

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°23

enero
diciembre
2012

Revista Tachirense de Derecho

Revista Arbitrada

Depósito Legal: p.p.199202TA3111

ISSN: 1316-6883

Periodicidad: Anual

Diagramación: Edi Marleni Lozano

Consejo Consultivo

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

Revista Tachirense de Derecho

Número 23

Enero / Diciembre 2012

Publicación Registrada en el *Catálogo de Latindex*

www.latindex.org

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

Distribución:

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

Teléfonos:

(58) (276) 344.75.72 -90.83

Fax:

(58) (276) 344.61.83

E-mail:

villegas@ucat.edu.ve

web site:

www.ucat.edu.ve



ÍNDICE

DOCTRINA

Artículos

| | |
|--|-----|
| Antonio María LORCA NAVARRETE: Los poderes del Juez Civil en materia probatoria. Perspectiva del Derecho Procesal Civil venezolano y la Jurisprudencia Procesal Civil española | 7 |
| José ARAUJO-JUÁREZ: El sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública | 29 |
| José Luis CASTILLO VEGAS: Debate de la doctrina española sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa | 49 |
| Luis Eduardo ZAMBRANO VELASCO: Territorio de Venezuela: 1810 | 65 |
| Mauricio Rafael PERNÍA-REYES: La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro | 103 |
| Mayerling CANTOR ARIAS: Medidas preventivas y el poder tutelar en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes | 131 |
| Orlando VIGNOLO CUEVA: Aspectos generales de la expropiación forzosa peruana | 153 |
| Alberto BLANCO-URIBE QUINTERO: Límites al carácter territorial del Derecho Administrativo en materia Ambiental | 167 |
| María del Carmen NÚÑEZ LOZANO: La responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la Institución y Administrativización del régimen | 183 |

JURISPRUDENCIA

| | |
|--|-----|
| José Amando MEJÍA BETANCOURT: Comentario Jurisprudencial. <i>La nueva naturaleza jurídica del aporte del Banavih</i> . (Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Expediente n° 11-1279) | 201 |
|--|-----|

MUNICIPIO Y AMBIENTE

| | |
|--|-----|
| Carta de Cadiz “Hacia una nueva vida municipal” <i>XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios</i> , celebrado en Cádiz, del 28 al 31 de mayo de 2012 | 211 |
| Documento Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible: (Río + 20) “El futuro que queremos”. Río de Janeiro (Brasil), 20 a 22 de junio de 2012 | 213 |
| Indice Acumulado | 277 |

DOCTRINA

LOS PODERES DEL JUEZ CIVIL EN MATERIA PROBATORIA. PERSPECTIVA DEL DERECHO PROCESAL CIVIL VENEZOLANO Y LA JURISPRUDENCIA PROCESAL CIVIL ESPAÑOLA

Antonio María Lorca Navarrete

Antonio María Lorca Navarrete es Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad del País Vasco (España). *Dottore in Giurisprudenza per la Università degli Studi di Bologna* (Italia). Doctor en Derecho por la Universidad de Granada (España). *Doctor Honoris Causa* por las Universidades Inca Garcilaso de la Vega de Lima (Perú). San Pedro Sula (San Pedro Sula- Honduras). San Pedro (Perú). y Nacional de Trujillo (Perú). Profesor distinguido de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Universidad del Perú, Decana de América). Miembro Honorario del Colegio de Abogados del Santa (Perú). Director de la Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje y del Instituto Vasco de Derecho Procesal E-mail: alorca@ehu.es)

Recibido: 10-1-2012 • Aprobado: 1-2-2012

Resumen

Se estudia la conveniencia de atribuir al juez civil capacidad de proponer pruebas.

Palabras claves

Juez. Proceso civil. Pruebas.

Abstract

We study the advisability of giving the ability to propose civil judge evidence in civil proceedings

Keywords

Judge. Civil process. Evidence.

SUMARIO: 1. El Inicio. 2. Breve semblanza de la postura de la que discreparé. 3. Algunas aclaraciones. 4. La “discrepancia”. A. El ámbito de intervención probatoria del órgano jurisdiccional civil no puede servir para la subsanación de la inexistencia de pruebas o de las propuestas inadecuadamente por las partes. B. Los límites al ámbito de la intervención probática del órgano jurisdiccional civil. C. La intervención probática del órgano jurisdiccional civil no limita los principios dispositivo y de rogación. D. La intervención probática del órgano jurisdiccional civil no trasmite la responsabilidad de los actos u omisiones probatorios de las partes al órgano jurisdiccional civil. E. La intervención probática del órgano jurisdiccional civil no interfiere en las reglas sobre la carga de la prueba. 5. ¿Hacia una posible solución?

1. El inicio

A veces, merced a la lectura de un texto (sin la que no cobraría conciencia de determinadas cosas) uno descubre razones incluso para distanciarse de aquel. Eso me ha sucedido con un vigoroso trabajo de un dilectísimo colega¹ y que posee el aliciente adicional –creo- de reflejar una línea de pensamiento con acreditados adeptos tanto en la academia² como –sin duda- en el estamento judicial. Gracias al susodicho estudio (vaya mi reconocimiento por delante) he caído en la cuenta de que la tesis de “*los poderes del juez civil en materia probatoria*” está necesitada de una revisión a fondo y no de ocasionales parcheos para tapar los puntos de fuga que surgen por aquí y por allá.

Los *poderes del juez civil en materia probatoria* están comprendido en el más englobante “*Derecho probatorio*”, cuya consagración jurídico-positiva comenzó a acontecer –al menos en España- en el siglo XIX³. Pero, la *relación* entre el juez civil y el derecho probatorio, que en aquel contexto histórico era aporoblemática (el juez debía aplicar la ley, supuestamente *certa et clara*) se inserta ahora en un marco (teórico, práctico e institucional) muy diferente.

¹ R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias a los procedimientos civil, penal, oral, agrario, laboral y de niños y adolescentes*. Librería J. Rincón G. Barquisimeto, Venezuela 2009.

² Por ejemplo del prof. Dr. Joan Picó i Junoy prologuista de la sexta edición. Al que se une Jairo Parra Quijano prologuista de la primera edición o de Marisela Rondón Parada, prologuista de la cuarta edición.

En R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias a los procedimientos civil, penal, oral, agrario, laboral*, cit. pag. XXVII, XXIX y XXXIII.

³ Que la prueba ha de versar sobre *hechos* lo puntualizó MANRESA. *Comentarios a la ley de enjuiciamiento civil*, Tomo III de la 1ª ed., 1887, pags. 145-6. Las mismas paginas y el mismo volumen en la 5ª ed. de los *Comentarios*. Madrid. 1929. Pero antes se encuentra expuesto igual criterio por otros autores: Cifr., por ejemplo CARAVANTES. *Tratado histórico, crítico, filosófico, de los procedimientos judiciales en materia civil*. Tomo II. Madrid 1856, pag. 125, números 742.

La conveniencia (la urgencia, más bien) de un examen en profundidad se impone cuando por añadidura, como en este caso, las recontextualizaciones parciales portan, encima, el germen de alguna contradicción (o así me lo parece). Así que anticiparé mi diagnóstico. Es el siguiente⁴: pienso para mí (pero, sobremano para el lector) que, al adentrarme en el episodio probatorio y su itinerario procesal contenido en los renglones que siguen a este, quedamos todos advertidos –desde ya- por el convencimiento *de que los poderes del juez civil en materia de prueba, por razón de insuficiencia probática de las partes son, en la practica, inexistentes*.

Y encalabrinado por semejante conclusión el aludido itinerario procesal prospectado discurre por una serie de polos consecutivos, a saber: que los poderes del juez civil en materia de prueba, por razón de insuficiencia probática de las partes comienzan por ser en el inicio de su peregrinaje, *preteridos* por su “*ambigua dicción*”; porque tienen que referirse *forzosamente a supuestos que “sean manifiestamente inviables con la prueba ofrecida” por las partes*; porque son “*extraños y aún perturbadores*”; porque *no son de fácil encaje en un sistema procesal “basado en la iniciativa de las partes y en la posición del Juzgador como director neutral del desarrollo del proceso”*.

Y abundando en la prestancia de la *indubitada preterición* de los mentados “*poderes*” no nos ha de pillar desprevenidos que la ménsula o sostén de la práctica itinerada, se caracteriza, a mayor recreamiento en la redundancia, por adoptar la contundente *diligencia* –énfasis mío- de la hermenéutica *restrictiva* para de seguido sacarle gananciosa punta a la *imparcialidad* del órgano jurisdiccional como *contradistinta* de unos posibles poderes probatorios del juez en el proceso civil.

A ver y para no perder comba, y no dejar cabos sueltos, por ahora, será provechoso indicarle, y de pasada nada más, al fautor o cómplice de nuestro rematado episodio probatorio que los mentados poderes del juez civil en materia de prueba, por razón de insuficiencia probática de las partes *no suponen una “limitación de los principios dispositivo y de rogación” ni tampoco permiten transmitir “la responsabilidad de los actos u omisiones [probatorios] de los litigantes hacia el tribunal”*. *Tampoco interfieren sobre las reglas de la carga de la prueba pues -¡atención!- no pretenden indicarle al exegeta “que es obligación del Juzgador prever que no queden hechos sin acreditar”*.

Pues bien, eso es, en síntesis, lo que intentaré mostrar en las páginas venideras.

2. Breve semblanza de la postura de la que discreparé

El autor⁵ al que -según anuncié- tomo como referencia, adopta un doble enfoque para analizar el problema de los *poderes del juez civil en materia probatoria*: un punto de vista *subjetivo* y otro punto de vista *objetivo*.

Desde el primero (o sea, el *subjetivo*) –calificable como la “perspectiva clásica”- el sometimiento del juez a las pruebas se resume en una serie de

4 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia probatoria*. Edición Instituto vasco de Derecho Procesal en coedición con Dijusa (libros jurídicos). San Sebastián 2006.

5 Vid. *supra* nota 1.

obligaciones intrínsecas a la función judicial cuyo análisis soslayaré por no ser objeto de mi discrepancia. Pues, tanto yo como él⁶, concordamos en que el juez se halla sujeto, en materia probatoria, a los principios de “*de la disposición y renunciabilidad de las pruebas*”⁷.

El segundo (es decir, el *objetivo*) nos confronta –en estimación de nuestro dilecto autor⁸- con los “principios constitucionales del Estado de justicia, debido proceso, el proceso como realización de la justicia y en el interés público”⁹ si, como ha de aventurarse, “en la búsqueda de la verdad y la justicia ninguna parte, en virtud de la lealtad probatoria y la comunidad de la prueba, puede reservarse prueba que conduzca a la solución del conflicto”¹⁰; para lo cual “*en las tendencias modernas se acepta que el juez tiene que disponer de poderes para traer a juicio aquellas pruebas que interesen al proceso*”¹¹ –énfasis mío-.

La anterior condición –“eso” de que se “*acepta que el juez tiene que disponer de poderes para traer a juicio aquellas pruebas que interesen al proceso*”¹²- comparece en el Derecho venezolano “conforme a los artículos 401 y 514 del Código de procedimiento Civil”¹³ en base a los cuales “*el juez tiene facultades para traer a juicio pruebas que tan sólo de ellas se tenga referencia o tomar declaración a testigo que no rindió su declaración e incluso sin haber sido promovido aparezca mencionado en cualquier acto procesal, o también realizar inspecciones judiciales u ordenar experticias*”¹⁴ –énfasis mío-.

¿Qué opinar, entonces? Nuestro dilecto colega, tras tomar nota de las referencias legislativas al uso –serían, según el mismo nos relata, los artículos 401 y 514 del Código de procedimiento Civil venezolano- concluye que “nuestra legislación procesal –es la venezolana- incorpora, aún tímidamente, las tendencias más modernas en esta dirección de la *no disponibilidad y de la irrenunciabilidad de la prueba*”¹⁵ –énfasis mío-.

A la vista de este panorama, la solución (cautelosa, es verdad, como patentiza el inicial “aún tímidamente...”) sería ésta: *¿es conveniente articular un cuerpo de poderes del juez civil en materia probatoria y transformar* (o mejor,

6 Vid. *supra* nota 1.

7 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

8 Vid. *supra* nota 1.

9 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

10 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

11 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

12 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

13 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

14 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94 y 95.

15 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 95.

metamorfosear) los principio de la disposición y renunciabilidad de las pruebas?

Tengo para mí que mi dilecto colega está por la labor. Yo, en cambio, no. He ahí la “discrepancia”.

3. Algunas aclaraciones

Antes de adentrarme en la discusión de la anterior propuesta, que –como apunté- goza ya de algún arraigo, estipularé y perfilaré el uso *por las partes* –énfasis mío- de los medios de prueba con nociones –quizás no de curso tan corriente- en el ámbito concreto que ahora me entretiene. Manos a la obra.

Para dar curso a lo que pretendo esclarecer me viene pintiparado tomar como punto de partida el texto constitucional español –de cuyo uso, ahora, pido la benevolencia del lector venezolano-. Pero creo que sus ilustradas indicaciones pueden arrojar un poco de iluminación para comprender mejor la mentada *discrepancia*. Por lo pronto, el argumento constitucional me avala para afirmar que el *derecho a la prueba por la parte* se encuentra ya *sancionado* (diré más, aclamado y proclamado) por la vigente Constitución española. El artículo 24.2. de la Constitución señala, en tal sentido, que “*todos tienen derecho (...) a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa*”. El pronunciamiento constitucional es indubitado y afecta, sin exclusión, a “*todos*”¹⁶. Salta a la vista, pues, que el “*todos*” a que alude la Constitución española no adolece de una insuprimible relatividad y que, por tanto, *se vincula*, además, con el ejercicio de un derecho *de aplicación directa* y de no mera formulación programática. Ambas precisiones, singularmente iluminativas, me provocan, no obstante, un par de consideraciones¹⁷.

En lo que respecta a la primera, principiaremos asumiendo una idea que es de usanza como que el ejercicio de ese “*derecho*” por “*todos*”, posee una doble proyección. De un lado, *formal o instrumental* que implica el uso de los *medios de prueba* que regula el ordenamiento procesal sin exclusión. Pero, también, proyecta una vertiente *sustantiva o debida* al carácter *pertinente* de aquel uso en orden a actuar en un ámbito netamente *garantista*¹⁸, como es la realización de una actividad de *defensa*¹⁹.

¹⁶ A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 3.

¹⁷ A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 3.

¹⁸ El término “*garantismo procesal*” lo vengo utilizando desde 1989 –incluso antes, en 1985- y, entonces –como, lo sigo haciendo, ahora-, opte por su uso “como metodología *de base*”. Con todo lo que ya anduve y he argumentado, hasta el momento, no estaría de más aludir, ahora, a *garantismo procesal* aunque no sea, ésta, la primera vez que lo hago. Ya así actué en 1985, en 1998 y, luego, en 2003, 2005 y, más tarde, en 2007, en 2008, en 2009, en 2010. Y, en fin –¡por ahora!-, en 2011. Son sólo –algunos- hitos del recorrido de mi atención –prendada y prendida- por esta fantástica, soberana y profunda temática relativa al *garantismo procesal en el Derecho procesal*. Helos a continuación el paciente lector: “La garantía procesal del Derecho”, en *Revista brasileira de Direito Processual*. 1985. Vol. 47; *Manual de garantías jurisdiccionales y procesales del derecho. Organización judicial y principios rectores del proceso*. Ed. Dykinson. Madrid 1998, pág. 1311 y “La garantía procesal del Derecho. Su tratamiento doctrinal”, en *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje (RVDPA)*, 3, 1998, pág. 535 y ss.; “El derecho procesal como

Y correlativamente con lo que he dado por ganado (con razón, espero), se alza pimpante la segunda consideración de la que, supongo para mí, tampoco es posible dudar. Consiste en afirmar que a través del artículo 24.2. de la Constitución española, el derecho a la prueba *ha dejado de ser* conceptualmente un ámbito estructuralmente adjetivo del ejercicio de la función jurisdiccional y *pasa a ser ante todo una formulación de contenido y origen constitucional y garantista*. La consecuencia de tal premisa es importante, *pues la negación*

sistema de garantías”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pág. 531-557; *La garantía del derecho procesal y su incidencia en la Ley de Enjuiciamiento Civil*, en LA LEY n.º. 6346 de 25 de octubre de 2005, pág. 2; “La garantía del iudicium. Del processus iudicii al iudicium”, en *RVDPA*, 2, 2007; “El proceso “con todas las garantías” (artículo 24.2 de la Constitución)”, en el *Diario LA LEY* año 28 n.º 6803. Viernes, 19 de octubre de 2007 y “La garantía de la oralidad en la exigencia de tutela judicial efectiva civil”, en *RVDPA*, 3-2007, pág. 353 y ss.; “El Derecho Procesal conceptualizado a través de la metodología del garantismo procesal: el denominado “Derecho de la garantía de la función jurisdiccional”, en *RVDPA*, 1-2008, pág. 15 y ss.; “La garantía del Poder Judicial ¿Aporía constitucional del Poder Judicial?”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*. Año XVIII. N.º. 742 de 3 de enero de 2008; “La garantía procesal en el ámbito instructorio: a propósito del juez instructor de garantías y del fiscal instructor. Fiscal instructor ¿Si o no? This is the question”, en el *Diario LA LEY*. N.º 6884 de 15 de febrero de 2008. Año XXIX. Sección Doctrinal; “La garantía procesal del derecho al recurso”, en *RVDPA*, 3, 2008, pág. 597 y ss.; “La garantía de la prueba de la causa petendi: pertinencia y carga probatoria”, en *RVDPA*, 2-2008, pág. 299 y ss. y en la revista electrónica peruana “*Justicia y Derecho*” Año 2 N.º 3 Enero 2009 en la dirección www.justiciayderecho.org; y “Garantismo procesal y participación ciudadana en la administración de justicia mediante la institución del jurado. El modelo español”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (mexicana), 25, 2008, pág. 87 y ss.; *Estudios sobre garantismo procesal. El Derecho procesal conceptualizado a través de la metodología del garantismo procesal: el denominado “Derecho de la garantía de la función jurisdiccional”*. Edición Instituto Vasco de Derecho Procesal en coedición con la Universidad Antonio de Nebrija y Dijusa (libros jurídicos). San Sebastián 2009, pág. 1 y ss.; “La garantía de acceso a la demanda de tutela judicial efectiva por los particulares: las partes procesales”, en *RVDPA* n.º 1 de 2009, pag. 21 y ss.; “La garantía a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de intereses legítimos. La legitimación de la parte”, en *RVDPA* n.º 2 de 2009, pág. 315 y ss.; “Garantismo e Derecho Procesal –una aporía del método constitucional–”, en *Revista Latino-americana de Estudios Constitucionais*. Año X. Vol. X, noviembre 2009; “El derecho de libertad de expresión como garantía del legítimo ejercicio del derecho de defensa”, en el *Diario LA LEY*, N.º. 71333, Sección Tribuna de 12 de marzo de 2009. Año XXX; “Hacia la instauración del juez de garantías en el proceso penal español y la desaparición del juez instructor”, en el *Diario LA LEY*. N.º 7158. Sección Tribuna de 21 de abril de 2009. Año XXXX. Ref. D-16 y “Garantismo y estafa procesal”, en *RVDPA*, 3 de 2009 y *Actualidad Jurídica Aranzadi*. Año XVIII. N.º. 777 de 11 de junio de 2009; *La garantía de la prueba de la causa petendi en el proceso civil. Algunas cuestiones jurisprudenciales*. Edición Instituto Vasco de Derecho Procesal subvencionada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). San Sebastián 2010, pág. 1 y ss.; “El garantismo procesal como metodología para el estudio del Derecho procesal. A propósito de la reforma del proceso civil en Chile”, en *RVDPA*, 1, 2011, pág. 33 y ss; *Derecho Procesal civil de Honduras*. Mc Graw Hill, Editorial. Mexico DF. 2011 y *Garantismo y proceso: una lectura de la Constitución peruana a propósito del garantismo como metodología de estudio del Derecho Procesal* en PROCESO Y CONSTITUCIÓN (Obra colectiva). Giovanni F. Priori Posada (editor). Ara Editores. Actas del II. Seminario Internacional de Derecho Procesal *Proceso y Constitución* llevado a cabo en el Campus de la Pontificia Universidad Católica del Perú entre el 10 y el 13 de mayo de 2011. Perú, 2011.

¹⁹ A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 3.

del derecho a la prueba a la parte –énfasis mío- sería inconstitucional²⁰. Por lo que, en mi particular andanza, a través de la lectura constitucional del “derecho a la prueba”, el ejercicio de ese derecho es *garantía* del ejercicio efectivo –sin indefensión- de la función jurisdiccional²¹.

Si –como acabo de sostener- se ha de pechar con mi idea de justificar que la *negación a la parte del derecho a la prueba sería inconstitucional*²², entonces a la fuerza habré de tener el cuajo de reconocer que semejante discurso justificatorio de la *lectura constitucional* del “derecho a la prueba” estará constelado por no escasos argumentos de indudable raíz *garantista*²³. Con todo, no nos dejemos ofuscar con el presunto resplandor *garantista*. Pero, habrá que observarlo con algún detenimiento –aunque sin necesidad de aparatos- pues resulta que las inercias prejuiciosas de ciertos gremios procesalistas, por las que a menudo se dejan llevar algunos, pregonan la poca atención que a veces prestamos a lo que tenemos ante los ojos. Así que tomaré como puesto de observación (adrede, por el partido que en lo venidero pienso sacar) la *constitucionalización del derecho a la prueba como garantía del ejercicio efectivo de la función jurisdiccional*.

Quien siquiera se haya asomado a la literalidad del texto constitucional español de sobra debiera saber que la *pertinencia* del medio de prueba como *garantía* para su utilización [del medio de prueba] se halla constitucionalizada en el artículo 24.2. de la Constitución. Esa *constitucionalización* de la *pertinencia probatoria* se justifica como *garantía (garantismo)* para que la *parte* –énfasis mío- pueda plantear “*su defensa*”. En consecuencia, la diada *pertinencia-defensa de la parte* es determinante para comprender aquella *constitucionalización de la pertinencia*, por cuanto es *garantía* para la “*defensa*” de la parte²⁴. Pero no sólo eso, ya que esa *garantía* no es sólo *sustantiva o vinculada al derecho de defensa*, sino también *funcional* por cuanto que es el órgano jurisdiccional *quien debe pronunciarse* [ejercicio funcional de la jurisdicción] sobre la *pertinencia* que avala la Constitución, ya que ese pronunciamiento [el del órgano jurisdiccional] es *garantía* de actuación para la *parte*²⁵ –énfasis mío-.

Provisto de esta básica aseveración ahora toca ver cómo la puesta *en práctica* de esa *garantía obliga* al órgano jurisdiccional a pronunciarse *expresamente* sobre la *admisión o denegación* de la prueba que ha propuesto la *parte*²⁶ –énfasis mío-.

20 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 3.

21 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 3.

22 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 3.

23 Vid. *supra* nota 18.

24 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 4.

25 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 4.

26 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 4.

La *garantía sustantiva* de la defensa [de parte], así como la *garantía del órgano jurisdiccional en su pronunciamiento pertinente* hacen posible la *constitucionalización de la pertinencia probatoria*, en orden a posibilitar la *garantía de la parte* –énfasis mío a utilizar los medios de prueba *pertinentes* (art. 24.2. de la Constitución)²⁷. Es preciso, pues, ateniéndome al itinerario procesal del caso, postular una *constitucionalización de la pertinencia probatoria*²⁸.

Eso explica que la *pertinencia probática* haya dejado de ser uno de los elementos que configuran la decisión sobre la admisión de la prueba, y pase a ser una *garantía de base constitucional*. Como tal *garantía* sólo actúa, según el artículo 24.2. de la Constitución española, *cuando se produce indefensión constitucional*²⁹.

De ahí que la *pertinencia probática*, así prospectada, se erige en uno de los conceptos *claves* para la puesta en práctica de la *garantía de tutela judicial efectiva*. La razón es preciso buscarla en que lo pertinente es lo *adecuado con la acreditación de la causa petendi*. Y lo *adecuado* con la acreditación de la *causa petendi*, por ser *pertinente, individualiza*, no tanto la carga de probar –*onus probandi*–, sino que, ante todo, cubre un cometido especial en orden a la protección del interés de la sociedad –de las “*partes*”– en la justicia de los fallos que se contienen en las sentencias. O, dicho de otro modo, la *pertinencia* de los medios probatorios alude a la *relación* que esos medios probatorios guardan con lo que es objeto del debate procesal y, por tanto, expresa –se entiende la *pertinencia*– la *capacidad* de los medios probatorios utilizados para formar la *definitiva convicción* del órgano jurisdiccional *sin que se produzca indefensión preterida por la norma constitucional*³⁰.

4. La “discrepancia”

Sin más preámbulos, iré al grano intentando responder a esta pregunta: *¿qué perspectiva puede aportar la jurisprudencia procesal civil española en la discrepancia argüida?*

En la línea de lo manifestado aletea la *importancia* consistente en que el medio probatorio que utilice la *parte* –énfasis mío– en la instancia procesal no sea cualquier medio probatorio, sino sólo y exclusivamente el *pertinente* para que, de ese modo, tenga proyección en la sentencia, lo que ha contribuido a que, en la vigente Ley de enjuiciamiento civil española (en adelante, LEC) –o sea, el código procesal civil español–, *pueda el propio órgano jurisdiccional*

27 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 4.

28 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 4.

29 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 4.

30 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 5.

intervenir en la delimitación de la *pertinencia suficiente* del medio probatorio *conjuntamente* con las partes (art. 429.1. LEC³¹).

Leídos con atención, los anteriores párrafos dejan al descubierto cómo un propósito loable [como que, en la vigente LEC, *pueda el propio órgano jurisdiccional intervenir* en la delimitación de la *pertinencia suficiente* del medio probatorio *conjuntamente* con las partes] puede, en ocasiones –como se verá-, *extraviarse* en una deriva jurisprudencial si no discutible sí contundente como la relativa a que en la vigente LEC *se admita* que el órgano jurisdiccional pueda *intervenir* en la delimitación de la *pertinencia suficiente* del medio probatorio *conjuntamente* con las partes (art. 429.1. LEC)³².

Como los “*desacuerdos*” al respecto afectan a la interpretación de preceptos ubicados *en un mismo nivel* del ordenamiento procesal civil –el español y el venezolano, voy a proceder examinándolos –los “*desacuerdos*”, se entiende- a través de la lupa de la perspectiva de la *jurisprudencia procesal civil española* –para cuyo uso, y espero disfrute, pido de nuevo, la benevolencia del lector venezolano-. A través de ella, se pueden hallar –el lector, al término de estas líneas, me juzgará si he acertado- *algunas claves* para ubicar, *en su concreta hermenéutica*, las referencias legislativas al uso –serían los artículos 401 y 514 del Código de procedimiento Civil venezolano y el artículo 429.1. LEC- dado que “nuestra legislación procesal –es la venezolana incorpora, aún tímidamente, las tendencias más modernas en esta dirección de la *no disponibilidad y de la irrenunciabilidad de la prueba*”³³ –énfasis mío-.

Y todo lo indicado en renglones antes, con la vista puesta en el convencimiento *de que los poderes del juez civil en materia de prueba, por razón de insuficiencia probática de las partes son, en la practica, inexistentes*. De donde se infiere mi “*desacuerdo*” con mi dilecto colega en lo que se refiere a “eso” de que “*en las tendencias modernas se acepta que el juez tiene que disponer de poderes para traer a juicio aquellas pruebas que interesen al proceso*”³⁴ –énfasis mío-.

Limitándome a lo más nuclear, el “*desacuerdo*” se ha venido nutriendo de la tensión de dos principios del proceso civil de difícil conciliación. A saber: *disponibilidad y renunciabilidad/indisponibilidad e irrenunciabilidad*.

Por un lado, y por lo que se refiere a la perspectiva de la *jurisprudencia procesal civil española* –para cuyo uso, y espero disfrute, pido una vez más, la benevolencia del lector venezolano- conviene poner atención en algo que necesita ser escrutado. Esto es que el ámbito de *intervención* del órgano jurisdic-

31 El artículo 429.1. de la LEC dice así “... Cuando el tribunal considere que las pruebas propuestas por las partes pudieran resultar insuficientes para el esclarecimiento de los hechos controvertidos lo pondrá de manifiesto a las partes indicando el hecho o hechos que, a su juicio, podrían verse afectados por la insuficiencia probatoria. Al efectuar esta manifestación, el tribunal, ciñéndose a los elementos probatorios cuya existencia resulte de los autos, podrá señalar también la prueba o pruebas cuya práctica considere conveniente” –énfasis mío-.

32 A. M^a LORCA NAVARRETE: *Estudio jurisprudencial de los poderes del juez civil en materia*, cit. pág. 5 y 6.

33 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 95.

34 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

cional civil –o sea, del juez civil- en materia de prueba, de entrada e inicio, *no pasa desapercibido*. Según la ponente RUIZ TOVAR “*carece de precedente en nuestro Derecho –énfasis mío-*” –se entiende, el derecho español³⁵. Para la ponente PÉREZ ESPINO es una “*innovación –énfasis mío- en el proceso civil*”³⁶. Para el ponente ROSELLÓ LLANERAS se “*regula por primera vez la iniciativa probatoria de oficio en el proceso civil*” –énfasis mío- por lo que es un “*precepto innovador*” –énfasis mío- [el artículo 429.1. LEC, se entiende] pero –dice, en cambio- de “*ambigua dicción –énfasis mío-*”³⁷.

Y no es precisamente la duda la que le asalta al ponente PONCELA GARCÍA al calificar la intervención del órgano jurisdiccional civil de “*protagonista principal de la misma*” –énfasis mío- debido a las “*importantes funciones resolutorias y directivas –énfasis mío- del Juez*” lo que, para el propio ponente PONCELA GARCÍA, se acomoda a la “*evidencia*” de la “*literalidad*” –énfasis mío- del artículo 429.1. LEC³⁸.

Para el ponente BLANCO FERNÁNDEZ DEL VISO el contenido del artículo 429.1. LEC es una “*admonición*” que “*dada la naturaleza del proceso civil, tiene que referirse forzosamente a supuestos que a limine litis (...) sean -¡ojo!- manifiestamente inviables con la prueba ofrecida –énfasis mío-*”³⁹.

Pero, conjuntamente con esas expresiones *ponderativas* de las supuestas bondades del contenido del artículo 429.1. LEC –y de los poderes del juez civil en materia probatoria- tampoco le pasa desapercibido al ponente MAYO MAYO que el mentado artículo es “*un precepto [el artículo 429.1. LEC] extraño y aún perturbador –énfasis mío-*”⁴⁰. Por su parte, el ponente SALCEDO GENER alude al artículo 429.1. LEC como “*norma de no fácil encaje –énfasis mío- en un sistema procesal basado en la iniciativa de las partes y en la posición del Juzgador como director neutral del desarrollo del proceso –énfasis mío-*”⁴¹. El ponente RUIZ-RICO RUIZ, con prestancia jurisprudencial, advierte que “*no es difícil observar que este precepto [el artículo 429.1. LEC] puede aparecer anómalo en el sistema que instaura la nueva LEC respetuosa sobremano –énfasis mío- con el principio de contradicción e incentivadora –énfasis mío- del concepto de Juez imparcial, hasta el punto –dice el ponente RUIZ-RICO RUIZ- que limita –énfasis mío- las facultades de oficio que permitía la antigua normativa (...). De ahí que la interpretación que haya de darse a este artículo [el artículo 429.1. LEC] ha de ser –según el ponente RUIZ-RICO*

35 M^a. Josefa RUIZ TOVAR. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Lugo de 29 de mayo de 2002”, en *Actualidad Jurídica* (en adelante *AJ*).

