación del silencio, el interesado se ve sumido en una delicada situación de

⁶⁹ ARZOZ SANTISTEBAN, X., *La obligación de resolver y de notificar y el silencio administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

incertidumbre, que justamente viene provocada por el incumplimiento de la Administración Pública de su deber de decidir, pudiendo dar origen a la eventual exigencia de responsabilidad patrimonial basada en dicho incumplimiento.

VI. Revocatoria

1. Cuestión previa

La eliminación o supresión de los efectos jurídicos del acto administrativo, se designa con el nombre de extinción, que comprende, a la vez, aquellas situaciones en que el acto administrativo cesa de producir sus efectos por causas normales o por causas anormales, sin que se necesite que la Administración Pública dicte otro acto suprimiendo esos efectos, como sucede en los casos de anulación (art. 83 de la LOPA) y de revocatoria (art. 82 de la LOPA en concordancia con el art. 10, num. 4 de las CGHAG) del título habilitante, que son nuevos actos administrativos que tienden a suprimir los efectos del acto administrativo original, como es el caso de la sanción administrativa de revocación o revocatoria.

Las sanciones administrativas han sido identificadas por la doctrina clásica a partir de cuatro características esenciales, a raíz de las cuales se ha construido su definición en la mayoría de los Ordenamientos jurídicos de las democracias contemporáneas (F. MODERNE)⁷⁰.

Así, en primer lugar, las sanciones administrativas tienen una finalidad punitiva. Esta deriva, en efecto, de la idea misma de sanción. Las sanciones administrativas se establecen con el objeto de reprimir un comportamiento considerado reprehensible desde el punto de vista de los intereses generales tutelados por el Estado. En este sentido, la doctrina se ha dedicado a distinguir las sanciones administrativas de otro tipo de medidas como por ejemplo las coactivas (de ejecución forzosa), las reparatorias o compensatorias –propias del Derecho civil– y las preventivas (medidas cautelares).

En segundo lugar, las sanciones administrativas se caracterizan por tener un contenido aflictivo o gravoso. Es a este respecto que la sanción administrativa se asemeja más a las sanciones penales en cuanto a su objeto y lo que justifica, asimismo, el paralelismo entre las exigencias y formalismos procedimentales que deben acompañar su aplicación.

En tercer lugar, la sanción administrativa supone la comisión de un ilícito administrativo. Con esta calificación se distinguen las sanciones administrativas de las sanciones penales, las cuales conciernen ilícitos penales. La doctrina ha justificado esta distinción en razón de la jerarquía del bien jurídico tutelado: mientras que el Derecho penal protege la garantía de valores esenciales, la represión administrativa defendería intereses menos prioritarios.

Por último, las sanciones administrativas implican la intervención de una autoridad administrativa. Se trata de una intervención, no a propósito de la determinación de los supuestos de infracción o del establecimiento de la sanción

⁷⁰ MODERNE, F., *Sanctions Administratives et Justice Constitutionnelle. Contribution a l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*, Ed. Economica, París, 1993, p. 75 y ss. cit. por ARAUJO-JUÁREZ, José. *Ob. cit.*, nota 11, p. 545.

correspondiente (principio de tipicidad), (ya que ello sólo es dado a la Ley en virtud de la reserva legal que consagra el artículo 49, numeral 6 de la C) (principio de legalidad)⁷¹, sino de la aplicación de la sanción. Las sanciones administrativas son una manifestación del ejercicio de poder del Estado, que se ejerce a través de la Administración Pública. Ello excluye la posibilidad de que las personas privadas puedan aplicar sanciones administrativas (salvo en el caso de personas privadas investidas de una misión de servicio público, cuando así lo disponga expresamente la Ley).

Dentro de las sanciones administrativas privativas de derechos, caracterizadas por ser sanciones interdictivas, por cuanto privan al infractor del goce de ciertos derechos, tenemos la revocatoria como causal de extinción del respectivo título habilitante –habilitación administrativa o concesión administrativa, según sea el caso– (art. 10, num. 4 de las CGHAG).

2. Causales

El art. 171 de la LOTEL prevé los supuestos por los cuales puede abrirse un procedimiento administrativo sancionatorio, a los fines de revocar una habilitación administrativa o concesión administrativa, de ser el caso, así:

- 1) El destinatario de una obligación de Servicio Universal que incumpla con las previsiones, actividades y cargas derivadas del mismo;
- 2) El que incumpla los parámetros de calidad, cobertura y eficiencia que determine la Comisión Nacional de Telecomunicaciones;
- 3) El que no haga uso efectivo de la porción del espectro radioeléctrico que le hubiese sido asignada, en los términos y condiciones establecidos al efecto;
- 4) El que inobserve una medida provisionalísima o cautelar dictada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley;
- 5) El que cause interferencias a servicios de telecomunicaciones, en forma dolosa;
- 6) El que utilice o permita el uso de los servicios de telecomunicaciones para los cuales está habilitado, como medios para coadyuvar en la comisión de delitos;
- 7) El que de forma dolosa suministre información a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones fundada en documentos declarados falsos por sentencia definitivamente firme;
- 8) Quien incumpla con la obligación de obtener aprobación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en las operaciones a las que se refiere el artículo 195 de esta ley;
- 9) Quien evada el pago de los tributos en esta ley;

⁷¹ Véase Sentencia N° 2673 del Tribunal Supremo de Justicia / Sala Político Administrativa, de fecha 28 de noviembre de 2006, en *Revista de Derecho Público* N° 108, Octubre-diciembre, Caracas, 2006, pp. 103-109.

10) La reincidencia en alguna de las infracciones a las que se refiere esta Sección en el plazo de un año contado a partir del momento en que la sanción anterior quede definitivamente firme; y

11) La revocatoria de la concesión del espectro radioeléctrico implicará la revocatoria de la habilitación administrativa correspondiente y viceversa.

3. Consecuencias jurídicas adicionales

Por último, el mencionado art. 172, numeral 11 de la LOTEL prevé que la revocatoria de la concesión del uso del espectro radioeléctrico implicará la revocatoria de la habilitación administrativa correspondiente, y viceversa, en virtud del fenómeno de la filiación de títulos. Al respecto observamos en este punto, que el Legislador ha debido significar que la revocatoria de la concesión administrativa relacionada con un atributo específico, trae como consecuencia la revocatoria del mismo, pero no de la habilitación administrativa en su totalidad.

Por otra parte, el art. 172 de la LOTEL dispone que la revocatoria de la habilitación administrativa o de la concesión administrativa, según sea el caso, a personas naturales o jurídicas, acarreará también la inhabilitación por espacio de cinco años para obtener otra, directa o indirectamente. Dicho lapso se contará a partir del momento en que el acto administrativo quede definitivamente firme.

En el caso de las personas jurídicas, la inhabilitación se extenderá a los administradores u otros órganos responsables de la gestión y dirección del operador sancionado que estaban en funciones durante el tiempo de la infracción, siempre que hayan tenido conocimiento de la situación que generó la revocatoria y no lo hayan advertido por escrito a CONATEL, antes de la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio.

Y finalmente, el mencionado art. 172 prevé que la violación de las inhabilitaciones e incompatibilidades establecidas en la LOTEL, acarreará a las personas naturales responsables de dicha trasgresión una inhabilitación especial para participar en el capital, ser administradores o directivos de empresas de telecomunicaciones, sea directa o indirectamente, por un lapso de cinco años.

LEGISLACIÓN

LA ASAMBLEA NACIONAL
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta la siguiente,

**LEY ESPECIAL SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN
DEL DISTRITO CAPITAL**

Capítulo I

Disposiciones Generales

Objeto

Artículo 1. Esta Ley establece y desarrolla las bases para la creación y organización del régimen del Distrito Capital, el cual comprende su organización, gobierno, administración, competencias y recursos de esta entidad político-territorial.

El Distrito Capital se asienta en el territorio originalmente poblado por los valerosos aborígenes Caracas, donde se fundó y a partir del cual se desarrolló la ciudad de Caracas, capital de la República Bolivariana de Venezuela, cuna de El Libertador Simón Bolívar y sede de los órganos del Poder Público Nacional.

Distrito Capital

Artículo 2. El Distrito Capital es una entidad político-territorial de la República con territorio, personalidad jurídica y patrimonio propio y por sus características singulares posee un régimen especial de gobierno.

Régimen Especial

Artículo 3. El Régimen Especial del Distrito Capital es un sistema de Gobierno constituido por un órgano

Ejecutivo ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno, cuya función legislativa estará a cargo de la Asamblea Nacional.

El Régimen Especial del Distrito Capital deberá profundizar el desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas, para lograr la mayor suma de humanización posible en ésta, la reina del Warairarepano.

Límites

Artículo 4. Los límites del Distrito Capital son los que le correspondían al extinto Distrito Federal a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que comprende el territorio del actual Municipio Bolivariano Libertador.

Sede

Artículo 5. La sede del Gobierno del Distrito Capital será el histórico Palacio de Gobierno de la extinta Gobernación del Distrito Federal, el cual se encuentra ubicado en el lado norte de la Plaza Bolívar de la ciudad de Caracas.

Capítulo II

Competencias del Distrito Capital

Competencias

Artículo 6. Es de la competencia del Distrito Capital:

1. La administración de sus bienes, la inversión y administración de sus recursos, incluyendo los provenientes de las transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Público Nacional, así como de aquellos que se le asignen como participación en los tributos nacionales.
2. Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar las calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente. En los casos que les sean aplicables, se incorporará el Poder Popular.
3. Promover la organización de comunas y del gobierno comunal.
4. Establecer los servicios de prevención y lucha contra incendios.
5. Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas, planes, programas, proyectos y actividades destinados a coadyuvar en la organización, aplicación y puesta en práctica de los servicios públicos del Distrito Capital.
6. Promover la cultura, valores, tradiciones y toda manifestación que propenda al fortalecimiento de la identidad caraqueña, y a la creación de principios éticos que contribuyan a la convivencia solidaria para la construcción de la nueva sociedad.
7. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y del Distrito Capital. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
8. Coadyuvar con los órganos y entes competentes en materia de prevención del delito, seguridad pública y protección de las personas.
9. La promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la formación, ejecución y contraloría social de la gestión pública, como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.
10. Ejecutar las obras públicas de interés del Distrito Capital, con sujeción a las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidos por la ley y las ordenanzas. Se desarrollará un modelo urbanístico, humano y armónico con la naturaleza.
11. La creación, régimen y organización de los servicios públicos del Distrito Capital, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
12. Colaborar en la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y del adulto y adulta mayor.
13. La protección de la familia como institución fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de sus condiciones materiales y espirituales de vida.
14. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos que le sean asignados por el Ejecutivo Nacional.
15. El Distrito Capital podrá celebrar operaciones de crédito público con la previa autorización del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley.
16. Cualquier otra que le sea asignada por la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos o las transferidas por el Ejecutivo Nacional.

Capítulo III*Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital***Designación**

Artículo 7. El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela.

Función Administrativa

Artículo 8. El Jefe o Jefa de Gobierno como superior jerárquico ejercerá la administración de los órganos y funcionarios de la Administración del Distrito Capital, además, la dirección, coordinación y control de los organismos de gobierno. El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital realizará el control de tutela sobre los entes de la administración descentralizada del Distrito Capital.

Atribuciones

Artículo 9. Corresponde al Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital:

1. Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción la Constitución de la República, las leyes, decretos y demás normas jurídicas e instrucciones que emanen del Ejecutivo Nacional.
2. Administrar la Hacienda Pública del Distrito Capital.
3. Elaborar y ejecutar el Plan de Desarrollo Económico y Social del Distrito Capital, conforme al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el cual se presentará ante el Consejo de Ministros y Ministras.
4. Presentar el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para su consideración y aprobación ante el Consejo de Ministros y Ministras.
5. Solicitar créditos adicionales y demás modificaciones del Presupuesto del Distrito Capital, previo cumplimiento de los requisitos legales.
6. Crear y organizar la Imprenta Capital y ordenar la promulgación de los actos que requieran publicidad en la Gaceta Oficial del Distrito Capital, tales como aquellos que produzcan efectos jurídicos de carácter general o de carácter particular, los decretos, resoluciones y providencias administrativas.
7. Decretar y contratar obras públicas del Distrito Capital conforme a la ley, emprender su ejecución y vigilar la buena inversión de los recursos a los fines de garantizar la mayor suma de bienestar y felicidad posible para los ciudadanos y ciudadanas.
8. Controlar la ejecución de obras públicas del Distrito Capital, ajustándose a los recursos previstos en la Ley de Presupuesto Anual y las previsiones en otras leyes.
9. Contratar con fundaciones, cooperativas, organizaciones sociales o empresas, dando preferencia a aquellas de propiedad social, directa o indirecta, previa demostración de su capacidad para garantizar el suministro de bienes o la prestación de servicios que fuesen necesarios.
10. En coordinación con el Ejecutivo Nacional, constituir las fundaciones, empresas del Estado, empresas de producción y propiedad social, así como cualquier otra forma jurídica de asociación que fuese necesaria para el cumpli-

miento de las atribuciones que le sean conferidas al régimen del Distrito Capital y proveer la dotación de los mismos y hacer la designación de las autoridades respectivas.

11. En coordinación con el Ejecutivo Nacional impulsar, coordinar y ejecutar programas sociales que fomenten el desarrollo cultural, ambiental, educacional, asistencial y de salubridad, que vayan en beneficio del crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida

de los habitantes del Distrito Capital.

12. Las demás que le asigne la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos y el Ejecutivo Nacional.

Rendición de Cuentas

Artículo 10. El Jefe o Jefa de Gobierno rendirá cuenta de su gestión anualmente, dentro de los primeros sesenta días de cada año ante la Asamblea Nacional y el Poder Popular.

Capítulo IV

Hacienda Pública

Hacienda Pública del Distrito Capital

Artículo 11. La Hacienda Pública del Distrito Capital comprende el conjunto de bienes muebles e inmuebles, ingresos, derechos, acciones y obligaciones

que forman el Patrimonio del Distrito Capital y todos los demás bienes, rentas e ingresos cuya administración le corresponda.

Capítulo V

Bienes del Distrito Capital

Bienes

Artículo 12. Los bienes del Distrito Capital son aquellos adquiridos, cedidos, traspasados o donados, ya sean éstos de carácter público o privado, y los transferidos por la extinta Gobernación del Distrito Federal al Distrito Metropolitano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Inalienabilidad e Imprescriptibilidad

Artículo 13. Los bienes de dominio público del Distrito Capital son inalienables e imprescriptibles y sólo podrán ser desafectados por el Jefe o Jefa de Gobierno, previa aprobación del Ejecutivo Nacional, cumpliendo el procedimiento legalmente establecido.

Capítulo VI

Ingresos del Distrito Capital

Ingresos

Artículo 14. El Distrito Capital tendrá como ingresos propios:

1. Los recursos que le correspondan por concepto de Subsidio de

Capitalidad, de acuerdo a la Ley de Presupuesto y el correspondiente al Situado Constitucional, tal y como lo expresa la Constitución de la República.

2. El producto de las multas y sanciones pecuniarias impuestas por sus autoridades, así como las que se impongan a su favor por disposición de la ley.
3. El producto de su patrimonio, de la administración de sus bienes y los servicios que preste.
4. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios.
5. Los recursos provenientes de asignaciones económicas especiales y la Ley en materia de Asignaciones Económicas Especiales.
6. Los dividendos e intereses de cualquier naturaleza que correspondan al Distrito Capital por su inversión o aporte al capital de empresas de cualquier género, constituidas para la satisfacción de las necesidades públicas de competencia capital.
7. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
8. Los impuestos, tasas y contribuciones especiales que sean asignados por esta Ley y por otras leyes nacionales.
9. Los bienes que se donaren o legaren a favor del Distrito Capital.
10. Los recursos administrados por el Fondo de Compensación Inter-Territorial que le correspondan según los criterios de distribución establecidos en la ley.
11. Los recursos provenientes de cualquier otra transferencia o subvención, así como los que le sean asignados como participación en los tributos nacionales de conformidad con la ley.
12. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales u entes intergubernamentales.
13. El producto de cualquier otro recurso ordinario o extraordinario que legalmente le corresponda.

Situado Constitucional

Artículo 15. En la Ley de Presupuesto Anual se registrará como ingreso el Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República y en la ley nacional respectiva.

Subsidio de Capitalidad

Artículo 16. En la Ley de Presupuesto Anual se incorporará una partida denominada Subsidio de Capitalidad del Distrito Capital, conforme a lo previsto en las leyes nacionales. El Subsidio de Capitalidad anual es un ingreso; será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar una y media unidad tributaria (1 1/2 U.T.) por el número de población del Distrito Capital, suministrado por el ente competente en materia de estadística.

Recaudación e Inversión de Ingresos

Artículo 17. El Distrito Capital podrá recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la ley, y en particular:

1. Los tributos establecidos en el artículo 167 de la Constitución de la República.
2. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que determine la ley.

Administración de los Ingresos

Artículo 18. La administración de los ingresos del Distrito Capital se rige por la Constitución de la República, por las leyes, los reglamentos e instrucciones emanadas del Ejecutivo Nacional.

Principios de Gestión Administrativa

Artículo 19. La organización política y administración financiera del Distrito Capital se regirán y ejecutarán con base en los principios de justicia social, corresponsabilidad, concurrencia, eficiencia, efectividad, honestidad, transparencia, responsabilidad, solidaridad y rendición de cuentas, a los fines de asegurar el desarrollo humano

integral que garantice la mayor suma de felicidad posible.

Presupuesto

Artículo 20. El Presupuesto del Distrito Capital se establecerá en la Ley de Presupuesto Anual, siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en concordancia con los intereses del Pueblo del Distrito Capital.

Capítulo VII

Defensor Patrimonial y Órgano Contralor

Defensor o Defensora Patrimonial

Artículo 21. El Procurador o la Procuradora General de la República asesorará, defenderá, representará judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales del Distrito Capital, y será consultado para la aprobación de los contratos de interés público del Distrito Capital.

Órgano Contralor

Artículo 22. La Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, será la encargada de ejercer el seguimiento, fiscalización y control de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública del Distrito Capital, así como de toda la estructura organizativa que integre el Distrito Capital, incluyendo las fundaciones, empresas de cualquier carácter, institutos autónomos u otros entes que se creen de conformidad con la ley.

Capítulo VIII

Participación Popular

Participación

Artículo 23. El Régimen Especial del Distrito Capital será un escenario para la promoción, desarrollo, impulso de los consejos comunales, asambleas de ciudadanos y ciudadanas, los movimientos populares y otras organizaciones del Poder Popular.

En coordinación con el Ejecutivo Nacional, generará las condiciones más favorables para el fortalecimiento del Poder Popular, facilitando los medios de participación y protagonismo de los ciudadanos y las ciudadanas de la capital de la República.

Disposiciones Transitorias

Primera. La Asamblea Nacional aprobará, en un lapso no mayor de treinta días, una Ley Especial que regule todo lo concerniente a la transferencia de los recursos y bienes que

le correspondían al Distrito Federal y que transitoriamente administra de manera especial y provisional el Distrito Metropolitano de Caracas.

Segunda. La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, deberá ser reformada dentro de un lapso de treinta días contados a partir de la fecha de publicación de esta Ley.

Disposiciones Derogatorias

Primera. Queda derogada la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.006 de fecha 3 de agosto de 2000.

Segunda. Quedan derogadas todas las normas que colidan con lo establecido en la presente Ley.

Disposiciones Finales

Primera. Todo lo relacionado con los Actos Administrativos emanados de las autoridades del Distrito Capital, así como su recurribilidad y potestad organizacional, se regirá por lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, respectivamente.

Segunda. Esta Ley entrará en vigencia a partir la fecha de su publicación en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los siete días del mes de abril de dos mil nueve. Año 198° de la Independencia y 150° de la Federación.

Cilia Flores
Presidente de la Asamblea Nacional

Saúl Ortega Campos
Primer Vicepresidente

José Albornoz Urbano
Segundo Vicepresidente

Iván Zerpa Guerrero
Secretario

Victor Clark Boscán
Subsecretario

JURISPRUDENCIA

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)

Armando Luis Blanco Guzmán*

Introducción

Federico Engels (citado por Durante. 2005. 35) afirmó que la esencia del Estado, así como la de la Religión, es el miedo de la humanidad a sí misma, evidenciando así una visión hobbesiana según la cual, el hombre es un ser malvado y envidioso cuya socialización depende de un Estado que controle sus pasiones.

Más allá de esa anacrónica visión del Estado dominador, también propuesta por Nietzsche (citado por Verdross, 1962, 263), los propios filósofos antiguos (Platón y Aristóteles citados por Hauriou, 1971, 44) afirmaban que el Estado encuentra su esencia en el carácter social del hombre, en su evolución y el control sobre los elementos, lo cual, lo llevó a asentarse en territorios conformando pequeñas comunidades que dieron lugar a la constitución de los primeros regímenes feudales.

De este modo surgieron históricamente los imperios basados en regímenes señoriales cuya dominación se extendió, de manera universal, hasta la internalización de los principios de libertad e igualdad en el hombre, que iniciaron un cambio radical en la estructura social mediante la juridificación del poder, se evolucionó hacia una organización sociopolítica que personificó al Estado en la República y no en un individuo.

Es entonces cuando tiene apogeo la idea Platónica de que el Estado se debe a la naturaleza del hombre y se encuentra sujeto a leyes que buscan el bienestar de la población, evidenciándose una pre configuración de las doctrinas del pacto social que tendrían por norte "*...non la gloire de l'Etat, mais la liberté du citoyen*" (Montesquieu, citado por García de Enterría, 1994, 26).

En aplicación del referido dogma rousseauiano del pacto social es que el Estado moderno asumirá a principios del siglo XIX la denominación de Estado de Derecho (Lösing, 2005), y es precisamente sobre la esencia de esta forma de Estado (Rodríguez-Arana, 2006, 207) sobre el cual versa el presente análisis, a saber, los derechos fundamentales a la luz de la decisión N° 992 dictada el 27 de junio de 2008 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en el (caso: *Sindicato Profesional de Trabajadores Bolivarianos de la Pesca, Sus Similares y Conexos del Estado Zulia*).

* Abogado. Profesor de la Universidad José María Vargas y del Postgrado en Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira y de la Universidad del Zulia. Asistente de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

1. Los Derechos Fundamentales según 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)

El Máximo Órgano jurisdiccional del Estado, conociendo de un amparo contra sentencia, estableció respecto a los derechos fundamentales lo siguiente:

"Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia y ello, armonizado con el referido valor normativo de la Constitución, evidencia la formulación constitucional del Estado de derecho venezolano, de acuerdo a la cual, se reconoce una orientación filosófico-política que incluye una finalidad humanista, y ello supone, que el Estado debe propender al goce y salvaguarda de los derechos fundamentales, pues tal como afirmó Hauriou (1971. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona. Editorial Ariel. Pág. 54), en el Estado constitucional una declaración de derechos, no basta, sino que es necesario el cumplimiento exigible y de vinculatoriedad directa e inmediata de los mismos.

Por ello, Molas (1998, Derecho Constitucional. España: Editorial Tecnos Pág. 47) señala que denominamos Estado constitucional solamente a aquél que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, y es precisamente ésta, la ratio del dispositivo constitucional establecido en el artículo 19 del Texto Fundamental, según el cual, el Estado debe garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de progresividad y no discriminación.

Tal imperativo garantista tiene su fundamento en que los derechos humanos se presentan como superiores al poder del Estado (Nieto. 1993. Introducción al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. Bogotá: Editorial Temis) y fungen de guías fundamentales a la Constitución y al sistema garantista que su carácter normativo plantea.

Entonces, los derechos fundamentales se presentan como una situación jurídica de poder, en la cual, los particulares están facultados para reclamar al Estado su goce y salvaguarda y, de allí, que Bronfman (1998, Manual de Derecho Constitucional. Madrid: Universidad Europea de Madrid-Cees. Pág. 17) los defina en un sentido amplio, principista o pro libertate, como aquellos derechos necesarios para el desarrollo de una vida constitucional.

Es decir, que según el referido autor, son cualquier derecho que se estime merezca una protección fuerte o un lugar destacado del ordenamiento jurídico, lo cual evidencia, que no son un marco que sea definible con absoluta exactitud, sino que responden al principio del numerus apertus, recogido en el artículo 22 del Texto Fundamental, del cual se colige, que son un supra concepto que no demanda nominación ni reconocimiento expreso, pero que garantiza un espacio abierto para el desarrollo inocuo de la personalidad".

2. Análisis de la Decisión Supra Transcrita

Tal como se desprende de la decisión bajo análisis, la Sala Constitucional del Alto Tribunal hizo referencia a los derechos fundamentales destacando de su análisis lo referente a la nominación de los mismos, su superioridad y relación con el Estado y finalmente su contenido y alcance.

I. Ello así, debemos analizar en primer término la nominación de los derechos acogida por la Sala Constitucional y a tal efecto, es de observar que aun cuando la Constitución vigente en sus artículos 2 y 19, los designa como derechos humanos, la decisión bajo análisis utilizó lo que en términos de Peces-Barba (1999. 36), constituye una forma lingüística más precisa, pues complementa la designación humanista y abarca las dimensiones del positivismo moderno.

Ciertamente, la génesis *ius* naturalista de los derechos fundamentales, de acuerdo a la cual el ser humano posee de manera inherente y por su condición de hombre, unos derechos individuales, intrínsecos y prevalentes sobre el ordenamiento jurídico positivo, ha llevado a que los mismos hayan sido denominados como derechos naturales o derechos del hombre, en alusión al postulado según el cual, vienen dados por la naturaleza humana en cuanto a criatura creada por una entidad metafísica que le confirió ciertos derechos que le son innatos e inviolables.

A dicho planteamiento y como un efecto del desarrollo científico de la disciplina jurídica y de la intención de los operadores jurídicos de escindir a la moral y a la religión del derecho, el *ius* naturalismo moderno ha postulado una visión que se independiza del Dios creador, para encontrar en la razón y en la evolución humana la justificación a la existencia de unos derechos concebidos por el hombre moderno como necesarios para su desarrollo personal.

De este modo, surge una noción antropológica de los derechos que se independizó de la religión y de la *lex eterna* de Tomas de Aquino, para hacer una transposición a la teoría social del principio de legalidad del universo sobre el que trabaja el pensamiento de occidente desde el Renacimiento (García de Enterría, 1994, 22) propugnando la idea según la cual, las leyes naturales son un constructo de la razón humana (sobre tal premisa, Duque (2007, 159) señala que los derechos humanos tienen una edad, pues no han sido reconocidos siempre. Concretamente, precisa el referido autor, que surgieron con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada en Francia en el año 1789. Sin embargo, aun cuando desde una perspectiva *ius* positivista pudiera ciertamente afirmarse que dicha declaración fue el primer instrumento jurídico destinado a la protección de los derechos, tal como se desarrollará *infra*, los derechos fundamentales no son un resultado del derecho positivo, sino que constituyen un elemento rector del mismo) y del reconocimiento de las libertades-facultades que permiten la independencia de cada individuo en la realización de su destino y, por consiguiente, para tener en la sociedad el lugar que le corresponde, gracias a la libertad de ir y venir, a las libertades económicas, a las libertades de pensamiento, de palabra, de prensa, etc. (Hauriou, 1971, 67).

Tal noción, fue articulada con el dogma rousseauiano de la voluntad general (obedeciendo a la voluntad general no hago más que obedecerme a mí mismo) y la idea de que el hombre es libre por nacimiento (el Estado agota sus *potestas* en el sostenimiento de la libertad y por tanto, el derecho se reduce a asegurar la coexistencia de las libertades), para postular una nueva denominación que concebía a los derechos humanos como libertades fundamentales que se articulan recíprocamente salvaguardando el libre desenvolvimiento de los ciudadanos como personas singulares y solidarias.

Sin embargo, la superación del Estado liberal, cuyo postulado era dejar hacer y dejar pasar, impuso al Estado la necesidad de resolver la cuestión social a través del acrecentamiento de su actividad en pro de la realización de los fines del Estado. En otras palabras, el nacimiento del Estado social de derecho, dio lugar a deberes impuestos al Poder Público, que conforme al postulado del Texto Fundamental de Weimar, tienden a garantizar una existencia humanamente digna a través de la prestación de derechos de contenido social que implican una actividad positiva del Estado en su consecución.

Surgen así, los derechos sociales cuya garantía y salvaguarda no se sustenta en el respeto a la autodeterminación del individuo (libertad), sino en la prestación de los servicios universales básicos (educación, salud, etc.) que en términos de Lasalle (citado por Durante. Ob. Cit), liberan al ser humano de la miseria y en consecuencia, funcionan de instrumentos de transformación social.

La referida evolución de la forma del Estado, evidencia que la denominación de libertades públicas, resulta incompleta para abarcar los derechos de segunda generación y en tal contexto, se desarrolla la denominación de los derechos constitucionales como expresión del *ius positivismo* y de la juridicidad básica que postula un sector del constitucionalismo. No obstante, tal como afirmó la sentencia bajo análisis y como desarrollaremos posteriormente, los derechos no deben su existencia ni vigencia a la norma fundamental, pues tiene carácter enunciativo y resultan anteriores y superiores al Estado.

Por ello, en los propios términos del artículo 22 del Texto Fundamental, la "enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos", lo cual recoge el carácter superior y anterior de los derechos respecto al Estado.

Es evidente entonces que la expresión derechos constitucionales, no abarca toda la extensión de los mismos, pues se reitera que, en virtud de la teoría del *numerus apertus* de los derechos, éstos son una cláusula abierta que no dimana de los textos fundamentales, ni supone necesariamente su expresión escrita en la Carta Magna.

En atención a las observaciones realizadas a la terminología anteriormente analizada, Peces Barba (Ob. Cit.) plantea una formulación pluridimensional del asunto, que por una parte, permite la recepción de los derechos por parte de las personas jurídicas que sin ser de la especie humana gozan de estas facultades esenciales para el desarrollo de la personalidad y al mismo tiempo, salvaguarda la cláusula abierta en el sentido que no se circunscribe sólo a los derechos expresamente reconocidos en la Constitución, ni a los de primera generación (libertades públicas).

Es así como se formula la denominación de derechos fundamentales, actualmente acogida por la Constitución alemana, la cual resulta omnicompreensiva del concepto, pues abarca los derechos de libertad, así como los prestacionales e incluso los de tercera generación (derecho a la ciudad, al medio ambiente, etc.), entendidos como facultades inherentes a la personalidad (lo cual integra elementos de derecho natural y la teoría del *numerus apertus*) y por tanto, necesarias para su desarrollo.

De este modo, la denominación de derechos fundamentales, también desahogada por Lösing (2005, 61), no pretende hacer escisión entre éstos derechos y otros no fundamentales. Por el contrario, postula una designación omnimoda que integra como derecho fundamental todo aquello que sea necesario para el desarrollo de la personalidad y por tanto, dicha exhaustividad excluye la posibilidad de ver a algunos derechos como prescindibles. En síntesis, el título de fundamental a los derechos se refiere a su esencialidad para la personalidad y no a una subclasificación que pudiera jerarquizarlos.

II. Posteriormente, la Sala desarrolló la teoría de la superioridad de los derechos fundamentales sustentada en la tesis (Souza, 2001, 173) según la cual, forman parte del plano superior de juridicidad que determina la orientación política de un Estado y su finalidad personalista (humanista).

Tal posición responde a la formulación constitucional del Estado venezolano según la cual, el ordenamiento jurídico se informa de un contenido dogmático o filosófico de carácter garantista conformado precisamente por los derechos fundamentales y demás principios (democracia, carácter social, legalidad, separación de poderes, control plenario de la actuación del Poder Público, responsabilidad del Estado, entre otros) que sirven de instrumento para la conformación de un Estado funcionalizado al goce y salvaguarda de los derechos personales.

Ciertamente, el Estado constitucional plantea tal como sostiene Dromi (1980, 11), la insuficiencia de la cuestión formal para erigirse sobre nociones como la imperatividad de los derechos, la juridicidad, el control y el desarrollo de funciones sustantivas que tienden a la protección y la defensa de los individuos.

Sobre tal premisa, Garrido (1980, 19) sostiene que el Estado de derecho constituye la definitiva superación del positivismo jurídico, pues encuentra en los derechos fundamentales el punto de partida de toda la estructura organizacional del Estado y de su actuación.

De allí, que González Pérez (1957, 45) los observara como las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la Nación (Estado) y en consecuencia, como los elementos determinantes de la axiología política. En términos de Rodríguez-Arana (2006, 207), la esencia misma del régimen constitucional.

Quiere decir, que los derechos constituyen las guías fundamentales de la Constitución y del sistema garantista que su carácter normativo plantea (Bidart Campos, 2000), lo cual evidencia, que no sólo son superiores al Estado, sino anteriores al mismo (Combellas, 1999), pues orientan al poder constituyente en su actividad creadora, lo que quiere decir, que informan el contenido dogmático de la Constitución y en consecuencia, se encuentran en el *telos* del Estado.

De lo expuesto se evidencia que la relación entre el Estado constitucional y los derechos fundamentales es de carácter instrumental, pues éstos determinan la actuación del Poder Público en pro de su vigencia y protección. Es decir, constituyen la guía de la actuación fiduciaria del Estado, legitimando el ejercicio de las *potestas* e imponiendo sobre las figuras subjetivas del Estado un deber de protección irrenunciable e improrrogable.

Así, el Estado funge de vehículo cuyo guiado se encuentra a cargo de los derechos fundamentales y cuya finalidad es el desarrollo y protección de cada individuo y de la sociedad en sí misma, con lo cual, la adopción de las decisiones políticas esenciales debe tener por norte la defensa y protección de la persona y los bienes de cada asociado (García de Enterría, 1985, 46). En consecuencia, los derechos fundamentales son el objetivo determinante de toda la acción de Estado democrático y es su efectividad material, axiológica o finalista, la que permite evaluar si el Estado se adecua a su carácter instrumental.

III. Seguidamente la decisión *in commento* realizo una aproximación a la definición de los derechos fundamentales y sobre el particular, resulta útil lo expuesto por Lösing (2005, 64) en el sentido que, no son un marco que sea definible con absoluta exactitud y de allí, el carácter enunciativo según el cual son todas aquellas facultades esenciales para el desenvolvimiento de la personalidad o en términos de Bronfman (1998, 17) aquellos derechos necesarios para el desarrollo de una vida constitucional, esto es, en un régimen que procura tutelar la capacidad individual de hacer su destino en condiciones sociales de respecto a las otras esferas jurídicas.

Por ello, Dromi (1980, 46) afirma que son el contenido sustantivo de las situaciones jurídicas, que viene dado por la condición de hombre (persona), de ser en libertad y auto determinarse o, lo que es lo mismo, la capacidad que tienen las personas de desenvolvimiento inocuo en sociedad, de acuerdo sus propias aspiraciones y capacidades.

Significa entonces, que constituyen una garantía de respecto individual que en términos de García de Enterría (1985, 47) tiende a asegurar el libre desenvolvimiento de las personas y su participación en el funcionamiento y control del sistema político.

Según lo expuesto, la definición de los derechos fundamentales responde al carácter enunciativo que los evidencia como una clausula abierta y no una expresión *numerus clausus* del ordenamiento jurídico positivo, lo cual a su vez, constituye una garantía de progresividad y del pleno desenvolvimiento de la personalidad frente al carácter perfectible del ordenamiento y la consecuente imposibilidad que tiene el legislador de positivizar todas las situaciones jurídicas favorables (actuales y futuras) que pudieran ser esenciales al desarrollo de la persona y que por tanto, pudieran considerarse derechos fundamentales.

Se observa claramente, como el referido carácter enunciativo se encuentra indisolublemente vinculado al principio de progresividad y al consecuente cariz evolutivo que informa la observación de los derechos fundamentales y conforme a la cual, deben mejorarse cada vez más la protección y el tratamiento de los mismos (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 2504 del 5 de agosto de 2005, caso: Curtis Howard Potter III).

Es decir, la enunciatividad de los derechos y con ella, su progresividad colide con la visión estática o inmutable de los mismos y de allí, que su interpretación responda al principio *pro libertate* cuyo postulado es, tal como señaló la sentencia bajo análisis, la observación principista de los derechos a los fines de salvaguardar su vigencia y protección.

En este propósito, el análisis de los operadores jurídicos sobre los derechos fundamentales debe estar orientado de la forma más idónea a su reconocimiento

y defensa, evitando los criterios limitativos que conspiran contra su propia existencia, lo cual da lugar, a una visión que parte del principio según el cual, más allá del reconocimiento formal (expreso en el derecho positivo y eventualmente innecesario por aplicación de la teoría del *numerus apertus* y del citado carácter enunciativo), es imperioso respetar, obedecer y proteger el goce de los derechos que hacen posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social.

Así, la interpretación de las libertades públicas se alimenta de su propia naturaleza y ubicación en el ordenamiento jurídico como fundamentos del mismo y por tanto, como orientadores de la organización y funcionamiento del Estado y como fuente directamente aplicable en caso de insuficiencia de normas legales que determinen su ejercicio (artículo 22 de la Constitución).

En consecuencia, la interpretación de los derechos fundamentales conforme al principio *pro libertate* busca otorgarles vigencia y por tanto, transmutarlos desde el plano meramente teórico al plano de la realidad, convirtiéndolos en técnica jurídica operante.

Por otra parte, la Sala precisó que conjuntamente con el principio de progresividad, los derechos fundamentales deben salvaguardarse sin discriminación y por tanto, en condiciones de universalidad. Al respecto, debe hacerse referencia a lo expuesto por De Souza (citado por Duque. Ob. Cit.), en el sentido que, la universalidad, es una visión occidental que a través del diálogo intercultural ha propagado que todo aquello con personalidad goza de derechos fundamentales, independientemente de que no todos los Estados los reconozcan internamente.

Ciertamente, no todo Estado garantiza el goce y salvaguarda de los derechos fundamentales, pues conforme al principio de autodeterminación de los pueblos existen modelos políticos de carácter regresivo que ejercen la soberanía en las condiciones descritas por Bodin (1966) y Maritain (citado por Bars. 1963. 52), esto es, en condiciones absolutistas que consideran a los derechos como posteriores e inferiores al Estado, pues es éste quien los otorga en los términos del derecho positivo.

Lo expuesto, podría llevar a la conclusión de que la universalidad no es una cualidad esencial o primaria de los derechos fundamentales. Sin embargo, dicha posición, no es más que una expresión característica de los Estados autoritarios que debe ser observada únicamente respecto del Estado o los Estados reuñentes a su reconocimiento y protección, pero no en relación a las personas, pues ellas, como sujetos de derecho y por tanto, como individuos con personalidad, gozan de forma inherente de los derechos fundamentales.

La universalidad, es por tanto un efecto de igualdad (Wolff, citado por Gettell, R. (1937) en cuanto a que todas las personas gozan de la misma libertad de desarrollo de la personalidad como presupuesto cardinal y básico de una vida constitucional y por ende, como regla primaria de los sistemas jurídicos post revolucionarios que observan a los derechos fundamentales como un "*elemento rector de todo el ordenamiento jurídico*," (Pérez Royo, 2009, 289).

De este modo, es una de las bases de la teoría general de los derechos fundamentales, sobre la cual se postula el equilibrio de las situaciones jurídicas y de allí, su carácter esencialmente relacional, según el cual no es posible la discriminación. Esto es, la diferenciación "*que se funda en un prejuicio*

negativo en virtud del cual los miembros de un grupo son tratados como seres no ya diferentes sino inferiores (en ciertos aspectos al menos). El motivo de la discriminación es algo más que irrazonable, es odioso, y de ningún modo puede aceptarse porque resulta humillante para quienes sufren esa marginación." (Bilbao, 1997. 398).

IV. Conforme al análisis antes desarrollado e independientemente que se asuma la posición según la cual los derechos fundamentales son una noción moderna (García Morillo. 2000) o un constitutivo primario del hombre (García de Enterría. 1994), lo cierto es que éstos constituyen las bases del Estado moderno (Haouriou. 1971) y como tales, son un elemento rector que viabiliza el desarrollo de una vida constitucional, protegiendo incluso al *nasciturus* (López Guerra. 2000) independientemente de los eventuales defectos que pudiera presentar (siempre que sea viable), pues las incapacidades no desmejoran la personalidad y por tanto, la cualidad para gozar de derechos y deberes.