36 E. PÉREZ Espino. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de octubre de 2002”, en *AJ*.

37 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

38 J. PONCELA GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava de 23 de abril de 2002”, en *AJ*.

39 M. BLANCO FERNÁNDEZ DEL VISO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 4 de noviembre de 2002”, en *AJ*.

40 L. MAYO MAYO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de León de 2 de junio de 2003”, en *AJ*.

41 J. M^a. SALCEDO GENER. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de abril de 2005”, en *AJ*.

RUIZ- *restrictiva* –énfasis mío- en el sentido de que la actuación judicial *no desborde* su posición de imparcialidad tratando de salvar las carencias probatorias de las partes⁴². También para el ponente NICOLÁS MANZANARES, el guión pergeñado por el artículo 429.1. LEC “ha de interpretarse *restrictivamente* –énfasis mío-, de manera que la actuación judicial *no desborde* la posición de imparcialidad del Juez *tratando de salvar las carencias probatorias de las partes* –énfasis mío-”⁴³.

A ver. Ya se habrá dado cuenta el paciente lector que “eso” de que “*en las tendencias modernas se acepta que el juez tiene que disponer de poderes para traer a juicio aquellas pruebas que interesen al proceso* –énfasis mío-”⁴⁴ suscita algún desencuentro. Por lo que se advierte ya algo más que un mero germen sustentador de la “discrepancia”.

Porque sigamos y podremos abordar la siguiente conclusión: los poderes del juez en materia probatoria en el proceso civil, a pesar del literal del artículo 429.1. LEC, comienzan por ser, en el inicio de su peregrinaje jurisprudencial (el del artículo 429.1. LEC), un precepto *preterido* por su “*ambigua dicción* –énfasis mío-”⁴⁵; porque tiene que referirse *forzosamente a supuestos que sean manifiestamente inviables con la prueba ofrecida* –énfasis mío-”⁴⁶; porque es “*extraño y aún perturbador* –énfasis mío-”⁴⁷; porque es una “*norma de no fácil encaje en un sistema procesal basado en la iniciativa de las partes y en la posición del Juzgador como director neutral del desarrollo del proceso* –énfasis mío-”⁴⁸. Y abundando en la prestancia de la *indubitada preterición* los ponentes RUIZ-RICO RUIZ y NICOLÁS MANZANARES adoptan la contundente diligencia de la hermenéutica *restrictiva* para de seguido sacarle gananciosa punta a la *imparcialidad* del órgano jurisdiccional.

Con estas mimbres comprenderá el paciente lector que son bastantes los flancos en los que blandir el cobre *frente* a mi dilecto colega cuando argumenta –y vuelvo a la carga, aunque espero no ser cargante- que “*en las tendencias modernas se acepta que el juez tiene que disponer de poderes para traer a juicio aquellas pruebas que interesen al proceso*”⁴⁹ –énfasis mío-.

Leámoslos con un poco de detenimiento:

42 J. F. RUIZ-RICO RUIZ. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada de 14 de octubre de 2003”, en *AJ*.

43 J. M. NICOLÁS MANZANARES. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 7 de diciembre de 2004”, en *AJ*.

44 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

45 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

46 M. BLANCO FERNÁNDEZ DEL VISO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 4 de noviembre de 2002”, en *AJ*.

47 L. MAYO MAYO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de León de 2 de junio de 2003”, en *AJ*.

48 J. M^a. SALCEDO GENER. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de abril de 2005”, en *AJ*.

49 R. RIVERA MORALES. *Las pruebas en el derecho venezolano. Referencias*, cit. pag. 94.

A. El ámbito de intervención probatoria del órgano jurisdiccional civil no puede servir para la subsanación de la inexistencia de pruebas o de las propuestas inadecuadamente por las partes

Señalaré, de partida, que en opinión de la ponente ARAUJO GARCÍA “la facultad que establece el artículo 429-1 de la Ley Procesal Civil *no puede servir para la subsanación de la inexistencia de pruebas o de las propuestas inadecuadamente por las partes* –énfasis mío-, por no ajustarse a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil”⁵⁰. En concreto, el artículo 429.1. LEC *no puede servir para la subsanación de la inexistencia de pruebas. No es, en definitiva, un trámite subsanatorio* ya que, como indica el ponente SAGÜILLO TEJERINA, “la aportación o no de determinados documentos de aquellos en los cuales la parte funda su derecho *no es un simple acto procesal sino la introducción de un medio de prueba* –énfasis mío-, sujeto, por tanto, a las normas que *disciplinan* –énfasis mío- los medios de prueba (...). Por tanto –sigue indicando el ponente SAGÜILLO TEJERINA-, *es carga* –énfasis mío- de la parte actora la presentación o no de los documentos en que funde su derecho, en cuanto cuestión atinente al fondo del asunto, y ella será quien deba sufrir las consecuencias en caso de falta de aportación. El Juzgado –siempre según el ponente SAGÜILLO TEJERINA- debe velar por el cumplimiento de las normas procesales, en concreto por el examen de la admisibilidad formal de la demanda y la subsanación de los defectos procesales que ésta pueda presentar *pero no puede -bajo riesgo de perder su imparcialidad- preocuparse por auxiliar a las partes o a una de ellas en cuanto a aquellos extremos que hagan referencia a la acreditación de su pretensión fuera de los limitados cauces legales (en supuestos como los del artículo 429.1,segundo párrafo LEC) y siempre cumpliendo estrictamente los requisitos que imponga la norma* –énfasis mío-”⁵¹.

El ponente SAGÜILLO TEJERINA abunda en la prestancia de la *indubitada preterición* del artículo 429.1. LEC –y de los poderes del juez civil en materia probatoria- al *no servir para la subsanación de la inexistencia de pruebas* para de seguido sacarle gananciosa punta a la *imparcialidad* del órgano jurisdiccional.

Me he tomado el trabajo (liviano, a decir verdad) de seguirle la pista, desde el parto, a la prestancia con la que se expresa el ponente SAGÜILLO TEJERIANA para vincular al lector con la ponente ARAUJO GARCÍA que, al decir de ella, el artículo 429.1. LEC «debe enmarcarse en sus justos límites que resultan de la interpretación sistemática respecto de toda la normativa de prueba en el proceso civil, y sin olvidar que la facultad admonitoria del Juez *es potestativa* –énfasis mío-, así como la expresión “podrá” del inciso segundo de dicho artículo igualmente confirma»⁵². En todo caso, y como señala la ponente

50 M^a. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

51 E. SAGÜILLO TEJERINA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria de 31 de marzo de 2005”, en *AJ*.

52 M^a. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

ARAUJO GARCÍA, “el precepto se refiere *sólo a la prueba propuesta, no a la insuficiencia de la practicada* –énfasis mío-, además de que *se articula en un sistema donde la prueba sigue siendo a instancia de parte como norma general* (art. 282 LEC) y *en el que siguen vigentes unas normas de reparto de la carga de la prueba* (art. 217 LEC), *así como las consecuencias de la falta de prueba* –énfasis mío-”⁵³.

Por tanto, el artículo 429.1. LEC. –y de los poderes del juez civil en materia probatoria- “viene referido a una *carencia objetiva y absoluta de prueba sobre un hecho afirmado por una de las partes*, que a su vez, *sea preciso establecer para resolver el pleito. No abarca por tanto la mayor o menor convicción que un determinado medio de prueba pueda representar a priori, ni desde luego es excusa para el litigante que nada hace para levantar la carga de alegar y probar que sobre el pesa* –énfasis mío-”⁵⁴ por cuanto no se constituye en excusa para dejar “*sin efecto* –énfasis mío-, de hecho, la aplicabilidad de otro precepto del mismo Texto Legal [es la LEC], cual es *la regla de la carga de la prueba* –énfasis mío-, pues parece inferirse [de la exposición de la parte] (...) la tesis de que es *obligación del Juzgador prever que no queden hechos sin acreditar, lo que no deja de ser ciertamente* –dice la ponente ARAUJO GARCÍA- *inimaginable, pues el Juez no sabe cuál va a ser el resultado de las pruebas, sino que, desde una perspectiva general, debe ser dicho precepto aplicado con singular cuidado, pues una aplicación inmeditada del mismo puede conducir a la quiebra del más elemental principio de la imparcialidad judicial* –énfasis mío-”⁵⁵.

La ponente ARAUJO GARCÍA adopta la diligencia consistente en que “no puede pues seriamente defenderse que ante la desestimación *por falta de pruebas* –énfasis mío-, se sostenga que el Juez de instancia *debió subsanar una deficiente llevanza del proceso “ab initio”* –énfasis mío- y menos aún que sea dicho Juez civil *quien deba señalar* al Letrado (profesional del Derecho) *las pruebas* –énfasis mío- que deban proponer para ganar el pleito, el inciso 2 del art. 429 núm. 1 menciona el término “podrá”, ya que en otro caso (...) *nunca podría desestimarse una pretensión por insuficiencia probatoria* –énfasis mío-”⁵⁶. En opinión de la ponente ARAUJO GARCÍA “la generalidad de los sistemas procesales civiles y el espíritu de la nueva LEC implica que *no será ni razonable ni asequible* (más bien resultaría imposible) *que fuese el Estado, a través de los tribunales, quienes hubieran de ocuparse* –con la *correlativa responsabilidad-* *de comprobar la certeza de los hechos y sus afirmaciones, con una adecuación probatoria al efecto* –énfasis mío-, que configuran la inmensa mayoría de los casos llevados ante los tribunales”⁵⁷. En

53 M^o. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

54 M^o. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

55 M^o. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

56 M^o. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

57 M^o. del C. ARAUJO GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

consecuencia, el artículo 429.1. LEC “lo único que hace es otorgar al juzgador la *facultad de indicar* –énfasis mío- que a su juicio existe una posible insuficiencia probatoria, *pero en ese momento* –énfasis mío-, porque si no advirtió tal insuficiencia hasta el momento de dictar sentencia es claro que las actuaciones *no se pueden retrotraer* –énfasis mío- al momento de la proposición de prueba para dar entonces posibilidad a la parte de que proponga la prueba que sea necesaria para acreditar su derecho. *Ello iría no solo en contra de la imparcialidad del juez* –énfasis mío-”⁵⁸.

La ponente ARAUJO GARCÍA, simplificando protocolos, proclama, sin adornos retóricos, esencialmente que el artículo 429.1. LEC -y de los poderes del juez civil en materia probatoria- se refiere a la *prueba propuesta* lo que no nos pilla desprevenidos y que, además, el mentado precepto *se articula en un sistema donde la prueba sigue siendo a instancia de parte como norma general y en el que siguen vigentes unas normas de reparto de la carga de la prueba, así como las consecuencias de la falta de prueba*. Niega que sea obligación del órgano jurisdiccional *prever que no queden hechos sin acreditar*. La ponente ARAUJO GARCÍA sigue abundando en la prestancia de la *indubitada preterición* del artículo 429.1. LEC y de los poderes probatorios del juez civil.

B. Los límites al ámbito de intervención probática del órgano jurisdiccional civil

La propuesta que realiza el artículo 429.1. LEC respecto de los poderes en materia de prueba del juez civil *no es exuberante ni de recorridos absolutos, exclusivos y excluyentes*.

Existen unos *límites*. El artículo 429.1. LEC *es un precepto “limitado” –o debe serlo-* lo que tengo para mí en el peor augurio que insiste o abunda en la prestancia de su *indubitada preterición*.

Y a lo que voy. A esos *límites* alude el ponente DOBARRO RAMOS cuando, con la acostumbrada prestancia jurisprudencial (justificadora de la *preterición* del artículo 429.1. LEC) de los ponentes ya aludidos, indica que el «precepto [el artículo 429.1. LEC] *debe de enmarcarse en sus justos límites* –énfasis mío- que resultan de la *interpretación sistemática respecto de toda la normativa de prueba en el proceso civil, y sin olvidar*, que la facultad admonitoria del juez, *es potestativa* (...) como la expresión “*podrá*” del inciso 2 de dicho artículo 429.1, *igualmente corrobora* –énfasis mío- »⁵⁹.

No nos pilla desprevenidos, al contrario, la idea ya tópica relativa a que la facultad admonitoria del órgano jurisdiccional contenida en el artículo 429.1 LEC *es potestativa* por lo que, su aportación metodológica abunda, una vez más, en la prestancia de su *indubitada preterición*.

También para el ponente NICOLÁS MANZANARES el artículo 429.1. LEC relativo –vuelvo a indicarlo- a los poderes en materia probatoria del juez

⁵⁸ M^a. del C. ARAUJO GARCIA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 de enero de 2005”, en *AJ*.

⁵⁹ E. S. DOBARRO RAMOS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 19 de mayo de 2003”, en *AJ*.

civil “*debe de enmarcarse en sus justos límites –énfasis mío- que resultan de la interpretación sistemática respecto de toda la normativa de prueba en el proceso civil, y sin olvidar, que la facultad admonitoria del juez, es –sigue apostillando el ponente NICOLÁS MANZANARES- potestativa –énfasis mío-, así como la expresión “podrá” del inciso 2 de dicho artículo 429.1 [LEC], igualmente corrobora*”⁶⁰. Es, pues, una *facultad judicial* que en opinión del ponente ARCOS ÁLVAREZ “*está sometida al principio de justicia rogada (...) y a las normas de distribución de carga de la prueba (...) –énfasis mío-, lo que en términos razonables supone que al Tribunal le está vedado suplir la inactividad probatoria de las partes –énfasis mío-*”⁶¹.

La mentada facultad admonitoria del órgano jurisdiccional civil atinente a sus poderes probatorios, contenida en el artículo 429.1 LEC, encuentra, pues, a su paso los *límites de la justicia rogada y las normas de distribución de carga de la prueba*.

Por su parte, el ponente ROSELLÓ LLANERAS, tras aludir a la “*ambigua dicción*” –énfasis mío- del artículo 429.1. LEC, pretende ubicarla en la medida en que se interroga si lo regulado en él es “*un deber –énfasis mío- o, por el contrario, [se está en presencia] de una mera facultad del órgano judicial –énfasis mío-*”⁶². Para salir de su propio atolladero el ponente ROSELLÓ LLANERAS se justifica en la deriva de la “*doctrina científica más autorizada y [en] la denominada jurisprudencia menor*” para concluir que “*a la vista de su interpretación conjunta, sistemática y finalista [del artículo 429.1. LEC] [que] se trata de una facultad judicial –énfasis mío-*”⁶³. Para el ponente ROSELLÓ LLANERAS es una *facultad judicial “condicionada a la subjetiva constatación sobre la insuficiencia de las pruebas ya propuestas para acreditar los hechos controvertidos, con la finalidad última de convencer al órgano jurisdiccional de la bondad de la pretensión actuada –énfasis mío-*”⁶⁴. Además, es una *facultad judicial* justificada en “*una apreciación subjetiva que difícilmente podrá ser objeto de control externo y a posteriori por otro órgano judicial para imponer su propio criterio –énfasis mío-*”⁶⁵. Pero, una *facultad judicial* “*sin que pueda servir de fundamento para subsanar la inexistencia de prueba o las propuestas por las partes inadecuadamente –énfasis mío-, así como [para] que las actuaciones no se pueden retrotraer hasta la proposición de prueba para dar posibilidad a las partes para proponer la necesaria para acreditar su derecho –énfasis mío-*”⁶⁶. “En

60 J. M. NICOLÁS MANZANARES. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 7 de diciembre de 2004”, en *AJ*.

61 J. ARCOS ÁLVAREZ. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Orense de 25 de mayo de 2005”, en *AJ*.

62 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

63 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

64 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

65 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

66 G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *AJ*.

definitiva, y según el ponente ROSELLÓ LLANERAS, la nueva norma [el artículo 429.1. LEC] introduce un mecanismo *para facilitar la convicción judicial sobre los hechos controvertidos mediante la facultad de integración probatoria, pero no impone al juez un deber de controlar la suficiencia probatoria (...) ni existe* –énfasis mío- una garantía absoluta que, aun con indicación de insuficiencia probatoria, las nuevas pruebas acrediten los hechos controvertidos⁶⁷. Por lo demás, es una *facultad judicial que no incide sobre “la normativa de la carga de la prueba (...), que opera al tiempo de dictar sentencia* –énfasis mío-⁶⁸. Esa normativa “no se halla supeditada al uso de la facultad del artículo 429 –énfasis mío-” [LEC]⁶⁹.

El ponente ROSELLÓ LLANERAS simplificando nuevamente protocolos, proclama, sin adornos retóricos, esencialmente en relación con los poderes del juez civil en materia probatoria –artículo 429.1. LEC- *que no se impone al órgano jurisdiccional un deber de controlar la suficiencia probatoria. Tan sólo se le permite facilitar la convicción judicial sobre los hechos controvertidos mediante la facultad de integración probatoria* por lo que se sigue abundando o insistiendo en la prestancia de la *indubitada preterición* que suscita el artículo 429.1. LEC.

En fin, el artículo 429.1. LEC *ni supone*, en opinión del ponente PONCELA GARCÍA, una “*limitación de los principios dispositivo y de rogación* –énfasis mío-⁷⁰ *ni tampoco permite transmitir “la responsabilidad de los actos u omisiones [probatorios] de los litigantes hacia el tribunal* –énfasis mío-⁷¹. *Tampoco interfiere*, en opinión del ponente PICÓN PALACIO, sobre las reglas de la carga de la prueba pues el artículo 429.1. LEC *no pretende* indicarle al exegeta “*que es obligación del Juzgador prever que no queden hechos sin acreditar* –énfasis mío-⁷².

En otras palabras: no se alza pimpante el artículo 429.1. LEC y los poderes del juez civil en materia probatoria *cuyas cuotas de “optimización” no se erigen en el ideal del quehacer de tan esforzados ponentes.*

C. La intervención probática del órgano jurisdiccional civil no limita los principios dispositivo y de rogación

Prosigo. El ámbito de intervención del órgano jurisdiccional civil *no supone una limitación de los principios dispositivo y de rogación* –énfasis mío-⁷³.

⁶⁷ G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *A.J.*

⁶⁸ G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *A.J.*

⁶⁹ G. ROSELLÓ LLANERAS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares de 3 de mayo de 2005”, en *A.J.*

⁷⁰ J. PONCELA GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava de 23 de abril de 2002”, en *A.J.*

⁷¹ J. PONCELA GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava de 23 de abril de 2002”, en *A.J.*

⁷² A. PICÓN PALACIOS. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *A.J.*

⁷³ J. PONCELA GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava de 23 de abril de 2002”, en *A.J.*

El empeño de los esforzados ponentes por poner coto al artículo 429.1. LEC –y al ámbito probatorio del juez civil- me parece significativo si no paso por alto que, en la ya habitual *preterición* del mentado precepto, no hay nada que sea jurídicamente indiferente. Así que para no sortear semejante empeño he de aludir a sus posicionamientos en lo que ahora toca. Y, precisamente, para dar curso a lo que pretendo esclarecer, el ponente MAYO MAYO se muestra contundente al ilustrar que «el proceso civil *está regido* por el *principio dispositivo* (...) del que es *consecuencia* el de *rogación o aportación de parte* –énfasis mío- (...). Sin embargo –admite el ponente MAYO MAYO-, el Tribunal podrá acordar, de oficio, que se practiquen determinadas pruebas... cuando así lo establezca la ley»⁷⁴.

Pese a que el órgano jurisdiccional pueda “acordar, *de oficio* –énfasis mío-, que se practiquen determinadas pruebas... cuando así lo establezca la ley”. el ponente DOBARRO RAMOS pone de relieve que “en el proceso civil *no rige ningún principio de verdad material* –énfasis mío- que suponga proclamar la *necesidad* –énfasis mío- del proceso de buscar la verdad de los hechos tal como han acaecido en la realidad; y, *ello es así*, –dice el ponente DOBARRO RAMOS- *por la propia limitación que impone el principio dispositivo y de aportación de parte, que rige en el proceso civil* –énfasis mío-, por lo que, independientemente de cuales sean las relaciones extra procesales, la verdad que resulta del proceso es la verdad procesal”⁷⁵ *en base* a los medios probatorios *dispuestos y propuestos [rogación]* por las partes. Esa *disposición y proposición* de las partes se estructura “en base al principio de alegación de parte” ya que “son éstas [las partes] las que *realizan* –énfasis mío- –según el ponente DOBARRO RAMOS- la actividad probatoria necesaria para conseguir la certeza de los hechos por ellas alegados. Por ello cuando el hecho queda incierto, la aplicación de la regla de juicio determina para cada una de las partes la asunción de la carga de la prueba, dado que, *si en la certeza del hecho* es indiferente quién debía haber probado, *en la incerteza es absolutamente necesario quién debía de haber probado, para que dicha parte sea la que sufra las consecuencias del incumplimiento de la carga que le corresponde conforme al artículo* –énfasis mío-”⁷⁶.

Por tanto, y justificándose el sistema procesal civil en la fundamental concepción de la *carga de la prueba* no es posible que el juez civil en materia probatoria y a través del artículo 429.1. LEC “la prueba en el proceso civil *se proclame como prueba de oficio* –énfasis mío-”⁷⁷ *en oposición* del ámbito probatorio *dispositivo y rogado* [propuesto por la parte] que impera en el ordenamiento procesal civil y que, por tanto, “sea el Juez civil *quien deba señalar* –énfasis mío- al Abogado de la parte las pruebas que ha de proponer para ganar el pleito, con el consiguiente *prejuzgamiento* –énfasis mío- de la

⁷⁴ L. MAYO MAYO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de León de 2 de junio de 2003”, en *AJ*.

⁷⁵ E. S. DOBARRO RAMOS “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 19 de mayo de 2003”, en *AJ*.

⁷⁶ E. S. DOBARRO RAMOS “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 19 de mayo de 2003”, en *AJ*.

⁷⁷ Esa *ausencia de proclamación* es postulada por el ponente DOBARRO RAMOS. E. S. Dobarro Ramos “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 19 de mayo de 2003”, en *AJ*.

cuestión planteada e incluso con la consiguiente *quiebra* del principio de igualdad de armas⁷⁷⁸. En opinión del ponente NICOLÁS MANZANARES el artículo 429.1. LEC no puede ser la coartada que justifique a la parte para “que la prueba en el proceso civil *se proclame como prueba de oficio* –énfasis mío-, es decir, que sea el Juez civil quien *deba señalar* –énfasis mío- al Abogado de la parte las pruebas que ha de proponer para ganar el pleito, con el consiguiente *prejuzgamiento* –énfasis mío- de la cuestión planteada e incluso con la consiguiente *quiebra* del principio de igualdad de armas⁷⁷⁹.

El artículo 429.1. LEC –y la actividad probatoria del juez civil- *es un precepto* (admitaseme la expresión) “*contracorriente*” –énfasis mío-” pues justificándose el sistema procesal civil en la fundamental conceptualización de la *carga de la prueba* no es posible que, a través del mismo, “la prueba en el proceso civil *se proclame como prueba de oficio* –énfasis mío-”⁸⁰ lo que tengo para mí en el peor augurio que insiste o abunda en la prestancia jurisprudencial de su *indubitada preterición*.

D. La intervención probática del órgano jurisdiccional civil no transmite la responsabilidad de los actos u omisiones probatorios de las partes al órgano jurisdiccional civil

A ver. El ámbito de intervención del órgano jurisdiccional civil *no responde* a las pautas de una pretendida *corresponsabilidad* entre partes y órgano jurisdiccional.

El ponente PONCELA GARCÍA apela a la “*prudencia*” –énfasis mío- pues, “*fuera* de la cual [la prudencia] el juzgador, *puede escorarse* hacia el *prejuicio o la involuntaria parcialidad*, resultando *ajeno* –énfasis mío- a la voluntad del legislador”⁸¹.

El artículo 429.1. LEC –y la práctica de la prueba por el juez civil- no es un precepto “*prudente*”. Más bien “*imprudente*” lo que tengo para mí en el peor

78 E. S. DOBARRO RAMOS “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 19 de mayo de 2003”, en *AJ*.

79 J. M. NICOLÁS MANZANARES. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife Murcia de 7 de diciembre de 2004”, en *AJ*.

80 Esa *ausencia de proclamación* es postulada por el ponente DOBARRO RAMOS. E. S. Dobarro Ramos “Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 19 de mayo de 2003”, en *AJ*.

81 En apoyo de su percepción legislativa el ponente PONCELA GARCÍA apela de “*manera auténtica*” –énfasis mío- a la Exposición de Motivos de la LEC, cuando declara que “*no se entiende razonable que al órgano jurisdiccional le incumba investigar y comprobar la veracidad de los hechos alegados* (...) –énfasis mío-. Es a quien cree necesitar tutela a quien se atribuyen las cargas de pedirla, determinarla con suficiente precisión, alegar y probar los hechos” (apartado VI). De nuevo acude a la Exposición de Motivos de la LEC cuando aclara que “*no se impone y se responsabiliza* –énfasis mío- al tribunal de la investigación y comprobación de la veracidad de los hechos relevantes en que se fundamentan las pretensiones de tutela formuladas por las partes, sino que es sobre éstas sobre las que recae la carga de alegar y probar” (apartado XI). Finalmente dice que la Exposición de Motivos de la LEC expresa que “la Ley considera *improcedente* –énfasis mío- llevar a cabo nada de cuanto se hubiera podido proponer y no se hubiere propuesto, así como cualquier actividad del tribunal que, con merma de la igualitaria contienda entre las partes, supla su falta de diligencia y cuidado” (apartado XII).

J. PONCELA GARCÍA. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava de 23 de abril de 2002”, en *AJ*.

augurio que insiste o abunda en la prestancia jurisprudencial de su *indubitada preterición*.

E La intervención probática del órgano jurisdiccional civil no interfiere en las reglas sobre la carga de la prueba

Prosigo sin desmayo. Según la ponente PÉREZ ESPINO el artículo 429.1. LEC –y la práctica de la prueba por el juez civil- *no puede quedar afectado* por “la *incorrecta aplicación de la carga de la prueba* –énfasis mío-. En este sentido hay que tener en cuenta –dice la ponente PÉREZ ESPINO- que (...), *corresponde al actor la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda, y al demandado (...), la carga de probar los hechos que, conforme a las normas que les sean aplicables, impidan, extingan o enerven la eficacia jurídica de los hechos* –énfasis mío-” cuya certidumbre postule el actor⁸². En opinión de la ponente PÉREZ ESPINO “a la parte corresponde *en primer lugar* –énfasis mío- la carga de probar sus afirmaciones (...) *sin que pueda aceptarse en modo alguno* –énfasis mío- la manifestación de la parte apelante al indicar que si la actividad probatoria por ella desplegada *resultaba insuficiente* para el esclarecimiento de ese hecho, *la Juzgadora debió hacerlo saber a la parte para que pudiera completar su prueba, y ello de conformidad con el art. 429.1 de la LEC* –énfasis mío-”⁸³. Para la ponente PÉREZ ESPINO “la Juzgadora [se entiende de la instancia *a quo*] *no tenía que realizar actividad probatoria alguna que pudiera suplir la falta u omisión de la parte* –énfasis mío-”⁸⁴ por cuanto que “la facultad que confiere el art. 429.1 [LEC] al Tribunal *no puede servir de fundamento para subsanar la inexistencia de pruebas o las propuestas inadecuadamente por las partes* –énfasis mío-”⁸⁵.

El artículo 429.1. LEC –y la práctica de la prueba por el juez civil- no es un precepto que corrija la *incorrecta* aplicación de la *carga de la prueba* lo que tengo para mí en el peor augurio que sigue insistiendo o abundando en la prestancia jurisprudencial de su *indubitada preterición*. Nuestra esforzada ponente posee su complemento hermenéutico en el ponente PICÓN PALACIO para el que la aplicabilidad del artículo 429.1. LEC *no puede dejar sin efecto “de hecho”*⁸⁶ la “*aplicabilidad*”⁸⁷ por la LEC de “*la regla de la carga de la*

⁸² E. PÉREZ ESPINO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de octubre de 2002”, en *AJ*.

⁸³ E. PÉREZ ESPINO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de octubre de 2002”, en *AJ*.

⁸⁴ E. PÉREZ ESPINO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de octubre de 2002”, en *AJ*.

⁸⁵ E. PÉREZ ESPINO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de octubre de 2002”, en *AJ*.

⁸⁶ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

⁸⁷ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

*prueba*⁸⁸ –énfasis mío-” ya que ese precepto *no pretende* postular “*que es obligación del Juzgador prever que no queden hechos sin acreditar* –énfasis mío-”⁸⁹ por cuanto “*indicar sin más* [por parte del órgano jurisdiccional] (...) *qué hechos pudieran resultar no acreditados y las pruebas necesarias para que ello no suceda, si bien pueden favorecer a una de las partes, sin duda cabe que perjudique a la otra* –énfasis mío-, quien cabe que, en su estrategia procesal, juegue, precisamente, con el hecho de que no quede acreditado por quien le corresponda la base de la pretensión”⁹⁰. Para el ponente PICÓN PALACIO esa *implicación probatoria* del órgano jurisdiccional civil provoca tres tipos de consecuencias. La primera sería *orgánica* consistente en que la misma “*puede conducir a la quiebra del más elemental principio de la imparcialidad judicial* –énfasis mío-”⁹¹. La segunda consecuencia sería *postuladora* por cuanto es “*a los Letrados de las partes a quienes corresponde* –énfasis mío- (...) la dirección y defensa técnica de los derechos de sus patrocinados, labor que, lógica y justamente, es remunerada, y *que no cabe descargar* –dice el ponente PICÓN PALACIO- *en el Juzgador labores propias de lo que no deja de ser la dirección de la defensa de quien ha encomendado su defensa a un Abogado* –énfasis mío- [pues] (...) no parece lógico imponer a quien juzga *que indique a técnicos en derecho que cabe la posibilidad de que las pruebas propuestas* –que, en principio, son idóneas para probar lo debatido- *no van a ser suficientes* –énfasis mío-”⁹². Por último, la tercera consecuencia afecta a la *preterición* de la *corresponsabilidad* en el resultado de las pruebas en la medida en que postular “*que es obligación del Juzgador prever que no queden hechos sin acreditar* –énfasis mío-” podría abocar a que «se le *quiere "responsabilizar"* –énfasis mío- del resultado de las mismas pruebas»⁹³.

No es necesaria vista de lince para darse cuenta de que la triádica consecuencia prospectada se aviene estupendamente con el plan de tan esforzados ponentes que insisten o abundan en la prestancia jurisprudencial de la *indubitada preterición* de la actividad probatoria del juez civil -y del artículo 429.1. LEC-.