Es por ello, que Molas reconoce al derecho a la vida como un bien que desde sus inicios es protegido en cualquier caso y circunstancia, pues constituye la base de todos los derechos (independientemente que las personas morales no nacen, sino que son una ficción jurídica con personalidad, pero sin vida y por tanto, tienen una existencia que comienza con su creación y se extingue por las condiciones establecidas para ello), siendo en términos del referido autor, el derecho más esencial pues justamente el Estado es creado para la protección del hombre en el marco de la finalidad personalista a que hace referencia Dromi.

Conforme a lo expuesto, el derecho a la vida proscribire las penas de muerte, así como los abortos que no tengan una justificación terapéutica (necesarios para salvaguardar la vida de la madre) lo cual quiere decir, que incluso los motivados por violaciones resultan ilegítimos ya que se estaría lesionando la referida protección del *nasciturus* y de hecho, truncando la gestación de un ser que conforme al principio *pro libértate* y a la ficción jurídica según la cual el feto tiene vida en tanto sea para su bien, debe nacer y en caso de no ser querido por la madre, dado en adopción.

En este propósito de la protección del derecho a una vida constitucional donde se despliegue la personalidad y la libertad del individuo de auto determinarse en sociedad conforme a sus aspiraciones y cualidades, tiene lugar una de las discusiones más complejas sobre el derecho a la vida, a saber, el tema de la eutanasia y el principio del bien morir. La vida en un sentido constitucional es gozar de la facultad de desarrollarse como individuo y ello, va indisolublemente ligado al derecho a la salud (no entendido como derecho absoluto) y a aquellas condiciones en las cuales se produce una pérdida irreversible del mismo que deviene en una degeneración fatal que conducirá a una muerte dolorosa e inminente. Tal situación, es un dilema que no pareciera tener solución en cuanto a la prevalencia de derechos (vida constitucional y muerte digna) porque no se trata de no gozar de salud, sino de vivir (lo poco que queda de vida, ya que necesariamente, debe ser un tiempo precario que anule esperanzas de cura), dignamente, lo cual comprende observar un trato humano y no denigrante.

Es precisamente en el marco del referido trato humano y en condiciones dignas, que el derecho a la vida lleva aparejada la garantía del respecto a la

razón individual y con ella, la protección de que el desarrollo de la personalidad no producirá en ningún caso, un trato degradante que lesione física o moralmente a la persona, afectando su dignidad y de allí, que desde el punto de vista negativo, impliquen una prohibición de causar lesiones impuesta tanto a las demás personas como al propio Estado, quien a su vez, soporta el deber de protección de la integridad física y psicológica.

En el marco del derecho a la autodeterminación y del respeto a la individualidad de la persona se reconoce igualmente el derecho a la intimidad personal y familiar y dentro de éste, el derecho al honor, a la propia imagen y a la libertad de actuación en la conducta privada de cada quien, lo cual, comprende la prohibición de difundir o enjuiciar públicamente el comportamiento que no es relevante para la sociedad. Es decir, el derecho a la no intromisión en los asuntos que no revisten carácter público.

De igual modo el principio de libertad integra el derecho a la libertad de expresión que no sólo comprende el derecho a expresarse sin censura (salvo las excepciones constitucional o legalmente previstas, de acuerdo a cada ordenamiento jurídico, pues en algunos casos el constituyente agota las limitaciones a los derechos y en otras, simplemente deja la regulación al legislador), sino, a no recibir represalias por las expresiones emitidas (sin menoscabo del principio de responsabilidad) y a un dialogo respetuoso.

Adicionalmente, el desarrollo de la autodeterminación comprende la facultad de establecer libremente el domicilio y la residencia, desplazarse dentro del territorio y fuera de éste, e incluso, el derecho a la libre convertibilidad cambiaria como elemento esencial de la referida libertad de desplazamiento, pues si no existe la posibilidad de convertir la moneda nacional en dinero aceptado en otros países, se puede virtualmente imposibilitar el desplazamiento fuera del territorio.

A su vez, la libertad de tránsito integra el principio de interdicción de la sospecha genérica (Molas. 1998, 308) o derecho a la no detención arbitraria, la prohibición de registro (salvo los casos de flagrancia), la inviolabilidad del domicilio y el secreto a las comunicaciones, a menos que exista una orden judicial que lo excepcione y siempre que la misma estipule taxativamente las condiciones de vigencia y motivos de la medida.

De la misma manera, se reconoce como un elemento esencial de los derechos fundamentales el derecho a ser informado de forma veraz y conforme al principio de pluralidad de fuente informativa, lo cual comprende, que el suministro informativo debe realizarse sin interferencia de ninguna figura subjetiva pública o privada (López Guerra 2000. 291).

Al mismo tiempo, se concibe que el derecho de reunión pacífica y sin armas, así como el derecho a manifestar inconformidad o descontento con una situación forman conjuntamente con el derecho de asociación lítica y el derecho de participación, parte inherente de las facultades de la esfera pública de las persona.

Luego, se encuentran los derechos económicos y sociales, que postulan la defensa de la integridad patrimonial y por tanto, la protección de los derechos susceptibles de valoración económica, dentro de los cuales destacan la propiedad (imperio de una persona sobre una cosa o bien), inicialmente concebida para evitar la rapiña de los poderosos sobre los bienes de los débiles, así como la libertad de empresa (facultad que tiene un sujeto de desarrollar la actividad

económica de su preferencia) y que se extiende, a los derechos de carácter laboral tales como la libertad sindical, el derecho a huelga, a la negociación colectiva y a las medidas de conflicto.

Ulteriormente, el Estado moderno y con él su carácter social reconoce los denominados derechos prestacionales o de segunda generación, que postula unas prestaciones universales y básicas concebidas para cubrir las necesidades fundamentales de la sociedad, tales como el goce del derecho la salud y a la educación en condiciones de sistémicas o integrales, esto es, no sólo satisfaciendo los primeros auxilios a la población o confiriendo los niveles mínimos de conocimiento, sino estableciendo una organización asistencial y educativa que permita la protección de la persona frente a cualquier enfermedad por grave que sea y al mismo tiempo, que todos tengan acceso a un sistema educativo que oriente al alumno hacia una preparación integral en las áreas del conocimiento que sean de su interés.

Ciertamente, en el marco del carácter social acogido por el Estado constitucional de derecho en el objetivo de inyectar justicia a la vida económica y de garantizar una existencia humanamente digna, el Estado asume una posición prestacional, propia de su carácter instrumental, que tiende a la corrección de las iniquidades y desigualdades de la cuestión social para garantizar los derechos de carácter social, lo cual comprende incluso la intervención en la economía mediante la actividad de regulación, el fomento y sólo, excepcionalmente de modo directo conforme a la subsidiariedad, el desarrollo de servicios públicos como la luz, el aseo, el agua, transporte, promoción de la cultura, resguardo del medio ambiente y protección del entorno, la explotación racional y sustentable de los recursos en pro de las generaciones futuras, dando así lugar al denominado derecho al desarrollo o a la creación de condiciones favorables para el goce y disfrute de una infraestructura para el transporte, el deporte, la vialidad, etc, es decir, lo que algunos denominan derecho a la ciudad, entendida como conglomerado poblacional donde se propugne el goce y mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

En términos de Peces Barba (1999. 188), ello implica la reducción de condiciones como la pobreza, la escasez, el deficiente acceso al goce de derechos sociales, culturales y educativos, así como la salvaguarda del denominado derecho a la paz o principio de no confrontación bélica (ni siquiera las denominadas guerras humanitarias) y armonía social (sosiego de la población).

Todo ello, en el marco de la regularidad o conformidad a Derecho y la previsibilidad de la actuación de los Poderes Públicos (García Morillo, 2000, 65), es decir, en el marco del derecho a la seguridad jurídica o previsibilidad en el comportamiento y en la aplicación del derecho por el Estado, propugnando la exclusión del comportamiento imprevisible pues según afirma el citado autor, sólo en un ordenamiento en la que la seguridad jurídica sea un principio predominante pueden los ciudadanos defender adecuadamente sus intereses y derechos.

En este mismo sentido se pronuncia Villar Palasí (1968, 143) al apuntar que el derecho a la confianza legítima es en esencia la necesaria protección por medio de los tribunales frente al acto arbitrario y por ello, Zerpa (2004. 324) correctamente señala que hay sujetos cuya interpretación de alguna forma va a tener mayor trascendencia que otras. Es el caso del juez, dado que el derecho

tiene una función predictiva, muy vinculada a la idea de seguridad jurídica, ya que se espera que las interpretaciones se conserven dentro de unas determinadas líneas; no con la idea de que no puedan cambiar, pero sí con la idea de que se pueden hacer ciertas predicciones razonables sobre las decisiones, las cuales constituyen verdaderos antidotos contra las interpretaciones extravagantes o las interpretaciones inesperadas; esas interpretaciones que nadie había visto y un buen día alguien con alguna genialidad, con esos destellos que pueden a veces llegarle a alguien, surja una interpretación que nadie esperaba.

A manera de colofón se hace imperioso concluir con unas consideraciones sobre un derecho que a su vez constituye la garantía de efectividad de las libertades públicas antes analizadas, y que en términos de la Sala constitucional del Máximo Tribunal (decisión N° 585, dictada el 30 de marzo de 2007, en el caso: *Félix Oswaldo Sánchez*), constituye un derecho operacional que ha permitido la sustitución de la autodefensa y por tanto, representa un derivado del ejercicio estatal del monopolio de la coacción legítima, mediante el cual se garantiza a los sujetos de derecho el goce y la salvaguarda de sus situaciones jurídicas.

Tal derecho, se presenta como aquella situación jurídica de poder en la cual toda persona tiene la facultad de recurrir al juez, mediante un juicio en el que se respeten todas las garantías procesales, con el fin de obtener una resolución motivada que sea conforme a derecho (De Esteban, 1993. 80).

Significa en términos de Pérez Royo (2000. 492), utilizar los recursos que la ley prevea, con el objeto de poner en práctica los derechos subjetivos ventilados en cada caso en concreto y por ello, se trata de un derecho prestacional que tiende a la defensa de todos los demás derechos.

Sobre tales premisas Figueruelo (2003. 27) ha afirmado, que la tutela judicial es el precepto que engloba las garantías básicas de toda Administración de Justicia, toda vez que comprende, el derecho de acceso a la jurisdicción, a obtener una resolución judicial sobre el fondo del asunto siempre que se cumplan los requisitos formales para ello, el derecho a una decisión motivada, a los recursos dispuestos en el ordenamiento jurídico, a la ejecución de las sentencias; el derecho a la invariabilidad e intangibilidad de las resoluciones judiciales y a la tutela cautelar.

En el mismo sentido se pronuncia Molas (1998. 344) al afirmar, que el derecho en referencia comprende acceder a los órganos del poder judicial sin limitaciones de tipo formalista, así como a obtener de los mismos una decisión motivada fundada en derecho sobre pretensiones deducidas, aunque no sea favorable y finalmente a la ejecución de dicha decisión.

Todo lo anterior supone, que el derecho a la tutela judicial efectiva presenta varias fases como son la facultad de acceder a la justicia, la obtención de una justicia impartida conforme al artículo 26 del Texto Fundamental (imparcial, gratuita, accesible, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa, expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles), el derecho al debido proceso (que a su vez comprende el derecho a la defensa, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser oído, el derecho al juez natural, la prescripción a declarar contra sí mismo y allegados, la confesión sin coacción, la libertad de pruebas, el *nulla crimen nulla pena*

sine lege, el *non bis in idem* y la responsabilidad del Estado por error judicial) y finalmente, el derecho a la ejecución del fallo proferido.

Entonces, como se observa, los derechos fundamentales se presentan como una situación jurídica de poder en la cual los particulares están facultados para desarrollar de manera plena y socializada su personalidad y al mismo tiempo, reclamar al Estado prestaciones que tienden al goce y salvaguarda progresiva de su situación jurídica.

MUNICIPIO Y AMBIENTE

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO

Seguridad Vs. integración social en las ciudades ¿Un binomio irreconciliable?

Montevideo mayo de 2009

Los municipalistas iberoamericanos, reunidos en Montevideo, Uruguay, durante los días 10 a 14 de mayo de 2009, en el IX Congreso Iberoamericano de Municipalistas convocado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Considerando:

Primero: Que la vida de las ciudades se ha convertido en una red compleja de relaciones sociales cuya gestión supera ampliamente la tradicional prestación de servicios básicos que cada vez más dificultan la convivencia pacífica de sus habitantes. Grandes brechas socioeconómicas, contrastes en los modos de hábitat, así como la distribución diferencial de los servicios urbanos y la accesibilidad a la infraestructura, reflejan la desigualdad de los ciudadanos para acceder y aprovechar las oportunidades ofrecidas, y en consecuencia es posible constatar un incremento de las tensiones derivadas de los conflictos sociales existentes en las ciudades.

Segundo: Que en no pocos casos estas tensiones han terminado por desfigurar la integración social y generalizando miedos e inseguridades ante la violencia urbana y la emergencia de nuevas formas delictivas; las amenazas ante la pérdida del empleo y de la estabilidad de los ingresos; o las desigualdades en el acceso a bienes y servicios, e incluso a los recursos de la justicia y al reconocimiento y protección de derechos propios, entre otras preocupaciones colectivas.

Tercero: Que en este marco, la sensación de seguridad y la gobernanza democrática está seriamente dañada para amplias capas de la población latinoamericana. Por ello, ahora más que nunca, la seguridad implica, más allá del establecimiento del orden frente al incremento de la violencia urbana y del delito, la protección de los derechos ciudadanos, especialmente para aquella parte de la población que sufre discriminación, por razón de sexo, condición étnica, y/o religión; y para ello se hace imprescindible crear y mantener mecanismos efectivos de seguridad ciudadana y practicar una gobernanza democrática, a fin de garantizar, efectivamente, la vigencia y realización de los derechos humanos, tanto individuales de primer orden, como son la vida, la integridad o la libertad, y de aquellos que inciden en la realización social, obstaculizando el logro de un desarrollo humano sustentable.

Cuarto: Que en esta responsabilidad de proteger estos derechos, hay que superar el viejo paradigma de la titularidad estatal y corresponsabilizar a los distintos niveles de gobierno, y especialmente al gobierno local, en la definición

de respuestas que permitan coadyuvar en la discrecionalidad, prontitud y eficacia de las políticas públicas de seguridad y en la definición de respuestas por parte de las Administraciones públicas. Especialmente en materia de política urbanística por materializarse en ésta una de las piezas claves de la gestión local, en tanto que expresa, con mayor propiedad, los planteamientos del gobierno de la ciudad, sus intereses y sus aspiraciones, en particular aquellos que refuercen la cohesión social y el derecho a la ciudad.

Quinto: Que la calidad de vida de las comunidades depende del grado de integración y del nivel de cohesión social. Así, los municipalistas de Iberoamérica, conscientes de que es en las ciudades donde realmente puede hacerse efectiva la convivencia intercultural, la integración social, la inclusión y la participación, han tenido como preocupaciones constantes no solo la ampliación del ejercicio democrático sino también trabajar hacia la construcción de ciudades solidarias, tolerantes, equitativas y ricas en valores que fomenten la seguridad, la convivencia y el civismo como bienes colectivos.

Sexto: Que la cohesión social sólo es posible mediante la vigencia efectiva de principios indispensables que la configuren, tales como el respeto a la diversidad, la inclusión social, el afianzamiento de la idea de comunidad, la promoción de valores y, lo que es más importante, el derecho fundamental a la vida, libertad, a la integridad, y a la igualdad de oportunidades respecto de las necesidades y respecto del temor, lo que implica asegurar y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos individuales y sociales dentro del marco del Estado de Derecho.

Séptimo: Que en este escenario se hace imprescindible replantear y reforzar las políticas públicas de cohesión social desde una adecuada coordinación intergubernamental e interadministrativa entre los distintos niveles de gobierno, que permitan una cooperación mayor y más eficaz, a fin de mantener y regenerar el entramado social de las ciudades. Y esto involucra un conjunto de acciones adoptadas por los poderes públicos, y articuladas en red, para garantizar la efectividad e igualdad en el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales, impartir justicia y generar las condiciones adecuadas para el desarrollo pacífico de la vida social individual y colectiva en condiciones de confianza, tanto de los ciudadanos entre sí, como de éstos respecto del Estado y sus funcionarios.

Octavo: Considerando finalmente, la vigencia plena de los llamamientos de los organismos de paz y de las organizaciones internacionales en pro de la conservación y profundización de los mecanismos democráticos; así como las lecciones aprendidas en virtud de los foros, y encuentros regionales e internacionales en la materia, a los cuales se reconocen como aportes positivos, especialmente los que constan, entre otros, en la Declaración de Barcelona, aprobada en el II Foro iberoamericano sobre seguridad ciudadana, violencia y políticas públicas en el ámbito local, y en el "Compromiso por la seguridad pública en las Américas" de la Organización de Estados Americanos.

PROCLAMAN su voluntad de hacer partícipes a los municipalistas, a las Asociaciones de Municipios, a las municipalidades y a los gobiernos iberoamericanos de la presente Declaración, elaborada con motivo y en el marco del IX Congreso Iberoamericano de Municipalistas, a la vista de los estudios y conclusiones presentados en este encuentro, donde se han expuesto ideas, sugerido lineamientos políticos necesarios, examinado experiencias comparativas y hecho recomendaciones que postula la globalización de las inseguridades ciudadanas y colectivas, producto de las condiciones económicas y sociales de nuestros países, así como de la erosión de la legitimidad institucional que afecta el ejercicio de una democracia eficiente.

I. El restablecimiento de la seguridad, la convivencia y la cohesión social en las ciudades iberoamericanas como una prioridad en la agenda local

Primero: La interrelación entre la integración social y la seguridad

La integración social y la seguridad son fenómenos complejos, e interrelacionados. Por una parte la seguridad se reconoce no solo como un derecho humano que debe ser debidamente tutelado, sino también como un factor de calidad y forma de vida, un bien público, y por ende, un servicio y una función pública. En este sentido, es un indicador de desarrollo político, un nudo crítico que condiciona el desarrollo democrático y la calidad de vida de los ciudadanos. Es también la plataforma indispensable para el desarrollo sostenible y para la vigencia plena de los derechos humanos y las garantías de las personas, el soporte de la gobernabilidad, y un presupuesto importante para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Por otra parte, la seguridad tiene un carácter institucional en la construcción de ciudades equitativas y cohesionadas, constituye un valor fundamental constitucionalmente consagrado como garantía del ejercicio de la libertad, y es también una fuente de recursos, en tanto tiene efectos positivos en la construcción del perfil de ciudad, promueve el turismo y favorece la calidad de vida, y la interacción social y la convivencia ciudadana.

Segundo: La posición del gobierno local frente a la seguridad

La seguridad, como valor jurídico o político, o en su sentido de bien público social es una responsabilidad del Estado en todos sus ámbitos territoriales. Pero cuando se trata de seguridad ciudadana hay que tomar en cuenta especialmente el papel que corresponde interpretar a los beneficiarios de tales políticas, es decir a la propia sociedad civil. Al hacerlo, debe asumirse, entonces, que la pertinencia del gobierno local y de sus actuaciones adquiere una importancia significativa, dada la mayor proximidad de este nivel gubernamental a la ciudadanía. El gobierno local, es la instancia territorial más idónea para desarrollar políticas más eficaces, para vertebrar sociedades cohesionadas, plurales, cívicas y tolerantes, en la que la seguridad y la convivencia sean las premisas fundamentales, en el marco de políticas de prevención, pero también de inserción e integración. Por ello el Estado debe incorporar la voz de sus localidades en la

definición de políticas públicas de seguridad como una de las expresiones concretas de la descentralización.

Solo en colaboración de los gobiernos locales se podrán definir las líneas o ejes estratégicos a desarrollar que sean eficaces, y ello, con el debido acompañamiento de la distribución de los recursos financieros necesarios para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones y proyectos que se propongan al efecto.