5. ¿Hacia una posible solución?

Si la certeza jurídica va asociada a la nomofilaquia jurisprudencial expuesta, tampoco aquélla –la certeza jurídica, se entiende- podrá presentarse como un

⁸⁸ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

⁸⁹ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

⁹⁰ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

⁹¹ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

⁹² A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

⁹³ A. PICÓN PALACIO. “Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos de 23 de julio de 2002”, en *AJ*.

objetivo absoluto y abstracto sino como un valor tendencial. La *certeza* de un juez civil, con poderes en materia probatoria, no puede convertirse *en el obstáculo* para la consecución de la justicia que *las partes, y sólo las partes*, desean para el caso concreto. Pero entiéndase bien: la idea de nomofilaquia antes expuesta exigiría *no modificar*, mientras sea razonable, una jurisprudencia –es la aludida renglones antes- porque la *certeza del derecho* es un valor positivo, frente a cierto tufillo de *parcialidad* que puede desprenderse de los poderes del juez civil en materia probatoria. En esa sensibilidad reside probablemente el significado más aceptable y más útil de la nomofilaquia que he asumido renglones antes y de mi *leal “discrepancia”* con mi dilectísimo colega.

EL SISTEMA DE GARANTÍAS JURÍDICAS DEL CIUDADANO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Araujo-Juárez

Profesor de Postgrado de Derecho Administrativo de la UCAB. 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: 30-4-2012 • Aprobado: 15-5-2012

Resumen

Se plantea la configuración de un sistema de garantías jurídicas, es decir, un conjunto ordenado de las mismas, concebido justamente para abordar desde los diferentes ámbitos la protección del ciudadano frente a la Administración Pública y sus funcionarios públicos, y cuya expresión más cualificada sería el principio de la buena Administración. De existir dicho sistema se trataría de una manifestación de la nueva vocación del Derecho administrativo contemporáneo: Derecho del poder convertido en el Derecho de los ciudadanos.

Palabras clave

Garantías ciudadano Administración Derecho Administrativo Poder

Abstract

We propose setting up a system of legal guarantees, ie an ordered set of the same, designed precisely to address the different areas from the protection of citizens against public administration and public officials, and whose expression would be more qualified principle of good administration. In this system there would be a manifestation of the new vocation of contemporary administrative law: Law of the Law to become citizens.

Key words

Administrative Law guarantees citizens Power Administration

SUMARIO: I. Introducción. II. Sistema de garantías jurídicas. A. Intervención administrativa. B. Sistema de derechos y garantías. III. Clasificación de las garantías. A. Cuestión previa. B. Clases. IV. Clasificación de las garantías jurídicas. A. Garantías vinculadas a la conducta ciudadana y de la Administración Pública. B. Garantías vinculadas al funcionamiento de los órganos de control. C. Garantías vinculadas a la legalidad administrativa. V. Conclusiones.

I. Introducción

Cualquier estudio cuya atención se oriente al sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública, debe partir desde el firme convencimiento de que el ciudadano es el centro de la vida pública, el auténtico protagonista, rector y receptor de la actividad pública.

En este sentido, la doctrina destaca que una de las vertientes del Derecho administrativo contemporáneo es la garantizadora¹, pues se caracteriza por la evolución encaminada a ofrecer, cada vez más, mayores garantías al ciudadano. Y es que si bien el Derecho administrativo en sus orígenes se configuró como un Derecho del Poder, de las potestades públicas, también más recientemente la doctrina² advierte que en las últimas décadas se estaría produciendo una transformación que podría convertirlo en el Derecho de los ciudadanos –o al servicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos- que superaría la precedente versión del mismo como Derecho del poder.

En efecto, es sabido que de acuerdo con el Art. 141 de la C³ vigente, la Administración Pública sólo se justifica como Poder Público vicarial⁴, esto es, como Poder Público al servicio de los ciudadanos convertidos en el Estado democrático en referente y finalidad del mismo. Para ello la Administración Pública dispone de un elenco de medios jurídicos excepcionales o potestades exorbitantes respecto de los propios del Derecho común, de un cuadro de poderes

¹ Un sector de la doctrina cuando habla acerca del encuadramiento sistemático de las garantías o vías de reacción frente a la actuación del Poder Público, hace referencia al bloque que integrarían las garantías en vía administrativa, en vía jurisdiccional y en vía constitucional, bajo la rúbrica de Derecho administrativo garantizador, como una categoría jurídica esencial, carente todavía hoy de una adecuada teorización. Véase PARADA, R., *Derecho Administrativo*, Décimaquinta edición, Marcial Pons, Madrid, 2004; y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, EUNSA, Pamplona, 2007.

² LINDE PANIGUA, E., *Fundamentos de Derecho Administrativo, del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, 3ª. Edición, COLEX EDITORIAL, Madrid, 2011, p. 46.

³ Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000.

⁴ ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General. Administración Pública*, Paredes Editores, Caracas, 2011; y HERNÁNDEZ G, J. I., *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, EJV, Caracas, 2011.

de actuación de los que no cuentan los sujetos privados (GARCÍA DE ENTERRÍA)⁵.

Pero por otra parte, el Derecho Administrativo coloca como contrapartida frente a las potestades públicas, todo un sistema de garantías para el ciudadano radicadas en último extremo en su titularidad de derechos fundamentales que configuran una situación de equilibrio⁶ (por supuesto difícil pero posible), entre potestades y garantías.

En las afirmaciones de que el Estado está sometido al Derecho y de que la ley general y abstracta, como expresión del poder, ha de tener su origen de la voluntad general, se encuentra condensado todo el principio garantizador que el Estado de Derecho en su versión clásica dispensa al ciudadano frente al Poder Público. Y es que el principio garantizador se encuentra enunciado por MONTESQUIEU⁷ en su obra “El espíritu de las leyes”, y desde entonces no ha hecho sino afianzarse, hasta el punto de que no se puede concebir un Ordenamiento jurídico democrático que no incluya un robusto sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente al Estado que integran: por un lado, una parte general o común a todos los sectores del Ordenamiento jurídico; y por el otro, una parte singular, dependiendo de los sujetos o de la materia concernida.

En esta oportunidad, lejos de llevar a cabo una indagación general sobre el tema –por cierto tan necesaria como inexistente–, elegiremos las garantías típicas que ostenta el ciudadano como consecuencia de su posición jurídica frente a la Administración Pública. De modo que nos centraremos, desde un punto de vista general, en las garantías jurídicas que surgen con ocasión de las relaciones entre el ciudadano y la Administración Pública y sus funcionarios públicos.

II. Sistema de garantías jurídicas

A. Intervención administrativa

De todos los órganos que ejercen el Poder Público, la Administración Pública es con quien el ciudadano se encuentra en contacto no sólo a diario, sino desde “la cuna hasta la tumba”. Por ello resulta casi banal afirmar que la Administración Pública es cada vez más y más intervencionista: es una evidencia que conviene examinar con gran atención, antes de hablar cómo el ciudadano puede protegerse frente a ella.

¿Qué hace la Administración Pública? La respuesta no es simple, en la medida que las actividades son de lo más diversas. A poco que nos fijemos observaremos que la Administración Pública en nuestros días realiza una intervención conformadora del orden económico y social. En esta primera década del Siglo XXI, la Administración Pública se ocupa de todo, e interviene todos los sectores de la vida económica, social y cultural: ella se proyecta a todos –o casi todos– los aspectos de la vida del ciudadano. Pero también el ciudadano de hoy se queja más seguido –las más de las veces con razón–, y muchas veces también

5 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Duodécima edición, Thomson-Civitas, Madrid, p. 51.

6 *Ibidem*, p. 64.

7 MONTESQUIEU, *El espíritu de las Leyes*, Origen, Barcelona, 2011.

reclama –con confianza y no poca ilusión- de nuevas intervenciones estatales en su favor.

Ahora bien, la constatación a la cual conduce el examen de las actividades de la Administración Pública nos permite señalar que la multiplicación ha contribuido, sin duda, al bienestar social, que la sola iniciativa privada no puede alcanzar. Pero también es cierto que la profundización de las políticas públicas intervencionistas sin un plan estructural global comporta un crecimiento inorgánico que también representa aspectos negativos (duplicación y dispersión de tareas, ineficiencia, corrupción, clientelismo, etc.).

Así, se dice que esta enorme extensión de las atribuciones del Estado, contrariamente a lo que se dice de ordinario, es más peligrosa para el propio Estado que para el ciudadano, lo que lleva a un sentimiento de desafecho hacia las instituciones que se viene observando desde hace décadas en la sociedad venezolana.

B. Sistema de derechos y garantías

No decimos nada nuevo al advertir que la Administración Pública está formalmente sometida a una serie de exigencias y condicionantes por el modelo de Estado de Derecho hasta prácticamente sus últimas consecuencias. La sujeción al Estado de Derecho supone fijar límites y restricciones a la Administración Pública y sus funcionarios públicos frente a posibles abusos y arbitrariedades en perjuicio de los derechos del ciudadano.

Pues bien, la existencia del Estado de Derecho muestra una serie de manifestaciones básicas: por un lado, implica la asunción de un modelo de relaciones entre los órganos que ejercen el Poder Público y el ciudadano, en el que la función administrativa reviste una importancia primordial; del otro, y de forma destacada a los efectos de nuestra exposición, la instauración de un Estado de Derecho implica el sometimiento pleno a la ley y al Derecho de la Administración Pública y evidentemente de sus funcionarios públicos, estableciendo al efecto un sistema de derechos y garantías según abordaremos de seguidas.

1) Sistema de derechos

En un régimen de Estado de Derecho, la Administración Pública debe obrar procurando no lesionar de cualquier manera que sea los derechos de los ciudadanos (obligación negativa). Es por ello que el Art. 5 de la *LOAP*⁸ dispone: “*La Administración Pública debe asegurar a las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella*” (obligación positiva), en desarrollo del Art. 19 de la C.

Pero es una tendencia generalizada que la Administración Pública cada día acrecienta sus potestades. Sin duda, por la amplitud de sus actividades y por la cercanía con que su acción diaria se deja sentir en todas las actividades humanas,

⁸ Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.217 Extr, de fecha 15 de julio de 2008.

es la rama del Poder Público más proclive a lesionar los derechos del ciudadano, ya individual o ya colectivamente.

Respecto a la trascendencia de las garantías en la técnica constitucional o “procedimiento para asegurar la libertad”, es harto elocuente la afirmación de ESMEIN⁹, cuando recuerda que en las Constituciones modernas, los derechos han sido reconocidos bajo dos formas: en declaración de derechos y como garantías de los mismos.

Por lo que respecta al sistema constitucional venezolano de derechos y garantías fundamentales, el mismo ha sido estudiado con solvencia más que sobrada por nosotros¹⁰, de modo que no se trata aquí sino de hacer algunas indicaciones que permitan comprender mejor el sistema que instaura la Constitución de 1999. También el sistema constitucional venezolano se integra por dos vectores: (i) el de la consagración de los derechos; y (ii) el de la garantía de los mismos. Vamos a dar un vistazo a ambas perspectivas.

En efecto, la Constitución incluye una tabla, catálogo o repertorio de derechos, diremos en principio, y lo hace de modo amplio. Ahora bien, la división en capítulos y secciones que efectúa la Constitución –a diferencia de la Constitución española– no comporta que la densidad del derecho, o su naturaleza, sea diferente en razón del lugar que ocupe; y por otra parte, tampoco que las garantías de los derechos sean diferentes dependiendo del capítulo o sección en que los mismos se ubiquen.

Por su parte, PRIETO SANCHÍS¹¹ ha señalado que cualesquiera que sean los concretos medios de protección previstos por cada Ordenamiento, cuando el sistema de Derecho no ofrece al titular la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar en rigor de una verdadera existencia jurídica de derechos. La resistencia es una de las notas que definen el carácter fundamental de los derechos. Y esa nota de resistencia adquiere sentido desde los de distintos mecanismos de protección de los derechos (PECES-BARBA MARTINEZ)¹².

En consecuencia, en la realización del Estado de Derecho no basta la declaración de todo género de derechos –de 1ra., 2da. y 3ra. generación–; son también indispensables las garantías que conforman la armonía entre el Ordenamiento jurídico y las declaraciones formales.

9 ESMEIN, M., *Elements de Droit constitutionnel francais et comparé*, 7^a. edition, t. I, Paris, 1927.

10 BREWER-CARIAS, A. R., *Instituciones Políticas y Constitucionales. Derechos y Garantías Constitucionales*, t. IV, UCAT-EJV, Caracas, 1996; CASAL HERNÁNDEZ, J. M., *Los derechos humanos y su protección (Estudio sobre derechos humanos y derechos fundamentales)*, UCAB, Caracas, 2006; y *Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Legis, Caracas, 2010.

11 PRIETO SANCHÍS, L., “El sistema de protección de los derechos fundamentales: el artículo 53 de la Constitución española”, en *Anuario de Derechos Humanos*, No. 2, 1983, p. 370.

12 PECES-BARBA MARTINEZ, G., *Curso de Derecho Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid.

2) Sistema de garantías

En efecto, tal y como ha apuntado la doctrina más destacada, la virtualidad de todo derecho se vincula a las garantías que lo preservan. De nada sirve formular un derecho si este no está a cubierto por un sistema de garantías o cautelas jurídicas que aseguren su integridad y efectividad o, en su caso, posibiliten la oportuna reacción en el supuesto de ser desconocido o vulnerado de cualquier manera que fuere.

¿Pero que son las garantías? La expresión garantía es una de aquellas que han estado desde siempre indisolublemente unidas al fenómeno jurídico, de manera que su utilización con pretensiones de rigor científico en estos momentos, requiere necesariamente un esfuerzo previo de clarificación.

Para responder debemos empezar señalando que de acuerdo con la doctrina¹³, parece ser que el término garantía proviene del término anglosajón “*warranty*” o “*warrantie*”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (“*to warrant*”), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato, a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, defensa, salvaguarda o apoyo. Jurídicamente, el término y el concepto garantía se originaron en el Derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

En el Derecho público, según afirmación de SANCHEZ VIAMONTE¹⁴, la palabra garantía y el verbo garantizar son creaciones institucionales de la doctrina francesa, quien las tomó de los demás países en cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX. Así, el concepto de garantía en Derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor del ciudadano dentro de un Estado de Derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del Estado está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el Ordenamiento constitucional.

Al efecto hemos sostenido en otra oportunidad que entraña, ontológicamente, cualidad esencial del Estado de Derecho, ser régimen de garantías o seguridades de los derechos fundamentales. Las garantías son así, pues, seguridades-institucionales que el propio Ordenamiento jurídico arbitra para posibilitar la vigencia de los derechos reconocidos o consagrados al ciudadano.

En definitiva, la garantía es la institución de seguridad creada a favor del ciudadano a fin de que disponga el medio necesario para hacer efectivo el reconocimiento de un derecho (BIDART CAMPOS)¹⁵. Por tanto, y nos parece de la máxima importancia destacarlo, el medio de hacer valer, el procedimiento mediante el cual se hace efectivo, en su caso, el derecho reconocido o consagrado, es lo que se llama garantía jurídica, la cual ha sido objeto de muy diversas clasificaciones.

¹³ BURGOA, I., *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S. A., Décimasegunda edición, México, 1979, pp. 160 y ss.

¹⁴ SANCHEZ VIAMONTE, *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*, Ed. de la Facultad de Derecho de México, México, p. 7.

¹⁵ BIDART CAMPOS, G. *El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 150.

III. Clasificación de las garantías

A. Cuestión previa

Al aumentar la actividad y las relaciones jurídicas con los ciudadanos también va creciendo el número de conflictos, los cuales habrán de resolverse por medios jurídicos, pues la Administración Pública no puede sustraerse al Estado de Derecho. Ahora bien: ¿Qué garantías existen que aseguren al ciudadano la sumisión de la Administración Pública al Estado de Derecho?

A lo largo de su evolución, los sistemas jurídicos han ido estructurando un sistema de garantías cuya finalidad es, precisamente, asegurar la validez del Derecho existente. Las garantías jurídicas pretenden la invulnerabilidad del Ordenamiento jurídico, restableciéndolo cuando ha sido infringido. En ellos encontramos hoy día, a su vez, dos grandes modelos, según tengan por finalidad directa asegurar: (i) la conservación del derecho objetivo (garantía de legalidad); y (ii) por el contrario, la protección del derecho subjetivo (garantía del ciudadano). De allí que al señalarse las características se exprese que preferentemente los sistemas jurídicos buscan la protección de uno u otro derecho, o de ambos.

B. Clases

A efecto de proteger los derechos y hacer efectiva la responsabilidad por la lesión que se le cause al ciudadano, el Derecho público prevé mecanismos de protección o más propiamente un sistema de garantías. En el análisis de los diferentes mecanismos de protección se diferencian: (i) las garantías generales; y (ii) las garantías jurídicas.

1° Generales

Las garantías generales se constituyen básicamente en las garantías de diversa índole necesarias para el mantenimiento de la visión integral de los derechos del ciudadano. En tal sentido, W. JELLINEK¹⁶ clasifica las garantías del Derecho público así:

a) *Sociales*

Consisten en la moralidad, las costumbres, la religión de los pueblos, y, en general, los elementos diversos que se dan en la dinámica de la sociedad, que actúan como límite y defensa de los derechos del ciudadano porque los funcionarios públicos en el desarrollo de la actividad administrativa están sujetos a tales fuerzas sociales. No son otra cosa que fuerzas culturales que influyen en el desarrollo de la vida nacional, pero que no ofrecen garantía suficiente coercitiva, ya que no pasa de ser una fuerza moral.

¹⁶ JELLINEK, cit. por ÁLVAREZ-GENDÍN, S., *Tratado General de Derecho Administrativo*, t. I, BOSCH, Barcelona, 1958, pp. 529 y 530.

b) *Políticas*

Así serían garantías políticas, las garantías que resultan directamente del funcionamiento de los órganos supremos del Estado (separación de poderes, control parlamentario, contraposición de los órganos, etc.). Se residencian en el Poder Legislativo a través de los controles legislativos o parlamentarios que se ejercen sobre la Administración Pública a través de los distintos mecanismos consagrados en el Derecho positivo¹⁷. Dentro de esta categoría algunos autores incluyen el recurso a los Ombudman en sus diferentes versiones.

c) *Jurídicas*

La garantías jurídicas propiamente dichas, son los medios previstos por el Ordenamiento positivo que tienen por objeto inmediato la protección de los derechos del ciudadano y son puestas en movimiento a instancia de estos, según analizaremos a continuación.

2° Garantías jurídicas

a) *Cuestión previa*

Las garantías jurídicas suponen mecanismos de protección jurídica de los derechos, si bien su incidencia real sobre los mismos posee, como veremos, diferente alcance.

En efecto, el sistema de garantías jurídicas que ostenta el ciudadano frente a la Administración Pública en la actualidad es el resultado de un aluvión de normas que algunas veces se solapan, otras se complementan y en ocasiones entran en colisión, sin que la resolución de algunos de los problemas y lagunas del referido sistema vengan determinados en las leyes. Pues bien, a la hora de analizar el sistema de garantías o cautelas jurídicas que se arbitran para la protección de los derechos del ciudadano frente a la Administración Pública existen diferentes clasificaciones.

También es cierto que la protección del ciudadano es tradicionalmente abordada bajo el ángulo jurisdiccional; es el recurso al juez, y especialmente al juez contencioso administrativo, que parecería la forma natural de tal protección. Esta apreciación es exagerada. Si bien no se puede negar la importancia del control jurisdiccional de la legalidad administrativa y las garantías esenciales que el juez administrativo en el desarrollo de la jurisprudencia ha ofrecido al ciudadano, también es cierto que las garantías adoptan otras formas además de las jurisdiccionales.

¹⁷ Véase ARAUJO-JUÁREZ, J., “La Teoría del Control Público de la Administración del Estado. Noción y Clasificación”, en *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, EJV, Caracas, 2012.

b) *Clases*

En efecto, las garantías son de diversa naturaleza. Todas ellas son garantías jurídicas, en la medida que son creadas y reguladas por el Ordenamiento jurídico, pero teniendo en cuenta sus aspectos sustanciales resulta obvio que son posibles distintas clasificaciones de las mismas.

También debemos observar que las garantías jurídicas no se agotan en el ámbito de cada país, sino que tienen continuación a través de diferentes instancias supranacionales. Pero no hay que olvidar que a pesar de los importantes avances que se han producido en la protección internacional de los derechos humanos, está aún muy lejos de convertirse en un mecanismo jurídico eficaz, capaz de obligar a los poderes nacionales soberanos.

De ese tipo de garantías jurídicas y su relación con la Administración Pública nos interesan sólo las previstas en el Derecho interno, en cuanto destinadas en forma inmediata a la protección plena de los derechos del ciudadano, lo cual constituye el propósito esencial de estas IX Jornadas de Derecho Administrativo.

IV. Clasificación de las garantías jurídicas

Partiendo, pues, de las premisas enunciadas y dentro del Ordenamiento jurídico venezolano, existen, sin duda, seguridades o garantías jurídicamente organizadas frente a la Administración Pública y sus funcionarios públicos. Si bien resulta difícil clasificar de forma rigurosa las garantías jurídicas, sin embargo, a efectos didácticos conviene estructurar de alguna manera todos u cada una de las garantías jurídicas.

En este sentido, por nuestra parte propondremos una clasificación de las garantías adoptando los tres puntos de vista siguientes:

- (i) El ejercicio de la ciudadanía y de la Administración Pública.
- (ii) Los órganos específicos de control.
- (iii) Y por último, la legalidad administrativa.

A. Garantías vinculadas a la conducta ciudadana y de la Administración Pública

Como principal garantía del ciudadano frente a la Administración Pública se configura la propia conducta del ciudadano y de la Administración Pública respecto a la calidad de la gestión pública. De nada sirve la formulación de un catálogo de derechos y sus correlativas garantías si quienes han de facilitar su ejercicio proceden de manera inadecuada o impropia.

1°) *Ejercicio de la ciudadanía*

Comencemos por la posición misma del ciudadano. Quien “lucha por su derecho” defiende con ello el Ordenamiento jurídico, y aún más cuando ejerce el tipo de los denominados “derechos subjetivos reaccionales” que le permiten

imponer a la Administración Pública la observancia de todo su Ordenamiento objetivo¹⁸.

Sin embargo resulta preocupante descubrir una situación de desinterés o auténtico abandono por parte de la ciudadanía que imposibilita la efectividad de las garantías, favoreciendo, por el contrario, la consolidación de malas prácticas administrativas y el surgimiento de casos de corrupción. La realidad es que el general comportamiento de la ciudadanía es un dato de gran significación en el que los niveles de exigencia y control son muy bajos, despreocupados y hasta cómplices. Pese a ello, la falta de ejercicio de un derecho no justifica su directo quebranto por quien tiene la obligación de rango constitucional de darle cumplimiento, como es la propia Administración Pública y sus funcionarios públicos.

Por lo tanto, y nos parece también de la máxima importancia destacarlo, existe un déficit en el comportamiento de la propia ciudadanía respecto al ejercicio de las garantías de los derechos de que es titular. Falta que debería ser cubierta con una mejor educación ciudadana frente a la más absoluta indiferencia por la calidad en la gestión de los asuntos públicos.

2°) *Administración Pública*

Por lo que respecta al funcionamiento de la propia Administración Pública debe partirse de un planteamiento muy simple: ella debe cumplir con las obligaciones impuestas por el Ordenamiento jurídico. En suma, cumplir con el principio de legalidad. Lo cual puede resultar una verdadera obviedad.

También otra idea igualmente simple es asegurar el comportamiento de los funcionarios públicos a través de los cuales la Administración Pública se conduce y procede en un doble sentido.

a) *Competencias*

En primer lugar, garantizando que los funcionarios públicos ejerzan debidamente las competencias que le son propias. Es decir, fundamentalmente, ejerciendo las competencias que el Ordenamiento jurídico como título habilitador para actuar les otorga y que además resultan irrenunciables, según el Art. 11 de la *LOAP*.

Basta pensar que los funcionarios públicos resuelvan siempre en el plazo; respeten el derecho a la defensa; decidan de manera motivada; en caso de recursos administrativos dejen de resolver de manera mecánica; no soliciten ningún documento que ya obre en sus archivos, y así otros tantos ejemplos que están en la mente de todos ustedes. En efecto, tales ejemplos podrían ampliarse y diversificarse por materias y sectores.

b) *Idoneidad y responsabilidad funcional*

En segundo lugar, no sólo es suficiente que los funcionarios públicos desarrollen cumplidamente sus actividades, como que la organización en la que

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Ob. cit.*, nota 3, t. II, pp. 83 y 84.

se integran sea idónea al buen funcionamiento de aquellas, según el principio de buena Administración. A tal fin, es imprescindible una buena política de régimen de personal (selección, medios, carrera y régimen salarial) y, por supuesto, la existencia de un verdadero sistema de responsabilidad funcional.

En este último aspecto no podemos desconocer que la Administración Pública forma, manifiesta y ejecuta su voluntad a través de sus funcionarios públicos. De ahí que el ejercicio de sus funciones impone un especial cuidado respecto a los derechos del ciudadano, y nos hace recordar la significativa importancia de su condición a los efectos de requerirle un régimen más estricto en su desempeño. Precisión y rigor en el régimen de su proceder expresado en ámbitos como el disciplinario, la rendición de cuentas y, por supuesto, como elemento síntesis de garantía, la exigencia de la responsabilidad funcional, tanto en términos de reacción y remedio, como por el importante efecto disuasivo que ejerce sobre el funcionario público como corresponsable al fin de cuentas de la plena juricidad de la actividad administrativa.

B. Garantías vinculadas al funcionamiento de los órganos de control

No creo que alguien pueda cuestionar la importancia y significación de la labor de los órganos del Poder Público creados específicamente para intervenir y controlar la actividad de la Administración Pública o, de manera más general, del sector público. Es más, sobre ellos recae en buena medida la tarea de examinar y determinar el respeto y ejercicio pleno de los derechos y garantías del ciudadano, teniendo una responsabilidad propia respecto a la cuestión.

1°) Superior jerárquico

a) Jerarquía administrativa

En primer lugar, todo superior jerárquico es un órgano de control interno para los funcionarios públicos subalternos, pues en virtud del principio de jerarquía derivan las funciones de naturaleza supervisora y de control. En tal sentido, le corresponde al superior jerárquico garantizarles a todas las personas “*el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos*” ante la Administración Pública (Art. 3 de la LOAP). Afirmación que también siendo de una gran simplicidad no siempre se tiene presente, no tanto a nivel de la burocracia, sino de la propia ciudadanía.

b) Garantía de buena Administración

En segundo lugar, el control del superior jerárquico va mucho más allá del control de la legalidad administrativa, pues también se proyecta con la garantía de la buena Administración, que se consustancia con la correcta gestión de los asuntos públicos y el manejo de los recursos públicos, en un marco de conciencia ciudadana del control o de evaluación de la calidad de la gestión pública.

2º) *Defensoría del Pueblo*

En segundo lugar, tenemos la garantía que resulta de las relaciones que se establecen entre diversos sistemas orgánicos que cooperan en la gestión pública. Así tenemos en el Derecho comparado la figura del Ombudsman, y en nuestro caso la Defensoría del Pueblo (Art. 280 de la C), que es una manifestación de control externo sobre la Administración Pública. De manera concreta, y de acuerdo con los Arts. 2 y 4 de la *LODP*, la DP tiene a su cargo “la promoción, defensa y vigilancia de los derechos, garantías e intereses en relación con los servicios administrativos prestados por el sector público” (num. 2), y de “los servicios públicos prestados por las personas públicas o privadas” (num. 3)¹⁹.

C. Garantías vinculadas a la legalidad administrativa

Una vez más, y a fuerza de ser reiterativos, debemos recordar la importancia del principio de legalidad en la actividad de la Administración Pública, lo cual nos lleva a la necesidad de corregir los comportamientos no ajustados a Derecho y, por consiguiente, la protección de la posición jurídica del ciudadano. En este sentido, las garantías jurídicas poseen dos dimensiones: (i) las garantías formales; y (ii) las garantías patrimoniales.

1º) *Garantías formales*

El significado de las garantías jurídicas en su dimensión formal comprende dos aspectos²⁰: primero, la exigencia de que se imponga a la Administración Pública un régimen jurídico para su actuación, en el que existan tanto garantías en cuanto al contenido del fondo como en cuanto a la forma, señalando los requisitos de forma, trámites y procedimientos de los actos administrativos, y en los cuales el ciudadano puede hallar protección para sus derechos e intereses; y segundo, el establecimiento de los diversos modos de controlar la legalidad administrativa y, en definitiva, los de restaurar el derecho del ciudadano lesionado o evitar el daño público, cuando el Poder administrativo ha sido empleado no conforme al Ordenamiento jurídico que lo otorgó.

Se significan en este momento dos modalidades de garantías formales que, pese a ubicarse en Poderes Públicos diferenciados, la conexión entre ambas es directa, así: (i) en sede administrativa; y (ii) agotada esta, en sede jurisdiccional.

a) *Garantías en sede administrativa*

Se denominan garantías administrativas a los mecanismos de protección que el Ordenamiento jurídico-administrativo integra en sede administrativa.

Cuando se habla de la etapa avanzada en la configuración de las relaciones jurídicas entre el ciudadano y la Administración Pública sobre la base de una

¹⁹ Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.995, de fecha 5 de agosto de 2004.

²⁰ GASCÓN y MARÍN, J., *Tratado de Derecho Administrativo*, Principios y legislación española, t. I, Madrid, 13ª. edición, 1955-1956.

nueva cultura de la calidad de la gestión pública, estos planteamientos han de alcanzar igualmente el sistema de garantías en vía administrativa, descargando, y por tanto, favoreciendo el ejercicio de la función jurisdiccional. Una buena Administración Pública pasa también por modificar o anular aquello que no está ajustado al principio de legalidad sin necesidad de que, habitualmente, el ciudadano tenga que acudir a la función jurisdiccional.

a') *Procedimiento administrativo*

A comienzos de este Siglo XXI se ha replanteado la cuestión del procedimiento administrativo. Así, lo que se ha impuesto en la atención de la doctrina y la jurisprudencia de Derecho comparado no es ya la estructura del procedimiento administrativo, sino la función y utilidad del mismo. La cuestión ya no es ¿Qué es el procedimiento administrativo?, sino ¿Por qué el procedimiento administrativo? ¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?

Al respecto diremos que las pautas de comportamiento de la Administración Pública y sus funcionarios públicos encuentran en el procedimiento administrativo la más genuina y paradigmática expresión, hasta el punto que ha sido categorizado por la doctrina más autorizada como una de las más importantes garantías para la plena vigencia del principio de legalidad y, por tanto, para el óptimo rendimiento del Estado de Derecho.

Lo expuesto genera una serie de regulaciones que se conocen con el nombre de normas procedimentales, vale decir, el conjunto de normas jurídicas a las que debe sujetarse la Administración Pública. Por ende, la protección en materia procedimental se obtiene a través de un conjunto de garantías o derechos procedimentales.