De esta forma, la seguridad debe priorizarse en la Agenda Pública Local, en los Estatutos de Ciudad, en las Cartas Orgánicas Municipales, en los Planes Estratégicos y en los más simples planes de trabajo; así cada comunidad deberá poder definir legislativamente la seguridad deseada, dotándola de contenido propio en atención a sus características históricas, sociales y culturales.

Entendemos como una amenaza la centralización, y en algunos casos, la recentralización de las competencias vinculadas a la promoción de la seguridad, principalmente derivada de una tradición represiva y no preventiva de las diversas formas de la criminalidad. Por esto enfatizamos la idoneidad de los gobiernos locales para ejercer el liderazgo y para convertirse en los catalizadores de innovadoras políticas de prevención. Por su mejor aptitud para establecer una mejor coordinación con organizaciones de la sociedad civil que faciliten tanto la entrega de servicios, como la instrumentación de soluciones para revalorizar los espacios públicos en pro de un concepto ampliado de seguridad ciudadana.

Tercero: Transversalidad en las políticas de seguridad

Si la seguridad en las ciudades se ha reconocido como un factor clave en el desarrollo de comunidades inclusivas y cohesionadas, la misma debe abordarse, en su tratamiento legal, institucional, político y social, bajo un enfoque interdisciplinar y respetando su carácter transversal respecto de otras políticas públicas más generales a fin de su apropiación social por la ciudad, a partir del sentimiento de pertenencia, y como elemento básico en la construcción de ciudadanía y de capital social.

Esta transversalidad implica que los gobiernos locales no pueden limitarse únicamente a planes, programas y acciones específicas dedicadas al control o la prevención, sino que han de reconocer la necesidad articular políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública como son las políticas asistenciales, laborales, migratorias, de juventud, de género, de seguridad social, de educación básica, de atención a la niñez, de inclusión de los sectores marginados y de planificación urbanística y ordenamiento territorial entre otras manifestaciones de transversalidad. Y que tengan en cuenta las diversas necesidades y demandas de las personas y de los colectivos en que se integra la política de seguridad.

Desde este punto de vista, el impulso de políticas integradas con mecanismos propios de otras disciplinas, hará más fácil reconocer experiencias y prácticas exitosas como han sido los parques de tolerancia cero; el llamado síndrome de las ventanas rotas; la supervisión espontánea y las islas de seguridad, por ejemplo.

II. Las nuevas líneas de actuación en las políticas públicas de seguridad

Cuarto: Propiciar la colaboración interadministrativa y multisectorialidad

Hay que articular armónicamente los principios de proximidad y subsidiariedad, así como la reserva de ley y el ejercicio de autoridad, con el respeto, en todo caso, de los postulados de la nueva gobernanza que prevé el accionar coordinado y armónico de todos sus estamentos.

Se requiere implantar programas y políticas que desarrollen soluciones integrales, y que promuevan la mitigación o reducción de los factores de riesgo (desigualdad, pobreza, exclusión) así como promover y estimular la convivencia ciudadana y la cohesión social como eje central de la prevención. Y esto implica acciones en diferentes sectores, tanto en el ámbito de la prevención como del control, así como la coordinación entre instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil.

La elaboración de respuestas para enfrentar la problemática de la inseguridad en nuestras ciudades, aparte de su visión cortoplacista y la relativa atención dada a la necesidad de colaboración entre los diferentes niveles en que se articula la organización política y administrativa de los Estados, han incidido negativamente en la formulación de políticas locales de prevención y control de la inseguridad, por una parte, generando insuficiencias en el ejercicio de las correspondientes competencias, y por otra, dificultando que esos problemas sean abordados desde una perspectiva multisectorial y coordinada.

Apostamos, por ello, por un cambio en el tratamiento de las relaciones interadministrativas, no solo en cuanto a la precisión de los ámbitos concretos de intervención, sino también, en la búsqueda de fórmulas de ejercicios compartidos que hagan compatibles una articulación descentralizada del poder y el principio de autonomía local. De esta forma se facilitará la aplicación preferente de las respuestas pertinentes, mediante la determinación de ámbitos territoriales de actuación más eficaces, por regiones o por localidades, y a través de fórmulas asociativas y complementarias, que aseguren la efectiva colaboración entre el accionar de las fuerzas y cuerpos de seguridad que actúen en los municipios, ya sea que pertenezcan al nivel de la centralidad estatal, a los departamentos, a las provincias, a las comunidades intermedias, a las comunidades autónomas o a la localidad misma; y los destinatarios básicos de ese servicio.

Quinto: Fomentar el diálogo civil y la implicación de todos los actores sociales

Es importante que el gobierno local tome en cuenta las particularidades de las áreas de intervención. No todas las medidas tienen que ser implementadas de la misma manera en áreas de riesgo sino que, dependiendo de las características del problema, se estimará el abordaje más adecuado para esa localidad. Esta acción pasa por la necesidad de que la comunidad señale sus problemas de seguridad más relevantes a través de una estrategia que incluye tres elementos básicos: el conocimiento general sobre los factores de riesgo junto a una comprensión más específica sobre la problemática actual de

inseguridad en la comunidad; la toma en consideración sobre cómo estos factores de riesgo y protección interactúan entre ellos ; y el desarrollo e implementación de programas para responder y enfrentar la problemática de forma integral y con participación de la comunidad.

El binomio descentralización-participación ciudadana, en aras a contribuir al proceso de consolidación democrática, exige la consideración de las expectativas e intereses de toda la ciudadanía. Por ello es necesario realizar esfuerzos importantes para que las propias comunidades cuenten con mecanismos de poder real que les permita convertirse en agentes eficaces en el logro de ciudades más seguras. Y para contribuir a la creación de este espacio municipal de todos, deben instrumentarse también medidas de acción positivas para la incorporación de la perspectiva de la mujer, de los indígenas, de los inmigrantes, y de otros colectivos marginados tradicionalmente en la toma de decisiones para la solución de los problemas que afectan al conjunto de la población. Sólo de esta forma se puede favorecer el empoderamiento de las comunidades de una forma integral, y se asegura su participación en todo el proceso aplicación de las políticas.

La reformulación de las acciones de prevención y control en la administración de justicia

Sexto: Impulsar la Reforma Policial y Judicial

Las desviaciones en la administración de justicia y en la actuación de las instituciones policiales se ubican, en algunos casos, en el centro de la desconfianza ciudadana hacia las políticas de seguridad. Este problema es común en todos los países de la región, si bien sus manifestaciones concretas admiten diferencias que se corresponden con el peso específico de factores tales como la legislación de apoyo y la efectividad de su aplicación; la cultura urbana; la independencia de los poderes públicos; el respeto de las instituciones; y la ética en el ejercicio de la autoridad, entre otros rasgos diferenciadores.

Las experiencias contemporáneas que testimonian prácticas constantes de intolerancia política y la utilización de la justicia como mecanismo de intimidación, entre otros enmascaramientos del poder, son parámetros que subrayan un concepto de democracia que no corresponde a lo que ésta significa en términos de tolerancia, de aceptación de la diversidad, y lo que es más importante, como indicador cierto del respeto y garantía de los derechos humanos.

Es evidente que una política que se plantea la necesidad de participación y colaboración con la ciudadanía requiere de niveles de confianza con las principales instituciones del sistema judicial. Es preciso, por ello, impulsar un mayor acercamiento de la Administración de justicia a los problemas de convivencia y seguridad de los ciudadanos. Y esto pasa, además, por la promoción de la independencia de la Justicia y la armonización de la actuación de los poderes públicos, cuya división caracteriza esencialmente a la democracia.

Séptimo: Hacia un marco básico que garantice una mayor transparencia y equidad en las actuaciones de control y prevención

La seguridad implica el ejercicio de autoridad, y en ocasiones, el uso de la fuerza pública. Por lo tanto, el Estado, en cualquiera sus niveles, no puede, de ningún modo, evadir o delegar o de cualquier modo incumplir con la responsabilidad exclusiva que le compete como articulador de unos sistemas de prevención y control eficaces y como garante de la seguridad jurídica, la confianza y la convivencia.

Las fuerzas y cuerpos que ejercen el uso de la fuerza pública y dependen siempre de la autoridad civil, por ello merecen especial atención en cuanto a su incorporación a la comunidad, a su capacitación y a la regulación de su actividad.

En este marco, la seguridad privada no deja de ser un aliado destacado, y precisamente por ello su actuación debe ser legislada y regulada también con precisión, y en el marco de las previsiones constitucionales. Pero, por otra parte, los órganos a quienes compete el uso de la fuerza pública no pueden ser los únicos involucrados en ocuparse de la seguridad.

No podemos obviar o minimizar, en este sentido, los aportes que, para esta misma finalidad, pueden ofrecer las experiencias, no solo de la seguridad privada, sino también, de los colectivos de protección civil representadas en los llamados observatorios de seguridad o de violencia, y muy particularmente en su aporte en la identificación de mapas de riesgos; en el reconocimiento de la incidencia de la ciudad incompleta como factor que potencia la inseguridad urbana, y en la definición de la "geoprevención", entre otras posibilidades de colaboración efectiva.

La sostenibilidad de las políticas de seguridad requiere la ampliación del papel de otros actores sociales

Octavo: Establecimiento de un Consejo Local de Seguridad y de Unidades de Coordinación Interagencial

Varios son los ingredientes que se estiman esenciales para el abordaje efectivo y sostenible de la inseguridad desde el gobierno local. Entre ellas, hemos destacado la planeación estratégica, el diagnóstico claro y profundo sobre la problemática, el desarrollo de enfoques integrales y sectoriales, pero también hay que poner énfasis en la idea de participación ciudadana.

En este camino se hace imprescindible el establecimiento de un Consejo Local de Seguridad Ciudadana que promueva la participación local y el establecimiento de lazos de cooperación con la comunidad a fin de lograr una adecuada focalización del problema, lo cual puede favorecer el aumento de los niveles de capital social como una estrategia central para la prevención de la violencia y para lograr una mayor cohesión social en el municipio.

Asimismo y haciéndonos eco de otras voces en este campo proponemos, la creación de agencias descentralizadas específicas, la elaboración de estándares uniformes de referencia y la creación de mecanismos de control efectivos. Esto supone, además, el establecimiento de una unidad de coordinación interagencial que cuente con el evidente respaldo de la máxima autoridad local

como mecanismo potente de regulación entre actores, y como una significativa fuente de legitimidad y validación ante la comunidad.

Esta agencia debe tener un conocimiento especializado en temas de seguridad ciudadana como también la capacidad de coordinación y respuesta a las problemáticas que se presenten. Para ello, es favorable que esté conformado por representantes de todos los sectores presentes en la comunidad (agencias gubernamentales, locales y sociales) de modo tal que puedan constituirse en un espacio de discusión y trabajo sobre la problemática que permita desarrollar e implementar innovadoras políticas.

Noveno: Hacia un marco de convivencia en colectividad basado en la Educación a la Ciudadanía

La seguridad ciudadana no equivale a la implantación de un estado policial sino que más allá de esta visión, implica la articulación de políticas orientadas a la educación a la ciudadanía. Este conjunto de medidas lleva aparejado indisolublemente la necesidad de hacer partícipes de las políticas de seguridad ciudadana a los operadores sociales y educativos, a los medios de comunicación, y a todos aquellos sectores que tengan como espacio principal de su intervención, la anticipación y prevención de los conflictos.

Asimismo, y coetáneamente, resulta necesario establecer mecanismos de cooperación con el mundo académico, y con los centros de educación, especialmente para aunar esfuerzos y compartir experiencias y conocimientos en el diseño y ejecución de planes de formación y reclutamiento para nuevas profesiones, en cuyo desarrollo sea posible introducir el tema de la inseguridad, explicando las causas de un mayor auge delictivo en la sociedad contemporánea y las circunstancias que hacen de ese problema una amenaza real a la gobernanza de las ciudades y, por ende, al descrédito de la democracia.

En virtud y consecuencia de lo expuesto finalmente proponemos

"La seguridad no está reñida con la integración social". Ambos conceptos constituyen un binomio reconciliable. Por ello se hace necesario el fomento de políticas inclusivas de seguridad como clave de la construcción de ciudades equitativas, diversas y multifuncionales.

Invitamos así a los gobiernos locales a comprometerse con los mecanismos que viabilizan la seguridad de las ciudades, movilizándolo al efecto el apoyo necesario en cada caso.

Esto exige la necesidad de revisar los mecanismos vigentes y de fomentar la adopción de medidas a fin de priorizar la seguridad en la Agenda Pública Local.

Capacitar técnica y políticamente al funcionariado y a los prestadores de servicios, viabilizar la asignación de partidas presupuestarias para seguridad, involucrar el compromiso de la sociedad civil, contemplar la participación

ciudadana, generar políticas sociales transversales, contemplar la coordinación con los otros niveles de gobierno, practicar el asociativismo, disponer y sostener mecanismos de control, y promover la toma de decisiones políticas que garanticen los resultados y que nuestras ciudades se consoliden como un espacio cívico de sana convivencia social. En definitiva, que las gestiones y legislaciones locales incorporen, implementen y difundan los principios y paradigmas que, en relación con la seguridad humana, hemos considerado, declarado, propuesto, proclamado, sugerido y resuelto en el documento que antecede.

DOCUMENTOS

LA DECADENCIA, COLAPSO Y
DESMEMBRAMIENTO DE LA URSS, Y SU
IMPACTO EN LA DEFENSA Y SEGURIDAD DEL
ATLÁNTICO SUR

Gustavo Daniel Di Paolo

Contador Público/Especialista en Marketing
Internacional/ Diplomado en Relaciones
Internacionales. E-mail: [gustavodanieldipaolo@
yahoo.com.ar](mailto:gustavodanieldipaolo@yahoo.com.ar)

El presente trabajo consiste esencialmente en evaluar “La decadencia, colapso y desmembramiento de la URSS, y su impacto en la defensa y seguridad del Atlántico Sur”.

Por otra parte, el objetivo de esta investigación es determinar que la desaparición de la URSS polariza la cuestión de la defensa y seguridad en el Atlántico Sur. Consecuentemente, mi intención sería demostrar que la Federación Rusa ha perdido presencia e incidencia en el Atlántico Sur.

Se podría considerar que la caída y colapso de la URSS se debió a diversas y variadas causales que podrían ser enfocadas y analizadas desde las dimensiones estratégico-militar y político-diplomática, económico-financiera, sociológica y cultural-étnica, y principalmente desde la circunstancia de tener que asumir el rol de líder o jefe de un bloque de poder internacional, debiendo intervenir en forma simultánea y continuada en conflictos suscitados en sus áreas de influencia (con sus pertinentes costos insumidos).

Las reacciones adversas a la Revolución Rusa y al poder bolchevique luego de la Primera Guerra Mundial, motivaron la insistente iniciativa externa por parte de la Unión Soviética en pos de ampliar el apoyo político internacional y de consolidarse como jefe de bloque de poder internacional. Luego de la muerte de Lenin, Stalin intentó diversificar y ampliar las relaciones diplomáticas (profundizando particularmente la vinculación con los países del Atlántico Sur).

Consecuentemente, Moscú puso en práctica la táctica de los frentes populares (en el marco de gobiernos democráticos de liberación nacional), incorporando al esquema la impronta antiimperialista y antilatifundistas. Como consecuencia de esto, existió una armonización de los objetivos políticos y diplomáticos en cuanto a las aspiraciones internas de los partidos comunistas regionales y a los intereses internacionales (concepción estratégica externa) de la URSS. Este direccionamiento de la acción externa soviética alcanzó su máximo esplendor durante el gobierno de Krushchev. Sin embargo, la tensión intensificada con los EEUU durante este período, limitó y acotó el grado de maniobra y exteriorización de las alianzas de los partidos comunistas locales de los países del Atlántico Sur, minando la presencia soviética en esta área.

Como contraparte y concomitantemente, la Unión Soviética desarrollaba una operatoria política interna en las sociedades de los actores estatales latinoamericanos, con el objeto de evitar el alineamiento automático de los actores regionales con los EEUU. El advenimiento de la distensión y de la coexistencia pacífica profunda durante la Administración Brezhnev, consolidó la postura de abortar este alineamiento a través de medios no violentos y de cambio social (como el apoyo irrestricto al movimiento de Países no Alineados).

La operatoria de la Administración Reagan (y su agresiva política de profundización de la guerra ideológica y económica) coincidió con problemáticas limitantes que tuvo que afrontar la política exterior soviética, sumadas a relevantes dificultades políticas, sociales y económicas en la esfera interna. Esta increíble tensión entre las dos superpotencias, derivó consecuentemente en el deterioro de las relaciones entre los países latinoamericanos y EEUU.

La estrategia global que sirvió de base a la formulación de la política exterior norteamericana de posguerra, comprendió fundamentalmente la tipificación e identificación de un adversario puntual: la Unión Soviética.

El eje se constituyó en el enemigo tangible durante la segunda guerra mundial, pero al cesar las acciones belicosas el frente de los aliados (que ya sostenían diferencias ideológicas y geopolíticas y fracturas internas antes y durante la segunda guerra mundial) profundizó sus asimetrías que conspiraron contra un esquema de equilibrio de poder.

Las consecuencias palpables luego de 1945, pueden describirse elementalmente a través de la referencia de un eje derrotado y expuesto a los costos económicos y no económicos de la guerra, una Gran Bretaña perteneciente a la coalición vencedora pero perdedora si analizamos los efectos derivados de la guerra (que significó su final como potencia hegemónica en el contexto mundial), un EEUU devenido de potencia a superpotencia mundial (con costos regionales relativamente bajos), y la Unión Soviética quien se constituyó en el gran ganador de la segunda guerra mundial (dada su ínfima incidencia e inserción en el contexto internacional y su posterior consolidación como superpotencia mundial en un marco de bipolarismo de bloques de poder internacional).

Las características de posguerra se completan con un capitalismo que explotó en fragmentos (el capitalismo norteamericano, el francés, el británico), en concomitancia con la ideología socialista.

El conflicto este-oeste ya instalado, se origina en variables ideológicas y de seguridad (militares), desembocando en el período de guerra fría. Desde 1946 a 1950 se divisa una suerte de bipolaridad rígida dentro de la misma “guerra fría” (como consecuencia del acuerdo de Churchill, Roosevelt y Stalin). Sin embargo, es relevante resaltar que mientras Gran Bretaña y la Unión Soviética concebían el contexto internacional como una estructura de áreas o esferas de influencia, los EEUU predicaban el concepto de universalidad. Todo lo planteado no terminó en otra cosa que en un período anárquico y caótico, con un panorama de problemas y divisiones étnicas y religiosas en desarrollo en el tercer mundo, con una actitud norteamericana de intentar absorber a la URSS luego del final de la alianza antinazi, y con una sociedad internacional de carácter piramidal, empujada de un “paradigma de guerra y paz” y de una lógica estatocéntrica (con un Estado territorialista en defensa de lo espacial y de la pertenencia).

El objetivo esencial de una política exterior es minimizar los riesgos y costos y maximizar los beneficios, y no fue sorprendente la elección del aislacionismo como método. Es así como George Kennan (discípulo de Morgenthau) inauguró la doctrina de la contención, citando que a la URSS no hay que confrontarla en forma directa, sino que a través de la lucha de poder psicológico hay que mantener el statu quo hasta que termine por asfixiarse económicamente (tal vez fue una previsión acertada a la luz de los acontecimientos). Esta postura convivió con la teoría de cooperación planteada por Roosevelt, que pretendía incorporar indirectamente a la Unión Soviética al modelo capitalista, y la tesis universalista que planteaba el concepto de cooperativismo (ya que los “aliados” constituían parte del mismo mundo).

En la URSS se propugnaba la visión ideológica expansionista e imperialista, generalizando el comunismo en todo el mundo (a través de una política de

poder y centralizando el enfoque sobre la dimensión estratégico–militar). EEUU, sin embargo, también concentró sus esfuerzos sobre la dimensión económica: a través de la ayuda financiera a Europa Occidental y a Japón por medio del Plan Marshall desde 1947. Consecuentemente con esto, EEUU plasmó la connotación estratégico–militar en su política exterior, a través de la doctrina Kennan para “cercar” al comunismo. Esto derivó en una serie de pactos defensivos suscriptos por los EEUU: TIAR en 1947, OTAN en 1949, ANZUS (Alianza con Australia y Nueva Zelanda) en 1951, convenios bilaterales con Filipinas y Japón también en 1951, Acuerdo bilateral con Taiwán en 1954, la constitución de CEATO (involucrando al Sudeste Asiático) también en 1954, el Tratado de Bagdad en 1955, la conformación de la METO que luego se convirtió en la CENTO. No obstante se puede inferir que la estructura de política exterior norteamericana estaba sustentada en tres patas concomitantes: la Doctrina de Contención de Kennan, la Teoría de la Cooperación de Roosvelt y la Doctrina de Truman que rozaba el extremismo y la confrontación (hasta en algún caso planteando una tercera guerra mundial).