En ese orden de ideas, el procedimiento administrativo ordinario regula el ejercicio de las garantías formales en las distintas etapas: (i) inicio: inhibición, notificación, registro; (ii) sustanciación: derecho a la defensa, acceso a los archivos, suspensión administrativa; (iii) terminación: decisión expresa, cosa decidida administrativa, motivación administrativa, silencio administrativo, plazo; y por último (iv) ejecución: publicidad, ejecución forzosa, etc.

Junto al procedimiento administrativo ordinario tenemos: (i) el procedimiento administrativo de consulta pública (Arts. 138 a 140 de la *LOAP*); (ii) el procedimiento administrativo de selección de contratistas (Arts. 36 a 92 de la *LCP*)²¹; el procedimiento administrativo disciplinario (Arts. 79 a 90 de la *LEFP*)²²; el procedimiento administrativo de intervención bancaria (Arts. 239 y ss. de la *LISB*)²³; que constituyen otras tantas modalidades de garantías formales del ciudadano.

21 Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N°39.503, de fecha 6 de septiembre de 2010.

22 Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N°37.482, de fecha 11 de julio de 2002.

23 Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.627 de fecha 2 de marzo de 2011.

El procedimiento administrativo es, en suma, un instrumento de garantía al servicio de los derechos del ciudadano²⁴, o mejor, como nos enseña GARCÍA DE ENTERRÍA²⁵, el primer círculo de las garantías de la posición jurídica del ciudadano, en tanto supone que la actividad de la Administración Pública tiene que canalizarse obligadamente a través de la correcta sustanciación del procedimiento administrativo como requisito mínimo para que pueda ser calificada la actividad administrativa de legítima, que proscribe el ejercicio de las potestades administrativas de plano y las vías de hecho.

b') *Recurso administrativo*

El segundo círculo de garantías está constituido por el sistema de recursos administrativos que permiten al ciudadano reaccionar frente a los actos y normas lesivos a su derechos: (i) reconsideración (Art. 91 de la LOPA): jerárquico e institucional (Arts. 95 96 de la LOAP); y por último (III) revisión (Art. 97 de la LOAP).

Además cabe mencionar la acción de nulidad (Art. 83 de la LOPA); los reclamos o quejas (Art. 3 de la LOPA); y por último, las denuncias administrativas que no tienen carácter general sino sólo algunos textos específicos receptan tal modalidad.

c') *Arbitraje administrativo*

Por último, también cabría mencionar la actividad arbitral administrativa que consiste en que la Administración Pública resuelve controversias sobre derechos administrativos y privados del ciudadano. El arbitraje administrativo implica el ejercicio de competencias propiamente administrativas, el cumplimiento del procedimiento administrativo debido, y finalmente la emisión de un acto administrativo dictado con estricta sujeción a la ley, y todo ello supone una función de naturaleza administrativa que al encontrarse regulada por normas de Derecho público se encuentra sometida al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

b) *Garantías en sede jurisdiccional*

a') *Concepto*

Se consideran garantías jurisdiccionales, en sentido estricto, a los mecanismos de protección que pueden ejercerse en la función jurisdiccional en el contexto del Estado de Derecho. La función jurisdiccional se caracteriza por estar únicamente vinculada al interés del Derecho, que no es otro que la garantía, esto es, la protección o tutela de los derechos lesionados.

²⁴ ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010.

²⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, R.-T., *Ob. cit.*, nota 3, t. II, Novena edición, p. 452.

Pues bien, la piedra angular de la protección de los derechos del ciudadano es la garantía jurisdiccional, denominada con razón la garantía última o de cierre. Sólo cuando el derecho puede ser alegado y defendido de manera efectiva por su titular ante el Poder jurisdiccional, es posible hablar realmente y en un sentido integral de protección.

En efecto, la vigencia constitucional de la cláusula de Estado de Derecho impone la exigencia de arbitrar un eficaz sistema de garantías en sede jurisdiccional que dé solución a los conflictos de derechos e intereses que se plantean entre el ciudadano y la Administración Pública, y que hoy día es pieza central del orden democrático sustantivo y de lo que se ha convenido en llamar Estado de Derecho (GARCÍA DE ENTERRÍA)²⁶.

Ahora bien, es de todos sabido que durante el Siglo XX se produjo un fenómeno de constitucionalización de los derechos fundamentales y, dentro de éstos, una tutela de las garantías mínimas que debe reunir todo proceso judicial. Es así como a diferencia de nuestras Constituciones históricas, en las que encontramos escasas referencias a derechos y garantías fundamentales de contenido procesal, la Constitución del 99 sí prevé un conjunto de garantías procesales que sintetizan lo que ha de constituir el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva en un Estado de Derecho y de Justicia, dando lugar al denominado Derecho constitucional procesal.

Por otra parte, la jurisprudencia afirma que el Art. 26 de la C es más que un presupuesto lógico del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pues entraña también una doble perspectiva: (i) es un derecho fundamental que abarca además el derecho a los recursos judiciales; y (ii) es una garantía constitucional²⁷.

Desde entonces, el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva se reconoce cada vez más como un derecho fundamental de carácter subjetivo de importancia primordial, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva. El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional –denominado también garantía jurisdiccional– se puede considerar, por tanto, como el requisito más básico –el derecho humano más fundamental– en un Ordenamiento jurídico moderno que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos del ciudadano.

b') Clases

Las garantías en sede jurisdiccional pueden ser clasificadas en administrativas, constitucionales y ordinarias. Entre las administrativas destacan los correspondientes recursos contencioso-administrativos o tercer círculo de garantías que hacen efectivo y operante el principio de legalidad y su sanción (GARCÍA DE ENTERRÍA)²⁸, ya sea por vía de acción –impugnación directa y principal- o por vía de excepción –impugnación indirecta o incidental-.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Transformaciones de la Justicia Administrativa: de la Excepción singular a la Plenitud Jurisdiccional. ? Un Cambio de Paradigma?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, p. 12.

²⁷ Véase Sent. N° 310 del TSJ/SPA, de fecha 5 de febrero de 2006, RDP N° 105, EJV, p. 99.

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Ob. cit.*, nota 3, t. II, p. 452.

En el primer caso mediante los módulos procesales siguientes: (i) contencioso administrativo de nulidad; (ii) contencioso administrativo por abstención; (iii) contencioso administrativo de interpretación legal; (iv) contencioso administrativo de demandas patrimoniales; (v) contencioso administrativo de controversias; (vi) contencioso administrativo del servicio público; y por último (vii) contencioso administrativo de la vía de hecho²⁹.

En el segundo caso, la garantía jurisdiccional también se alcanza por la vía de la denominada excepción de ilegalidad³⁰, esto es, el derecho de las partes a promover de manera incidental, la cuestión de ilegalidad de un acto administrativo en el curso de un proceso principal.

Por último no hay que dejar de mencionar uno de los “temas de nuestro tiempo” en la justicia administrativa³¹: la tutela cautelar cuya indiscutible importancia como garantía del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva ha sido puesta de manifiesto por la doctrina nacional, y cuyo modelo en el extranjero con motivo de un impulso legislativo en Francia³² pretende hacer más resueltamente operativa las garantías jurisdiccionales para el ciudadano, al superarse las viejas técnicas restrictivas, y que supone una verdadera ruptura del sistema de justicia administrativa histórico.

c) *Garantías patrimoniales*

Por lo que respecta a las garantías patrimoniales tenemos dos modalidades: (i) la responsabilidad administrativa; y (ii) la expropiación pública.

a') *Responsabilidad administrativa*

Una de las innovaciones importantes de la C de 1999 en materia de régimen general del ejercicio del Poder Público, es la consagración expresa en el Art. 140 *eiusdem* del principio de la garantía patrimonial del Estado por los daños y perjuicios que cause en el ejercicio de sus funciones, el cual es un instituto jurídico consustancial al Estado de Derecho³³.

En este sentido, la correspondiente Exposición de Motivos dice: “*Finalmente, en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera*

²⁹ Véase ARAUJO-JUÁREZ, J., “Los Principios Fundamentales de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, en *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Vol. I, Funeda, Caracas, p.60.

³⁰ Véase ARAUJO-JUÁREZ, J., “La excepción de ilegalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”, en *Revista Tachirensis de Derecho* N° 9, San Cristóbal, 1997, p. 118.

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las mediadas cautelares*, 3ª. edición, Madrid, Reimpresión 2004.

³² Véase Ley de 30 de junio de 2000, relativa a las medidas cautelares ante las jurisdicciones administrativas.

³³ CALCAÑO DE TEMELTAS, J., “La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública”, en *Las Formas de la Actividad Administrativa, II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carias*, EJV, Caracas; y Sent. N° 1469 del TSJ/SC, de fecha 6 de agosto de 2004.

de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”.

Del extracto transcrito se observa claramente, la amplitud e integralidad en la que formalmente ha quedado reconocida la garantía patrimonial del Estado³⁴. Así, se tiene un gran avance en cuanto a la consolidación, al menos constitucionalmente, de uno de los pilares fundamentales de la cláusula de Estado de Derecho, como es el sistema de la garantía patrimonial del Estado, y de manera específica bajo la denominación general de responsabilidad administrativa que englobaría todas las reparaciones debidas por el Estado por daños causados por la actividad de la Administración Pública, como estructura orgánica.

b') Expropiación pública

Por último, la expropiación pública o forzosa constituye el ejercicio por parte de la Administración Pública de una potestad pública que le permite la transferencia de determinados bienes de los ciudadanos, por motivos de interés público o de interés social³⁵.

Ahora, mientras que la responsabilidad patrimonial se produce como consecuencia del ejercicio de cualquier función pública, que determina un daño no directamente procurado; en cambio, la expropiación forzosa es una actuación que directamente va ordenada a la producción del despojo o de la privación patrimonial. En la institución expropiatoria, señala la doctrina comparada³⁶, la garantía patrimonial no es un efecto anormal, sino normal, en cuanto se configura como “negocio dirigido directamente al despojo patrimonial”, o “un despojo directo y querido (expropiación)”³⁷.

En este orden de ideas, la doctrina nacional³⁸ sostiene que en la expropiación pública consagrada en el Art. 115 de la C vigente, respetando el procedimiento debido y por causas concretas –de utilidad pública o de interés social-, los actos van dirigidos directamente al despojo patrimonial –transferencia coactiva de la propiedad- entrando en juego las cláusulas de indemnización como *conditio iuris*.

En tal sentido, cuando el Estado expropia con apego al Derecho ejerce una potestad pública constitucional, pero como su ejercicio supone un sacrificio particular en el derecho del propietario, es preciso que se respete la garantía patrimonial mediante la compensación o indemnización por la privación de su

³⁴ Véase Sents. N° 2818 del TSJ/SC, de fecha 19 de noviembre de 2002, caso *Glady's Josefina Jorge Saad viuda de Carmona*; y N° 403 del TSJ/SC, de fecha 24 de febrero de 2006.

³⁵ Vid. Sent. de la CPCA: 16-6- 1982, Expediente N° 80-1264.

³⁶ GONZÁLEZ PÉRES, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 4ª. Edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, pp.187- 188.

³⁷ GARCÍA DE ENTERRIA, E., *Ob. cit.*, nota 3, t. II, p. 362.

³⁸ ORTIZ-ALVARES, L., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, EJV, Caracas, 1995, p. 32. En el mismo sentido, véase la Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 27 de enero de 1994, caso *Promociones Terra Cardón*, en *Jurisprudencia de Responsabilidad Extracontractual*, FUNEDA-EJV, Caracas, 1997, pp. 61-63.

derecho, y sólo así quedará cumplido el mandato constitucional que ordena pagar una oportuna y justa indemnización (Art. 115 de la C).

V. Conclusiones

A manera de síntesis podemos concluir que todo lo expuesto configura un sistema de garantías jurídicas, es decir, un conjunto ordenado de las mismas, concebido justamente para abordar desde los diferentes ámbitos la protección del ciudadano frente a la Administración Pública y sus funcionarios públicos, y cuya expresión más cualificada sería el principio de la buena Administración. De existir dicho sistema se trataría de una manifestación de la nueva vocación del Derecho administrativo contemporáneo: Derecho del poder convertido en el Derecho de los ciudadanos.

Así las cosas debemos plantearnos si el sistema venezolano de garantías jurídicas es suficiente y eficiente.

- Cuando se habla de una etapa avanzada en la configuración de las relaciones jurídicas entre el ciudadano y la Administración Pública y sus funcionarios públicos, debe ser sobre la base no sólo de nuevos planteamientos, sino también la necesidad de que exista una mentalidad social novedosa para crear conciencia ciudadana sobre una nueva cultura de la calidad de gestión del sector público.

- Es necesario también la presencia de un adecuado y eficaz sistema de responsabilidad del funcionario público por la gestión pública, modificando el actual sistema generador de una absoluta impunidad y falta de conciencia de responsabilidad por la legalidad y calidad de la gestión pública que tiene a su cargo, de modo que sepa que tiene anudada una responsabilidad personal –y no difuminada en el conjunto de la organización administrativa de la cual forma parte- cuando desconozca o vulnere los derechos del ciudadano.

- Por lo que se refiere a las garantías jurídicas –formales o patrimoniales- es necesario recordar que no son eficaces si no cumplen con su finalidad y, por tanto, se convierten en superfluas. Es cierto que existe un conjunto de garantías jurídicas nada despreciables, pero todavía insuficientes para asegurar el nivel óptimo de protección que el ciudadano necesita en el contexto social en que hoy día nos desenvolvemos.

- A todas luces, habida cuenta de la gran transformación de nuestras sociedades, es evidente que las garantías vigentes, en especial en sede administrativa, son anticuadas, insuficientes e ineficientes, y los son en particular para afrontar una de las vertientes que preocupan más al ciudadano: el ciudadano más débil.

- En suma, el sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública y los funcionarios públicos es en lo formal y en la práctica en muchos aspectos deficitario, y no puede ser corregido con un simple mejoramiento o perfeccionamiento de los mecanismos tradicionales, por lo que se hace impostergable la creación de nuevos y adicionales mecanismos y órganos de protección del ciudadano.

- Finalmente, tal y como sucede en general, el capítulo del Derecho administrativo referente a las garantías está necesitado de una revisión a fondo,

pues en la actualidad no resulta satisfactorio, lo que cobra mayor gravedad si se trata del sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública y de sus funcionarios públicos.

DEBATE DE LA DOCTRINA ESPAÑOLA SOBRE EL CONTROL JUDICIAL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Jesús Luis Castillo Vegas

Licenciado en Derecho y en Filosofía y Letras.
Doctor en Derecho. Profesor Titular de Filosofía
del Derecho de la Universidad de Valladolid
(España). E-mail: castillo@der.uva.es

Recibido: 30-4-2012 • Aprobado: 16-5-2012

Resumen

Dentro de los estudiosos del Derecho administrativo español se ha producido una interesante polémica sobre la intensidad que debe tener el control jurisdiccional de los actos administrativos discrecionales. El artículo trata de exponer las posiciones mantenidas por Luciano Parejo Alfonso, Miguel Sánchez Morón, Tomás Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría aunque el debate ha sido continuado por otros muchos autores.

Palabras clave

Administración Pública. Control judicial. Potestad discrecional. Arbitrariedad.

Abstract

Within the professors of the Spanish administrative Law place an interesting controversy has taken about the intensity that the judicial control of the discretionary administrative acts must have. The article proposes to present the positions held by Luciano Parejo Alfonso, Miguel Sánchez Morón, Tomás Ramón Fernández and Eduardo García de Enterría, although the debate has been continued by many other authors.

Key words

Public Administration. Judicial Control. Discretionary power. Abuse of discretion

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Pro discrecionalidad administrativa.
3. Pro control judicial. 4. Conclusión.

1. Introducción

Vamos a examinar, a través de una polémica de la doctrina administrativista española, una cuestión central no sólo del Derecho administrativo, sino del Derecho público, e incluso del Derecho sin más, porque se trata en última instancia de examinar las complejas relaciones entre el poder y el Derecho. En la doctrina española del Derecho administrativo encontramos una polémica sobre el alcance que debe darse a la necesaria y, sin duda, justificada discrecionalidad administrativa. Reconocida la justificación de la misma, ¿cómo evitar que se convierta en arbitrariedad? La seguridad jurídica encuentra en la arbitrariedad justamente su antivalor. Pero resulta importante precisar el concepto de arbitrariedad para distinguirlo de otro concepto próximo pero muy diferente como es el de la discrecionalidad. El ideal del Estado de Derecho exige el sometimiento de todos los poderes al Derecho. Por otra parte, el funcionamiento eficaz de las instituciones públicas precisa, y es perfectamente legítimo, que la Administración elija entre determinadas opciones que no pueden ser completamente precisadas por una norma general sino que quedan abiertas a las diversas opciones políticas, todas ellas compatibles con las leyes y con la Constitución. Ahora bien, aunque la discrecionalidad esté justificada, eso no significa que se trate de una actuación carente de todo control. En un Estado como el constitucional, absolutamente todos los poderes quedan sometidos "a la ley y a la Constitución". Incluso el poder legislativo puede ser revisado mediante el control de constitucionalidad de las leyes que elabora, y el poder judicial es permanentemente sometido a un sistema de recursos y asimismo existe un control de la constitucionalidad de las sentencias que emite. El poder administrativo, cuya facultad discrecional es admitida en determinados casos y para ciertos fines por las propias leyes, tampoco puede escapar a esa posibilidad de control.

La posibilidad de un mayor control que han empezado a utilizar los tribunales ha dado lugar a una interesante polémica en el ámbito del Derecho administrativo español. Aunque no son los únicos que han participado en la misma nos vamos a centrar de un lado en Luciano Parejo y Miguel Sánchez Morón que valoran ese control como excesivo y de otro en Tomás R. Fernández y Eduardo García de Enterría que tratan incluso de ampliarlo¹. Mientras que los primeros consideran

¹ Se trata de un debate ya mantenido en la doctrina y en la jurisprudencia de otros países como Alemania y Estados Unidos. Dentro de la bibliografía española véase: ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales,

inevitable la ampliación de la discrecionalidad administrativa dada la configuración actual del Estado social, para los segundos habría que procurar la reducción de la discrecionalidad a su mínima expresión. Este debate, entre administrativistas todos ellos de primera categoría, nos ofrece pues dos bandos, de un lado los que podríamos llamar "pro-Administración", y de otro, los "pro-control judicial". Todos ellos comparten la misma consideración positiva sobre el Estado democrático y social de Derecho, sobre los valores recogidos en la Constitución, pero difieren sobre el menor o mayor alcance que debiera tener el control judicial sobre la potestad discrecional de la Administración.

2. Pro discrecionalidad administrativa

Las posiciones de Luciano Parejo van dirigidas a cuestionar la capacidad de los jueces para enmendar la plana con sus sentencias a la Administración, al peligro de que la extensión del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa acabe convirtiéndose en otra discrecionalidad (e incluso arbitrariedad), a saber, la judicial. Los jueces no serían competentes para adoptar decisiones técnicas, complejas, como las propias de la planificación urbanística, y sobre otras materias en las que la propia legalidad admite que existen diversas alternativas válidas. No pueden, por ejemplo, decidir por dónde debe transcurrir una carretera o cómo planificar urbanísticamente una ciudad. De otro modo, la "justicia de los jueces" acabaría con el normal funcionamiento del sistema democrático. Parejo critica el intervencionismo excesivo de los jueces, la sustitución de la política por la práctica de los tribunales. Los jueces, asegura, deben juzgar y no administrar. Si se incrementa en exceso el control judicial de la actividad administrativa entonces estaríamos permitiendo que las decisiones adoptadas por unas autoridades democráticas fueran sustituidas por otras autoridades que nadie ha respaldado en el proceso electoral.

Para Luciano Parejo, en la doctrina española del Derecho administrativo, nos encontramos con una orientación crítica hacia el poder ejecutivo que utiliza las doctrinas elaboradas durante la época preconstitucional para limitar y fiscalizar el actual poder ejecutivo democrático. El considerable desarrollo que alcanzó el Derecho administrativo a partir de los años cincuenta del franquismo habría

1984; ALONSO MÁS, María José, *La solución justa en las resoluciones administrativas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998; DESDENTADO DAROCA, Eva, *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica: un estudio crítico de la jurisprudencia*, Madrid, Civitas, 1997; EMBID IRUJO, Antonio, "El coloquio de Heidelberg sobre el control judicial de las decisiones administrativas", en *Revista de Administración Pública*, 124 (1991), pp. 437-444; HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano, *Independencia del juez y desorganización judicial*, Madrid, Civitas, 1991; HINOJOSA MARTÍNEZ, Eduardo – GÓNZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, Nicolas (Coords.), *Discrecionalidad administrativa y control judicial. I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Madrid, Civitas, 1996; IGARTÚA SALAVERRÍA, Juan, *Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 1998; MIQUEL SILVESTRE, Rosa María, "Consideraciones sobre la discrecionalidad administrativa", en *Libro homenaje a Jesús López Medel*, tomo II, Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1999, pp. 2023-2098; NIETO, Alejandro, *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ariel, 2000; ORTIZ HERRERA, Silvia, *El control judicial de las potestades discrecionales de la administración en el estado social y democrático de derecho*, Madrid, 1998; SÁINZ MORENO, Fernando, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas, 1976.

sido utilizado después para paralizar la eficacia de una Administración con un Estado ya constitucional. Aunque los principios del Estado de Derecho estén justificados, cree Parejo que se lleva a cabo una utilización política de los mismos para recortar el margen de actuación de un Gobierno democrático y para dificultar la labor propia del Estado social. Este control, excesivo para Parejo, podría abocarnos hacia un Estado judicial: "Aquí se encierra un peligro nada despreciable de sobredimensionamiento de la eficacia protectora material de los derechos capaz de reforzar hasta límites insostenibles la tendencia existente hacia un Estado judicial"². También Alejandro Nieto considera que hay un peligro cierto de incurrir en un "decisionismo" por parte de los jueces, capaces de crear Derecho al margen de las normas, de actuar como si fueran auténticos legisladores: "De hecho, los Tribunales están suplantando en ocasiones a la Administración, y en ocasiones, a la Ley"³.

Centrándonos en uno de los principales argumentos aducidos, para Luciano Parejo el aumento de la discrecionalidad administrativa es inevitable en el Estado social con el fin de poder garantizar la prestación de derechos sociales, cuya realización obliga a trasladar una parte de la labor legislativa al poder ejecutivo y que se vería obstaculizada por un excesivo control judicial: "Hoy el poder ejecutivo tiene y debe tener (y no como excepción o fenómeno atípico más o menos general, sino como atributo cada vez más ordinario o normal) un espacio o ámbito de decisión y acción propio, expresado incluso en términos de estricta discrecionalidad"⁴. Un aumento del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa pondría en peligro la labor directiva y planificadora que corresponde al Gobierno en un Estado social. El Estado social se halla inmerso en un proceso de crisis. Se le compara desventajosamente con la empresa privada y se denuncia su rigidez e ineficacia. La necesidad de hacer frente a estas críticas ha llevado a permitir una Administración más ágil, sometida a unas leyes que ya no son tanto mandatos generales como muchas veces criterios de optimización, de acuerdo, de negociación, de recomendación, de información, etc. Esta dificultad de precisar normativamente el interés público se traduce inevitablemente en un incremento de la discrecionalidad administrativa.

Parejo defiende que el Estado social se ve obligado para poder funcionar a no preocuparse tanto de la seguridad jurídica como de su propia eficacia. El legislador, a su vez, para permitir el funcionamiento de ese Estado, debe reconocer la capacidad de "autoprogramación" y de discrecionalidad a la Administración. En aras de la eficacia se han rebajado las garantías de la reserva de ley, nos encontramos con leyes que remiten su concreción a la Administración con lo que se pierden garantías individuales. Exigencias constitucionales como la que se establece en el art. 25.3 de la Constitución Española ("La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen

² PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación en el Derecho público*, estudio preliminar de Roberto Dromi, Buenos Aires/Madrid, Editorial Ciudad Argentina, 2003, pp. 134-135.

³ NIETO, Alejandro, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Editorial Civitas, 1991, t. III, p. 2243.

⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Crisis y renovación en el Derecho público*, pp. 138-139.

privación de libertad") estarían gravemente amenazadas por una inevitable expansión de la Administración para hacer frente a múltiples y complejos riesgos de nuestra sociedad. Señala el profesor Parejo que la existencia de "normas penales en blanco", que remiten la delimitación del tipo a normas administrativas no puede dejar de amenazar la seguridad jurídica, pero su proliferación es inevitable porque la protección de bienes jurídicos como la correcta ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico o la preservación del medio ambiente no pueden hacerse sino mediante normas de Derecho administrativo, aunque "este tipo de normas penales plantean cuestiones que atañen a la integridad del Estado de Derecho, en particular en relación con la seguridad jurídica"⁵.

En la misma línea de lo que hemos llamado defensa de la Administración pública, Miguel Sánchez Morón⁶ se ha posicionado en contra de una limitación, a su juicio excesiva, de la discrecionalidad administrativa por parte de unos jueces crecientemente intervencionistas. Para Sánchez Morón "el control judicial de la discrecionalidad administrativa está alcanzando un punto que desborda el contenido de la función de juzgar y se traduce en apropiación por el juez de parcelas de aquella discrecionalidad, cosa que la Constitución no permite"⁷. Sánchez Morón denuncia el "activismo judicial", la extralimitación en su control de la discrecionalidad y argumenta la mejor legitimidad que tendría la Administración, como poder indirectamente elegido, frente al carácter de poder no electo de los jueces. No niega sin más la legitimidad de ese control de la discrecionalidad sino el poder de los jueces para sustituir la inicial decisión administrativa: "extremar el control judicial conlleva el riesgo de sustituir decisiones de autoridades democráticamente elegidas (directa o indirectamente) o de órganos de ellas dependientes por decisiones (que también podrían ser erradas) de autoridades que carecen de representatividad, aunque no carezcan de otro tipo de legitimidad constitucional para el ejercicio de sus funciones"⁸. Aunque admite el control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa lo reduce a un control de legalidad, un control en Derecho, que no debería llevar nunca a sustituir la decisión administrativa recurrida. De permitirse esa sustitución se estaría vulnerando la división de poderes, se estaría permitiendo que los jueces, además de juzgar, también administrasen. En el límite, un sistema político quedaría sustituido por un sistema judicial; las decisiones políticas serían sustituidas por las judiciales; y la Administración de justicia, a su vez, quedaría politizada.

Para Sánchez Morón un control excesivo de la discrecionalidad por parte de los jueces puede paralizar la actividad propia del Estado social, que está obligado,

⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 137. En el artículo 348 del Código Penal de 1995 se condena a penas de prisión a quienes manipulen explosivos contraviniendo "las normas de seguridad establecidas", normas que son obviamente administrativas en continua reelaboración y de muy difícil conocimiento en sus detalles.

⁶ Véase Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*, Madrid, Espasa/Calpe, 1991.

⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 10.

⁸ *Ibidem*, p. 15.

para cumplir las finalidades que le asigna la Constitución, a tomar decisiones frente a situaciones cambiantes y de enorme complejidad técnica. Para poder llevar a cabo esa labor, la Administración debe contar con un conjunto de poderes, tanto reglados como discrecionales, que estén garantizados con mecanismos de eficacia como la presunción de legalidad de sus actuaciones. Denuncia este autor que la admisión de algo así como "el test de razonabilidad", que invoca Tomás Ramón Fernández, supondría una inversión de la carga de la prueba al obligar siempre a la Administración a justificar el porqué de la elección que finalmente adoptó. El Estado de bienestar para poder funcionar precisaría un enorme aumento de la reglamentación, cosa que a su vez sólo sería posible incrementando la discrecionalidad administrativa, lo que no puede dejar de tener "una repercusión negativa en la seguridad jurídica"⁹.

Hay que tener en cuenta que los defensores de esta discrecionalidad administrativa no cuestionan ninguno de los preceptos constitucionales, incluido el que prohíbe expresamente la arbitrariedad de los poderes públicos. Sin embargo, para Luciano Parejo, el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad "por su propia generalidad y alta abstracción carece de contenido jurídico positivo mínimamente significativo" por lo que en ningún caso podría servir para habilitar al juez para dictar una nueva solución administrativa a la considerada como arbitraria¹⁰. Tanto Parejo como Sánchez Morón entienden que estamos ante principios constitucionales muy amplios, vagos e imprecisos, en cuya interpretación no puede dejar de intervenir la propia Administración. La jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional también serían competentes para la delimitación de esos principios constitucionales pero no se puede hablar de una jurisprudencia uniforme sino "en parte contradictoria o, al menos, no unánime en algunos extremos"¹¹. Precisamente es la aplicación de esas fórmulas constitucionales tan imprecisas la que habría dado lugar al denunciado "activismo judicial", o sea, a sustituir los criterios de la Administración por los propios de los jueces.

3. Pro control judicial

Tomás Ramón Fernández es uno de los principales antagonistas de Parejo y de Sánchez Morón en esta polémica. Sostiene que la Administración habría gozado históricamente de un amplio ámbito de actuación exento de todo control jurisdiccional. Un ámbito de gracia, de discrecionalidad, sustraído al control de los tribunales por mor de sus importantes competencias. Para Tomás Ramón Fernández, la implantación de la Constitución obligaría a suprimir ese ámbito,

9 Así lo ve también Ana María MARCOS DEL CANO, "La seguridad jurídica: su configuración actual", en *Historia y Filosofía política, jurídica y social. Estudios en homenaje al Profesor Gregorio Peces-Barba*, Madrid, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", 2008, vol. II, p. 765.

10 PAREJO ALFONSO, Luciano, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias. Un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 37.

11 SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "Siete tesis sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa" en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1997, p. 1320.

porque, aún reconociendo que la discrecionalidad administrativa es necesaria, cree que también ésta es susceptible de un mayor control judicial. La Constitución prohibiría todo comportamiento arbitrario y para conseguir eso resultaría preciso deslindar la actuación discrecional de la puramente arbitraria, cosa que no podría hacerse sin esa posibilidad de revisar la actuación discrecional de la Administración. La Administración, para ejercer su poder, precisa tener la competencia de determinar dónde se ha de construir una escuela, un hospital o una carretera, pero esa decisión, esa elección "no puede ser completamente arbitraria", "plenamente voluntarista", porque entonces no habría distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad. La historia del Derecho administrativo, al que debemos valiosísimas contribuciones en la plasmación concreta de la seguridad jurídica, con aportaciones estelares como la desviación de poder o el proceso contencioso-administrativo, sería un permanente intento por acotar y por recortar ese poder discrecional. En la pretensión de Tomás Ramón Fernández se necesita admitir la posibilidad última de una fiscalización judicial. Para este autor la correcta interpretación de la Constitución obligaría a entender la separación de poderes de tal forma que no fuera incompatible con la posibilidad de revisión judicial de todos los poderes, así como con la prohibición general de la arbitrariedad en todos los ámbitos. La discrecionalidad que necesariamente tiene que tener un Ayuntamiento para elegir entre diversas opciones de planeamiento urbanístico o la de una Comunidad Autónoma para definir el trazado de una carretera, etc., no pueden convertirse en mera arbitrariedad y eso sucede cuando la decisión administrativa –que la ley permite– es totalmente incapaz de justificar la elección hecha más que por un puro "por que sí". En un Estado constitucional, la Administración no puede ser "soberana", no puede actuar como un poder "*legibus solutus*". Se halla necesariamente sometida, entre otros, al principio constitucional de prohibición de la arbitrariedad¹². Por otra parte, este autor se apoya en sentencias tan contundentes como la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1987 que decía que "todos los actos de la Administración son reglados", apelando bien a las normas que establecen los tipos o bien a sus fines¹³.