Por otra parte, la URSS gozaba de un aislamiento revolucionario a fin de conformar el Estado soviético (Estado fuerte y poderoso que logró Stalin finalizando la segunda guerra mundial), de una burocracia instaurada en el Partido Comunista, y de un desapego ideológico para dar paso al sistema de planificación soviético. Conforme a esto se creó el Komiform (oficina de información de todos los países de la orbita comunista), en 1949 se constituyó el COMECOM (comité de ayuda mutua y de división del trabajo dentro del campo soviético), formalizando luego el Pacto de Varsovia.

EEUU tenía claro que debía reconstruir Europa Occidental y Japón, y edificar así un bloque de poder homogéneo (en el contexto de posguerra es hegemónico ya que ejerce la supremacía mundial, pero no marca los lineamientos del orden mundial).

La guerra de Corea (el único enfrentamiento “caliente” de la guerra fría) sumado a la llegada en 1949 de Mao al poder en China, se constituyeron en los sucesos - hitos que marcaron el paso de la contención selectiva a un estadio de contención global.

Es interesante remarcar el significado integral del Plan Marshall y sus efectos derivados concretos: la transferencia de poder y capacidad de compra a Europa, la tendencia a un rearme, el fomento del libre comercio, y la proliferación de un flujo de capitales bajo control norteamericano (creando dependencia económica y cultural de Europa con EEUU). Me animo a sugerir que la bipolaridad garantizaba la estabilidad internacional, fomentaba la lógica interestatal, consolidaba los intereses nacionales de las superpotencias, y establecía un juego de suma cero comprendido por la política de contención de EEUU y por la perspectiva expansionista de la URSS (todo esto en un contexto de concepciones realistas).

La URSS catapultó la razón de Estado por sobre la cuestión ideológica, mientras que EEUU tenía que recomponer sus intereses nacionales.

Sin embargo, desde el año 1945 la cuestión fue definir e identificar con qué concepción (el aislacionismo, o el intervencionismo o internacionalismo) se podía abordar y poner en práctica el objetivo del interés de la seguridad nacional.

No obstante lo referido, ningún estrato decisivo ni grupo de interés participante en la formulación de la política exterior americana, negaba las bondades de un marcado y decidido protagonismo de EEUU en el escenario internacional de la segunda posguerra. Como parte integrante de este protagonismo, se divisó como fundamental la creación de un nuevo enemigo (en este caso la Unión Soviética) que reemplace la hipótesis de confrontación y conflicto existente con el “eje” en plena guerra mundial. Además de imputarle a un actor internacional determinado la categoría de adversario palpable y único, se buscó paralelamente la concientización de la sociedad norteamericana con este propósito, creando consenso interno respaldatorio del accionar internacional.

Con la amenaza soviética sólidamente instaurada, la política exterior americana apuntó esencialmente al adversario que le revalidaría poder y mantendría la estabilidad internacional desde las concepciones más profundas del realismo (a través de la bipolaridad).

En forma complementaria a estos postulados, lo que una superpotencia “perdía” en el contexto global lo “ganaba” la otra por carácter transitivo y directo (llevando al extremo la esencia de la bipolaridad rígida).

Las previsiones norteamericanas de posguerra, en lo que hace a un lapso de estabilidad internacional con predominio norteamericano, chocó abruptamente con el surgimiento de la Unión Soviética como superpotencia capaz de fijar condiciones, dado su relevante papel como variable interviniente regional (en el marco de Europa del Este). Es así como la oposición norteamericana a la proposición Stalinista de determinar áreas de influencia durante el segundo conflicto mundial, se convirtió luego de hecho en la consolidación posguerra del área de influencia soviética en el flanco oriental. Es que EEUU ya divisaba con preocupación el avance de la URSS en la órbita oriental durante el conflicto bélico, pero el “demonio” común que significó el nazismo disfrazó la tensión.

EEUU hasta comienzos de 1946, creyó que la intimidación militar y la presión económica doblegaría el avance soviético, pero lejos de esto lo acrecentó y estimuló. Es así, como la política exterior de EEUU tomó conocimiento acabado de la incipiente incertidumbre del contexto internacional (con lo cual una actitud de anticipo a los cambios resultaba ser cuasi-impracticable).

Si a esta incerteza, adicionamos las crecientes presiones en el orden interno (sobre todo del poder militar representado por la fuerza aérea y la marina), la hipótesis de edificar una posición sobre la ventaja nuclear no resultaba descabellada (además del interés de la corporación militar que bregaba por evitar una reducción en el presupuesto militar).

Las intenciones de negociación, fueron abortadas por el irreconciliable cruce entre la doctrina de seguridad regional soviética y la proliferación de opiniones americanas en favor de la confrontación.

Los conceptos de poder e interés nacional, impregnaron de una óptica realista y pragmática la política exterior norteamericana. La doctrina de seguridad nacional se cumplimentaría a través del control de los centros de poder político, militar e industrial: EEUU, Gran Bretaña, la zona geográfica del Rhin, Japón y la URSS (por lo que la única hipótesis de conflicto se centraría en el polo de poder que se constituía en variable no controlable: la órbita de la Unión Soviética).

En virtud de esto, la desaparición de Japón y Alemania -luego de la segunda guerra mundial- como exclusivos actores de confrontación directa, hizo que la

Unión Soviética viera a EEUU y a Gran Bretaña como generadores y polarizadores de hipótesis de conflicto.

Un cocktail de tendencia expansionista, desconfianza del mundo exterior y bajo perfil o anonimato inducido en forma compulsiva por las potencias hegemónicas de momento, hicieron que la política exterior soviética se tornara decididamente agresiva. Una contención norteamericana de largo aliento, sería la solución o “receta” a este expansionismo; aunque las variantes estratégicas de tal contención se fueran formando sobre la marcha. La primera de estas estrategias se sustentó sobre el supuesto de la superioridad norteamericana en la esfera estratégico-militar, aunque las posibilidades de conflicto debían ser enfocadas o analizadas especialmente en las dimensiones político-diplomática y económica. Esta construcción teórica, se basó sobre la premisa de la actitud conservadora de la URSS, que insistía en creer en la incontenible y abrupta caída progresiva del modelo capitalista, y en el consecuente florecimiento victorioso del socialismo. La introducción del tema de la amenaza psicológica (además de la política) junto al concepto de aprovechamiento de las fracturas y descoordinaciones dentro del campo socialista, fueron postulados basamentales en la doctrina de contención del comunismo por parte de Kennan. Sin embargo, la constitución de un consenso interno para aplicar esta política era una aspiración compleja para el gobierno de Truman (que se veía jaqueado por las presiones emparentadas con el endurecimiento militar y la confrontación directa).

El establecimiento de un sistema de balance de poder (como el instrumentado y edificado por Gran Bretaña en el siglo XIX), y el recorte del grado de maniobra restrictivo de la URSS, fueron las ideas predominantes de la estructura de política exterior americana en el período 1947 a 1949 (aunque el diseño teórico original concebido por Kennan difirió con la consecuente puesta en práctica). El esquema de contención no obstante, priorizó la ayuda económica y la asistencia financiera a los miembros del bloque occidental, en desmedro de la intervención directa externa.

La cara negativa del esquema de contención lo constituyeron ciertos elementos creados para tal fin, como la conformación de la OTAN y el mantenimiento de bases militares en Japón, que no hicieron más que empujar a la URSS hacia la postura decidida de no negociación. El tramo de contención selectiva, fue reemplazado en 1950 por un esquema de contención global (con el hecho aislado acaecido en Berlín en 1948 y que significó la profundización de la guerra fría). La política exterior norteamericana de estos tiempos presuponía un injerto indefinido de aislacionismo e intervencionismo, definía prácticas y enunciados belicosos sin confrontación directa, no buscaba el aniquilamiento del adversario ocasional sino su contención y control restrictivo.

Las tendencias contradictorias entre los que pregonaban el aislacionismo y los que sostenían un aprovechamiento más decidido de la superioridad en la dimensión estratégico-militar (ya sea a través de la estrategia atómica o de una actitud disuasiva), no podían disimular ni justificar aún los costos de la contención.

Es así como la premisa de evitar el avance soviético a cualquier posición o espacio territorial, predominó sobre la concepción de contención en puntos estratégicos elaborada por George Kennan (auge de la contención global). A partir de 1953 y hasta 1960, se instala la teoría de contención asimétrica y se sugiere en forma reiterada las bondades del “roll back”, que implicaba responder

a la amenaza expansionista de la URSS aplicando sus mismos preceptos de extensión territorial (hay que recordar que se encontraban en pleno auge las concepciones macarthistas). Esta tendencia pujaba y convivía con la idea del aislacionismo (que resaltaba los costos endémicos de la contención). Consecuentemente con el contexto existente, Truman mantuvo la contención ante el temor y las dudas ante un hipotético enfrentamiento militar con la URSS, con los riesgos sobrevinientes de una escalada (aunque dilató inútilmente la dimensión temporal de la guerra de Corea).

La administración de Eisenhower se desarrolló en un marco de crítica al modelo de contención (sobre todo del secretario de Estado John Foster Dulles). Resurgió una preocupación desmedida por la ideología comunista, sometiendo y condicionando a ésta toda suerte de planificación estratégica (en especial la referida a crear una línea de liberación supletoria del esquema de contención). No obstante esto, el gobierno republicano de Eisenhower se aferró a la idea de la contención (a pesar de las críticas originales), conservando una opinión relacionada a la concepción pragmática del comunismo de la URSS.

La tesis de contención asimétrica, se instrumentó sobre la base de la represalia masiva que aspiraba a la disuasión global y a la definición del límite a la periferia comunista (con la hipótesis extrema de una respuesta nuclear por parte del bloque occidental), y sobre el concepto conocido de seguridad colectiva. Estas aspiraciones se contradecían con las intenciones republicanas de reducir el presupuesto y de lograr el equilibrio fiscal, aunque la innovación tecnológica y la transferencia de recursos por la finalización de la guerra de Corea movilizaron el objetivo original de extender la capacidad militar. En este período, se completó el proceso de alianzas militares formales iniciado por Truman.

En el año 1960 la merma del consenso interno era evidente, y el descontento de la población norteamericana desembocó en el previsible triunfo demócrata.

El resurgir económico de Europa y Japón implicó una delegación más acabada de responsabilidad hacia estos eslabones de la alianza occidental.

La disuasión inmersa en la medida de represalia masiva, conspiró abiertamente contra las posibilidades de negociación con la Unión Soviética, además de fracasar en el intento de evitar los movimientos de liberación nacional y los procesos revolucionarios (que hacían peligrar el equilibrio global y que tendían a conformar un desequilibrio a favor de la URSS).

El inicio de la coexistencia pacífica en 1956 (que no se plasmó en la práctica con un convenio de limitación y control del rearme), reforzó y dilató la influencia de la contención, que se instrumentó a través de una forma de contención simétrica hasta 1968.

Las administraciones de Kennedy y Johnson conservaron la postura de la contención, y relanzaron algunos idearios de su versión original, con el objeto de ampliar la línea de confrontación más allá de la represalia masiva. Algunas nociones teóricas transmitidas por Kennedy, dejaban entrever un indicio universalista en la política exterior norteamericana, pero en realidad la concepción particularista de Kennan (con la precisión de dos mundos asimétricos) prevaleció en esta análisis, además de instaurarse la sensación de un anti-aislacionismo.

Por otra parte, John F. Kennedy estaba abierto al diálogo con la URSS, a pesar de sus intentos por aumentar los gastos de defensa para reactivar y dinamizar la economía (en detrimento del incremento del déficit fiscal). Sin

embargo, las intenciones negociadoras del gobierno demócrata, chocaban contra el doble papel protagonizado por la URSS en el escenario internacional: ofreciendo la coexistencia pacífica, y fomentando paralelamente la agresión indirecta a través de la subversión. La utilización de medios no militares para la contención era una política común, tratando de enviarle señales al tercer mundo de las desventajas y carencia de atractivos del comunismo (ante los temores del efecto “dominó”). Es así como la “alianza para el progreso”, las medidas de contrainsurgencia y de desestabilización política en América Latina, y los programas de especialización de las fuerzas militares de los países en vías de desarrollo, fueron ejemplos ilustrativos de estos medios estratégicos no militares. Las dudas sobre la contención global y el desastre de Vietnam, complementaron el panorama. Este suceso desencadenó los albores de la política de distensión durante la administración de Nixon, pero sólo ocasional y circunstancialmente.

La incógnita era resolver cómo fortalecer la seguridad de la nación y la solidaridad del macroambiente o marco internacional. Es por ello, que insertar y traducir el interés nacional en el contexto mundial era el desafío concreto para la estructura de hacedores de la política exterior norteamericana de la segunda posguerra. Para cumplimentar este objetivo, se podía recurrir a un enfoque universalista que implicaba el intento por reformular el orden internacional preestablecido, o a una óptica particularista, que aspiraba a conservar una balanza o equilibrio de poder sin predominio alguno dentro de los centros de poder internacionales.

Con el pensamiento referido se demuestra en forma fehaciente el espíritu de la política exterior norteamericana desde 1946, y que tuvo a Kennan como un fiel representante y exponente: el concepto de equilibrio de poder internacional es el medio más viable para conjugar y coordinar los objetivos nacionales y el interés nacional norteamericanos.

Por otra parte, esta rivalidad con la URSS estaba fundamentada en razones históricas e ideológicas en particular, por lo que la estrategia de contención era por esos años la respuesta más viable ante la hipotética situación de control soviético sobre alguno de los centros de poder mundiales (y siendo esto lo que la corporación “aliada” antinazi había querido evitar precisamente, es decir la expansión y posicionamiento en los centros de poder de los enemigos de EEUU y sus aliados democráticos).

Es decir que la hostilidad, agresividad e imprevisibilidad de la Unión Soviética debía ser contenida (y el comunismo como herramienta de esta política de expansión controlado o anulado). Pero la teoría de la contención se preocupaba fundamentalmente de los efectos psicológicos a los que estaban sujetos las naciones cercanas al área de influencia de la URSS, y un temido efecto “derrame” de la ideología comunista. Y ante esta amenaza psicológica, debía instrumentarse una solución de tal carácter, y es por ello que Kennan sostenía que se debía apuntar a: “el profundo agotamiento de la planta física y del vigor espiritual”¹ (pero provocando ese deterioro con la utilización de la variable económica y el poder político, y no exclusivamente con el instrumento militar).

¹ George Kennan en Gaddis, John Lewis “Estrategias de la Contención”, Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As., 1989.

El descrédito y la experiencia negativa de los regímenes comunistas en los países satélites, además de las fracturas del bloque, debían concurrir y colaborar con la caída soviética.

En lo que respecta a crear consenso interno para la aprobación de la doctrina de la contención, Truman estaba convencido de que el Senado norteamericano pondría obstáculos para convalidar la teoría sino se recurría a resaltar el peligro comunista. Consecuentemente, se hizo énfasis en el factor ideológico para colocar a la URSS en la “vereda de enfrente”, y concientizar a la sociedad norteamericana de la presencia concreta de un enemigo (independientemente de lo abstracto del componente ideológico). Este mecanismo premeditado de instalar un oponente, fue alimentado por la desconfianza soviética del mundo occidental y su tradicional sensación de inseguridad.

No obstante, el consenso interno obtenido no pudo siquiera compensar en forma parcial los costos derivados de la contención, que fueron claramente mayores a los previstos.

Luego de un período de distensión ya señalado, se insistía de manera reiterada en la decadencia norteamericana en los inicios de la administración Reagan.

El pensamiento de Nixon y Kissinger, en cambio, se focalizaba en la idea del equilibrio estratégico de poder y de las áreas de influencia (que Stalin proponía treinta años atrás). Jimmy Carter, por otra parte, abandonaba esas prácticas realistas y pragmáticas, creyendo en la prioridad de los centros económicos y financieros capitalistas.

En forma coincidente, las administraciones de Nixon y Carter, pusieron sobre el tapete la necesidad de la cooperación con los restantes actores internacionales, la búsqueda de estabilización del sistema internacional, la tendencia a la negociación estratégica y a la concertación (y no a la confrontación directa). En definitiva, todos los componentes y direccionamientos planteados conformaron la distensión.

El fracaso marcado de la política de distensión, implicaba dos alternativas en el proceso de toma de decisiones: insertarse en un nuevo orden global o instalar la hegemonía norteamericana en base a la fuerza y a la confrontación (volviendo a la primacía de la inmediata posguerra).

Es por ello, que la administración Reagan rechazó de pleno la distensión, abandonando los preceptos del realismo político y del multilateralismo, para sobrellevar una política unilateral, idealista y no pragmática. Se buscaban establecer diferenciales en cuanto al esquema de disuasión de posguerra, y el contexto planteado por la administración Reagan de cambio estratégico (pasando de una planificación estratégica de disuasión a una de “guerra” o de “combate” por la disponibilidad de armas nucleares y convencionales). Se trata de una suerte de contención ampliada y “remozada”: insertando en el pensamiento soviético no sólo la hipótesis de anulación de cualquiera de sus efectos, sino instalando la certeza de que EEUU no sólo podía contenerla o anularla, sino también destruirla (con la preferencia de medios convencionales).

No obstante, la política de distensión no hizo más que debilitar la capacidad militar de EEUU, fortalecer la superioridad militar (convencional y no convencional) soviética y propiciar el desequilibrio internacional. El diálogo y la negociación quedaban en desuso, la distensión estaba descartada como medio viable (aunque resabios realistas propugnaban aún por la negociación y por la

distensión). Sin embargo, el componente basamental de la distensión como lo es el control armamentista, ha desaparecido.

En coherencia con la oscilación de la estructura de política exterior norteamericana, la administración Reagan conjuga un planteo original de contención “dura” y ampliada con una política para establecer ganancias en el esquema de juego de suma cero en la disputa entre el mundo occidental y el campo socialista.

A las discontinuidades de la política exterior hay que adicionar un nuevo ingrediente: la fragmentación en la esencia del proceso de toma de decisiones de la administración Reagan. También es relevante resaltar las constantes controversias entre las lecturas idealistas (que aspiraban a instaurar el orden liberal y la extensión del sistema democrático en función del concepto de fuerza e intervencionismo), las concepciones realistas (que propugnaban la confrontación directa sin recurrir a la guerra), y las tendencias aislacionistas de “izquierda”. Los efectos de la disputa y la diferenciación entre el “ideal nacional” y el “interés nacional” siguen vigentes en la actualidad.

El planteo del gobierno de Reagan estaba orientado a la recomposición del modelo de posguerra, atenuando la pérdida progresiva de hegemonía y propiciando el enfrentamiento con la URSS, y asumiendo consecuentemente un decidido liderazgo (acorde a los lineamientos del idealismo original). El componente idealista de la política de Reagan se demostró claramente en el abandono del concepto de equilibrio estratégico a favor de la hipótesis de un predominio estratégico de la potencia pacífica y democrática, convalidando la práctica intervencionista en referencia a una lucha global entre dos sistemas contrastables. Constituyó el regreso al marco de idealismo global, intervencionista y hegemónico característico de los albores de la posguerra.

La política exterior norteamericana de posguerra mundial no se explica sino dentro de los parámetros del sistema interestatal internacional en el cual se desenvuelve el actor: los EEUU. La interacción en un marco “realista” como el sistema interestatal, no hace más que explicar otros dos conceptos realistas derivados: la seguridad nacional y el poder, elementos estos característicos y circunstanciales de la política exterior norteamericana desde 1946.

Dentro del contexto del “sistema planetario” no ha circunscripto su intervención internacional a una zona geográfica en particular, sino que ha conformado alianzas y pactos estratégicos con innumerables Estados (muy heterogéneos entre sí), pero sin recurrir a la impronta de “imperio” (dada la imposibilidad de intervenir en todo el mapa mundial). Ha actuado como superpotencia hegemónica, como variable interviniente en los diversos bloques regionales. Aún hoy se discute el protagonismo internacional que requiere EEUU, conjeturando acerca de un mayor o menor intervencionismo.

En mayo de 1947 se puede definir el inicio formal de la “guerra fría” con una suerte de propaganda agresiva entre ambos bloques contendientes (profundizándose la soviétización de los Estados ocupados por el Ejército Rojo). En este primer tramo de la guerra fría, la diplomacia estadounidense se manejó con cautela con un temor tal vez injustificado de la presunta superioridad soviética.

El conflicto este-oeste resulta de la hostilidad entre la URSS y el mundo occidental, disputa ésta producto de la naturaleza intrínseca del régimen soviético y la desconfianza con que la divisan los países capitalistas (sin embargo existe

un denominador común entre la ideología marxista-leninista y el concepto de democracia liberal estadounidense: la universalidad inherente en sus conductas).

En definitiva y en términos simplistas, la guerra fría implicó despojar a EEUU de sus aspiraciones universalistas, y atraparlos en la “realidad” de las áreas concretas de influencia.

La doctrina de la contención instaurada en los inicios de la segunda posguerra mundial, tuvo beneficios y desventajas ya expuestos para los Estados Unidos, produciéndose un debate dialéctico acerca de su conveniencia. Lo cierto es que esta postura subsistió durante tres décadas en el centro de acción de la política exterior americana, y fue reformulada y relanzada de manera continua por diferentes administraciones (ya sea demócratas o republicanas). La idea transmitida por esta estrategia de control defensiva prevaleció en el direccionamiento de la política externa de EEUU (salvedad hecha por alguna discontinuidad relacionada a un intento de reacción activa u ofensiva hacia el comportamiento de la URSS).

La contención fue acompañada de un proceso diagramado y estructurado de creación de consenso y aceptación interna mediante la concientización de un enemigo definido (potenciando muchas veces en forma desmesurada las virtudes e intenciones de la Unión Soviética).

Lo cierto es que la consolidación de esta bipolaridad y de este enfrentamiento era condición necesaria para la revalidación de la supremacía norteamericana.

Al colapsar la URSS por los costos derivados de mantener su condición de jefe de bloque de poder internacional, y en gran parte por el deterioro interno relacionado a la faceta psicológica (como Kennan lo había anticipado hace más de 40 años), EEUU quedó circunstancialmente como actor excluyente de un nuevo contexto de unipolaridad, es decir como única superpotencia hegemónica.

Pero para convalidar y revalidar la superioridad (desde la dimensión estratégico-militar, político-diplomática, y hasta desde la esfera económica), un hegemón que se precie como tal debe necesariamente confrontar, instalando un adversario directo en el “juego” del tablero mundial. No se concibe una política exterior americana sin un enemigo o confrontante directo.

En el contexto actual de posguerra fría, caracterizado por una unimultipolaridad con tendencia a la polarización, es clave descifrar si China, Rusia, la Unión Europea, el terrorismo u otro actor no convencional, será el elegido como blanco u objetivo pasible de una moderna y remozada “contención” por parte de la política exterior americana.

Con la caída de la URSS y la consecuente desaparición del enemigo que en forma hostil confrontó con los Estados Unidos durante más de cuarenta años, la política exterior norteamericana no podía ser menos que redireccionada y reformulada. La política de contención que sustentó el accionar externo ya no tenía sentido, al igual que las discusiones acerca de orientar una estrategia ofensiva, activa y reactiva, o en contrario una actitud defensiva y de monitoreo. Sí, continuaban las diferencias en cuanto a la aplicación de un protagonismo intervencionista, o en su defecto, de un aislacionismo sin costos subyacentes. Las prioridades de la política exterior americana, fueron fijadas en función de la capacidad de adaptabilidad a las nuevas condiciones del contexto internacional.

EEUU había interactuado dentro de un marco de bipolaridad marcada, estableciendo un equilibrio del poder internacional, y definiendo su actividad internacional con una decidida limitante: la URSS.

El shock de pasar de un estadio de bipolaridad rígida (interrumpida por un intervalo de coexistencia pacífica) a una situación de unipolaridad circunstancial, hizo temer a la administración americana por un aburguesamiento de sus estructuras por la carencia de motivación: es decir por la ausencia de un adversario directo, que demostrara en contraste su superioridad pretendida por años.

Perdió relevancia la dimensión estratégica-militar, y cobró vida la esfera económica como consecuencia de una lógica transnacional.

En el nuevo mundo de los noventa, el aparato montado en función del desarrollo de la guerra fría en sus distintas alternativas, debió ser readaptado y hasta desactivado ante la desaparición del objeto de confrontación.

Habiendo cesado el expansionismo soviético, la política de seguridad nacional norteamericana debió ser reestructurada en función de enemigos o actores no convencionales (terrorismo internacional, narcotráfico, etc.).

Existía no obstante consenso en la sociedad norteamericana de que EEUU debía cumplimentar un rol activo y protagónico en el contexto internacional (aunque esto no presuponia la variable intervencionista, sino la participación selectiva que aspiraba a la maximización de beneficios y a la minimización de costos en la política externa de EEUU).

Por otra parte, la acción externa de EEUU requería atender la tendencia inevitable del transnacionalismo económico, y del surgimiento de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del contexto internacional.

Aparecieron en el centro de la discusión temas tales como el de prosperidad, expansión democrática y consolidación del mercado (esto sucedió evidentemente en virtud de un cambio estratégico en la agenda global). Complementariamente a esto, existe la preocupación de la sociedad norteamericana por los asuntos o problemas internos en desmedro del interés por la política y problemática internacional.

Es así como el Presidente Bill Clinton debió completar lo iniciado por su antecesor George Bush: la revisión de la estrategia militar y de la logística de fuerzas. También tuvo que monitorear y asistir la reestructuración económica y la reforma integral emprendida por Rusia, y los ex integrantes de la órbita soviética.

Otra prioridad de la administración Clinton, fue la de consolidar el sistema democrático (particularmente en su antigua área de influencia: América Central), avanzar en el proceso de integración económica en América del Norte, facilitar e impulsar el proceso de paz en Medio Oriente (trabajando en forma concomitante con los países árabes afectos), interactuar con los restantes miembros del grupo de los 7 para fomentar el crecimiento del producto o riqueza mundial, reformular la relación estrecha con Japón con una óptica estratégica de orientación a la comunidad del Asia-Pacífico practicar una política de preservación del medio ambiente, limitar la utilización de armas de destrucción masiva, restringir la existencia de arsenales nucleares, y enfocar la atención a la situación internacional en lugares puntuales como en Bosnia y en Somalia por ejemplo.

La expansión norteamericana por sí misma no resuelve la aspiración de una hegemonía estadounidense en el actual proceso de mundialización, y la reacción “selectiva” ante los eventos internacionales pareciera ser condición inherente de la política exterior americana de la década del noventa (por una mayor priorización de la variable interna). Ha desaparecido el alineamiento y la relación directa entre la política doméstica y la acción externa. Se intenta convencer a la población sobre las ventajas de interesarse por problemáticas como la degradación ambiental, las disputas étnicas regionales, el peligro o la amenaza del terrorismo, y la acción humanitaria.

Se planteó que la libertad no es ya una cuestión ideológica (como lo era en plena guerra fría) sino una cuestión práctica o pragmática, siendo la democracia (canalizador de las libertades individuales y la economía de mercado) la herramienta más eficiente para organizar la vida de la sociedad civil. Este pensamiento se profundiza con la idea de que la democracia por sí misma es garante del concepto de justicia, pero se ve imposibilitada de satisfacer las necesidades materiales individuales y de expandir la riqueza.

No obstante, la esencia de la política exterior norteamericana es consciente de que el sistema democrático y las economías de mercado no prevalecen en todo el mundo (sobre todo en lugares definidos de Asia, África, y Medio Oriente catalogados como Estados hostiles) pero sin resignar no obstante, el concepto de universalidad de la libertad.

La expansión económica y la dinámica sociedad multiétnica, son características notorias del actual contexto internacional.

La concepción errónea de la política externa de EEUU es creer que la extensión de la democracia y de la economía de mercado en el mapa mundial tenderá a construir un mundo más pacífico y humano, disminuyendo los riesgos para EEUU y aumentando consecuentemente la sensación de seguridad interna. Por el contrario y afortunadamente, se ha desterrado por completo la tendencia de recurrir a la expansión de la institucionalidad democrática estadounidense a través de medios como la fuerza, la subversión, la represión y la desestabilización. La intención es coordinar y conjugar el tradicional interés nacional geoestratégico con las virtudes de la democracia y el libre mercado, pero sin limitar recursos afectados a la seguridad nacional (los recursos financieros, diplomáticos y militares o de defensa).

Otra cuestión, es propugnar actualizar el rol de la OTAN, en función de la aspiración a una seguridad de tono colectiva.

También se recalca la necesidad de conservar una infraestructura militar para hacer frente a agresiones o reacciones de regímenes que actúan unilateralmente y por fuera de los cánones del sistema-mundo.

EEUU a diferencia de los países europeos, ha permitido circunstancialmente que el internacionalismo sobrepase sus intereses nacionales.

La posibilidad de aunar el moralismo y el nacionalismo norteamericanos, constituyó un desafío para la concepción “idealista” de la política exterior que siempre careció de viabilidad práctica (aunque en reiteradas oportunidades la política externa americana contradijera los preceptos del idealismo wilsoniano, como en el caso de la posición acerca de la autodeterminación de los pueblos).

El mito de EEUU de considerar que la asistencia económica y financiera a los países periféricos consolidaría la democracia en esas naciones, fue una

equivocación “estratégica” de los tomadores de decisiones en materia internacional.

Lo que es evidente es el florecimiento de la actitud “aislacionista” de la política exterior norteamericana de posguerra fría (motivada por la intención de reducir los costos del intervencionismo de décadas pasadas). Aunque también es cierto que constituye una carga difícil de sobrellevar, el hecho de que EEUU desarrolló un papel protagónico durante más de cincuenta años, por lo que la participación gradual y selectiva en los asuntos internacionales parece una utopía desde la ideosincracia de una superpotencia hegemónica con vocación imperial.

Por otra parte, gana adeptos en la actualidad la idea de edificar sobre la base del interés nacional norteamericano (concepción realista) la política exterior (ante la carencia de vigencia práctica del internacionalismo liberal y del aislacionismo). Este interés nacional implica evitar que surja alguna superpotencia confrontante y hostil a la difusión en el mundo de los tradicionales valores americanos.

Algunos sostienen que ni la Casa Blanca, ni las burocracias individual y colectiva, y mucho menos el Congreso norteamericano, estaban preparados para asumir el contexto de una Europa poscomunista y de un mundo postsoviético (ni siquiera la sociedad norteamericana estaba en condiciones de adaptarse a los cambios del contexto internacional de posguerra fría). De hecho es insignificante el cambio experimentado en la política exterior norteamericana entre el período 1989-1996.

A pesar de la discusión entre liberales y conservadores acerca de la interpretación de las consecuencias del colapso de la URSS, un común denominador para estas dos posturas es la necesidad de una reformulación estructural de la política exterior americana en función de las demandas del nuevo panorama mundial.

El problema norteamericano es que gran parte de la estructura burocrática hacedora de la política exterior fue construida durante el período posterior a la segunda guerra mundial (inicio de la guerra fría), y por ello, la adaptabilidad de estos cuadros a la nueva situación internacional se torna más lenta (debido a la alta resistencia al cambio). Los decisores en materia de relaciones internacionales fueron formados en plena bipolaridad rígida y en vigencia concreta de la doctrina de la contención. Consecuentemente, es complejo concientizar a estos burócratas de las relaciones internacionales acerca del cambio estructural de la agenda global o internacional, sustituyendo el tema prioritario de la guerra fría por los objetivos de expansión democrática, fomento del comercio, acción humanitaria y preservación ambiental. La cuestión era reinsertar en la sociedad civil y con fines productivos, la mano de obra “desocupada” luego de los finales de la guerra fría (tales los casos de los integrantes de la CIA y la Corporación militar).

Consecuentemente, se infiere que la interdependencia y la correlación tienden a restringir la autonomía, justificando la dificultad de EEUU para imponer una impronta hegemónica solitaria, y para fijar los condicionamientos de una estructura global que le sea afecta o favorable.

En los últimos años, la controversia entre los internacionalistas liberales (que propugnan una mayor participación externa no selectiva en razón de los conceptos de democracia, paz y derechos humanos, y los neo-aislacionistas (que centran su atención en la problemática económica interna), ha vuelto a renacer como el

“Ave Fénix” con un ligero predominio de la última tesitura (en una situación equiparable al contexto de posguerra de Vietnam).

A más de diez años de la caída del muro, tenemos la superpotencia estadounidense desde el orden militar y tecnológico. Por otra parte, tenemos la capacidad tecnológica de China e India. Pero el rol de EEUU como policía mundial, no es discutido. Los norteamericanos sin embargo, se foguearon en la persecución del enemigo clásico (que ya no lo tiene). Por otra parte, Europa tiene serios problemas para combinar las distintas fuerzas nacionales (en Europa en sí existe una verdadera multipolaridad en términos económicos y comerciales, pero presenta incoherencias en el plano político-militar).

La rapidez en la salida de la guerra fría, logró que el mundo se haya fragmentado, habiendo presiones ambientales y demográficas que erosionan a las sociedades débiles. A pesar de la globalización imperante, hay fuertes reacciones culturales contra la competitividad y la estandarización cultural, que aspiran a una conservación identitaria.

El proceso de globalización económica y financiera actual, y la desaparición (con la caída de la URSS) de los dos bloques geopolíticos rivales que se repartían el mundo, plantean nuevas reglas de juego en el “mapa mundial”.

Se debe reconocer la existencia de fenómenos identitarios (políticos, religiosos, étnicos o culturales) que proceden del fondo de la historia, y que en pos de la defensa de derechos postergados, han desestructurado o desestabilizado Estados nacionales constituidos y su legitimidad democrática. Además, estos fenómenos constituyen el polo opuesto o contracara de la presunta unificación del orden económico y político mundial. El mundo de hoy muestra un entorno muy diferente al existente cuando se conformaron los Estados nacionales, ya que existe una recomposición de espacios geopolíticos por medio de la cual cada región, país o comunidad trata de adaptarse a los efectos expansivos de la sociedad globalizada.

La política exterior norteamericana debe tender a propiciar el cambio de direccionamiento de una actitud de contención, a una tendencia de extensión y de expansión de la democracia y del mercado. El objeto de la acción externa debe procurar adaptarse al orden mundial emergente, alineando tras de ella al grueso de la sociedad americana.

La actualizada y “aggiornada” estrategia de extensión (que propicie la transición de una política de contención a una amenaza global –URSS- contra las pretendidas democracias de mercado en plena guerra fría a una expansión global del sistema democrático en el contexto de un mundo libre precisamente) debe comprender dos factores como el activismo y el pragmatismo.

La teoría pasiva y defensiva de la contención requiere ser sustituida por una estrategia de reacción activa y ofensiva para expandir los límites de la democracia y los mercados. La cuestión es congeniar las bondades de la democracia y de la economía de mercado con los intereses nacionales de carácter geoestratégico. Los intereses económicos, la seguridad nacional de largo plazo y la proliferación de los regímenes democráticos por todo el mundo (para propiciar una mayor seguridad norteamericana) son elementos basamentales de la idea de la “nueva extensión” (que descarta la exclusividad del plano ideológico predominante en la guerra fría).

Por otra parte, el activismo y el pragmatismo publicitados, coinciden con la sensación de que los intereses norteamericanos se podrían ver influenciados y lesionados si el país del norte se vuelca sobre una actitud aislacionista, si no se atenúan las amenazas externas, y si no se aprovechan las potenciales oportunidades (de algún modo más amplias y relevantes que las existentes en el marco de la guerra fría). Pero esta extensión no se traduce en una transferencia literal de los valores y modos de vida norteamericanos, como en otras épocas.

Sin embargo, los que formulan la política exterior americana, divisan una serie prioritaria de amenazas: proliferación de armas de destrucción masiva no convencionales, terrorismo internacional, disputas raciales, étnicas, regionales y religiosas, degradación ambiental y aumento de la pobreza (temas instalados en la agenda global de posguerra fría).

Los avances del transnacionalismo han implicado aceptar que el poder no se limita sólo al “poder estatal”, siendo proporcional a condiciones globales, sociales, sectoriales (ya que el Estado no se constituye en la actualidad como el sujeto único de las relaciones internacionales). Existen otras fuentes de poder como empresas, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales; en definitiva, una multiplicidad de actores y emanadores de poder. A su vez las variadas fuentes de poder, generan relaciones asimétricas y desproporcionadas entre los actores internacionales (derivando consecuentemente en un marco de interdependencia).

La lógica transnacional también presupone el concepto de relaciones internacionales como abarcativo de una estructura de relaciones o vinculaciones de cuestiones, y con una agenda horizontal y no vertical (no jerarquizada). El sistema mundial se encuentra estratificado por las condiciones de la economía mundo.

También es punto de discusión internacional, la implicancia de un equilibrio del poder, ya que un “imperio mundial” no es concebible en razón de la estructura actual de la economía mundial.

Sin embargo, el proceso de transnacionalización se vio restringido por las siguientes limitantes: el Estado sigue siendo el actor exclusivo (no único) del sistema internacional; existió la necesidad manifiesta de que ciertos Estados europeos reconstruyeran su economía; la aparición de políticas desarrollistas en los países del tercer mundo; y la existencia de dos potencias hegemónicas en el contexto internacional (hasta avanzada la década del ochenta).

Es así como la política exterior norteamericana (adapta a los preceptos del realismo tradicional) se vio en dificultades para adaptarse a las características del proceso de mundialización y de transnacionalismo (que incorpora a actores estatales y hasta los “atraviesa” en algunas oportunidades). Los procesos son más abiertos (y no cautivos de la dimensión estratégico-militar como en la época de predominio del realismo), y se divisa un paradigma de conflicto-cooperación (existiendo regímenes internacionales por áreas temáticas). No sólo son preponderantes las relaciones interestatales, sino también las intersociales (que se caracterizan por ser complejas y de orden económicas, sociales y culturales).

Para algunos pensadores, la sociedad civil (actor no estatal) comprende al “individuo global” o “ciudadano mundial”.

La mundialización se aproxima más a los preceptos del estructuralismo (en lo que se refiere al sistema mundo). El sistema interestatal cede al sistema mundial y se abren niveles y estratos de decisiones (concepto operacional). Existen más niveles verticales en el campo financiero, y mayores niveles horizontales en la esfera comercial (dentro del capitalismo transnacional).

No obstante, la interdependencia legitima la asimetría entre los actores internacionales (crítica formulada al transnacionalismo).

Con una tendencia actual hacia la globalización o mundialización, con una concepción instalada acerca de la desaparición del “Estado territorial” (asimilable a un Estado racional y unificado) en favor de un “Estado comercialista” (visión liberal de las relaciones internacionales) y de un “Estado virtual”, y con un espacio en común entre lo interno y lo externo donde converge la lógica transnacional, los viejos modelos realistas parecen inviables o impracticables.

Todo este análisis puede configurarse y aplicarse al contexto internacional anterior a los sucesos terroristas del 11 de Septiembre.

La forma en que cada Estado administrara sus intereses nacionales, y las transformaciones orientadas a instaurar un nuevo orden mundial luego del colapso de la Unión Soviética, era la cuestión del contexto de posguerra fría. Pero los nuevos valores en que se intentó edificar el nuevo orden mundial, nunca se consolidaron y reafirmaron en la década del noventa: la no proliferación de armas de destrucción en masa, la economía de mercado, la vigencia de la democracia, y la preservación del medio ambiente, enfrentan obstáculos y no son respetados en general por los actores de la vida internacional (ya sean Estados, grupos económicos, entes y organismos no gubernamentales de objetivos políticos, raciales, confesionales, etc.).

Este conjunto de hechos son los que han configurado una situación internacional nueva, en la que resaltan las dificultades de homogeneizar o uniformar el mundo que es diverso y plural. Sin embargo, en un mundo plural el concepto que corresponde aplicar no es tanto el de globalización, sino el de interdependencia.