Hay asuntos que por su complejidad técnica, por la necesidad de elegir entre diversas posibilidades todas ellas plenamente legales, justifican la discrecionalidad administrativa, como la que se concede a los Ayuntamientos para elaborar sus Planes de ordenación municipal. Pero una vez creada esa norma, una vez hecha la opción, el propio Ayuntamiento se encuentra obligado a obedecerla en su aplicación. Existe así la posibilidad de un control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa que controle la evaluación de los hechos, que son los que son, sin que la Administración se los pueda inventar, y que no

12 Artículo 9.3. de la Constitución Española de 1978: "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

13 También la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1986 consagraría lo que Tomás Ramón Fernández llama el "test de racionalidad" al admitirlo como uno de los mecanismos para extender el control jurisdiccional "a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas".

admite una decisión totalmente desprovista de justificación o que no respete los fines para los que fue concedida la discrecionalidad administrativa. Y ello porque la discrecionalidad, dejando a un lado la posibilidad de otros límites fijados por la propia ley habilitante, se concede para una finalidad concreta que nunca debe ser olvidada. Los jueces pueden así comprobar si la actuación administrativa discrecional se ajustó a los fines para cuya consecución estableció la ley la libertad de elegir, porque "la discrecionalidad no es arbitrariedad"¹⁴. Mientras que la arbitrariedad es el dominio de la pura voluntad, del *sit pro ratione voluntas*; en cambio, la discrecionalidad administrativa es una exigencia inderogable de la necesidad de elegir entre diversas alternativas, de adoptar decisiones técnicas, concretas y de oportunidad por parte de la Administración del Estado. La discrecionalidad no existe al margen de la ley, mientras que la arbitrariedad es justamente la actuación al margen de la Ley. La Administración se ve obligada a actuar como un poder funcional, dirigido a conseguir determinados fines, sometido al Derecho, y que sólo dispone de libertad para elegir la mejor solución de entre las varias posibles. "La Administración puede elegir ciertamente el trazado de la nueva carretera que mejor le parezca: el más barato, el más sencillo técnicamente, el que cause un menor impacto ecológico, el que produzca un trastorno menor de la vida social, el más corto, el que más rentabilice la inversión por su mayor capacidad para absorber un tráfico más abundante, el que redima del aislamiento a un mayor número de núcleos de población, etc. Optar por uno o por otro es su derecho, pero razonar el porqué de su elección es su deber, su inexcusable deber"¹⁵. La decisión arbitraria es aquella que es incapaz de proporcionar una motivación suficiente. Los jueces no deciden por la Administración, pero una vez elegido un trazado por ser el más corto, o el más barato, la revisión judicial puede comprobar que efectivamente el trazado elegido sea el más corto o el más barato, porque los hechos tienen que ser reales y no inventados o disfrazados. Al impugnar un trazado concreto porque la decisión adoptada no se corresponde con los hechos en que se basa, porque es una decisión inconsistente, contradictoria, discriminatoria, no se puede sin embargo pedir al juez que determine un trazado alternativo porque no es esa su función. Ahora bien, en aquellos casos en que, como consecuencia de la revisión judicial, se constate que sólo queda una única solución correcta, o sea, que en realidad, no hay posibilidad de opción, los jueces deberán imponer esa solución en vez de limitarse únicamente a anular la resolución administrativa considerada como insostenible jurídicamente.

Para Tomás Ramón Fernández la denunciada arbitrariedad tiene un doble significado. Uno general, que la asimila sin más con inseguridad jurídica, con la actuación al margen de la legalidad: "La arbitrariedad es, ante todo, injusticia del Estado, del gobernante, que pretende eximirse del orden por él creado y reclama para sí una libertad de incumplirlo a su antojo que a los ciudadanos niega con toda la fuerza coactiva del poder que éstos han delegado en él. Es,

¹⁴ FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, 5ª ed., Madrid, Civitas/Thomson, 2008, p. 61. Se remite a la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1988.

¹⁵ *Ibidem*, p. 154.

pues, la injusticia por antonomasia, la antítesis de la justicia, su negación más radical"¹⁶. Por otro lado, la arbitrariedad tendría un significado más preciso que se focaliza en la necesidad de justificar suficientemente la decisión adoptada. La Administración no queda sin más exculpada basándose en que ha respetado los límites fijados por la ley especial que permite la decisión discrecional. Para Tomás-Ramón Fernández, "toda decisión de la Administración, por discrecional que sea, es susceptible de control judicial, y ese control no es de mera legalidad, como Parejo afirma, sino de juridicidad, supuesto que la Administración ha de actuar 'con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho' (art. 103.1 de la Constitución), amén de 'a los fines que la justifican' (art. 106.1)"¹⁷. La decisión de la Administración debe ajustarse a la ley habilitante, pero también debe someterse a los dictados constitucionales que exigen soluciones jurídicas razonables, justificadas, no arbitrarias. Por parte de Tomás Ramón Fernández se propone un doble examen para las decisiones discrecionales de la Administración, por una parte, de racionalidad (que la solución jurídica no sea contradictoria, incongruente, irracional), y, por otra, de razonabilidad (que la solución jurídica sea justificada, aceptable, argumentada, adecuada, motivada). Los críticos con las tesis de Tomás Ramón Fernández han insistido en la manifiesta vaguedad e imprecisión de conceptos como racionalidad, razonabilidad, arbitrariedad y otros empleados en el debate. Según Alejandro Nieto, "a la hora de identificar la racionalidad y la razonabilidad no hay dos autores que piensen lo mismo ni nadie ha logrado hasta la fecha la proeza de separarlos con nitidez"¹⁸.

García de Enterría es el más conocido de los contendientes en esta cualificada polémica. En este debate se enfrentan dos concepciones sobre el alcance que debe tener la discrecionalidad administrativa y sobre el control judicial de la misma, pero en el desarrollo del mismo han ido apareciendo otras muchas cuestiones, como la que se refiere al origen histórico del propio Derecho administrativo. Para Parejo y Sánchez Morón, el control del Derecho administrativo estaría justificado históricamente, como en el largo período franquista, pero hoy día el Estado social y democrático exigiría una reducción del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa. Señala Enterría cómo, en el origen del Derecho administrativo, cuando los revolucionarios franceses llegan al poder, temen encontrarse con unos jueces que actúen como rémoras para sus reformas. Por ello, dejan fuera del control judicial a la Administración, estableciendo solamente un control interno. Ahora bien, desaparecida esa motivación histórica, es lógico que, poco a poco, la Administración acabe siendo controlada por la Justicia. El Derecho administrativo no es exclusivo de regímenes no democráticos y no está destinado a desaparecer una vez establecida la democracia. El que ese Derecho prosperara en el Estado franquista obedece sin duda a la pretensión de éste último de presentarse ante los países democráticos como si fuera un

¹⁷ *Ibidem*, p. 145. El artículo 103.1 de la Constitución Española: "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho". El artículo 106.1 de la Constitución Española: "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

¹⁸ NIETO, Alejandro, *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 321.

Estado sometido al Derecho. En el Derecho administrativo español histórico encontramos una ley, la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* de 1956, que en pleno franquismo, permitió un desarrollo notable de ese Derecho. En la *Exposición de Motivos* de esa ley se dice que la discrecionalidad "surge cuando el Ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público", lo que podría considerarse como una definición de la discrecionalidad administrativa. Pero lo que apreciamos, según Enterría, en esa definición es precisamente el carácter limitado de la discrecionalidad ya que ésta tiene su origen en la ley: "No hay, por tanto, discrecionalidad en ausencia o al margen de la Ley"¹⁹. Recordando la famosa metáfora de Dworkin sobre la discrecionalidad judicial, podemos decir que la discrecionalidad es el vacío de la rosquilla, pero que ese agujero no puede existir sino dentro de un borde, rodeado por la normatividad que la hace aparecer. Por amplia que sea la discrecionalidad se encuentra siempre rodeada de un borde de elementos reglados que sirven de base para el control judicial: "Esos elementos pueden ser muchos, pero necesariamente tiene que haber algunos: la existencia de la potestad, su extensión concreta, y la realidad de los hechos que legitiman su aplicación o en virtud de los cuales se pone en marcha la competencia, el procedimiento, el fin, el fondo parcialmente reglado"²⁰.

García de Enterría ha destacado la importancia que tienen los conceptos jurídicos indeterminados como una vía para reducir la discrecionalidad administrativa al entender que dichos conceptos indeterminados son susceptibles de una precisión judicial basada en la experiencia y en la jurisprudencia acumulada sobre todo en la aplicación del Derecho civil. Por ejemplo, el concepto indeterminado de "casa ruinoso" no es algo que dependa de la volición de la Administración: "Ante una casa determinada no cabe más que una sola solución justa: la casa es ruinoso o no es ruinoso. Es claro entonces que esta determinación no puede ser objeto de una facultad discrecional, sino que se trata de un problema de aplicación de la Ley en un caso concreto"²¹. Se admite pues la posibilidad de utilizar los conceptos jurídicos indeterminados precisamente como un instrumento para reducir la discrecionalidad administrativa y no para aumentarla. Mientras que para Miguel Beltrán de Felipe²² conceptos como el de "interés general" o el de "utilidad pública", de amplísima utilización en el Derecho administrativo, servirían para proporcionar a la Administración un campo de discrecionalidad, al ser ella misma la llamada a interpretar esos conceptos jurídicos indeterminados; en cambio, para García de Enterría, estamos ante conceptos jurídicos indeterminados que forman parte de la propia Constitución y como tales deben

19 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 6ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi/Civitas/Thomson, 2009, p. 155.

20 *Ibidem*, p. 156.

21 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 3ª ed., 3ª reimpr., Madrid, Thomson/Civitas, 2004, p. 44.

22 Este autor no se opone sin más al uso de los conceptos jurídicos indeterminados como una técnica para limitar la discrecionalidad administrativa, sino expresamente a la consideración del "interés general" como uno de esos conceptos, y, aunque lo fuese, "su determinación positiva correspondería al administrador y no al juez" (BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 255).

ser objeto de interpretación por los jueces y por el Tribunal Constitucional. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que utiliza el legislador precisamente para intentar limitar la capacidad de la Administración aunque no puede, por la naturaleza de la materia, ahondar más en esa precisión. Cuando la Constitución dice que el derecho de fundación (art. 34.1) "se reconoce para fines de interés general", por muy indeterminado que sea ese concepto, sabemos con toda claridad que no se permite vincular la propiedad para fines particulares. El concepto de "interés público", para Enterría, "está utilizado por la Constitución, como por todas las Leyes, con una inequívoca intención delimitadora"²³. La Administración no quedaría justificada con una vaga apelación a que está actuando al servicio de los intereses generales, sino que estaría siempre el campo abierto al control jurisdiccional para verificar que efectivamente se ha actuado al servicio de ese interés. Si se permitiera que fuera la propia Administración quien decidiera lo que ha de entenderse por "interés general", entonces la Administración podría crearse una amplia zona de inmunidad frente al control judicial con solo invocar que actúa al servicio de ese interés general.

Más allá de lo que empezó siendo una polémica sobre el alcance del control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa, nos encontramos finalmente con dos concepciones enfrentadas sobre las relaciones entre los poderes del Estado y sobre la propia democracia. La concepción democrática que sostiene Enterría estaría más cerca de lo que se conoce como democracia deliberativa. En ésta, todo el mundo está obligado a justificar su comportamiento, a dar razones de lo que hace, sea cual sea el origen de su poder. Tanto los legisladores, como los gobernantes, como los jueces, e incluso los juristas que estudian el Derecho, deben justificar lo que dicen y hacen. Para los defensores de este modelo deliberativo la democracia de los votos debiera ser completada con la democracia de las razones. Enterría rechaza las tesis de Parejo y Sánchez Morón de que la Administración tiene a su favor una condición democrática de la que carecerían los jueces. Para Enterría ese carácter democrático no puede servir de excusa para reducir el control judicial sobre la Administración, porque sólo el Parlamento puede ser considerado representante del pueblo y sólo la ley recoge la voluntad popular. "Por eso no es cierto que la Administración y sus gestores puedan beneficiarse de la idea de representación política"²⁴. Dejando al margen que sólo el Gobierno se beneficiaría de esa inmediatez democrática, tanto la Administración como los jueces derivarían su legitimidad de la Constitución. Exigir una mayor "deferencia" por parte de los jueces hacia las resoluciones de la Administración por el origen democrático de ésta última y, más en concreto, pedir una ampliación de la discrecionalidad administrativa en los Estados democráticos, dañaría al Estado de Derecho al disminuir el universal sometimiento de todos a la legalidad. Otras vías para legitimar democráticamente a los jueces, como elegirlos mediante elecciones, o, nombrando a los miembros del Tribunal Constitucional por el Parlamento, no mejoran al sistema democrático y perjudican el control judicial. En realidad, ni siquiera la democratización política de la propia Administración sería una opción deseable. Es preferible una

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, p. 233.

²⁴ *Ibidem*, p. 79.

Administración que se rija por criterios de objetividad, de imparcialidad y eficiencia, a una Administración como la decimonónica que se renovaba cada vez que había elecciones. Para García de Enterría, no se reduce la democracia porque los ciudadanos puedan impugnar los actos administrativos que perjudican sus intereses, ya que la decisión final estará a cargo de jueces que aplican las normas jurídicas: "Conviene recordar que, a través de los recursos contencioso-administrativos, los ciudadanos ejercitan una libertad básica, la de no obedecer sino a la Ley y no a las ocurrencias de los administradores"²⁵.

Los jueces no son una amenaza para la democracia sino la mejor solución que hemos encontrado hasta ahora para algunos de los males propios de la democracia que, recordemos es la mejor de las formas de gobierno ya que todas las demás son peores. Entre esos males hay que destacar la importancia de la corrupción propiciada en buena medida por los propios partidos políticos sin los cuales no es pensable la democracia²⁶. No se trata de males coyunturales de tal o cual país o de tal o cual período histórico, sino inseparables de la condición humana. De ahí la necesidad de prever mecanismos que los combatan como el de la independencia judicial. La Administración pública no es un poder soberano, no representa al pueblo –capacidad ésta reservada al poder legislativo- por lo que debe estar dispuesta a rendir cuentas. No es suficiente con un control parlamentario, o con el que puede llevar a cabo la opinión pública mediante los medios de comunicación, sino que resulta imprescindible un control judicial. "Nada, por tanto, más contrario a la esencia misma de la democracia que pretender que el origen electivo de los gobernantes les dispense de control o les legitime ante los ciudadanos frente a cualquier reclamación o exigencia de justificación que éstos puedan judicialmente pedirles"²⁷. Cuando se defiende la independencia judicial, debería quedar claro que no se está pidiendo un gobierno de jueces. Los jueces no pueden gobernar, ni deben administrar. Tampoco el papel que tienen en la creación del Derecho tiene el mismo alcance que la función propia del legislador. La independencia judicial es sólo una garantía necesaria para que los jueces puedan realizar su función propia, a saber, para asegurar el cumplimiento objetivo de las normas. Para García de Enterría nunca se da la primacía a los jueces, sino a la Constitución. El poder soberano es el poder constituyente y si el legislativo o el ejecutivo no están conformes con la interpretación hecha por los jueces pueden cambiar la norma o instar su modificación.

Como se ve la polémica ha terminado girando en torno a las relaciones entre el imperio de la ley y la democracia, sobre el tipo de democracia que se quiere, sobre la división de poderes, en definitiva, sobre cuestiones propiamente políticas. El imperio de la ley, que la Constitución consagra, exige la independencia judicial y el control jurisdiccional de los actos administrativos, porque de lo contrario no se conseguiría que todos estuvieran sometidos a la ley, incluidos los que la hacen y los que la ejecutan.

²⁵ *Ibidem*, p. 86.

²⁶ Sobre el papel de los partidos políticos en la corrupción véase Alejandro NIETO, *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 23-30.

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, pp. 123-124.

4. Conclusión

Los dos planteamientos que hemos expuesto no están tan enfrentados como podría deducirse de la viveza que llega a alcanzar la exposición de las respectivas posiciones. Incluso, es posible que esta famosa polémica esté basada en un malentendido. En el exhaustivo examen de la argumentación manejada, llevado a cabo por Mariano Bacigalupo, se plantea la posibilidad de que estemos ante un "diálogo de sordos", y expone sus dudas sobre si los participantes de este debate discuten realmente sobre lo mismo "y, en definitiva, sobre si las tesis expuestas son verdaderamente tan antagónicas como aparentan"²⁸. Para Luciano Parejo la discrecionalidad, entendida como capacidad de elección entre diversas alternativas, no hace sino crecer, como consecuencia de las nuevas necesidades del Estado de bienestar. Para Tomás Ramón Fernández la discrecionalidad, entendida como ausencia de control judicial, debe desaparecer y se estaría de hecho reduciendo. Pero parece que si la discrecionalidad queda así definida, no están hablando exactamente de lo mismo, porque ambas realidades podrían ser compatibles. Un poder legislativo agobiado por la urgencia y la complejidad de los nuevos problemas de seguridad, urbanísticos o del medio ambiente, debe ampliar la capacidad normativa de la Administración, pero, a la vez, nada impide que esas leyes habilitantes estén concebidas con la densidad normativa suficiente para hacer posible el control judicial que las Constituciones imponen²⁹. En realidad, ambos administrativistas están de acuerdo tanto en la existencia y justificación de la discrecionalidad administrativa como en la necesidad de su control judicial. En lo que difieren es en el alcance, en la intensidad, en la aplicación de esos conceptos. Sobre esta polémica se ha posicionado Manuel Atienza cuya teoría del Derecho como argumentación le acerca a la posición de Tomás-Ramón Fernández como más favorable al incremento del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa. Después de reconocer la alta calidad de los polemistas considera que sus disensiones son más de "énfasis que propiamente teóricas"³⁰. En realidad no hay ninguna discrepancia sobre la necesidad tanto de la discrecionalidad administrativa como de su control judicial, pero los presupuestos implícitos en sus exposiciones les llevan a enfrentarse sobre el alcance de ese control judicial, sobre la relación entre Administración y Jurisdicción, e incluso sobre la propia evolución del Derecho administrativo y la comprensión del Estado de Derecho. Se convierte así en una polémica de gran calado y que despierta interés más allá de la Dogmática administrativista. Para Atienza, el Estado de Derecho no puede dejar de ser un Estado de razones, donde prima el poder de la razón sobre la razón del poder. Esa racionalización exige la supresión de toda arbitrariedad y el control judicial de todos los actos administrativos, incluidos los discrecionales. En un Estado democrático de

²⁸ BACIGALUPO, Mariano, *La discrecionalidad administrativa. (Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, prólogo de Martín Bullinger, Madrid, Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997, p. 24.

²⁹ En España, por ejemplo, en el artículo 24.1: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

³⁰ ATIENZA, Manuel, "Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica", en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, 85 (1995), p. 13.

derecho "las decisiones de los órganos públicos no se justifican simplemente por razón de quienes las han dictado"³¹.

Nuestra propuesta se mueve entre dos planteamientos extremos. De un lado, el positivismo de tipo kelseniano-hartiano que considera que cualquier decisión administrativa es una creación de una norma particular que sólo necesita respetar los requisitos procedimentales establecidos para su elaboración pero que materialmente puede establecer lo que quiera, porque los límites "materiales" –como referencias a conceptos jurídicos indeterminados, a la justicia, igualdad, etc.- no limitan en nada a su creador. La norma o la decisión administrativa elaborada serían en todo caso válidas hasta que fueran recurridas. La otra opción límite es la sostenida por Dworkin que impone la tesis de la solución única, la cual, aplicada al ámbito administrativo, supone negar la existencia de la discrecionalidad, porque siempre existiría una única solución correcta, adecuada, explícita o implícita en el ordenamiento jurídico. Entre esos extremos, la defensa de la razonabilidad de las decisiones jurídicas, tanto de las leyes, como de las sentencias o de las decisiones administrativas, no sostiene que sólo exista una única solución correcta –aunque ese pueda ser un buen criterio para orientar la decisión a tomar- pero sí obliga a justificar la decisión adoptada, y no se conforma con una motivación "formal" sino que exige dar una contestación "razonable", o sea, obliga a argumentar coherentemente frente a cualquier sujeto racional.

Los jueces que aplican el principio de razonabilidad no niegan la existencia de decisiones discrecionales pero entienden que una vez adoptada la decisión discrecional (fijada la necesidad de construir el puente y el lugar por donde debe pasar, el presupuesto para su elaboración y la compañía que debe construirlo) sigue habiendo margen para examinar si esas decisiones son no sólo conformes con los requisitos fijados por la ley sino si son razonables, si se pueden proporcionar argumentos válidos para justificar la solución adoptada que admitiría cualquier sujeto racional. Y ello porque hay algunas decisiones que son formalmente correctas pero que resultan irracionales, caprichosas, en suma arbitrarias. Por citar algún ejemplo conocido, en el caso de la jurisprudencia británica *Lee v. Department of Education and Science* de 1967 se denuncia como no razonable la decisión del Ministro de Educación de fijar un plazo de sólo cuatro días para presentar alegaciones contra una ley de reforma de los planes de estudios³². Hay varias soluciones posibles, la discrecionalidad administrativa está justificada, pero incluso en el ámbito de esa actuación, la decisión finalmente elegida no puede ser arbitraria y es eso lo que justifica el control judicial de racionalidad y de razonabilidad. El control judicial de la discrecionalidad administrativa es un control *a posteriori* y, por difícil que resulte su conciliación en la práctica, tiene que ser compatible con una Administración eficaz porque nadie quiere "un Estado legal pero ineficaz, o una eficacia arbitraria"³³.

³¹ *Ibidem*, p. 16.

³² Véase Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, p. 72, nota 99.

³³ THURY CORNEJO, Valentín, "Control de la actividad administrativa: discrecionalidad técnica y motivación: apuntes a partir de la reciente jurisprudencia española", en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 3 (1999), p. 9

El examen de la discrecionalidad administrativa nos ha llevado a la permanente cuestión de cómo deben ser las relaciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En el fondo ideológico de esta polémica nos encontramos con una versión actualizada del debate multiseccular entre gobierno de leyes y gobierno de personas –más en concreto, de jueces-, pero no se puede admitir tal dilema. El único gobierno legítimo es el gobierno de las leyes, pero las leyes no se interpretan ni se aplican solas, así que no podemos prescindir de las personas, sino articular mecanismos para que todas ellas estén sometidas a las leyes. Como no queremos cerrar el debate sin mostrar al menos algunas preferencias, podemos decir que los cada vez más recurrentes casos de corrupción -que existen en todos los países y tiempos- son una buena prueba de que el problema no es tanto un "exceso" de activismo judicial, como de falta de control de la Administración. Es cierto que todos los poderes se pueden extralimitar, pero debemos ser precavidos, los poderes más peligrosos son los más poderosos, y es indudable que el poder judicial, precisamente porque su poder es menor, es el que representa una menor amenaza para la libertad³⁴.

34 Una buena muestra de su debilidad es la permanente falta de dotación presupuestaria adecuada en casi todos los países, y ello, porque "para los políticos la Administración de Justicia nunca se ha tenido como una operación rentable electoralmente" (NIETO, Alejandro, *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, Madrid, Trotta, 2010, p. 108). Pero, además, es que la falta de independencia de los jueces es provocada por el propio poder político que actúa así "para impedir que aquél le controle" (NIETO, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Madrid, Editorial Trotta, 2004, p. 239).

TERRITORIOS DE VENEZUELA: 1810

Luis Eduardo Zambrano Velasco

Profesor de Introducción a la Filosofía Política y de la Historia, y Profesor de Geopolítica en la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Historia del Estado Táchira, Venezuela. Miembro Correspondiente de la Academia de Historia del Estado Vargas, Venezuela. Miembro Correspondiente de la Academia de Historia del Estado Zulia, Venezuela. Email: Luisezambranov@hotmail.com

Recibido: 10-4-2012 • Aprobado: 30-4-2012

Revista Tachirensis de Derecho N° 23/2012

ISSN: 1316-6883

65-101

Resumen

El estudio de la territorialidad correspondiente a cada una de las Provincias integradas, en 1777, en La Capitanía General de Venezuela nos permitirá determinar cuál era para 1810, el territorio respectivo. La frase: "El territorio de Venezuela era el que correspondía a La Capitanía General de Venezuela para 1810" queda vacío de contenido si no se realiza este estudio olvidado, inexplicablemente, por los historiadores patrios.

El presente trabajo pretende contribuir a colmar ese vacío y se remonta a los viejos documentos que autorizaron y regularon el descubrimiento, la conquista, la colonización y el poblamiento de nuestra tierra. Este anhelo coincide y refleja, a la vez, el pensamiento de mis insuperables Maestros: Pablo Ojer, Hermann González Oropeza y José Alberto Zambrano Velasco, adquiriendo la pretensión de convertirse en sólido argumento para la defensa de nuestra integridad territorial frente a nuestros vecinos.

Palabras Claves

Capitulación. Cédula Real. Provincias Político Administrativas. Los Adelantados. Los Gobernadores. Los Capitanes Conquistadores. Los Términos Territoriales. El Consejo de Indias.

Abstract

The study of territoriality for each of the provinces built in 1777 in The Captaincy General of Venezuela will allow us to determine which was for 1810, the respective territory. The quote: "The territory of Venezuela was the one that belonged to the Captaincy General of Venezuela in 1810" is worthless if not done this study forgotten, inexplicably, by the patriotic historians.

This paper aims to help fill that void and goes back to the old documents that authorized and regulated the discovery, conquest, colonization and settlement of our land. This desire coincides with and reflects, in turn, thought of as insurmountable Masters: Pablo Ojer, Hermann González Oropeza and Jose Alberto Zambrano Velasco, acquiring the aim of becoming strong argument for the defense of our territorial integrity against our neighbors.

Keywords

Capitulation. Royal Charter. Political Administrative Regions. The Governors. Governors. The Captains Conquistadores. Territorial terms. The Council of the Indies.

SUMARIO: I. Introducción a la Historia Territorial de Venezuela. 1° Las Provincias Agrupadas en 1777 en La Capitanía General de Venezuela. 2° Cuestiones Previas. 3° La Cuestión de los principios ideológicos vigentes en la España del siglo XV. 4° Objetivos de la Conquista. 5° Instituciones Político-Administrativas. 6° Los documentos emanados de las Administraciones Territoriales. 7° Importancia de los Relatos de Viajes, Descubrimientos y Expediciones en el Nuevo Mundo. II). Gobernación de Margarita. 1° Creación. 2° Territorio. 3° Surgimiento de Cubagua como entidad rival. 4° Villa de Santiago y Ciudad de La Nueva Cádiz. 5° Revalidados los derechos de los Villalobos. Pérdida de los mismos. 6° Los Villalobos Recuperan la Gobernación de Margarita. III). Gobernación de Venezuela. 1° Antecedentes Históricos. 2° Creación de la Gobernación de Venezuela. 3° Disposiciones Regias en apoyo de la interpretación propuesta. 4° La cuestión de la fundación de la Ciudad de Nuestra Señora de las Nieves. 5° Los Monjes, territorio venezolano. 6° Fundación de Río de Hacha. IV). Gobernación de la Nueva Andalucía o Provincia de Cumaná. 1° Capitulación de Diego Fernández de Serpa. 2° Cambio en el ordenamiento territorial. 3° Fundación de Cumaná. 4° Cambios en los procedimientos para designar Gobernadores. 5° Las modificaciones territoriales competencia exclusiva del Soberano. V). Gobernación de El Dorado (Guayana y Trinidad). 1° Antecedentes. 2° Las expediciones de Berrío. 3° Berrío desató los términos territoriales de la Gobernación de El Dorado. 4° Razones político-estratégicas versus Razones Jurídicas. 5° La cuestión Planteada ante el Consejo de Indias. 6° Creación de la Gobernación de Guayana y Trinidad. 7° Las potencias europeas intentaron asentar en la América Española establecimiento coloniales. 8° La Paz de Munster o el reconocimiento a Holanda de posesiones ocupadas con anterioridad a la Paz. 9° Insólita interpretación Británica del Tratado de Westfalia. 10° El Tratado de Munster, norma en las relaciones territoriales entre España y Holanda, y la cuestión de nuestra Guayana Esequiba. VI). Gobernación de Mérida y La Grita, luego llamada Provincia de Maracaibo. 1° Conformación territorial de Venezuela y Nueva Granada. 2° San Cristóbal y Mérida, dependencias municipales de Santa Fé de Bogotá. 3° Mérida fundada en Territorio Venezolano. 4° Creación de la Gobernación de La Grita. 5° Gobernación de Mérida y La Grita. 6° Maracaibo fundado por la Gobernación de Venezuela, pertenecía a su Gobernación. 7° La defensa de la Barra en Manos del Gobernador de La Grita. 8° Residencia Obligada en Maracaibo, del Gobernador de la Provincia de Mérida y La Grita.

I INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA TERRITORIAL DE VENEZUELA

1 Generalidades

1. La historia de la formación y definición de las fronteras venezolanas se remonta al proceso constitutivo de las provincias gubernativas y a su integración en la Capitanía General de Venezuela, la cual reasume el ejercicio de la soberanía en 1810.
2. La Historia Territorial de Venezuela se inició con la creación de las entidades gubernativas españolas gracias a las cuales comenzó la integración del territorio, antes habitados por numerosos y diversos pueblos indígenas.
3. A los efectos del estudio tomaremos en consideración, únicamente, las entidades gubernativas o provincias políticas subsistentes a lo largo del periodo histórico. Prescindimos de aquellas con existencia sólo formal, en los documentos jurídicos de la época y de las que materializadas, gozaron de una corta existencia: las gobernaciones de Coquivacoa y la del Marañón.
4. Consecuentes con ese propósito hemos de referirnos a la:
 - A. Gobernación de Margarita (1525),
 - B. Gobernación de Venezuela (1528),
 - C. Gobernación de la Nueva Andalucía (1568) o Provincia de Cumaná,
 - D. Gobernación de El Dorado (1581); (Guayana y Trinidad) y la agregada comandancia de las Nuevas Poblaciones del Orinoco,
 - E. Gobernación de Mérida y la Grita (1623) luego llamada Provincia de Maracaibo.
 - F. La Comandancia de Barinas (1786)

2° Cuestiones previas

1. La cabal comprensión de los orígenes y evolución de las provincias integradas en 1777 en la Capitanía General de Venezuela, exige la previa referencia, si bien elemental, a varias cuestiones:
 - A. Requiere una referencia a las mentalidades europea y española para el momento del descubrimiento.
 - B. Exige la consideración del propósito y los objetivos del descubrimiento y de la conquista, colonización y poblamiento de las nuevas tierras.
 - C. Implica poseer una visión general de esos procesos.