A casi veinte años de la caída del muro, tenemos la superpotencia estadounidense desde el orden militar y tecnológico. Por otra parte, tenemos la capacidad tecnológica de China e India. Pero el rol de EEUU como policía mundial, no es discutido. Los norteamericanos sin embargo, se foguearon en la persecución del enemigo clásico (que ya no lo tiene). Por otra parte, Europa tiene serios problemas para combinar las distintas fuerzas nacionales (en Europa en sí existe una verdadera multipolaridad en términos económicos y comerciales, pero presenta incoherencias en el plano político-militar).

La rapidez en la salida de la guerra fría, logró que el mundo se haya fragmentado, habiendo presiones ambientales y demográficas que erosionan a las sociedades débiles. A pesar de la globalización imperante, hay fuertes reacciones culturales contra la competitividad y la estandarización cultural, que aspiran a una conservación identitaria.

El proceso de globalización económica y financiera actual, y la desaparición (con la caída de la URSS) de los dos bloques geopolíticos rivales que se repartían el mundo, plantean nuevas reglas de juego en el “mapa mundial”.

Se debe reconocer la existencia de fenómenos identitarios (políticos, religiosos, étnicos o culturales) que proceden del fondo de la historia, y que en

pos de la defensa de derechos postergados, han desestructurado o desestabilizado Estados nacionales constituídos y su legitimidad democrática. Además estos fenómenos constituyen el polo opuesto o contracara de la presunta unificación del orden económico y político mundial. El mundo de hoy muestra un entorno muy diferente al existente cuando se conformaron los Estados nacionales, ya que existe una recomposición de espacios geopolíticos por medio de la cual cada región, país o comunidad trata de adaptarse a los efectos expansivos de la sociedad globalizada.

No obstante estos indicios, para los países más ricos se aceleran los procesos de integración económica, y de la constitución de un orden militar mundial a través de la OTAN, el Consejo de Seguridad, o comunidades regionales de defensa. Para el resto del mundo, aunque también hay proyectos de integración regional, también existen comunidades nacionales con el objetivo de forjar su identidad, además de los conflictos interculturales, y las tendencias a la autodeterminación y libertad (como los casos de Irlanda, País vasco, Cataluña, Palestina, Chechenia, etc.). Todo esto no cuestiona la vigencia de los Estados nacionales, pero se inserta decididamente en el marco de la regionalización y la mundialización.

En este mundo multipolar que se divisa, la clave o respuesta no son las armas convencionales, sino la habilidad para colocar “Inversiones” (una masa de dinero que no se capitaliza).

Ni los Estados Unidos ni ningún otro Estado nacional, pueden constituir ahora el centro de un proyecto imperialista por sí mismos (a través de la expansión del Estado-nación), ni digitar a voluntad un orden mundial “a medida”.

El orden mundial de este “Imperio” se expresa como una formación jurídica, desde el rol internacional de las Naciones Unidas hasta las organizaciones globales de hoy. Pero como en todo Imperio, existe también la opresión, además de la exigencia de la ciudadanía global, la falacia del libre acceso al conocimiento y de circulación irrestricta de personas.

A pesar de que existe en la actualidad una sola superpotencia, no implica que el mundo sea unipolar.

Un sistema unipolar tiene una única y exclusiva superpotencia, potencias de segundo grado, y muchas potencias menores. La superpotencia hegemónica (en este modelo) podría resolver por sí sola el curso de las cuestiones internacionales, y la suma efectiva del resto de los Estados no podría impedirlo o contrarrestarlo.

Un sistema multipolar en cambio, abarca varias potencias principales de poderío análogo o simétrico, compitiendo entre ellas teniendo en cuenta patrones variables, y cooperando cuando se considera indispensable.

El contexto actual obedece al de un sistema “unimultipolar” con una superpotencia y varias potencias principales. No obstante esto, EEUU tiene predominio en todos los esquemas de poder (económico, militar, diplomático, ideológico, tecnológico y cultural) para encauzar y promover sus intereses nacionales en toda la esfera mundial.

La actualidad no cumple con las características de un puro modelo de sistema unipolar, ya que sí existen potencias primarias que desafían o intentan desafiar el poder de EEUU.

EEUU preferiría un sistema unipolar con poder hegemónico y extremadamente exclusivo; y las potencias principales (bloque europeo, China, Japón, India, etc.) desearían en cambio el modelo multipolar, donde puedan conseguir sus intereses en forma unilateral y colectivamente sin las restricciones de una superpotencia como EEUU.

Pero sin embargo, el sistema unimultipolar es el que mejor describe el modelo mundial actual. El tema es dilucidar si EEUU será la primera, única y última superpotencia hegemónica mundial, que haga girar el modelo mundial hacia una multipolaridad bien marcada durante el siglo XXI.

EEUU actúa en la práctica con la conciencia de un unipolarismo empapado de intereses corporativos, coacción a países periféricos, presiones e influencias definitorias sobre la ONU (aunque la coyuntura unipolar en la que EEUU logró imponer su voluntad sobre los demás, sólo fue ejercido temporalmente en el período final de la guerra fría, aunque en la actualidad puede ser considerado como una falacia). Además la misma población norteamericana, no está dispuesta a soportar los costos y riesgos de un liderazgo global unilateral (que sólo le puede proporcionar beneficios limitados).

EEUU parece estar convirtiéndose en una superpotencia aislada, no acompañada mayormente por la Comunidad internacional en sus “caprichos” internacionales, y desarrollando una política de unilateralismo global. Sin embargo, el poder norteamericano es revalorado en forma positiva por Estados regionales secundarios, que ven al poder de EEUU como una restricción o limitante al predominio de otras potencias regionales.

La mayoría de los países están a favor de una concreta multipolaridad, y ven a EEUU como una amenaza a sus intereses.

A lo largo de la historia, las potencias principales han tendido a neutralizar y equilibrar los intentos de dominación por parte de la Nación más poderosa o fuerte de ellas.

A pesar de esta tendencia mundial antihegemónica, existen potencias regionales que quieren congraciarse con EEUU para sacar provecho de ello (como Israel y Arabia Saudita, por ejemplo).

EEUU debería dejar de actuar como hegemón de contexto unipolar, si no quiere terminar como un gendarme solitario y aislado.

Lo que juega a favor de EEUU todavía, es que la política global actual es “multicivilizacional”, con países como Francia, Rusia y China que pueden tener en el futuro intereses comunes, pero no congruencia y homogeneidad cultural necesarias para desafiar y poner en peligro la hegemonía de EEUU (ya que la cooperación es más probable entre países con características culturales comunes).

EEUU pugna por una “americanización” del mundo, y el resto de las potencias bregan por un proceso de “mundialización” de EEUU, desconociéndose todavía el resultado de tal puja.

Con un contexto de multipolaridad, se debe analizar también la posibilidad efectiva de la gobernabilidad global: la única forma que un gobierno mundial (que reproduciría a nivel global la autoridad de un gobierno nacional) sea factible y pueda existir, es a través de un sistema dominado exclusivamente por único Estado (un “imperio” mundial). Si se tiene en cuenta que la unipolaridad va perdiendo vigencia y sentido en el contexto mundial, la posibilidad de la

governabilidad global y supranacional pierde sentido práctico, derivando a su vez en la relación de que globalización y gobernabilidad terminan siendo conceptos contradictorios. La demanda y los intereses nacionales de los Estados como unidad siguen siendo muy fuertes, y esta circunstancia limita la gobernabilidad global.

Por otra parte, la disputa por factores estratégicos de poder como la disponibilidad del agua, la energía y los recursos naturales en general, es un tema central de la actualidad de las Relaciones Internacionales y de los esquemas de poder hegemónico mundial. El desafío de los países periféricos será el evitar la apropiación de estos recursos estratégicos por parte de los países centrales, en virtud de un interés y una lógica económica subyacente.

Si bien existe un marcado unilateralismo global en la política exterior norteamericana, y un intento concreto por edificar un predominio de la dimensión estratégico-militar en la agenda global del sistema internacional (reinstalando el paradigma de cooperación-conflicto de la guerra fría), la variable económico-financiera posee aún un efecto residual relevante en el marco de las Relaciones Internacionales, ya que permanece oculta e implícita en las otras dimensiones de la ecuación sinérgica de poder.

Si bien existe un rol limitado de EEUU como superpotencia hegemónica, es menester reconocer la dominación intelectual que este país ha ejercido sobre el resto del mundo (que implicó un dominio militar, económico, tecnológico, mediático, cultural y social). Si bien EEUU bregó para que el mundo se “americanice”, tuvo grandes dificultades en la última década para imponer sus valores, ya que sus adversarios se rebelaron contra tal situación de predominio unipolar (no pudiéndose establecer un consenso coordinado de las políticas exteriores de los países centrales o bloques de poder).

Sólo hubo en el mundo un contexto unipolar y un desequilibrio provisorio inmediatamente luego de la caída de la Unión Soviética, donde EEUU pudo sacar una luz de ventaja a sus competidores u oponentes, ya que luego de desaparecer uno de los polos de poder que sustentaban la bipolaridad debía esto desembocar en el remanente de un único centro de poder ante la ausencia explícita del contrapolo.

Pero con la situación internacional más consolidada, el mundo tiende a una multipolaridad.

Con la americanización del mundo, los EEUU buscaron una mera extensión de su política interior en el contexto internacional (en pos de su interés nacional), tratando de reemplazar la política exterior por una simple política de mantenimiento del orden.

La mundialización será legítima sólo cuando imponga al orden jurídico americano un orden superior (sin embargo existe la hipocresía de algunos países que ven a los EEUU todavía, como movilizador para resolver sus conflictos o satisfacer sus provechos).

No obstante, la lucha de los EEUU, ha mutado de ser política a ser referente de una economía virtual.

Entonces, la mundialización no es otra cosa que la posibilidad del resto de la humanidad de hacer permanecer en expansión continua a sus individuos libres (y no el concepto optimista de mundialización, elaborado por los EEUU para introducir sus productos o penetrar mercados).

Sin embargo, pueden precisarse interrogantes acerca de la supremacía pasajera de los EEUU, ya que si bien la sociedad estadounidense no estaría dispuesta a afrontar costos extremos, las ideas dominantes de una sociedad son las ideas de la clase dominante, y ellas son las ideas de esa dominación. Además la población norteamericana, no encuentra contradicciones entre su patriotismo, su nacionalismo y la mundialización, lo que otorga a EEUU una ventaja comparativa decisiva en este proceso.

Esto es así, debido a que la mundialización es un choque violento para todas las sociedades humanas donde la memoria se ha convertido en un elemento esencial de la identidad y de la cohesión social.

No obstante la permeabilidad de las fronteras y el interés nacional norteamericano, en el nuevo contexto mundial se divisa una política exterior americana fragmentada, consistente en aliarse con Europa en referencia al apoyo al proceso de mundialización.

El “Imperio” americano o estadounidense aspira a transformar el mundo a su propia imagen y semejanza (con ciertas similitudes con la Francia revolucionaria y la URSS en su momento); esta aspiración se sobrepone con la dominación político-militar mundial. A pesar de la lógica económica transnacional, la tentación por el control es también política. EEUU tiene antecedentes de intervenciones militares en otras partes del mundo, con lo que dudo que deje de lado y descarte de plano un proyecto unipolar expansionista o imperialista. Su política exterior ha sido meramente intervencionista y teniendo Estados satélites, a diferencia de la política de equilibrio de poder llevada a cabo por Gran Bretaña como potencia hegemónica en el siglo XIX.

La amenaza soviética en plena guerra fría, determinaba que los EEUU sean indispensables para el resto del mundo, para hacer que su poder nacional pueda ser usado para obligar a otros Estados a que apoyen y justifiquen las políticas estadounidenses. Esto fue justificado y enfundado en el peligro o amenaza soviética; el contexto actual es muy distinto, pero la presión (sobre todo económica) sigue siendo atributo de la política exterior norteamericana, al igual que las intervenciones posguerra fría (que obedece a sostener un conflicto de baja intensidad a través de intervenciones directas, y armadas, si son necesarias).

EEUU corre el riesgo de poseer ambiciones desmesuradas, en función de los recursos que EEUU y sus países satélites tienen a disposición, con lo que se pone en duda que los estadounidenses puedan llegar a controlar el mundo en el siglo XXI (ya que es difícil que imponga su voluntad a través de la fuerza militar o presión económica). Hay que ver si EEUU puede hacer valer su poder relativamente limitado, a través del cuasi monopolio que tiene en armas de alta tecnología (para aplicar eficazmente la política clásica del “gran garrote”).

Sin embargo, el problema de EEUU y el resto del primer mundo, es cómo preservar su superioridad económica ante la migración de los centros productivos de la economía global hacia los países periféricos o del tercer mundo (ya que nadie puede parar la tendencia de este proceso). La duda es saber si el predominio de EEUU puede mantenerse frente al crecimiento futuro de la economía mundial (y la disminución consiguiente de su peso relativo en la economía global), e inferir si las limitaciones a la hegemonía económica, militar y política de EEUU son insalvables y hacen impracticable la superioridad unipolar.

Hay naciones que vienen increyendo y ponen en duda una expansión de la hegemonía por parte de EEUU. Ante esta resistencia internacional, habría que hacer un análisis del esquema de costo-beneficio para evaluar el impacto que produciría en EEUU una extensión y consolidación de la hegemonía.

La multipolaridad sobreviniente es una definición de la distribución del poder en el mundo, pero no define la calidad de las relaciones internacionales.

EEUU debería seducir a los otros centros del poder político, económico y militar, sugiriendo nociones constructivas a cerca de cómo debería organizarse y operar la sociedad internacional. Debería fomentar una multipolaridad caracterizada por la cooperación, y evitar la competición y el conflicto de un paradigma teórico de unipolarismo que pierde vigencia práctica.

El área política y estratégico-militar está yendo a ser caracterizada por una gran anarquía y desacuerdo, en cuanto al consenso de los países centrales.

Sin un acuerdo en el uso de la fuerza y de las armas de destrucción masiva, el sistema de relaciones internacionales puede volverse aún más hostil que en la actualidad.

El clima de posguerra fría se edificó sobre las siguientes premisas: el uso limitado de la fuerza militar para la resolución de los conflictos entre los Estados, la reducción del número de armas de destrucción masiva, y el número de Estados y otros grupos que poseen armas, la aceptación de la limitación de la doctrina de intervención humanitaria; todo esto en vistas de lograr un mundo relativamente pacífico, próspero y justo.

No obstante, la dificultad es establecer por consenso o acuerdo cuándo el uso de la fuerza es legitimado.

Para algunos, EEUU debería asumir un rol análogo al de Gran Bretaña en el siglo XIX, tendiendo a una política de equilibrio de poder, mientras la coerción y el uso de la fuerza deben ser una opción secundaria a tomar. Una política basada en relaciones pacíficas, no proliferación de armas, respeto por los derechos humanos, y apertura económica, construiría un orden más durable que proteja los intereses estadounidenses y economice o baje los costos de la política exterior norteamericana en términos humanos y financieros.

La resistencia internacional ante la intervención estadounidense en los conflictos internos de cada Estado, es muy fuerte y alta. Esta resistencia u oposición es visualizada en particular en países como China, Rusia, Francia (u otros países europeos), India y Japón. También un grupo de países emergentes o más “pequeños” como Paquistán, Irán, Corea del Norte y otros, conservan fuerzas considerables. Es por ello, que la operatoria de EEUU debe ser la persuasión y el consenso de una multipolaridad inevitable.

La ganancia de EEUU es edificar un conglomerado de instituciones globales que definan los principios básicos del orden internacional, promoviendo el libre comercio, la disminución de arsenales nucleares, la reducción de chance de conflictos nucleares, la anulación de las diferencias en tecnología de avanzada en armas de destrucción.

El multilateralismo es el mejor camino para proteger los intereses estadounidenses. Si EEUU opera con unilateralismo, poco puede hacer para promover un orden internacional (ni siquiera colaborar con su edificación). Este multilateralismo va a tender a reducir la oposición a las acciones norteamericanas, y a incrementar las posibilidades de una política exterior afortunada.

Otra opción es la tendencia a un regionalismo (o federalismo en Europa) que promueva un orden de potencias o hegemones regionales y un consenso y capacidad en una escala regional, que evite la sensación de predominio de un simple actor sobre sus vecinos (pero en muchas regiones los principales Estados no se ponen de acuerdo en los fundamentos del orden regional). La alternativa de promover un orden regional o global sería organizar coaliciones con los EEUU como líder.

La población norteamericana reclama un componente moral en la política exterior de su país, limitando la intervención humanitaria al tiempo, el cómo y por qué aplicarla.

La cuestión de EEUU es cómo relacionar lo deseable (un paradigma de unipolaridad), y lo posible (un modelo de multipolaridad inevitable).

La idea de integrar fuerza y diplomacia, y el argumento de la política de poder quedaron desactualizados.

EEUU debe volver a aplicar el sentido de legitimidad internacional, buscando un acuerdo internacional a cerca de la naturaleza de mecanismos practicables, y en referencia a los métodos y objetivos permisibles de la política exterior. Así es que, la condición para la existencia de un orden mundial legítimo, es la disposición de los principales actores a separar sus convicciones internas de su conducta externa. La conducta de EEUU en la escena mundial debe ser moderada, y el factor del equilibrio de poder es un medio poderoso para obligar a los Estados a limitarse de expandir e imponer sus convicciones.

EEUU fue perdiendo importancia y relevancia en el equilibrio militar y el orden político y económico del mundo. Una política de no involucración activa, aligeraría las cargas como capitalizaría los beneficios, privilegiando la búsqueda de paz y seguridad estables.

Sin embargo, este involucramiento no activo tampoco debe presuponer que EEUU vuelva a las prácticas de acciones encubiertas y presiones subliminales.

Si bien la retórica del “interés del mundo libre” se volvió hasta sin sentido en la década del setenta, todavía se duda a cerca del alcance del interés nacional norteamericano vigente.

Los países centrales todavía no lograron definir, un esquema de orden mundial que fuera aceptable para ellos y que fuera viable de albergar sus asimetrías ideológicas. La capacidad de todos y cada uno de los principales poderes mundiales, de dar forma o moldear el contenido de un orden mundial, se ha visto restringida por el ascenso autónomo y turbulento de todos los otros. EEUU por sí solo no ha logrado sobrellevar su compromiso de estabilidad a través de acciones concretas.

En cuanto a este orden mundial tan mentado, sólo se ha producido un pequeño avance al limitar la difusión de las armas nucleares y de destrucción masiva, poniendo en práctica una política común de exportación nuclear por parte de los potenciales países exportadores (países centrales).

Tampoco las Naciones Unidas desempeñaron el papel de orden mundial, que alguna vez se le asignara como rol.

EEUU no es el único poder que puede explotar unilateralmente a ciertos logros o aspiraciones claves con el objeto de lograr reglas de juego más favorables a sus intereses, y ni siquiera un poder altamente dotado como el estadounidense puede dar forma o construir por sí mismo el orden mundial.

Algunos creen que la mejor manera de servir al interés nacional norteamericano, no es por medio de una reformulación del orden internacional y universalista, sino por medio del enfoque particularista que intente mantener el equilibrio de ese supuesto orden (donde ningún país o grupo de países pudiera prevalecer).

Los centros de poder internacional utilizan o aplican cinco monopolios que articulan sus acciones con eficacia, a fin de abordar la competitividad: el de la tecnología, el de los flujos o capital financiero, el de los recursos naturales del planeta, el que opera en los campos de comunicación, y el del ámbito de las armas de destrucción masiva (éste último monopolio que estuvo limitado por la bipolaridad rígida de la posguerra, vuelve a ser el arma absoluta o “as en la manga” que se reserva la diplomacia estadounidense para su uso exclusivo). Pero esta aspiración norteamericana choca con el pensamiento de la población estadounidense en particular, la cual considera actualmente a través de una fuerte sensación que la política o variable doméstica debe colocarse en primer lugar y promover la paz interior, en desmedro de las cuestiones externas o internacionales.

En este mundo desordenado y descentralizado de la actualidad, la estabilidad de EEUU ya no depende del éxito o fracaso en contener al comunismo o campo socialista. Ahora EEUU debe manejar sus relaciones con Europa, Japón, Rusia y China prioritariamente, en el contexto de las relaciones internacionales.

Hace una década la principal amenaza contra los intereses estadounidenses era la URSS y la expansión del comunismo, pero actualmente el caos, la inestabilidad y el desorden interno pueden resultar una amenaza mayor o más grave para sus intereses como jamás resultó el comunismo. Las grandes corrientes migratorias, el colapso de las estructuras políticas, y la discontinuidad en los patrones del comercio, contribuyen al contexto de desorden referido.

Desde que la URSS desapareció como gran potencia y como proyecto país, los EEUU (según la visión de Bush padre en su momento) debían ejercer el liderazgo para constituir un nuevo orden mundial, ya que el mundo reconocía un único y exclusivo poder. Es por ello, que EEUU trabajando a través de Naciones Unidas debía incentivar la justicia y el bienestar en el mundo, y mantener la paz mediante el apoyo de la seguridad colectiva. Posteriormente, con el poder norteamericano no controlable en su momento, se dudaba a cerca del comportamiento benigno y constructivo que Bush proponía (en virtud de los pasados antecedentes arbitrarios en el accionar norteamericano).

Sin embargo, la misma teoría de equilibrio del poder, consigna que un poder abrumador como el de EEUU no atrae sino más bien repele, ya que es el poder más fuerte el que amenaza los otros poderes. Es por ello, que otros Estados comenzaron a equiparse como grandes potencias, en virtud de la inquietud por la posición dominante de EEUU.

Los mundos multipolares reflejan más incertidumbres y dificultades de cálculo; éstas contingencias o aleatoriedades pueden ser reducidas por la presencia de armas nucleares, ya que con este contexto los países tendrán que preocuparse por mantener el equilibrio del poder.

Si bien las opiniones a favor de la multipolaridad son fuertes en el contexto internacional, también es cierto y es menester reconocer que hasta que emerjan otras grandes potencias, el nuevo orden mundial será uno realmente nuevo

porque EEUU será la única superpotencia del sistema, originando un marcado desequilibrio del poder. Y además se debe tomar en cuenta en el análisis, que EEUU en estos momentos posee la capacidad de destruir al planeta con armas nucleares y de destrucción masiva.

Una vez finalizada la guerra fría, la emergencia de los EEUU como único poder global no dio lugar a grandes manifestaciones de satisfacción de la opinión pública, sino que más bien reforzó las preferencias por una definición más limitada de las responsabilidades estadounidenses en el exterior. La población norteamericana prefiere que los EEUU compartieran el poder global con otros en lugar de ejercerlo como monopolio.

La dominación cultural ha sido una faceta infravalorada del poder global estadounidense, ya que la cultura de masas estadounidense ejerce un atractivo magnético sobre la juventud del planeta.

Los ideales democráticos asociados con la tradición política estadounidense, refuerzan aún más lo que algunos perciben como el “imperialismo cultural” estadounidense. En esta era en la que tiene lugar la más importante expansión de la forma democrática de gobierno en el mundo, la experiencia política estadounidense tiende a servir de modelo para la imitación. En épocas recientes, la adopción por parte de los países ex comunistas del criterio de la supremacía de lo civil sobre lo militar, se ha visto muy influida por el sistema estadounidense de relaciones entre lo civil y lo militar. Al atractivo e impacto del sistema político democrático estadounidense se ha sumado la creciente atracción del modelo económico empresarial de ese país, que pone el acento en el comercio libre global y en la competencia sin restricciones. A medida que el Estado del bienestar occidental empieza a perder su ímpetu económico, son cada vez más los europeos que se muestran convencidos sobre la necesidad de emular a la cultura económica estadounidense (que es más competitiva e incluso despiadada), si se quiere evitar que Europa pierda aún más terreno. Incluso en Japón se reconoce que un mayor individualismo en el comportamiento económico es un ingrediente necesario del éxito.

A medida que la imitación de los modos de actuar estadounidenses se va extendiendo en el mundo, se crean unas condiciones más apropiadas para el ejercicio de la hegemonía indirecta y aparentemente consensual por parte de los EEUU. Igual que ocurre en el sistema doméstico estadounidense, esa hegemonía involucra una compleja estructura de instituciones y procedimientos interrelacionados, que han sido diseñados para generar un consenso y para ocultar las asimetrías en términos de poder e influencia. Por lo tanto, la supremacía global estadounidense está apuntalada por un elaborado sistema de alianzas y de coaliciones que atraviesan el mundo.

Ni los Estados Unidos ni ningún otro Estado nacional, pueden constituir ahora el centro de un proyecto imperialista por sí mismos (a través de la expansión del Estado-nación), ni digitar a voluntad un orden mundial “a medida”. A pesar de que existe en la actualidad una sola superpotencia, no implica que el mundo sea unipolar.

Un sistema unipolar tiene una única y exclusiva superpotencia, potencias de segundo grado, y muchas potencias menores. La superpotencia hegemónica (en este modelo) podría resolver por sí sola el curso de las cuestiones internacionales, y la suma efectiva del resto de los Estados no podría impedirlo

o contrarrestarlo. Un sistema multipolar en cambio, abarca varias potencias principales de poderío análogo o simétrico, compitiendo entre ellas teniendo en cuenta patrones variables, y cooperando cuando se considera indispensable.

El contexto actual obedece al de un sistema “unimultipolar” con una superpotencia y varias potencias principales. No obstante esto, EEUU tiene predominio en todos los esquemas de poder (económico, militar, diplomático, ideológico, tecnológico y cultural) para encauzar y promover sus intereses nacionales en toda la esfera mundial, pero sin configurar un puro modelo puro de sistema unipolar, ya que sí existen potencias primarias que desafían o intentan desafiar el poder de EEUU. El sistema “unimultipolar” es el que mejor describe el modelo mundial actual.

El multilateralismo (y no el “unilateralismo global” propugnado luego del 11 de Septiembre) es el mejor camino para proteger los intereses estadounidenses. Si EEUU opera con unilateralismo, poco puede hacer para promover un orden internacional (ni siquiera colaborar con su edificación). Este multilateralismo va a tender a reducir la oposición a las acciones norteamericanas, y a incrementar las posibilidades de una política exterior afortunada.

La cuestión de EEUU es cómo relacionar lo deseable (un paradigma de unipolaridad), y lo posible (un modelo de multipolaridad inevitable). La idea de integrar fuerza y diplomacia, y el argumento de la política de poder quedaron desactualizados.

Finalmente, se podría considerar que la caída y colapso de la URSS se debió a diversas y variadas causales que podrían ser enfocadas y analizadas desde las dimensiones económico-financiera, estratégico-militar y político-diplomática, sociológica y cultural-étnica.

Fundamentalmente, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas debió hacer frente a costos derivados por asumir el rol de líder o jefe de un bloque de poder internacional, debiendo intervenir en forma simultánea y continuada en conflictos suscitados en sus áreas de influencia. La causal de la dimensión político-ideológico y sistémica como canalizadora de la decadencia e implosión de la URSS se torna esencial al evaluar los costos de ser hegemón y jefe de bloque de poder internacional. El deterioro social y sanitario fue otro de las variantes e indicios convergentes de la caída soviética.

Por otra parte, la armonización, convergencia y conjugación de las múltiples etnias y patrones identitarios y culturales contenidos en el sistema soviético, fue una debilidad que la URSS nunca pudo descifrar y resolver definitivamente.

En correlato, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas debió hacer frente a costos derivados por asumir el rol de líder o jefe de un bloque de poder internacional, debiendo intervenir en forma simultánea y continuada en conflictos suscitados en sus áreas de influencia.

Históricamente, la política de la URSS hacia la órbita del Atlántico Sur fue canalizada a través del canal de las relaciones interestatales y de la vinculación inducida.

Los países de la región habían demostrado de manera permanente una firme intención de mantener y consolidar una vinculación directa con la URSS. Este propósito de los actores estatales del Atlántico Sur, estaba emparentado con el tradicional condicionamiento que sobre estos países había ejercido la política exterior norteamericana (que consideraba a la defensa hemisférica como una

cuestión prioritaria y relevante de su agenda externa en pos de neutralizar la escalada comunista y la pretendida política subversiva y expansionista de la URSS).

Para las naciones del Atlántico Sur, los nexos con la URSS canalizaban una pretendida conducta autonómica con respecto a las EEUU (que históricamente presionó a los actores regionales para constituir un bloque homogéneo para neutralizar la incidencia de Estados extra-hemisféricos).

De esto se deduce, que si en pleno contexto “duro” de Guerra Fría la URSS acotaba su presencia en la región considerando y respetando el accionar de EEUU en esta pretendida área de influencia, luego de la implosión soviética la pérdida de incidencia y peso político de la Federación Rusa en el Atlántico Sur (y en América Latina en particular) se iba a tornar inevitable.

En virtud de esto, el antiguo y clásico modelo de seguridad nacional ha quedado obsoleto, en razón de la ausencia de conflictos interestatales (de carácter clásico) y en función de que los dilemas de la seguridad nacional actual tienen su basamento en conflictos originados desde el interior de cada Estado más que en amenazas generadas desde afuera; tales los fenómenos del terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, degradación del medio ambiente, incipientes corrientes migratorias, reiterados conflictos étnicos, escisiones territoriales, y debilidad de los sistemas o regímenes democráticos, que atentan contra las capacidades y atributos del Estado “omnipotente” de la concepción realista del sistema estatocéntrico de la paz Westfaliana.

Es por ello, que al haber cambiado el paradigma de seguridad nacional en el continente americano (por no haber un contendiente o enemigo visible en términos clásicos), el foro regional más relevante (la OEA) ha demostrado incapacidad e inoperancia para resolver las situaciones conflictivas en el contexto americano. Esta perspectiva no debe resultar asombrosa, si evaluamos que la Organización de Estados Americanos (OEA) nació en un contexto internacional de guerra fría y de bipolarismo rígido, con el objeto de originar una reacción frente a la contingencia de un avance del comunismo en algún país del área de influencia estadounidense.

El régimen bipolar de la guerra fría ha sido reemplazado por la “amenaza global” y por el “monopolarismo” en el entorno de la seguridad hemisférica (la amenaza extra-continental queda desvirtuada del “menú” de amenazas contemporáneas, salvo el tema de terrorismo internacional).

Como en otras zonas del planeta, en el Atlántico Sur el colapso de la URSS y el fin de la guerra fría, ha motivado un alto grado de inestabilidad debido a la aparición de nuevos factores de riesgo solapados antes por la disputa bipolar.

Sin embargo, el final de la disputa interestatal entre EEUU y la URSS, también estimuló la posibilidad de delinear una agenda de cooperación e interacción entre los países del Atlántico Sur (y en particular con la variable interviniente en la región: EEUU).

Pueden divisarse diversos factores o sucesos internacionales que influyen y que influyeron decididamente en el parámetro de la seguridad hemisférica y regional: la caída de la URSS y la culminación de la guerra fría, el fenómeno globalizador y de expansión de la democracia, las modificaciones estructurales en el concepto de soberanía, las tradicionales circunstancias de desarme regional, y las fragilidades institucionales en materia de seguridad.

Por otra parte, la diversificación y la carencia de homogeneidad en la región del Hemisferio Sur conspira contra la alternativa de definir un valor de seguridad compartida en esta cuestión, ya que la problemática de seguridad de los países Andinos o de la Cuenca del Caribe no es análoga o simétrica a las inquietudes que poseen los países Sudamericanos (o del Mercosur en particular).

La cooperación y la complementación, constituyen la vía de solución y adaptación a la nueva agenda de seguridad en el continente americano (agenda esta compuesta por conflictos y riesgos no interestatales, no militares y no convencionales).

El desarrollo de fenómenos transnacionales (como el terrorismo y el crimen organizado o las mafias), y la aparición de conflictos “intraestatales” en el centro de la escena, requieren una “aceitada” cooperación internacional y una vinculación más estrecha entre los factores de seguridad y desarrollo humano, seguridad estatal y seguridad internacional.

El hemisferio tiene un bajo nivel de conflictividad interestatal, aunque existen residuales situaciones de tensión en materia de problemáticas limítrofes y de soberanía territorial. Las principales amenazas regionales obedecen a disputas intranacionales (conflictos de carácter interno que por su significancia, dimensión y vinculación internacional operan como disparadores de desestabilización en el área de influencia regional y extracontinental).

En el período de guerra fría, existía una hegemonía institucionalizada que se canalizaba mediante principios y normas que avalaban las decisiones de orden unilateral. En oposición a esto, el contexto de posguerra fría ha incrementado las posibilidades de integración y asociación, dejándose de lado el sistema hegemónico y unipolar de institucionalización manejado por los Estados Unidos.

Al no haber riesgos y amenazas estratégicas concretas y visibles en el sentido tradicional, esto abre la oportunidad para que los países de la región intenten un intercambio de ideas con la superpotencia hegemónica (EEUU) a fin de coordinar y consensuar políticas comunes en el campo de la defensa y la seguridad.

La planificación y el diseño de dispositivos operativos de prevención en el seno de un modelo de seguridad mancomunada, el seguimiento de los postulados de la esencia de la seguridad cooperativa, y la eliminación del unilateralismo, deben ser premisas básicas en la definición de un esquema de seguridad hemisférica integral en el contexto actual.

Finalmente, la culminación del contexto de guerra fría no mutó los niveles de valoración y de prioridades estratégicas en el Atlántico Sur, fundamentalmente en referencia a la superpotencia hegemónica global (EEUU) y a otros actores centrales del sistema internacional (debiéndose considerar las mismas marginalidades estratégicas de orden global para el hegemón –como variable interviniente en la región-, y para los demás actores hemisféricos en particular), pero si determinó la pérdida de incidencia, de inserción y de peso político de la Federación Rusa en el Atlántico Sur.



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.

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

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 epistemo-lógicas. **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.

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, 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

- 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.
- 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
- CÁRDENAS, Gilberto Asdrúbal.
- Regulación y Desregulación del sector de las telecomunicaciones. **12**, (2000), 91-112
- 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.
- 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.
- CORTES DE ARAGÓN, Lourdes.
- Los actos de gobierno y su posibilidad dentro del marco de las funciones del Estado. **8**, (1995), 107-131.
- 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
- 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
- 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.
- GIL DOMINGUEZ, Andrés.
- El amparo económico. **9**, (1997), 91-106.
- GUMUCIO, Juan.
- De repente a capitalización: La experiencia chilena. **9**, (1997), 161-190.

- HENRÍQUEZ LARRAZABAL, Luisa Andreina.
- Derecho matrimonial en el marco de una antropología jurídica de la sexualidad humana. **18**, (2006), 115-131.
- 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 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
- 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
- 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.
- MARTÍN HUERTA, Pablo.
- La Revisión de actos y disposiciones en la Ley de Régimen Jurídico de la 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
- MARTINEZ 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
- MERINO, Valentín.
- Mancomunidades y Consorcios para el fortalecimiento del Poder Municipal. **13**, (2001), 85-97
- 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.
- 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
- 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
- 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 ámbito 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
- 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.
- RAMÍREZ CHAPARRO, Edgar Olivo.
- La materia internacional en la Constitución de 1999. **15**, (2003), 205-226.
- 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, Félda.
- 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.
- Protección legal del software. **10**, (1998), 69-92.
 - Habeas Data en los umbrales del siglo XXI. **12**, (2000), 37-56
- 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.
- 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.
- 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.
- VANOSSI, 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.
- 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
- VIVAS FRANCO, Carmen Zenaida.
- Límite de la subrogación en el contrato de seguros. **14**, (2002), 129-141.
- 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 período 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. Estatal

- 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.

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.
- 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
 (Municipio 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. **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, Registro y Protección de animales. **19**, (2008), 145-154

Reglamentos

- Reglamento para el concurso, selección y designación del Contralor Municipal. **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 (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa de 15-10-95). **7**, (1995), 323-331
- Comentario Jurisprudencial. Nulidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 21-05-1993). **8**, (1996), 405-414.
- Comentario Jurisprudencial. Nulidad 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. Certificados 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. Competencia 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. Conflicto de Autoridades. (Decisión de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con el conflicto de autoridades derivado del desacuerdo 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 CA-

- RRASQUERO 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.
- 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.

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

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 Minicentro 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

Baltimore 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**
Antonieta 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 Ministerios 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 Seguri-

- dad 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 Funcionario**
- 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 Pulido. 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

Alisonia 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 Últimos 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. Inspectoría 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. Félida 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 Miliani 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. Secretaria 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 Estatal**
- 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. Contraloría 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. Contraloría General del Estado Barinas. 14-08-2000. J.A. 0262. **13**, (2001), 448
- Rosa Otilia Boda 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 Estatal**
- 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 Hevia del Estado Táchira. 05-08-1999. J.A. 0205. **12**, (2000), 418
- Nidalía 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 Lushinger 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 Tachirensis 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

Lucia 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 Guia 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

Preensión 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

Preensión 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 Miliána 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**
- Alfácar 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

Willian Felipe Díaz Hernández Vs. Municipio Tulio Febres Cordero del Estado Mérida. 04-03-98. J.C. 0157. **10**, (1998), 404

Amparo Cautelar

Abigail 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 Briceno. 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 Viloría Vs. Instituto de Deporte 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 Pecuário. 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 Ildegarda 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. 11-02-2000. 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
- Consorcio 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 Morrocoy y Chico C.A. Vs. Gobernación del Estado Barinas. 09-06-93. J.C. 0038. **3**, (Enero-Junio), 135
- José Adalkader 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
- Inadmisibile**
- 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 Abraham 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 Guanchez 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 Albornoz 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 Ayaacucho, 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 Adeldader 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 Invercompa 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
- Frigorífico 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 Ortiz 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 (Esta-do 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

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

RECENSIÓN

- ARAUJO JUAREZ, José.
- Derecho Administrativo*. Parte General, Editorial Paredes, Colección Manuales Universitarios, Caracas 2007, 1080 páginas. **18**, (2006), 281.

Normas para la presentación de artículos a ser publicados en la Revista Tachirense de Derecho

1. El material presentado debe ser inédito, entendiéndose que el mismo no ha sido publicado ni sometido para publicación en otro medio de divulgación.
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.

4. Los artículos deben tener una extensión no mayor de cuarenta (40) cuartillas o páginas, escritas a doble espacio y con un margen izquierdo de cuatro (4) centímetros. Tipo de letra: Times New Roman 12.
5. Los artículos se deben remitir en un archivo adjunto, a la dirección electrónica retadeucat@cantv.net con copia a villegas@ucat.edu.ve
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.

Rules to the introduction of articles to be published on the Revista Tachirense de Derecho

1. The material must be unpublished, understanding it had not been published or presented to be evaluated by other divulging means.
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 magazines could decide not to include them, by communication to the author or authors in advance, if they do not fulfil 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 authors 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 translated 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 background (description of the existent knowledge, limited to the subject of the article). The sections must be identified only with Arabic numeral. Each article, before section one or background, 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.
4. Articles must have a maximum extension of forty (40)sheet or pages written in double space with a left margin of four (4) centimeters. The type letter will be always Times New Roman 12.

5. Articles must be sent in an attachment to the e-mail: retadeucat@cantv.net with copy to villegas@ucat.edu.ve
6. Authors should sign an authorization (a format will be sent to this purpose) where it is specified the right of the Revista Tachirense de Derecho 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 are considered convenient is reserved, once the article have been accepted by the Redaction Council for its publication.
9. An Arbitral Committee and a Redaction Council will analyze the articles. The observance of the norms do 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 Redaction Council of the magazine, are not responsible of the expressed opinions by the collaborating and the articles.

TACHIRENSE DE DERECHO

Vicerrectorado Académico Decanato de Investigación y Postgrado	20/2009
---	----------------

Revista Tachirense de Derecho, Enero / Diciembre 2009,
de la Universidad Católica del Táchira, la presente edición se terminó
de imprimir en el mes de Octubre de 2009, en los talleres de
Litho Arte, C. A., y su tiraje fue de 500 ejemplares.
San Cristóbal - Venezuela



Universidad Católica del Táchira

Revista Tachirense de Derecho
Vicerrectorado Académico
Decanato de Investigación y Postgrado

RIF: J- 09011253-7