- D. Incluye la referencia a las instituciones y procedimientos de mayor relevancia que hicieron posible la empresa y afianzaron la autoridad Real.
- E. Conlleva el análisis de la voluntad Real, preocupada e insistente en su empeño por lograr una administración eficiente y unificadora de los procesos de descubrimiento, colonización y poblamiento.

3° La cuestión de los principios ideológicos vigentes en la España del siglo XV

1. El decrecer en la actividad de las Cruzadas y el debilitamiento del poder feudal produjeron, en España, cambios trascendentales.
2. La Teoría del Derecho Divino de Los Reyes y el surgimiento de las monarquías absolutas, sustentaron la presencia Real en todos los ámbitos de la vida social.
3. El sistema económico descansaba en los postulados del Mercantilismo, perceptibles en la posesión de colonias, en la explotación de la riqueza y en el proteccionismo comercial, pero a pesar de los "progresos" del Capitalismo, la tierra era; todavía, el principal medio de riqueza y el signo más importante de potencia económica¹.
4. En el ámbito social se advierte la existencia de una sociedad estratificada, con una clase gobernante anclada en la fuerza del poder económico y territorial:
 - A. Los nobles propiamente dichos "se reducían a unos tres o cuatro docenas de linajes, no más, dividido cada uno en unas cuatro familias, en total unas trescientas a lo sumo"².
 - B. El Clero no constituía una clase social en sentido propio, pero "era mucho más que ningún otro grupo de la sociedad, un estamento o cuerpo dotado de un notorio sentido Corporativo", por encima de las grandes diferencias existentes entre las altas jerarquías y el clero llano³.
 - C. El Campesinado, si bien no se puede generalizar, ni tratar con un criterio uniforme pues existían muchas diferencias entre los agricultores de una u otra región⁴.
 - D. La unión de las dos coronas y de la mayor parte de la antigua Hispania creó un fuerte sentimiento de solidaridad y una enorme base territorial, presentes en el hombre común, habitante de las ciudades y pueblos.

¹ Véase: *Historia de España y América*. Dirigida por Vicens Vives. Tomo II. Editorial Vicens Vives. Barcelona. 1961. Pag., 418.

² *Ibidem. Ob. Cit.* Tomo II. Pag. 435.

³ *Ibidem. Ob. Cit.* Tomo II. Pag. 445.

⁴ *Ibidem. Ob. Cit.* Tomo II. Pag. 464.

1. En el ámbito cultural aquello que hasta entonces era patrimonio exclusivo del clero se orientó a su conservación y evolución, a su difusión y colocación; también, al servicio de todas las clases sociales.
2. Las fuerzas sociales modeladoras eran en España el Rey y el Papa, y el fundamento ideológico propuesto para las nuevas tierras se edificó a través de ellos. Todas las manifestaciones de la vida social estaban vinculadas a lo religioso: "Dios causa y fin de la existencia y ordenador de todos los ámbitos de la vida".

4° Objetivos de la conquista

1. La Corona Española fijó claros objetivos a la conquista española en América.
2. En lo político se impuso la expansión y extensión del Imperio.
3. En lo económico predominó la obtención de "riqueza fácil"; de nuevas tierras para su explotación y comercio, y el hallazgo de nuevas rutas para facilitar el comercio.
4. En lo espiritual y religioso, desde muy temprano se puso de manifiesto la conveniencia de un proceso orientado a la evangelización. En ese sentido escribió el Padre de las Casas: "en una casa de paja había... una campanilla para llamar a los indios a rezar en anocheciendo venidos de trabajar, y en las montañas antes de que a trabajar fuesen, y que fuese una persona con ellos para les decir el Ave María y el Padre Nuestro y el Creo y la Salve Regina"⁵.
5. El carácter empresarial se puso de manifiesto al concebirse y considerar las expediciones como empresas del Estado Español pues era necesaria la autorización Real: las tierras descubiertas eran propiedad del monarca. López de Gómara había divulgado la importancia del descubrimiento de Las Indias: "la mayor cosa después de la creación del mundo sacando la Encarnación y Muerte del que lo crió, es el descubrimiento de Indias"⁶.
En verdad la importancia del descubrimiento era enorme:
 - A. Los sabios confirmaron la existencia y el desarrollo de otros Estados y civilizaciones con avanzados grados de organización, a cuyo frente estaba un soberano; radicados en extensas y hermosas ciudades y poseedores de tradición política, ejércitos

⁵ Fray Bartolomé DE LAS CASAS. *Historia de las Indias*. Madrid. Imprenta de M. Gineste 1875-1876 y *Mustrario de Historiadores Coloniales de Venezuela*. Biblioteca Popular Venezolana. Selección y notas por Joaquín Gabaldón Márquez. Número 26. Ediciones del Ministerio de Educación Nacional. Caracas. Venezuela. 1948. Pgs., 16 y 17.

⁶ Francisco LÓPEZ DE GÓMARA. *Historiadores Primitivos de Indias*. Edición de Ribadeneyro. Madrid, 1858; e *Historia General de las Indias*. Tomo I. Pag., 25.

- y cultos religiosos institucionalizados; con una avanzada cultura y de asombrosos conocimientos matemáticos y astronómicos.
- B. Para los religiosos el hallazgo de otra humanidad distinta de la cristiana impulsaba con fuerza el ejercicio inmediato del imperativo Apostólico de la Sagrada Escritura. Desde Cristóbal Colón se conocía la preocupación por el ejercicio de la Fe y por su acrecentamiento: "La Santa Trinidad movió a Vuestras Altezas a esta empresa de las Indias y por su infinita bondad hizo a mi mensajero de ello al cual vine con el (...) movido como a los más príncipes de cristianos y que tanto se ejercitaban en la fe y acrecentamiento de ella"⁷.
 - C. Los cortesanos disfrutaban el sueño de construir y consolidar el mayor imperio hasta entonces conocido.
 - D. Los militares por su parte, extendían sin medida los campos de batalla teatros de sus glorias y hazañas en defensa de su Rey y medios para obtener ventajas y reconocimientos. Cortés y Pizarro, habían alcanzado riquezas y poder, y Jiménez de Quesada y otros serían autorizados para conquistar la inmensa zona, "pars ignota" extendida entre el Orinoco y el Amazonas.

5° Instituciones Político-Administrativas

1. La necesidad de ejercer dominio sobre las nuevas tierras y de conformar una organización político-territorial estructurada, originó la creación de formas de poder apropiadas: Corregidores, Adelantados, Gobernadores y Virreyes. Al mismo tiempo se instrumentaron mecanismos y documentos oficiales para la obtención de tierras y a través de la unificación, se buscó afianzar la autoridad Real. Desde los primeros momentos del descubrimiento se manifestó la presencia del Estado Español mediante "Las Capitulaciones", concedidas a los jefes de las expediciones, otorgándoles el total dominio de las tierras descubiertas. Una característica fundamental de la colonización española, en particular durante la primera etapa, fué el dualismo de la iniciativa privada y de la acción política estatal⁸.
2. El Virreinato representaba la autoridad, la máxima autoridad dentro de la administración político-administrativa territorial. El Virrey era designado por el Rey y dependía del Consejo Superior de las Indias. En 1534 se creó el Virreinato de la Nueva España, en 1542 el Virreinato del Perú y en 1717 el Virreinato de la Nueva Granada⁹ con jurisdicción sobre las Provincias de Caracas, Margarita y Guyana. La Provincia de Caracas fue declarada luego, independiente

⁷ Cristóbal COLÓN. "Tercer Viaje. Carta del Almirante a los Reyes Católicos". Año de 1498, en *Muestrario. Ob. Cit.* Pgs., 16 y 17.

⁸ Véase *El Legado de España a América*. Ediciones Pegaso. Pgs., 369-373.

⁹ Real Cédula de Felipe V de 27 de Mayo de 1717.

- de la Nueva Granada y en ella se podían realizar nombramientos sin la autorización de la Real Audiencia de Santo Domingo.
3. La Real Audiencia, institución trasplantada desde España adquirió en América perfiles propios y tuvo funciones de administración de justicia y también funciones de gobierno. Inicialmente la Nueva Granada dependió de la Audiencia de Santo Domingo.
 4. El Real Patronato. El absolutismo de los Reyes Católicos les permitió gozar de independencia eclesiástica, facilitando la designación de las sedes episcopales y de los clérigos y en virtud de este derecho no era posible erigir iglesias, monasterios y lugares Píos sin la autorización del Rey. "...A Fernando el Católico pertenece y a él solo, otro título misional... de mayor eficacia en orden a la cristianización de América... porque a él en justicia ha de atribuirse la organización estable, perenne de las misiones, su sustento material y moral... es el Regio Patronato Indiano". La legislación indiana se orientó a la conversión y civilización de los indígenas¹⁰.
 5. El Cabildo, otra de las instituciones trasplantadas a la América cuya naturaleza y carácter han sido objeto de interesantes estudios¹¹. Se integraba por el Alcalde, el Procurador y los Regidores. Sus atribuciones eran:
 - Elegir los Alcaldes anualmente.
 - Administrar justicia en primera instancia.
 - Administrar los ejidos.
 - Mantener el orden público.
 - Garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes.
 - Otorgar licencias para establecer negocios.
 - Recaudar las rentas y administrar los bienes de las ciudades.
 - Atender el abastecimiento local.
 - Fijar precios a los víveres y cuidar su calidad e inspeccionar pesas y medidas.
 - Atender el aseo y ejercer el gobierno político de la ciudad cuando estuviere vacante el cargo de Gobernador o Capitán General. En un comienzo las capitulaciones autorizaban al fundador de la ciudad a conceder y repartir tierras, pero al surgir los cabildos y al investir al Capitán conquistador con el cargo de Gobernador el reparto se confió, indistintamente, al cabildo o al Gobernador.

¹⁰ Véase: *El Legado de España ... Ob. Cit.* Pag., 353.

¹¹ Véase: ZAMBRANO VELASCO, Luis Eduardo. "Los Cabildos: Célula fundamental de la Sociedad Colonial y Núcleo del Proceso Independentista en América". En *Revista Tachirense de Derecho* N° 21. Universidad Católica del Tachira, San Cristóbal. Venezuela (Enero-Diciembre 2010) Pgs., 187-215.

6° Los documentos emanados de las administraciones territoriales

1. Las nuevas tierras, como toda organización social, requerían un ordenamiento jurídico regulador de sus varios ámbitos.
2. Las disposiciones normativas se dictaban desde la Metrópoli pero, también las instituciones coloniales establecieron sus reglas a través de una gama de disposiciones.
3. Los monarcas españoles pensaron en anexar los territorios descubiertos a las leyes de Castilla, pero las exigencias de la realidad y de un mundo nuevo y diferente, justificaron la variedad de las fuentes y su diversa procedencia.

Los órganos básicos de la administración colonial tenían delimitadas sus funciones con precisión y dentro de sus respectivas competencias produjeron abundantes normas.

4. Las Reales Cédulas y las Provisiones recibieron distintos nombres según su contenido:
 - A. ORDENANZAS: si regulaban en su totalidad, una institución o un determinado proceso (descubrimiento, poblamiento).
 - B. INSTRUCCIONES: si regulaban lo referente al desempeño de la administración de justicia.
 - C. CARTAS MISIVAS: Eran respuestas a una consulta hecha desde Las Indias.
 - D. ACTAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES: incluidos en los diversos expedientes.
 - E. AUTOS Y DECISIONES GENERALES DEL CONSEJO DE INDIAS: ordinariamente en el ejercicio e la Suprema Autoridad Judicial; con valor de regla general para el futuro.
 1. Un Derecho "típicamente Indiano", junto a la legislación proveniente de la Metrópoli se abrió paso, emanado de las autoridades coloniales en ejercicio de sus competencias legislativas consagradas y reconocidas por el Estado Español. Los Virreyes y las Audiencias dictaron disposiciones distinguidas con los mismos nombres de los mandatos Reales y en ocasiones usaron el nombre del Rey e incluso el Sello Real.
 2. A los Gobernadores, Cabildos y aún a los descubridores y conquistadores se los permitió ejercer facultades legislativas en el ámbito municipal.
 3. La Capitulación: documento en el cual se fijaban las relaciones entre el Rey y el conquistador. Era la base jurídica de la jurisdicción civil y criminal conferida al Capitán Conquistador y representaba la forma legal de propiedad del Estado Español sobre los territorios descubiertos.

7° **Importancia de los relatos de viajes, descubrimientos y expediciones en el nuevo mundo**

1. La Corona Española ordenó escribir la Historia de las Indias y manifestó, mediante Real Cédula, su interés para que: "la memoria de los hechos y cosas acaecidas en estas partes se escriban y que en el nuestro Consejo de Indias haya la noticia que debe haber de ellas y de las otras cosas de esas partes que son dignas de saberse"¹².
2. En el estudio preliminar a la publicación de un volumen sobre Antonio de Berrío¹³ se plantea que interesante cuestión: ¿qué interés puede tener una recopilación documental escrita sin estilo, al ras de los hechos y el calor de las pasiones? En la búsqueda de El Dorado se habían organizado frustradas expediciones cuya importancia puede advertirse según los datos presentes en el siguiente cuadro¹⁴.

Por ignotas Regiones se creyó localizar la ubicación de otro imperio americano, más ricos que los ya descubiertos, el cual se había denominado EL DORADO. En los intentos para su ubicación se entrecruzaron las andanzas de españoles, de alemanes en virtud de la capitulación otorgada a los Welsers por Carlos V y también de los ingleses, quienes luego de la ascensión al Trono de Isabel I incursionaron; abiertamente, en los dominios españoles de América. Walter Raleigh, entre ellos, había recibido patente para "hacer daño y debilitar las posesiones del Rey de España". En la relación de sus viajes se hizo eco de los relatos sobre EL DORADO: "El Imperio de Guayana –escribió– exactamente al Este del Perú hacía el mar, bajo la línea equinoccial, encierra mucho más oro que las más rica provincia del Perú, y aún se asegura que contiene tantas o mayores ciudades mucho más florecientes que las del Perú"¹⁵.

Según Raleigh "los millones de riquezas que anualmente traen los españoles del Perú (...) sirven para que el Rey de España mortifique a los otros príncipes de Europa"¹⁶.

12 Real Cédula para que se escriba la Historia de las Indias. Fechada en San Lorenzo a 16 de agosto de 1572 años, en el volumen *Muestrario... Ob. Cit.* Pgs., 11 y 12.

13 Véase: "Antonio de Berrío. La obsesión por El Dorado" Estudio Preliminar y Selección Documental de José Rafael Lovera. Petróleos de Venezuela. S.A. Caracas 1991.

14 Véase: BUCHOLZ, Juanita. "Antonio de Berrío. Los Años de Expedición". Ilustraciones de Susana Martínez. Gobernación del Estado Bolívar. Primera edición. Septiembre de 1993. Litografía Cachamay slr.

15 Sir Walter RALEIGH. "Discovery of The Large Rich ends Betifull Empire of Guyana". 1596 *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 85.

16 *Muestrario... Ob. Cit.*, Pag., 86.

| LOS QUE BUSCABAN EL DORADO | | | | | | | | | |
|---|--------|--|------------------------------|---------------------------------------|---|--|--|---------------------------------------|--|
| LIDER | AÑOS | EXPERIENCIA | PARTICIPARON | PUNTO DE PARTIDA | PUNTO DE LLEGADA | RESULTADOS | FIN DEL LIDER | PROBLEMAS PRINCIPALES | |
| Diego de Ordaz | 1530-2 | México | 200 soldados | España Paria | El Orinoco hasta el Meta y Los Raudales de Atures | Conocimiento Geográfico Pérdida de hombres | Murió en alta mar vía a España | Hambre Liderazgo | |
| Alonso de Herrera | 1534-5 | México Expedición de Ordaz | ? | Paria | Subió unos 100 Km. del río Meta | Fracaso total | Murió flechado cerca del Meta | Hambre Indio | |
| Antonio Sedeño | 1538 | El Caribe Trinidad | ? | Depresión de Unare (Neverí) | Tiznados, Guárico | Fracaso total | Murió de una enfermedad | Enfermedades Caudillismo | |
| Jerónimo de Ortal | 1538 | Expedición de Ordaz | ? | Depresión de Unare (Neverí) | Sitio donde A. Herrera murió | Fracaso total | Se casó con una viuda rica | Hambre Liderazgo | |
| Hernán Pérez de Quesada | 1541-2 | Conquista del Nuevo Reino de Granada | 260 soldados | Bogotá | Río Putumayo y Pasto | Conocimiento Geográfico | Más tarde un rayo lo mató | Hambre Enfermedades Indios | |
| Felipe von Hutten | 1541-6 | Ninguna | ? | Coro | Entre el Guaviare y Putumayo | Conocimiento Geográfico | Degollado por Juan de Carrajal | Hambre Enfermedades Caudillismo | |
| Francisco de Orellana | 1545 | Perú la 1ra. Expedición que bajó el Amazonas | Soldados y parejas | España | Subieron unos días por el Amazonas | Fracaso y muchos muertos | Murió allí flechado | Indios | |
| Francisco Humanes de Ayala (El clérigo Ayala) | 1555? | Perú | Grupo pequeño | Margarita | La Guayana | Conocimiento Geográfico Trajeron oro | Los indios los mataron | ? | |
| Diego Fernández de Serpa | 1560 | La entrada de 1555 | 14 soldados | Margarita | La Guayana | Murieron todos | | Avaricia Indios | |
| Diego Fernández de Serpa | 1570 | Expedición de Ordaz Berquisimelo Quito | 200? | España Depresión de Unare (Neverí) | Cerca del Neverí en la Quebrada de Hocés (hoy José) | Fracaso total Muchos muertos | Emboscados, él y la mayoría de su tropa murieron | Indios | |
| Juan Troche Ponce de León | 1570 | Puerto Rico | Soldados, parejas y niños | España | Trinidad | Muchos muertos Otros capturados por los Caribes | ? | Hambre Caribes Enfermedades | |
| Gonzalo Jiménez de Quesada | 1570-3 | Conquista del Nuevo Reino de Granada | 300 soldados | Bogotá | Al sur del Guaviare | Fracaso total volvieron unos 30 | Murió viejo | Hambre Indios Enfermedades | |
| Pedro Maraver de Silva | 1576 | Perú | 180 soldados, Parejas, niños | España | Cerca del río Coretín (Guayana Fr.) | Unos 25 se salvaron y llegaron en botes a Sto. Domingo | Los indios lo mataron o murió de hambre | Hambre. Indios Liderazgo | |

FUENTE DE DATOS: Ojer, Pablo. La formación del Oriente Venezolano.

1. La versión inglesa de la conquista de Venezuela se orientaba a apoderarse de la Guayana, de nuestra Guayana.
Los relatos de las expediciones españoles resultan; pues, imprescindibles para reconstruir esos recorridos y también la de los ingleses como Raleigh, Keynes, Sparer, Preston y otros quienes habían hecho presencia en los territorios de España.
Los relatos se constituyeron en ricas fuentes para conocer y entender los sucesos de la época y dan fe de la temprana ocupación española de la isla de Trinidad y son demostración indudable de la ocupación primera y exclusiva de nuestra Guayana por la Corona Española de la cual Venezuela es heredera.
2. Jiménez de Quesada no pudo realizar su proyecto pues murió, pero las expediciones de Antonio de Berrio y sus documentos proporcionan a Venezuela las bases para la defensa y fundamentación de sus derechos sobre la Guayana.
3. Berrio en sus andanzas, en lo referente a las regiones orinoquenses, había excedido ampliamente, el límite de cuatrocientos leguas cuadradas pactadas con la Audiencia del Nuevo Reino, objeto de la capitulación de Jiménez de Quesada, y al sobrepasar esos límites consagraba, en la práctica, la posesión por la Corona de Castilla sobre nuestra Guayana. El exceso – se aceptaba para premiar los trabajos y proporcionar más tierras: "por un solo Dios me perdone Vuestra Merced el haber excedido de la orden que tuve, que puro deseo de acertar y (para) que Vuestra Merced tenga el premio (que) tanto trabajo me hizo hacerlo"¹⁷.

II GOBERNACIÓN DE MARGARITA

1° Creación

La provincia tuvo su origen en la Capitulación de Marcelo de Villalobos¹⁸.

2° Territorio

El territorio estaba circunscrito, originalmente a la Isla de Margarita.

En 1498, con el tercer viaje de Colón ocurrió el primer contacto de los españoles con el territorio de lo que sería Venezuela y a dos años del descubrimiento,

¹⁷ Descripción detallada del descubrimiento de EL DORADO y Guayana por Domingo de Vera Ibargoyen, maestra de campo en nombre del Gobernador Antonio de Berrio. El Dorado 14 de Mayo de 1593 para Antonio de Berrio, Gobernador de la Isla de Trinidad. Archivo General de Indias. Sevilla. Legajo 26. R. 34. Índice Postal Carrete 98 y "Antonio de Berrio..." *Ob. Cit* Documento N° 2 Pag., 145.

¹⁸ Capitulación de Marcelo de Villalobos. Madrid, 18 de marzo de 1525.

en 1500, Alonso de Ojeda creó un primer establecimiento en la isla de Cubagua, con el nombre de Nueva Cádiz.

En su tercer viaje Colón descubrió la isla Trinidad, las Bocas del Orinoco y las costas del Golfo de Paria¹⁹.

3° Surgimiento de Cubagua como entidad rival

En la Isla de Cubagua, ya lo había manifestado Cristóbal Colón "los indígenas se dedican a la pesca de perlas"²⁰. Procuré – escribió – de haber de aquellas perlas y envié los barcos a tierra.

Las noticias prosiguen, con relación a la Isla de Cubagua con Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdés: "la Isla de Cubagua como tengo dicho es pequeña i puede hacer tres leguas pero mas o menos "y" a la redonda de Cubagua y por delante de ella se crían las perlas en las pescados así llamados que las producen"²¹.

Pedro Martír de Anglería se asombraría del tamaño de las perlas: "muchas de las perlas son como avellanas y semejantes a las orientales"²² y Juan de Castellanos les dedicaría unos versos:

"pues en las partes donde son saladas
y aún suelen ser las perlas principales
muchas veces las hayan muy pegadas
A peñascos, roqueros y ciriales;
y son como instrumentos arrancados
de los busos indios naturales,
y por esta razón quien más alcanza
Afirma que no pudo ser mudanza"²³.

4° Villa de Santiago y ciudad de la Nueva Cádiz

En la isla de Cubagua surgió una entidad política rival con la Isla de Margarita. No se fundamentaba en capitulación alguna y obedeció a un progresivo proceso de poblamiento por la abundante explotación de las perlas.

Cuando Villalobos capituló la creación de la Gobernación de Margarita ya existía en Cubagua la "Ranchería de las Perlas", dependiente de las autoridades de Santo Domingo, pueblo con un cierto tipo de concejo al cual, en 1527 se le

19 Véase: TERREDO, J. *Historia de España*. Editorial Ramón Sopena. Barcelona 1998. Pag. 204.

20 Cristóbal COLÓN. "(El Tercer Viaje). Carta del Almirante a los Reyes Católico". Año de 1498; en *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 25.

"General y Natural Historia de Indias Islas y Tierra Firme del Mar Oceano", publicado por la Real Academia de la Historia de Madrid en 1851. Véase: *Muestrario... Ob. Cit.* Pgs., 39 y Sgs.

21 Gonzalo FERNÁNDEZ DE OVIEDO Y VALDEZ. Véase: *Muestrario... Ob. Cit.* Pgs., 39 y sgs.

22 Pedro Martín DE ANGLERÍA. "Décadas del Nuevo Mundo", en *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 69.

23 Juan de CASTELLANOS. "Elegías de Varones Ilustres de Indias", en *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 107; Elegías de Varones Ilustres de Indias. Madrid. 1857.

otorgó el título de Villa de Santiago. Al año siguiente (1528) Carlos IV le confirmó el título de Ciudad de la Nueva Cádiz.

5° Revalidados los derechos de los Villalobos. Pérdida de los mismos

1. Al morir Marcelo de Villalobos la Gobernación de Margarita recayó en su hija Doña Aldonza en razón de la sucesión pactada en la capitulación original.
La Gobernación de Margarita y la ciudad de la Nueva Cádiz evolucionaron simultáneamente como entidades rivales.
2. El impacto de la explotación de los ostrales y el surgimiento y desarrollo de Cubagua, propiciaron querellas contra la Gobernación de Margarita. Se acusó a los Villalobos de no haber poblado Margarita, obligación contraída en la capitulación original.
3. Margarita se incorporó a la jurisdicción de Nueva Cádiz.
Los Villalobos fueron privados de la Gobernación de Margarita y la isla fue incorporada a la jurisdicción de Nueva Cádiz. Este cambio de jurisdicción se produjo en virtud de Real Cédula²⁴.
El cura de Cubagua fue designado protector de los indios de Margarita; el alcalde obtuvo las facultades para ejercer la justicia en primera instancia y se le confirió, también, el reparto de solares en Margarita, competencia entonces de los respectivos ayuntamientos.
4. Ampliación de la jurisdicción de la Nueva Cádiz:
Por una parte se extendió su jurisdicción sobre Margarita y por otra se extendió su ámbito territorial en Tierra Firme por la incorporación jurídica en 1552 de la fortaleza de Cumaná.

6° Los Villalobos recuperan la Gobernación de Margarita

1. Proceso Judicial

El Fiscal del Consejo de Indias y el Procurador de lo Villalobos se enfrentaron. El primero alegó el incumplimiento de la capitulación original y pidió la devolución de la Gobernación al Real Patrimonio en virtud de lo cual el Gobierno Real podría nombrar Gobernador a su libre elección.

El Consejo de Indias devolvió el gobierno de Margarita a Doña Aldonza²⁵.

2. Territorialidad sólo insular

Cubagua y la isla de Coche pasaron a la jurisdicción de Margarita. Pero la primera desapareció por el agotamiento de los ostrales perlíferos y por el maremoto de 1541.

²⁴ Real Cédula de 13 de Noviembre de 1534.

²⁵ Fallo del Consejo de Indias, fechada en Toledo el 17 de Marzo de 1539, ratificado el 1 de Febrero de 1541 en Madrid.

La Gobernación de Margarita pretendió extender su ámbito en tierra firme, objetivo no alcanzado por la interposición de la Gobernación de Cumaná o de la Nueva Andalucía.

3. Las tierras de labor escasearon y por ello los margariteños recibieron la autorización para establecerse en la "Península de Cumaná", pero en dependencia de sus propias autoridades. La territorialidad, según expresa declaración del Soberano no fue afectado por estas concesiones.

Margarita era una entidad con evidente y claro destino marítimo, y cuando, a fines del siglo XVI quiso extenderse a Trinidad y Guayana, no lo consiguió.

III GOBERNACIÓN DE VENEZUELA

1º Antecedentes históricos

1. Generalidades

Esta Gobernación se convertiría con el correr de los años en el núcleo formativo de la nacionalidad venezolana.

El estudio detenido de los antecedentes presenta un interés especial capaz de aclarar los futuros problemas limítrofes con la República de Colombia. Ninguno de esos antecedentes ofrece solución de continuidad con la Gobernación de Venezuela en sentido propio.

2. Gobernación de Coquivacoa

La Gobernación de Chichivacoa, otorgada en 1506 a Alonso de Ojeda, constituye el antecedente más lejano. Se extendía desde el Farallón (cabo Codera) hasta la propia Coquivacoa, centro de la primitiva entidad política. Coquivacoa y Paria se concebían como islas pero ambas eran penínsulas y la primera se denominó posteriormente Guajira, el Cabo de Chichivacoa es "un vestigio transformado" de la toponimia regional.

3. El Golfo centro de una realidad política

A partir de 1501 los Guajiros quedaron incorporados a una entidad política con base en el actual Territorio Venezolano: El Golfo se presentó así como el centro de esa realidad y esto conforma una constante histórica.

4. Las Casas, Caballero y Fernández de Enciso

- A. Prescindimos a los efectos del presente estudio del territorio otorgado a la "civilización" dirigida por Las Casas en 1520, extendida desde Cariaco hasta Coquivacoa, ambas inclusive.

- B. La Gobernación concedida a Diego Caballero en 1525 se extendía en espacio propiamente marítimo entre el Cabo de San Román y el Cabo de la Vela.
- C. La Provincia del Aljófara y Cabo de la Vela, otorgada en 1526 a Martín Fernández de Enciso.
El Golfo, es preciso destacarlo una vez más, continuó como centro de esas dos últimas entidades políticas, sólo existentes en el papel.
- D. Gobernación de Santa Marta – surgió como consecuencia de la capitulación de Rodrigo de Bastidas en 1525 y tuvo como centro la ciudad del mismo nombre.
Se le asignó un territorio de diez lenguas a la redonda, a lado y lado.
Resulta evidente que esta Gobernación no podía abarcar la Guajira. De otro modo no se habría otorgado pues ella ya estaba atribuida a otras entidades.
Caballero y Fernández de Enciso trataron de encontrar al paso entre el Atlántico y el Mar del Sur (Pacífico), descubierto en 1513 por Vasco Núñez de Balboa.
Magallanes en 1520 lo encontró en el extremo Sur del Continente.
- E. El Golfo de Venezuela "inmenso portón" de entrada al corazón del continente.
En el pensamiento de los hombres del Caribe (Santo Domingo, Puerto Rico y Cuba) El Golfo, prolongado tierra adentro por el lago de Maracaibo, se ofrecía como un inmenso portón de entrada al corazón del Continente.
De acuerdo con ese pensamiento, quien lograra obtener una Gobernación cuyo núcleo fuera ese supuesto paso hacia el mar del Sur creería dominar un punto estratégico de extraordinaria importancia.
El descubrimiento del Perú (1524 - 1528) por Francisco Pizarro potenció el valor del Golfo y del Lago. Ambos se presentaban como las entradas a los emporios de metales preciosos de los Andes Peruanos, sobre todo después de la caída de los Tesoros de Atahualpa en manos de Pizarro.

2° Creación de la Gobernación de Venezuela

- 1. La Gobernación de Venezuela se creó bajo el influjo de las ideas y concepciones antes expuestas mediante la capitulación de los Welsers o Belzares²⁶.
El interior de Venezuela permanecía; para el momento "incognito", pero en cambio el litoral había sido minuciosamente reconocido por

²⁶ Capitulaciones Firmadas en Madrid el 27 de Marzo de 1528.

los numerosos viajes de descubrimiento procedente de España y por los frecuentes viajes de los llamados "Rescatadores" de las Antillas Españolas presentes en nuestras costas donde había un comercio abusivo de trueque con los indios y se aprehendía a muchos de ellos vendiéndoles como esclavos en Santo Domingo y Puerto Rico. En 1515 las Costas Venezolanas se habían incorporado al Comercio de las Antillas.

2. La comparación de la conocida como "Carta de las Antillas", elaborada hacia 1526, con el mapa de Diego Ribeiro, elaborado en 1529, permite apreciar informaciones anteriores a la presencia de los españoles en el Caribe. Allí figuran con sus nombres tal y como han llegado hasta nuestros días, accidentes geográficos como el Cabo de San Román y el Cabo de la Vela en la Guajira y se mencionan pequeñas islas e islotes como los Monjes, Islas Aves, los Rokes e incluso "Higueroto" o actual Higuerote.
3. La Capitulación se redactó con pleno conocimiento del literal correspondiente a la Gobernación de Venezuela. En el Capitulo I se indican los límites del territorio concedido: "... podrías descubrir e conquistar e poblar las dichas tierras e provincias que hay en la dicha costa que comienza desde el Cabo de la Vela, o del fin de los límites y términos de la dicha Gobernación de Santa Marta, hasta Maracapana, este, oeste, norte, sur, de la una mar a la otra, con todas las islas que están en la dicha costa, exceptuadas las que están enumeradas y tiene a su cargo el factor Juan de Ampies".
4. El análisis detenido del texto pone de manifiesto importantes elementos, decisivos para la determinación de la territorialidad Venezolana:
 - A. La total claridad de los datos geográficos. Para 1528 el término la Vela sólo se aplicaba al Cabo de ese nombre en la Guajira.
 - B. La Vela de Caro no aparece en ningún texto de siglo XVI ni tampoco en ningún mapa de esa centuria.
 - C. La expresión "Cabo de la Vela" presente en la capitulación sólo puede referirse al de la Guajira conocido desde el viaje de descubrimiento de Alonso de Ojeda en 1500.
 - D. Maracapana, el otro extremo del territorio no presenta dificultades de ubicación: era muy conocido y se corresponde con la actual zona de Puerto la Cruz.
 - E. El detenido estudio del documento permite señalar –y se trata de esas tierras- a las tierras de la Provincia del Cabo de la Vela y por igual se incluye en la Gobernación la Provincia del Golfo de Venezuela y la del Cabo San Román, entendido el término provincia como unidad geográfica o comarca.
 - F. La entidad política, hablando con propiedad, comenzaba no en el accidente geográfico Cabo de la Vela sino el Oeste de él.

Ya Francisco López de Gómara incluía en las costas de Venezuela "todo lo que hay desde el Cabo de la Vela hasta el Golfo de Paría²⁷, y Antonio de Herrera más concretamente escribió: "pasó Alonso de Ojeda la costa abajo saltando muchas veces en tierra hasta que llegaron a un puerto a donde vieron un pueblo sobre el agua, fundado como Venezuela"²⁸. Por su parte Oviedo y Baños afirma que la Provincia de Venezuela tomó después el nombre de su Metrópoli: "entre las Provincias que componen el dilatado imperio de la América tiene lugar, por una de las mejores la que desde los principios de su descubrimiento se llamó Venezuela, aunque después tomado el nombre de su Metrópoli, es comúnmente llamado Provincia de Caracas"²⁹.

3° Disposiciones regias: apoyan la interpretación propuesta

1. En 1540, por Real Cédula se ordenó al Gobernador de Venezuela construir dos fortalezas: una en el Puerto de la ciudad de Coro y otra en el Cabo de la Vela con la finalidad, esta última de defender las pesquerías de Perlas situadas en la Costa Occidental de la Guajira, es decir al Oeste del Cabo de la Vela, en territorio de la Gobernación.
2. El incumplimiento de esa obligación de construir una fortaleza en la Costa Occidental de la Guajira, es decir al Oeste del Cabo de la Vela; en territorio de la Gobernación de Venezuela, motivó el procesamiento de los Welsers. La obligación se había contraído en la Capitulación de 1528.
3. El juicio por incumplimiento no habría procedido si la Costa Occidental de la Guajira quedaba fuera de la Gobernación de Venezuela.

4° La cuestión de la fundación de la ciudad de Nuestra Señora de Las Nieves

1. La fundación de la ciudad de Nuestra Señora de las Nieves sólo se entiende dentro de las ideas propuestas. La ciudad no subsistió en razón del largo trayecto y la separación de Maracaibo y Coro.
2. La fundación hecha por Federman es diferente a la de otra futura ciudad en el mismo sitio y con el nombre de Rio de Hacha.

5° Los Monjes territorio venezolano

1. En la Capitulación de los Welsers, 1528, se hace referencia a las islas atribuidas a la Gobernación de Venezuela "Todas las islas que estan en dicha costa, ecebadas las que están encomendadas y tienen

²⁷ Francisco LÓPEZ DE GÓMARA, *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 74.

²⁸ Antonio de HERRERA. "Historia General de los Hechos de los Castellanos en las Islas y Tierra Firme del Mar Océano", en *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 91.

²⁹ José OVIEDO Y BAÑOS. "Historia de la Conquista y Población de Venezuela", en *Muestrario... Ob. Cit.* Pag., 165.

a su cargo el factor Juan de Ampiés³⁰. La lectura de la Capitulación muestra la pertenencia de los Monjes a la Gobernación de Venezuela, desde sus más remotos orígenes como entidad política; así como son venezolanas las Aves, los Roques, la Orchila e Higuerote nombres que ya figuran en el mapa de Ribeiro.

2. La referencia a "todas las islas" y su atribución a la Gobernación de Venezuela reviste una significación especial, pues al ser improductivas, secas y despobladas el soberano pudo haberlas ignorado y señalar sólo el territorio continental.
3. La mención expresa de las islas, perseguía conferir a una Gobernación ya marítima un antemural al mar Caribe, donde ya en 1500 Ojeda había avistado un pirata inglés y el mismo año de la capitulación con los Welsers los piratas franceses atacaron la nueva Cádiz de Cubagua.
4. La expresión "de la una mar a la otra" reafirma el carácter marítimo de la Gobernación. La entidad política se concibe así, en función del dominio del imaginario paso del Mar Caribe al Mar del Sur (Pacífico).

6° Fundación de Río de Hacha

1. La ciudad de Nuestra Señora de las Nieves, fundada en 1536 por Federman, junto al Río de la Hacha no guarda relación con la posterior ciudad de Río de Hacha, fundada por los pescadores de Cubagua quienes al descubrir los placeres perlíferos en la costa occidental de la Guajira, emprendieron su explotación. En un comienzo establecieron Rancherías, sin emplazamiento fijo, movidas en función de los ostrales.
2. La Ranchería del Cabo de la Vela no era villa, ni concejo ni ayuntamiento. Sus habitantes eran vecinos de Nueva Cádiz de Cubagua con la cual no habían roto sus vínculos políticos y no podían hacerlo mientras la Ranchería no se transformara en ciudad o mientras sus vecinos no se incorporaran a otra Gobernación.
3. El territorio donde estaba situada la ciudad, pertenecía a Venezuela. La Real Cédula de 1538 autorizando el pase y la explotación de perlas en la Guajira Occidental no implicó ninguna modificación en el ordenamiento territorial; por el contrario, se fijó de modo expreso, una condición: "en tanto que las personas que así fuesen a dicha pesquería obedezcan al Gobernador e estén donde hubiesen de pasar".
A la vez se ordenó a los Oficiales Reales de Venezuela pasar a esa pesquería de perlas a cobrar los quintos reales.

30 Véase: Cedulaario de las Provincias de Venezuela. 1500-1550. Serie Los Siglos Provinciales. Compilación y estudio preliminar por Enrique Otte. Caracas 1984. Págs., 245, 253, 261, 273.

4. El crecimiento de la Ranchería motivó su transformación en una verdadera ciudad, la ciudad de Nuestra Señora de los Remedios del Cabo de la Vela a la cual se le fijaron términos municipales.
5. La ciudad de Nuestra Señora de los Remedios del Cabo de la Vela se trasladó al Río de la Hacha y se conoció como ciudad de Río de La Hacha.
6. Cuando en 1547 se realizó el traslado de la población del Cabo de la Vela al Río de Hacha, los habitantes mediante una petición al respecto, lograron que se les concédiese el título de ciudad de Nuestra Señora de los Remedios, con las mismas mercedes y prerrogativas que tenían en el Cabo de la Vela. El Príncipe accedió pero impuso una excepción: "excepto la previsión que se le dio (a Nuestra Señora de los Remedios del Cabo de la Vela) de ciertos términos porque en esto se ha mandado dar la orden que conviene"³¹.
7. El señalamiento del terreno propio de el Río de Hacha se produjo un mes más tarde³²: "...y damos y señalamos a la dicha ciudad de Nuestra Señora de los Remedios del Río de Hacha, ocho leguas de término por cada parte de costa como de la otra, como la tierra adentro".

El mencionado instrumento jurídico si modificó el ordenamiento territorial pues dio origen a una ciudad, la del Río de Hacha que ni era de la Gobernación de Venezuela, ni de Santa Marta, Provincias que hasta ese momento habían sido limítrofes a todo lo largo de la línea divisoria.

8. Entre las dos Gobernaciones surgió una entidad política que no es Gobernación sino ciudad autónoma de sus vecinas Gobernaciones pero dependiente de la Audiencia de Santo Domingo.
9. Se modificó pues el ordenamiento territorial, pero a la nueva ciudad se la señalaron términos muy precisos: ocho leguas de costa por el Este y otras ocho por el Oeste e igual número tierra adentro los límites pueden hay trazarse con facilidad en un mapa moderno. La legua Española era de 5 Kms y medio. El territorio concedido a Río de Hacha se Extendía pues, unos 44 Kms por la Guajira Occidental.

³¹ Real Cedula fechada en Monzón el 14 de Septiembre de 1547.

³² Real Cedula fechada en Monzón el 19 de Octubre de 1547.

IV

GOBERNACIÓN DE LA NUEVA ANDALUCIA O PROVINCIA DE CUMANÁ

1° Capitulación de Diego Fernández de Serpa

1. La Gobernación de la Nueva Andalucía se originó en la capitulación de Diego Fernández de Serpa.
2. Desde el punto de vista territorial, como entidad política subsistió desde su creación hasta 1810.
Para Serpa la entidad política estaba centrada en las llamadas provincias de Guayana –Cuencas del Caroní y del Caura- con clara presencia de elementos "Doradistas" y con proyección Amazónica.
3. Extensión Territorial: se le otorgó una extensión territorial medida por la costa Atlántica, calculada en unas 300 leguas entre el Huyaparí (Orinoco) y el Amazonas. Según estatuye el Capítulo XII de la Capitulación. A esa extensión se agregó el "girón de tierra" entre el Orinoco y el Morro de Unare.

2° Cambio en el ordenamiento territorial

La Capitulación³³, produjo otro cambio en el ordenamiento territorial hasta entonces vigente para la Gobernación de Venezuela.

La fundación de Rio Hacha había ya modificado y conferido precisión a los límites occidentales de Venezuela y la Capitulación de Serpa alteraría sus límites orientales pues la provincia de Maracapana pasó a formar parte a la Nueva Andalucía:

Esta modificación precisó los límites orientales de la Gobernación de Venezuela, al fijarlas en el denominado Morro de Unare, aproximadamente en la desembocadura de ese río.

3° Fundación de Cumaná

1. Serpa ya había fundado la ciudad de Cumaná, y la repobló con numerosos vecinos, con todas las formalidades como si se tratara de una fundación (1569).
2. Cumaná se convirtió en capital de la Gobernación de la Nueva Andalucía pero perdió su orientación guayanesa y amazónica, ostentando una escasa vocación marítima, en la cual Margarita la superaba.

³³ Capitulación de Diego Fernández de Serpa, Capitulación fechada en Aranjuez el 15 de Mayo de 1568.

4° Cambios en los procedimientos para designar gobernadores

1. En la Gobernación de Margarita se produjeron cambios en los procedimientos para designar los gobernadores y también en la Gobernación de Venezuela ocurrió algo semejante.
2. La Gobernación de la Nueva Andalucía se concedió a Serpa por dos vidas: la de él y la de su heredero. Muerto el padre su hijo Garci Fernández de Serpa gobernó la provincia (1579)
Luego y durante varias décadas, la Audiencia designó al Gobernador con el carácter de interino o mediante una nueva Capitulación y en 1600 don Diego Suárez de Amaya llegó a la provincia con el carácter de gobernador, nombrado directamente por el Soberano, procedimiento que después continuó.

5° Las modificaciones territoriales competencia exclusiva del soberano

1. El territorio de cada entidad era el otorgado en la respectiva capitulación y sólo el soberano podía modificarlo.
2. El monarca español siempre respetó el ordenamiento territorial de las capitulaciones y la obligatoriedad de ese respeto se consagró expresamente en las ordenanzas del Bosque de Segovia (1563). No se tomaba en cuenta un Uti Possidetis Facti o de Hecho. Se atendía a un Uti Possidetis Juris en sentido estricto.
3. La imprecisión de los límites en el interior de tierra firme ocasionó en la mayor parte de las provincias injerencias e intromisiones de una autoridad en el territorio de otra.
4. La Provincia de Venezuela, por ejemplo había fundado la ciudad de San Cristóbal de Cumanagotos junto al Río Neverí, en el territorio sin duda asignado a la Gobernación de Cumaná por lo cual ésta obtuvo la incorporación a su territorio de esa ciudad.

V GOBERNACIÓN DE "EL DORADO" (GUAYANA Y TRINIDAD)

1° Antecedentes

1. Orientación Doradista. Como lo indica su título original, la entidad política tuvo, en sus comienzos, una orientación claramente "Doradista".
2. Dos Versiones: no se trataba, sin embargo, de la versión de El Dorado surgida en el oriente de la actual Venezuela, pero sí de la versión forjada en el Nuevo Reino de Granada.

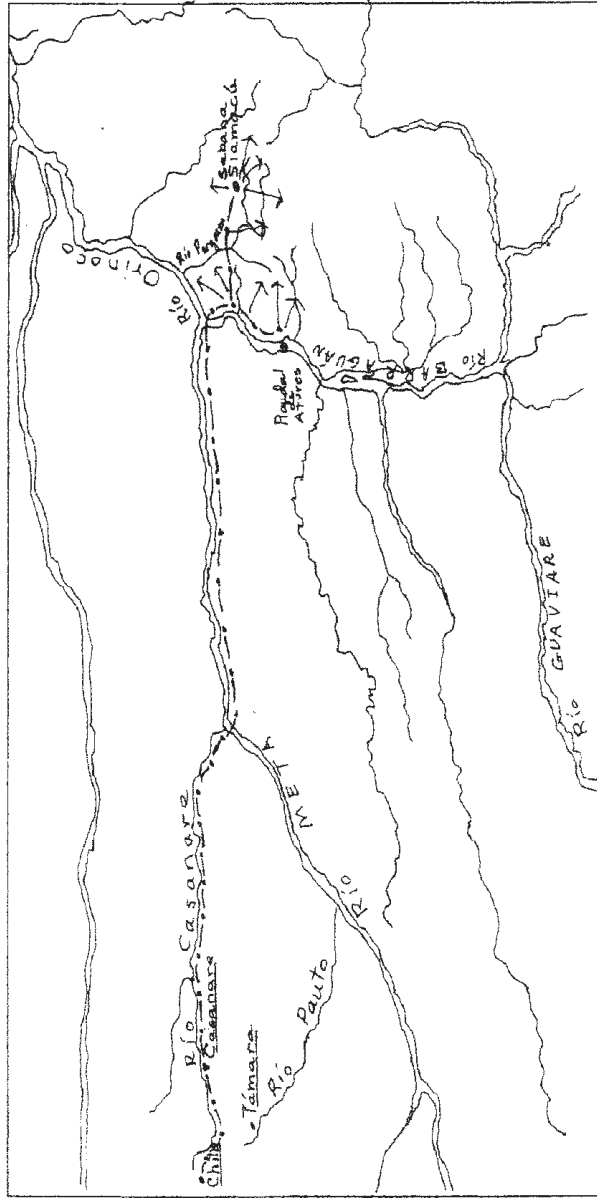
3. La Gobernación era continuación de la Gobernación de El Dorado obtenida en 1569 por el licenciado Jiménez de Quesada³⁴.
4. Territorio: Era una Gobernación llanera ("en la Provincia de los Llanos"), con una extensión de 400 leguas cuadradas, ubicada entre límites precisos, entre los ríos Pauto y Papamene, ambas en los actuales llanos de Colombia.
5. Muerto Jiménez de Quesada le sucedió Antonio de Berrío, en virtud de una disposición testamentaria pues la Capitulación se había otorgado por dos vías y Berrío estaba casado con una hija de Quesada. Dice Jiménez de Quesada:
"Item. Declaro que hablando de la conquista y población de este Reino (de Nueva Granada) andando los tiempos adelante. Su Majestad me hizo merced de la Gobernación y conquista que hay entre los dos ríos del Pauto y Papamene en la provincia de los llanos, la cual me dio perpetuamente por mi vida y de mi sucesor cual yo nombrase, y fui a la conquista con mucha gente y gaste tres años en andar por ella y nunca por aquella parte que anduve se topo tierra bastante para poder poblar. Y así me volví a este reino después de haberme muerto en lo susodicho muchos soldados, donde volví con propósito de volver por otra parte de la dicha ni Gobernación para ver si se hallaría tierra aparejada para lo que está dicho y hasta ahora no e podido volver a ella a causa de mis enfermedades y otros impedimentos".
6. La Audiencia, luego de controversiales trámites concedió la Capitulación a Berrío en los mismos términos dados al primer titular. Esta Gobernación debió haberse desarrollado en los llanos de la actual Colombia pero terminó por ser la Gobernación de Guayana.

2° Las expediciones de Berrío

1. Berrío pretendió descubrir el Dorado por los llanos del Guaviare. Realizó tres expediciones: la primera en 1584; la segunda en 1587 y la tercera en 1590. Situó la entrada de El Dorado en la desembocadura del Río Caroní y allí instaló su campamento en 1591. Véase al respecto los siguientes mapas³⁵:

³⁴ Capitulación obtenida en 1569 por el Licenciado Jiménez de Quesada, con la Audiencia de Santo Domingo.

³⁵ Véase BUCHOLZ, Juanita. *Ob. Cit.*



MAPA X.- LA SEGUNDA JORNADA (Abril 1587 - Abril 1588). En esta jornada se precisó donde el Río Meta desembocaba en el Río Orinoco. Apesar de muchos intentos de encontrar a Mansueto la gran cantidad de territorio que Barrio y su propia exploración, es asombroso notar lo cverso de estas tierras y lo incógnitas que quedaban para los españoles después de su paso por partes de su geografía. Por ejemplo, solo se iba hasta 1647 que el río Apure fue explorado y comovido hasta su desembocadura en el Orinoco.

GLOSARIO DEL CAPITULO V.

- arroba:
 - bastimentos:
 - Información:
 - de Testigos:
 - labores de comida:
 - perrechos:
 - rodajas:
 - vitualas:
- peso utilizado en aquel tiempo, equivale a 1,5 k.
provisiones para el sustento de un ejército
- Testimonio que se levantaba después de una jornada, donde los declarantes eran el Líder y algunos miembros de la tropa
- conucos
municiones, armas y demás cosas necesarias para los soldados.
escudos redondos y pequeños. Los soldados que las usaban se llamaron rodeleros.
viveres, especialmente en los ejércitos

2. En 1595 Berrio fundó la ciudad de Santo Toné de Guayana y su teniente, el Capitán Diego de Vera Ibarcayen fundó la ciudad de San José de Oruña en Trinidad.
Antonio de Berrio solicitó al Rey reconsiderar los términos en que le fue otorgada la capitulación para descubrir y poblar las tierras de la isla de Trinidad y la Guayana en vista de que a Francisco de Vela le otorgaron otra semejante.
"... suplico a Vuestra Majestad que algunas cosas que se pretenden de parte de Francisco de Vela, Gobernador de Cumana, sobre decirle ha hecho Vuestra Majestad Merced de la Gobernación que tenía Serpa, y que pues ella es suya la Guayana, Merced la isla Trinidad se suspenden hasta que yo informe o el Gobernador Antonio de Berrio..."³⁶
3. La Gobernación Original de El Dorado de Jiménez de Quesada nada tenía que ver con Guayana ni con Trinidad.
Trinidad en 1569 se había otorgado a Juan Troche Ponce de León y Guayana a Fernández de Serpa (Nueva Andalucía)³⁷.
Sin embargo, el mito de El Dorado impreciso como todo mito en su ubicación geográfica, orientó la gobernación hacia Guyana.
4. Guayana y Trinidad Perteneían ya en 1591 a la Nueva Andalucía; Guayana desde la Capitulación de Serpa y Trinidad desde la Capitulación de Rodrigo Núñez Lobo en 1568.

3° Berrío desacató los términos territoriales de la Gobernación de El Dorado

1. Berrío desobedeció ampliamente los términos territoriales de la Gobernación de El Dorado.
2. En el siglo XVI se mantenía la situación y para finales de la centuria la piratería se orientó a la ocupación de territorios por las potencias europeas: y así lo hicieron Holanda, Inglaterra y Francia.

4° Razones político-estratégicas versus razones jurídicas

1. Berrío carecía de argumentos jurídicos válidos para justificar las usurpaciones claramente realizadas.
2. Recurrió a una razón política de indudable peso ante el monarca.
3. Intentó, sin embargo, legitimar la ampliación de su gobernación a la región de Guayana y alegó que los términos de la gobernación de Jiménez de Quesada eran los ríos Pauto y Papamene, límites

³⁶ Testimonio acerca de cómo se pobló la isla de Trinidad y las pretensiones arbitrarias a Francisco de Vides para poseerla. De Domingo de Vera para el Rey Felipe II. Archivo General de Indias Sevilla. Escribía de Cámara. Legajo 1011 y "Antonio de Berrío" *Ob. Cit.* Documento N° 4 Pag., 157.

³⁷ Mediante Capitulaciones Fechadas en 1568.

geográficos precisos equivalentes al Orinoco y al Amazonas pues, según él, los dos ríos cambiaban de nombre según su avance.

El Pauto más adelante se denominaba Meta y luego recibía el nombre de Barraguán (Alto Orinoco) y por último se conocía como Orinoco. El Papamene también cambiaba su nombre hasta llegar al mar y terminaba por denominarse Amazonas.

Si indagamos sobre los nombres de los ríos mencionados como límites de la Capitulación otorgada a Jiménez de Quesada y a Berrio advertimos la confusión en materia geográfica. Esa confusión permitió que las menciones Pauto y Papamene se entendieran como "Orinoco" y Amazonas". En realidad había un empleo acomodaticio de los términos. Así lo hicieron Berrio y sus seguidores con la finalidad de extender los límites de la Capitulación. Por esa razón y su reiterada mención en probanzas y testimonios se advierte su empleo intencional para alcanzar esos fines.

Berrio logró su objetivo con relación al límite orinoquense según se aprecia con los autos que integran el expediente instruido por las diferencias surgidas con Francisco de Vides respecto a la isla de Trinidad.

4. Berrio alegó argumentos geográficos y económicos pero el planteamiento de carácter político – estratégico inclinó la balanza a su favor: había gastado enormes sumas para el descubrimiento de todo el trayecto desde el Casanare. Hasta Trinidad y en establecer poblaciones tanto en la confluencia del Caroní – Orinoco como en Trinidad.
5. La reunión bajo un mismo gobierno de Guayana y Trinidad resultaba indispensable para defender el Orinoco según la concepción geoestratégica Española de la tercera década del siglo XVI.

5° La cuestión planteada ante el Consejo de Indias

1. Los problemas surgidos entre la gobernación de Berrio y la de Guayana que en oportunidades ocasionaron enfrentamientos armados, llegaron a ventilarse en 1595 ante el Consejo de Indias: Miguel Azparrén actuó como Procurador de Cumaná y Domingo de Vera Ibargoyen representó a Berrio.
2. La sentencia favoreció a Berrio³⁸.

6° Creación de la Gobernación de Guayana y Trinidad

1. Cumpliendo todos los requisitos jurídicos pertinentes se creó la Gobernación de la Guayana y Trinidad, extendida además de esta isla desde el Orinoco hasta el Amazonas.

³⁸ La decisión del Consejo de Indias se dictó el 25 agosto de 1595 y fue confirmada el 12 de octubre del mismo año.

2. Tales eran los límites de nuestra Guyana del siglo XVI y precisamente a orillas del Amazonas encontró el Padre Frítz, misionero jesuita del Marañón un hito con el escudo de Portugal en la Cara Sur y con el de Carlos V en la cara Norte.
3. La única entidad política existente entre los dominios de Portugal y los de España era la Gobernación de Guayana.

7° Las potencias europeas intentaron asentar en la América española establecimientos coloniales

1. Desde comienzos del siglo XVII se realizaron intentos, de potencias europeas, para asentar establecimientos coloniales y al mismo tiempo se produjeron cambios en el *uti possidetis juris* Español a consecuencia de tratados válidamente celebrados por España.
2. Las colonias holandesas establecidas en las costas bajas de la actual Guayana, afectaron los términos reales de la Gobernación de Guayana.
3. Desde Santo Tomé de Guayana y desde Trinidad se realizaron expediciones para desalojar a los intrusos extranjeros: la del Capitán Mujica y Buitron logró expulsar a los usurpadores holandeses, incluso hasta el Corentin.
4. Se produjeron, también, ataques holandeses contra nuestra Guayana; luchas y ataques que prolongaban en América las guerras europeas.

8° La Paz de munster o el reconocimiento a Holanda de posesiones ocupadas con anterioridad a la paz

1. Como final de la "Guerra de los 30 años", España y los Estados Generales de los Países Bajos firmaron en 1648, en tratado de paz en Muster de Westfalia.
2. Lo referente a las estipulaciones del Tratado de Paz de Westfalia abarcó materias de gran complejidad en razón de las compensaciones otorgadas a los intervinientes en la guerra; a los afectados y por las compensaciones consistentes en cesiones de territorios o en dinero y en la secularización de entidades religiosas³⁹.
3. En el tratado existen estipulaciones referentes a cesiones de territorio; estipulaciones religioso – eclesiásticas; estipulaciones referente a la constitución del Imperio Germánico y estipulaciones ultramarinas. Estas estipulaciones afectaron las posesiones del Imperio Español.
4. España reconoció a Holanda las posesiones ocupadas hasta entonces: Curazao, ocupado en 1634 y las Colonias en el Esequibo, Demerara y Berbice.

³⁹ Véase: "Historia Universal". Escrita por profesores especialistas bajo la dirección de Guillermo Omeken. Tomo XXIV. Barcelona. Montaner y Simón Editores. 1934. Pgs 415-453.

9º **Insólita interpretación británica del Tratado de Westfalia**

1. En el siglo XIX Gran Bretaña para justificar sus usurpaciones territoriales en la Guayana Venezolana, dio al Tratado de Munster una singular interpretación: España no sólo había reconocido a Holanda en ese tratado los territorios hasta entonces ocupados y le habría autorizado a ocupar otras donde no hubiesen ciudades, villas ni fortalezas Españolas.
2. Esta interpretación contrasta con el empeño español para defender sus territorios ultramarinos. Según la ley fundamental de Indias ninguna posesión de la Corona de Castilla podía cederse a otra potencia.
3. De acuerdo con la interpretación el tratado de Munster significaba, al menos con respecto a Holanda, la renuncia de España al Uti Possidetis Juris y la aceptación del Uti Possidetis Facti como título jurídico de soberanía territorial.
4. La interpretación británica no se corresponde con la intención de España al firmar el tratado. Para la época España tenía títulos jurídicos sobre enormes espacios vacíos: títulos no confirmados con el ejercicio de la jurisdicción y el Tratado de Munster en vez de significar el fin de la guerra habría causado un sin número de conflictos plenamente justificados para ocupar gran parte de la América Española.
Por el contrario, en el caso de usurpaciones territoriales holandesas España formulaba el respectivo rechazo y calificaba la usurpación como una violación al Tratado de Munster; y Holanda por su parte, nunca invocó el tratado para sostener que en virtud del mismo se le había reconocido el derecho de ocupar los territorios donde no hubiese ciudades, villas o fortalezas Españolas.
5. Lo referente a la ocupación de Aruba por Holanda ilustra lo expuesto: el 7 de Enero de 1778, España Protestó mediante nota dirigida al Gobierno de los Países Bajos, por el embajador español en la Hoya, Vizconde de la Herrería, pues los holandeses habían ocupado la isla de Aruba, en violación de la Paz de Munster. En los Países Bajos el estudio de la cuestión se confió a una comisión cuyo dictamen se comunicó al embajador Español el 3 de Febrero; la Isla de Aruba junto con Curazao y según la comisión había sido ocupado por los holandeses en 1634 y por lo tanto, antes del Tratado de Munster por lo cual esa ocupación había sido reconocida por España.
6. El gobierno español inconforme con la respuesta de Holanda, ordenó a las autoridades de Venezuela revisar los archivos y levantar informes testimoniales sobre la fecha en la cual había comenzado la ocupación holandesa de Aruba.
7. Lo sucedido se opone a la interpretación Británica del Tratado de Munster. De otro modo, ni Holanda se habría preocupado en probar la ocupación en fecha anterior a 1648, ni España habría invocado la violación del tratado.

10° El Tratado de Munster, norma en las relaciones territoriales entre España y Holanda y la cuestión de nuestra Guayana Esequiba

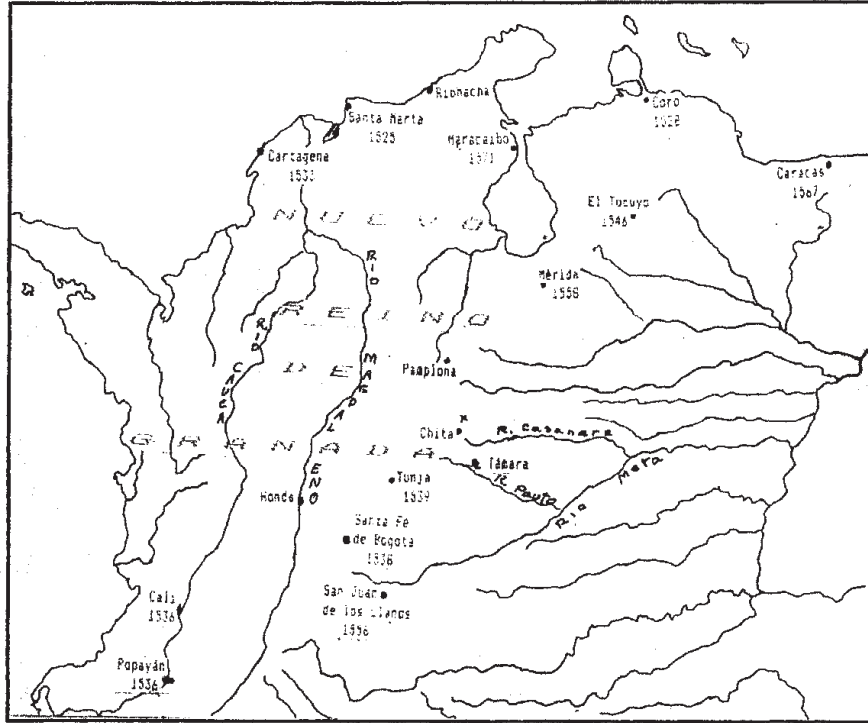
1. El Tratado de Munster fue la norma en las cuestiones territoriales entre España y Holanda. España reconoció a Holanda lo ocupado antes de 1648.
2. Cuando se firmó el Tratado de Munster, DE ELLO NO HAY DUDA ALGUNA, los holandeses se habían establecido al lado Este del río Esequibo, pero no tenían establecimiento alguno en el territorio de la llamada Guayana Esequiba, hoy República Cooperativa de Guyana.
3. El río Esequibo era el límite de la Gobernación de Guayana en su costado Este y sólo allí, al otro lado del río los holandeses se habían establecido en las colonias de Esequibo, Demerara y Berbice.
4. La Gobernación de Guayana había sustituido a la Nueva Andalucía o Provincia de Cumaná en la antigua vocación orinoqueña y amazónica: se trataba de una jurisdicción netamente mesopotámica.

VI
GOBERNACIÓN DE MÉRIDA Y LA GRITA, LUEGO
LLAMADA PROVINCIA DE MARACAIBO

1° Conformación territorial de Venezuela y Nueva Granada

1. En los comienzos de la conquista no surgió en el occidente de la actual Venezuela ninguna Gobernación o Provincia en sentido jurídico-político.
2. Por su parte, la expansión del Nuevo Reino de Granada requería de un punto para servir de etapa en el largo recorrido entre Pamplona y Mérida: la fundación de La Villa de San Cristóbal satisfizo esa necesidad.
3. El territorio del Nuevo Reino de Granada no puede identificarse con todo lo que hoy es Colombia, y se incurre en error semejante al confundir la antigua Gobernación de Venezuela extendida desde el Cabo de la Vela hasta el Morro de Unare, con Venezuela como Nación.
Junto con las Provincias del Nuevo Reino de Granada debemos mencionar dentro del territorio de la actual Colombia, otras Gobernaciones como las de Santa Marta, Cartagena, Putumayo, etc.
4. En la conformación de los territorios de las actuales Colombia y Venezuela se advierte una diferencia fundamental: Venezuela fue una provincia de signo eminentemente marítimo, crecida en torno al Golfo, espina dorsal de la integración territorial nacional.

5. El territorio de Colombia tuvo como núcleo formativo las Provincias del Litoral Caribe: Santa Marta y Cartagena, pero cuando se descubrió el Reino Chibcha eminentemente andino y mediterráneo, se transformó en Gobernación Española del Nuevo Reino de Granada y se convirtió en el Centro de la Unidad Territorial de Colombia.



MAPA VIII. - EL NUEVO REINO DE NUEVA GRANADA. Esta Audiencia fue íntimamente ligada a varias zonas de nuestro país durante el período colonial. Mérida, San Cristóbal, la Grita, Maracaibo, Barinas y Guayana se hallaban sujetos a la Audiencia de Santa Fe hasta la creación de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de Caracas en 1776.

La gran distancia entre la Provincia de Guayana y Santa Fe de Bogotá era un factor negativo para su desarrollo porque las noticias entre los dos sitios tardaron meses en llegar y esto no permitió los socorros adecuados en tiempos de emergencia, especialmente en los siglos XVII y XVIII cuando hubo ataques continuos contra la pequeña población guayanesa tanto por los piratas extranjeros como por los indios caribes.

2° San Cristóbal y Mérida dependencias municipales de Santa Fe de Bogotá

1. La Gobernación del Nuevo Reino de Granada, constituida en torno a Bogotá (1534), se extendió hacia el Este por las zonas de Tunja y Pamplona hasta Mérida (1558) y como fin de la etapa intermedia a la Villa de San Cristóbal.
2. Las dos ciudades eran dependencias municipales de la Gobernación cuya capital era Santa Fe de Bogotá.
3. La vecindad explica la penetración de los conquistadores en tierras venezolanas.
 - Los Welsers(1539)
 - Pérez de Toloza (1546)
 - Juan Maldonado (1561)
 - Juan Rodrigo Suarez (1558)
 - Francisco Cáceres (1573)

Y explica también, la fundación de ciudades y en consecuencia se planteó la cuestión de las circunscripciones territoriales a las cuales debían adscribirse.

3° Mérida fundada en territorio venezolano

1. Si atendemos al ordenamiento territorial indicado en la Gobernación de los Welsers, comprensivo de gran parte de la Guajira Occidental advertimos que Mérida se fundó en territorio de la antigua Provincia de Venezuela. Una línea trazada desde el Oeste de la Guajira hacia el Sur pasaba más allá de la zona Merideña.
2. La orientación Andina de la Provincia de Venezuela terminó con la fundación de Trujillo que a diferencia de Mérida y San Cristóbal quedó bajo la dependencia de Caracas.

4° Creación de la Gobernación de La Grita

1. El título jurídico de esta Gobernación fue la Capitulación de Francisco de Cáceres⁴⁰.
2. Los límites de la Gobernación eran vagos e imprecisos y se hacía difícil entender cuál era en concreto el territorio asignado a la nueva gobernación.
3. La Gobernación de La Grita no comprendía las ciudades de Mérida y San Cristóbal, pertenecientes al gobierno de Nuevo Reino de Granada.

⁴⁰ Capitulación suscrita por Francisco de Cáceres y la Audiencia en 1575, confirmado por Felipe II en 1580.

4. La nueva Gobernación surgió entre la Gobernación del Nuevo Reino de Granada y la Gobernación de Venezuela.
5. Se le concedieron 200 leguas desde las espaldas de los repartimientos de Guatavita y Gacheta.
6. La extensión de las 200 leguas se sujetó a una condición: "sin entrometerse en lo que estaba descubierto y poblado" lo cual aumenta la dificultad para precisar la jurisdicción territorial de la Provincia de La Grita.
7. La Gobernación surgió también, en torno al mito de El Dorado, en la versión del Nuevo Reino de Granada según la cual se suponía la ubicación de El Dorado en la Laguna de Guatavita y se hicieron propuestas para disecar la laguna y extraer las supuestas riquezas en oro. La movilidad del mito, sin emplazamiento fijo, aumentó las dificultades para fijar los límites de la entidad.
8. La Gobernación de La Grita, fijada al fin en los Andes Venezolanos, se extendió al piedemonte para asomarse a los llanos Occidentales con la fundación de Altamira de Cáceres, la primitiva Barinas (1577) y avanzaba más con la de Nuestra Señora de Pedraza entre los ríos Camaguá y Ticoporo en 1591.
9. El Capitán Hernando de Barrientes Maldonado capituló la Gobernación de La Grita⁴¹. Y en lo territorial, Felipe II mantuvo los mismos términos concedidos a Francisco de Cáceres en la primitiva Capitulación, origen de la entidad política: doscientas leguas "en diámetro circunferencia de la mano derecha e izquierda" a partir de las espaldas de Guatavita y Gacheta, repartimientos de indios.
10. A Barrientes Maldonado y a su Gobernación se le impuso la obligación de mantener "seguro el camino y paso que por allí va de Pamplona a Mérida y otras partes". Se le impuso una función de entidad política intermedia, eminentemente terrestre.
11. A La Gobernación de La Grita se le asignó también otra orientación: debía cubrir las comunicaciones y asegurarlas por el río Zulia entre Pamplona y el lago de Maracaibo, convertido desde años antes en la vía más expedita para dar salida a los productos y entrada a las importaciones de una parte extensa de la actual Colombia marginada de las comunicaciones del Río Magdalena.
12. La Gobernación de la Grita desempeñaba, con su ubicación, la misma función de provincia entre Venezuela (Maracaibo) y el Nuevo Reino de Granada y necesariamente debía abarcar la totalidad del río Zulia.
13. En 1607, debilitada la Provincia o Gobernación de La Grita, el Presidente de la Audiencia de Santa Fe, don Juan de Borja modificó:
 - El estatuto de Gobierno de La Grita. No modificó su territorio pero hizo dependientes de Mérida capital del Nuevo Corregi-

41 Capitulación fechada en Aranjuez el 10 de mayo de 1593.

miento a la ciudad de La Grita, a la ciudad de Barinas y a la de Gibraltar.

- La importancia de Maracaibo se puso de manifiesto en 1639 cuando el Gobernador de Venezuela, por expreso encargo del Soberano quiso recuperar a Curazao, ocupado en 1624 por los holandeses. Venezuela levantó sus fuerzas en base a los barcos mercantiles –siete en total– del Puerto de Maracaibo.

5° Gobernación de Mérida y La Grita

1. La nueva Gobernación surgió en 1622 en atención a reiteradas peticiones de las ciudades interesadas.
2. La nueva entidad política no surgió a consecuencia de una Real Cédula ni su gobernador fue designado por la vía ordinaria del nombramiento directo hecho por el Soberano, sino mediante Capitulación con el Capitán Juan Pacheco Maldonado⁴².
3. Su territorio estaba poblado en gran parte por indios "belicosos" según la opinión de los españoles. Pacheco contrajo el compromiso de pacificarlos y se le concedió la Provincia con el título de Gobernación.
4. Pacheco Maldonado tomó posesión de su Gobernación en 1625 e hizo de Mérida su capital. La Gobernación empezó a llamarse Gobernación de Mérida y La Grita.

6° Maracaibo, fundado por la Gobernación de Venezuela, pertenecía a su jurisdicción

1. Maracaibo era una de las más importantes ciudades, fundada por la Gobernación de Venezuela; a cuya jurisdicción pertenecía.
2. Su importancia, se pone de manifiesto en 1639.
3. El Puerto de Maracaibo resultaba indispensable para defender el lado Oeste de la Provincia de Venezuela; y el Golfo núcleo histórico formativo de esta importante entidad, se mantenía en su unidad política, como se había concebido desde el principio del descubrimiento y la conquista.
4. Se mantenía la unidad política no obstante, para el siglo XVII la unidad Golfo – lago había sufrido un primer resquebrajamiento pues la Provincia de La Grita en razón de su orientación de Provincia Intermedia entre Venezuela y el Nuevo Reino de Granada, había establecido en el lago la ciudad de Gibraltar.
5. Cumplida esa ruptura jurisdiccional era lógico ubicar a las dos ciudades del lago en la misma gobernación.

⁴² Capitulación formalizada en 1622.

6. En el siglo XVII era muy escasa la influencia de la Gobernación de Venezuela frente a los criterios de la Real Audiencia de Santa Fe cuyo Presidente era, al mismo tiempo, Gobernador y Capitán General de la Provincia del Nuevo Reino de Granada, cuya capital era Bogotá.
7. El Obispo de Caracas, Fray Mauro de Tovar propuso la incorporación de Maracaibo y de toda la provincia de Venezuela a Santa Fe, separándola de la Audiencia de Santo Domingo.
8. Si la proposición hubiera prosperado no se habría producido ningún cambio en el ordenamiento territorial pues la Gobernación de Venezuela, con todo su territorio, sólo en lo judicial habría cambiado su dependencia de Santo Domingo por la de Bogotá.
9. El gobierno de La Metrópoli, en atención a la propuesta estimó conveniente consultar tanto a las autoridades de Venezuela como a la Audiencia de Santo Domingo la cual se pronunció contrariamente a la propuesta y las cosas permanecieron como antes.
10. En 1650 el presidente de la Audiencia de Santa Fe y al mismo tiempo Gobernador de la Provincia del Nuevo Reino de Granada planteó otra vez la cuestión. Según su propuesta la Gobernación de Venezuela y cuando menos la ciudad de Maracaibo debía pasar a depender a la Audiencia de Santa Fe. La cuestión se mantuvo durante varias décadas y estuvo centrada en el tema de si la ciudad del lago debía separarse o no de la Gobernación de Venezuela.
11. El Gobernador de Venezuela tenía en Maracaibo su teniente de Gobernación y los Oficiales Reales de Caracas atendían lo relacionado con la Real Hacienda. Sus funciones eran relevantes según la actividad del Puerto.
12. Las autoridades de Caracas no contestaron al Monarca una consulta formulada al respecto, pero las autoridades de Bogotá y la misma Audiencia fueron partidarias de incorporar Maracaibo a la Gobernación de Mérida y la Grita.
13. La posición de las autoridades de la Nueva Granada incluía el deseo de ejercer un mayor "control" sobre los oficiales Reales de Maracaibo.
14. El Monarca Español no tomó tan importante decisión de presentar cambios en el ordenamiento territorial y las consultas al respecto en 1662 y 1666. Tampoco produjeron cambios.

7° La defensa de La Barra en manos del Gobernador de La Grita

1. El asalto de los piratas ingleses a Maracaibo y Gibraltar proporcionó a las autoridades de Bogotá un aparente argumento: era necesario edificar fortalezas en la Barra y esta tarea debía estar en manos del Gobernador de Mérida y La Grita.
2. Esa solución, carente de sentido y visión geopolítica era comprensible al provenir de una ciudad Mediterránea ajena a las exigencias de la defensa marítima.

3. Resultaba equivocado imaginar la defensa de la Barra desde Mérida, cuando desde la Guaira, en tres o cuatro días se pedía situar hombres armados en Maracaibo. No obstante ese criterio se impuso⁴³.
4. Se rompió la unidad política del Golfo al introducir en costas venezolanas a la vecina Provincia, dependiente de Santa Fe de Bogotá.
5. Sólo Maracaibo y su jurisdicción territorial se agregaron a la Gobernación de Mérida y La Grita. Se sustrajo únicamente el territorio municipal de Maracaibo. Para entonces la ciudad de México, la más importante del Nuevo Mundo, tenía asignado sólo 15 leguas en cuadrado.

8° Residencia obligada en Maracaibo del Gobernador de la Provincia de Mérida y La Grita

1. El ataque de los piratas Franceses a Maracaibo en 1678, evidenció la imposibilidad de defender el Golfo desde Mérida, y en 1682 el Rey dispuso que el Gobernador de la Provincia residiera en Maracaibo y no en Mérida para velar directamente por la defensa de la Barra y la protección de la ciudad.
2. El traslado a la ciudad del lago de la sede provisional de la gobernación fue ocasión para denominar la entidad Gobernación o Provincia de Maracaibo. Sus términos eran los de la antigua provincia más los de la municipalidad de Maracaibo.

⁴³ Una Real Cédula, fechada en Madrid el 31 de diciembre de 1676, decidió la incorporación de Maracaibo a la Provincia de Mérida y La Grita.

LA MINERÍA EN VENEZUELA Y EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL APROVECHAMIENTO DEL ORO

Mauricio Rafael Pernía-Reyes

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y Profesor de Derecho Público, Derecho Administrativo I, Derecho Administrativo III y de Instituciones Políticas de la Universidad Católica del Táchira. Especialista en Gerencia Pública por la Universidad Nacional Experimental del Táchira. Especialización en Derecho Procesal, Universidad Católica Andrés Bello (fase de tesis). Diplomado en Derecho Administrativo y Laboral por la Procuraduría General del Estado Mérida. Consultor Jurídico y Gerente General de empresas concesionarias de minas. Coordinador-fundador del Grupo de Estudios de Derecho Público e Instituciones Políticas UCAT. Autor de artículos científicos en Derecho Minero y Derecho de las Infraestructuras. Conferencista en congresos de Derecho Minero y Derecho Procesal. E-mail: perniareyes@ucatan.edu.ve

Recibido: 15-3-2012 • Aprobado: 30-4-2012

Revista Tachirense de Derecho N° 23/2012

ISSN: 1316-6883

103-129

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito exponer el estado actual de régimen jurídico dual de la minería en Venezuela. El primero, que puede ser denominado como ordinario, y que regula a todos los yacimientos y minerales de la República, con ciertas excepciones derivadas de las competencias y la forma federal de Estado, y el segundo, el recientemente promulgado para el aprovechamiento del recurso oro y la totalidad de las actividades vinculadas a esta industria. Se analizan los presupuestos básicos de cada uno de los esquemas, concluyéndose que el Estado opta por la instrumentalización de la reserva de las actividades del oro fundamentado en la Constitución, ensanchando el número de actividades a su cargo, sustituyendo instituciones jurídicas tradicionales en nuestra legislación, y modificando substancialmente el modo de integración de capital privado en estas actividades.

Palabras claves

Concesiones. Nacionalización. Minería. Oro. Dominio Público

Abstract

This paper aims to present the current status of dual legal system of mining in Venezuela. The first, which may be termed ordinary and regulates all mineral deposits and the Republic, with certain exceptions resulting from the powers and the federal form of state, and second, the recently enacted for the exploitation of gold resources and all activities related to this industry. It discusses the basic assumptions of each of the schemes, concluding that the State elects to reserve the instrumentalization of the activities of gold based on the Constitution, expanding the number of activities within its purview, replacing traditional legal institutions in our legislation, and substantially changing the mode of integration of private capital in these activities.

Key words

Concessions. Nationalization. Mining. Gold. Public Domain

SUMARIO: Introducción. 1. Régimen jurídico ordinario de la minería en Venezuela. 1.1 Constitucionalización del régimen de los yacimientos mineros: a) titularidad pública del recurso; b) protección al medio ambiente; c) reserva legal nacional de la materia tributaria. 1.2 Régimen legal básico de la minería del Poder Público Nacional: a) la exploración; b) la explotación; las actividades auxiliares y conexas; c) modalidades para el ejercicio de actividades mineras; y d) extinción de los derechos mineros. 2. El régimen jurídico especial del oro. 2.1 Reserva estatal de las actividades principales y conexas del aprovechamiento del oro. 2.2 Naturaleza jurídica especial de los yacimientos de oro; 2.3 Del ejercicio de las actividades mineras del oro; 2.4 Migración a empresas mixtas de las modalidades comunes de explotación minera; 2.5 Regalías y las ventajas especiales; 3. Conclusiones.

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto hacer un análisis, si bien abreviado, del régimen legal de las actividades mineras en Venezuela y en especial del relativo al aprovechamiento racional del recurso oro¹, que recientemente ha sido promulgado por el Ejecutivo Nacional, mediante Decreto Ley.

El análisis aquí expuesto comenzará por describir el régimen jurídico de las minas que ahora, con la entrada en vigencia del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro, así como las actividades conexas y auxiliares de éstas² (en adelante DLO), pasaría a ser el régimen ordinario pues ya no está sujeta a la regulación de la Ley de Minas vigente³ lo relativo a este recurso aurífero tal y como se deduce de la disposición derogatoria contenida en el artículo 37 del DLO⁴.

1 El oro (Au - del latín Aurum) es el elemento atómico numero 79 del sistema o tabla periódica de los elementos, comercialmente el mas conocido de los metales nobles. El cobre, la plata y el oro forman el grupo I-B de la tabla periódica de los elementos; los cuales son poco activos cuyas propiedades físicas se derivan de sus átomos y de la pequeña tendencia a ceder el electrón del nivel exterior. http://200.74.197.135/orobcv/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=184 [Consulta, 2012, Marzo 24].

2 Decreto N° 8.413 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.759 del 16 de agosto de 2011, con Reforma Parcial realizada mediante Decreto N° 8.683 del 8 de diciembre de 2011 y publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.063 Extraordinario, de fecha 15 de diciembre de 2011.

3 Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 5.382 Extraordinario, del 28 de septiembre de 1999.

4 En efecto, este artículo señala: "*Se derogan todas las normas que colindan con lo dispuesto en el presente Decreto Ley*".

Así mismo, se abordará el contenido del DLO que como se verá, modifica sustancialmente el régimen de las actividades mineras de este mineral por cuanto no se limita a declarar como de competencia estatal las labores para su aprovechamiento y de las actividades conexas, sino que varía la modalidad legal para que los particulares puedan acceder al mismo, su régimen tributario, incluso y en buena medida lo más resaltante, introduce nociones nuevas a la determinación de su naturaleza jurídica.

Para una mejor exposición de las ideas, estructuramos el presente trabajo en tres partes, a saber: Régimen jurídico ordinario de la minería en Venezuela (1); El régimen jurídico especial del oro (2), y; Conclusiones (3).

1. Régimen jurídico ordinario de la minería en Venezuela

El suelo y subsuelo de lo que es hoy Venezuela ha estado sometido a diversas legislaciones y reglamentaciones sobre su ocupación y aprovechamiento, por hallarse desde su historia temprana asociada a la idea de cuantiosas reservas de oro, cobre, perlas, salinas y, después, el carbón, petróleo, hierro y gas⁵.

Así, respecto a la legislación patria en materia de minas, el Instituto Tecnológico Venezolano del Petróleo señala que:

El estudio de la Legislación Minera en Venezuela se remonta al concepto de los contratos de arrendamiento de Exploración celebrados por la corona española durante el periodo de la Colonia sin embargo, el antecedente histórico del ejercicio de la exploración data en Venezuela de la época de la conquista en la cual, los conquistadores españoles buscaron infructuosamente lo que se denominaba "El Dorado"⁶.

De manera que, los antecedentes de la legislación minera venezolana tienen su fundamento en la española, tributaria del sistema regalista. Según este sistema, señala Amorér⁷:

...los yacimientos mineros pertenecen al Soberano, teniendo por objeto satisfacer las personales necesidades de los príncipes, quienes pueden

5 RUIZ RIVERA, Julián, introducción: *El cobre americano en la política de Castilla (Siglos XVI-XVII)* de Vivas Ramírez Fabricio, 1ª Edición, Caracas, Fondo Editorial de Humanidades y Educación de la Universidad Central de Venezuela, 2009, pp-7-8, señala que: *El cobre no se fue objeto de búsqueda en tiempo de la conquista como el oro, que atolondraba el entendimiento con sus maléficos efluvios. No obstante el territorio de Tierra Firme – la actual Venezuela- reunía todas las condiciones para albergar en sus entrañas las mayores riquezas del dorado metal por coincidir en todos los parámetros con el Cuerzono Aureo y las condiciones geográficas y climáticas precisas para darse allí, las cuales encandilaron a los Welser para conseguir la concesión del emperador Carlos I, con miras a la colonización de aquel territorio. Todavía a finales del siglo XIX, a propósito del enfrentamiento con Gran Bretaña por los territorios del Esequibo, el oro se mantenía como argumento de interés en el diferendo entre los dos países, prueba de los raciocinios aristotélicos sobre la curación del oro no eran tan extravagantes.*

6 PDVSA-INTEVEP (1997) en: <http://www.pdv.com/lexico/museo/minerales/legislacion.htm>[Consulta, 2012, Marzo 24].

7 AMORER, Elsa: *El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1991, p. 4.

concederlos a los súbditos mediante 'mercedes reales', en virtud de las cuales los interesados se obligan a prestar a los señores determinadas regalías.

En todo caso, la doctrina venezolana ha identificado cuatro grandes períodos en la evolución del Derecho Minero, a saber: el primero comprende desde los orígenes de la colonia hasta el año 1784; el segundo desde finales del siglo XVIII hasta los años de la post-independencia; el tercer se inicia con la Constitución de 1864 hasta la Ley de Minas de 1920 y, el cuarto período comienza con la Ley de Minas de 1920 hasta el período antes del Decreto con rango y fuerza de Ley de Minas de 1999⁸. Resulta pertinente agregar a lo anterior, dadas sus características, un quinto período que se iniciaría con el DLO en el 2011.

1.1 Constitucionalización del régimen de los yacimientos mineros

El constituyente venezolano de 1999 dedica diversos artículos para regular desde el rango de norma suprema los siguientes aspectos: a) la determinación del sujeto titular de los yacimientos mineros; b) su relación con el medio ambiente, y; c) el régimen fiscal de las minas. De seguidas se señala el contenido de esta regulación.

a) titularidad pública del recurso

En el artículo 12 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁹ (CRBV) determinó a los yacimientos de hidrocarburos, mineros y las costas marinas como del dominio público, detallando el catálogo de características que tal denominación comporta, al señalar que son inalienables e imprescriptibles¹⁰. Respecto del dominio público, Bocanegra y otros comentan que el mismo "(...) *está constituido por aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que como consecuencia de esta afectación resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección*"¹¹.

⁸ BELLO, Humberto., *Historia de las Fuentes e Instituciones Jurídicas Venezolanas*. Caracas. Mobil Libros, 1989, p. 508.

⁹ Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.860, de 30 de diciembre de 1999; reimpressa por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000 y enmendada según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°5.908, del 19 de febrero de 2009.

¹⁰ Al respecto TURUHPIAL, Héctor, señala: "*Por primera vez en el ordenamiento jurídico venezolano se incluyen expresamente las minas dentro de los bienes del dominio público, conjuntamente con los hidrocarburos, salinas y tierras baldías, bienes todos estos que tradicionalmente formaban parte del dominio privado del Estado, siguiendo la doctrina y legislación proveniente de las Ordenanzas de la Nueva España que le atribuían el dominio a la Corona, asumiendo la tesis regalista cuyo fundamento histórico (...) nos devuelve a Roma, donde con el advenimiento del Imperio, los emperadores comenzaron a apropiarse de las minas y a incorporarlas a su patrimonio personal, hasta la época de JUSTINIANO, en las que las califica como cosas públicas, propiedad del pueblo en colectivo, susceptibles de ser dadas en arrendamiento con el objeto de percibir una renta que se denominaba vectigal.*" Caracas, FUNEDA, 2008, p. 134.

¹¹ Vid. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, ALONSO María del Rosario y FERNÁNDEZ Francisco, "*Lecciones de Dominio Público*" Madrid, Editorial Colex, 1999, p. 18.

Los bienes del dominio público como propiedades administrativas, constituyen así una categoría sustantiva distinta de la propiedad de derecho común, toda vez que lo que persigue tal figura es que se consolide un régimen legal especial sobre determinadas cosas afectas a un fin de interés general y, por regla general, de utilidad pública, de manera que la explotación y uso de bienes del dominio público son regidas por el Derecho Público¹².

b) protección al medio ambiente

La protección y promoción de la defensa del medio ambiente la categoriza como una actividad transversal de diversos procesos industriales o de las actividades extractivas, por su inevitable impacto sobre el ambiente que estos representan. Esta tarea está encomendada a los poderes públicos en el artículo 127 de la CRBV, cuando indica que tienen la función de "proteger el ambiente". En este sentido, VILLEGAS MORENO, José Luis, comenta que:

El cumplimiento de este mandato constitucional se lleva a cabo fundamentalmente mediante normas de Derecho público y el papel central lo desempeña la Administración, lo que es consecuencia del carácter de interés o bien jurídico colectivo que tiene el medio ambiente y de la necesidad de que su protección se realice, como dice la Constitución, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (Art. 128 constitucional), esto es, interviniendo en la utilización y disfrute de los recursos para evitar su pérdida o deterioro¹³.

En efecto, es la naturaleza vicaria de la Administración Pública venezolana, la que le confiere, mediante el cumplimiento de la CRBV y normas de rango legal y sublegal, el realizar tareas preventivas mediante la implementación de técnicas jurídicas que pueden ir desde la aplicación legal de procedimientos administrativos, licencias, o permisos, hasta la presentación de Estudios de Impacto Ambiental y Socio Cultural (EIASC) que, desde 1999 tienen rango constitucional.

Así, el artículo 129 de la CRBV señala que:

*Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de **estudios de impacto ambiental y socio cultural**. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas.*

En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que

¹² De esto, GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, comenta: "El resultado de ello es concluir que el bien y los fines que se pretenden conseguir están especialmente conectados con el ámbito de los intereses generales representados por ese ente público y no por otro." Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 1998, p. 139

¹³ VILLEGAS MORENO, José Luis. San Cristóbal, "Derecho Administrativo Ambiental", Colección Textos, Librería y Galería Sin Límite, 2009, p. 107.

afecten los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviera expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultara alterado, en los términos que fije la ley.(Resaltado nuestro)

En definitiva, la actividad minera, como especie del género de las actividades extractivas, requiere cumplir con una serie de actividades antes, durante y después de la actividad minera, que por lo menos, incluye el período de vigencia del derecho otorgado para el aprovechamiento del recurso correspondiente.

Sin ánimos exhaustivos, los promotores de desarrollo mineros o concesionarios, deberán contar con: estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental al final de la fase exploratoria (i); constituir fianzas ambientales sobre el Estudio de Impacto Ambiental y Socio Cultural (EIASC) que debe presentar a la Administración Ambiental del Ejecutivo Nacional (ii); para la aprobación de lo anterior deberá transitar por la obtención inicial del derecho minero particularmente del denominado Certificado de Explotación, que junto al EIASC, dará como consecuencia la emisión de la Acreditación Técnica del mismo por la autoridad ambiental competente, siendo esta acreditación requisito para la obtención de la ocupación del territorio, la cual puede variar de autoridad competente en razón de que el área a explotar puede estar bajo un área bajo régimen de administración especial (ABRAE) como sea zona de seguridad fronteriza, turística, industrial, urbana, entre otras, para finalmente, obtener la Afectación de Recursos (iii), instrumento que permitirá a la Administración Ambiental la realización de prácticas fiscalizadoras como la auditoría ambiental, para medir el impacto de la actividad concesionada.

Así mismo, el concesionario debe asegurarse, de conformidad con la Ley de Minas de 1999, de materializar el cierre de minas, como proceso que permita restituir el ambiente al estado más próximo al original, esto es, antes de la intervención para el aprovechamiento minero.

c) reserva legal nacional de la materia tributaria

Por último, de las regulaciones de carácter constitucional que conforman la actividad minera venezolana, se señala lo correspondiente al criterio de fiscalidad sobre los yacimientos mineros. Así, el artículo 156 de la CRBV indica:

Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Esta previsión del constituyente procura establecer una reserva legal a la ley formal y material para el establecimiento del régimen y administración de las minas, y con ello, regular lo referente a las modalidades de explotación y aprovechamiento del recurso, la aplicación del poder tributario de la República,

en materia de fiscalización y recaudación de los tributos correspondientes, excluyendo que mediante normas de distinto rango, así como otras personas de derecho público territorial, regulen estas actividades.

Los tributos mineros están constituidos por el impuesto superficial y el impuesto de explotación. El primero de ellos tiene como hecho imponible la carencia de explotación a partir de la fecha del otorgamiento del derecho minero, o de un acto posterior, como lo es el Certificado de Explotación. Se liquida por trimestres vencidos y su fijación está establecida de manera gradual que comprende las hectáreas otorgadas y el tiempo de vigencia del derecho minero. Por su parte, el impuesto de explotación se verifica y liquida mensualmente y toma como base la producción mensual del mineral y el precio de referencia fijado por el Ejecutivo Nacional para su venta, variando la alícuota dependiendo del mineral de que se trate.

Estas modalidades impositivas no han transitado sin oposición por parte de cierto sector de la doctrina que no les otorga la categoría de tributo, concretamente del impuesto de explotación, en razón de que por su naturaleza, se asemeja más a un pago al Estado, como la regalía, fundamentado en el aprovechamiento de un demanio, teniendo en cuenta que si bien su previsión está en la ley, no obstante su alícuota o forma de pago deviene de la emisión del título minero correspondiente que otorga el derecho real inmueble de la concesión. Así, a la clásica distinción de los tributos en impuestos, tasa y contribuciones, pareciera no subsumirse el impuesto de explotación pues su existencia no es por imposición de la ley, sino del pacto de concesión, luego, su origen es convencional¹⁴.

1.2 Régimen legal básico de la minería del Poder Público Nacional

La actual legislación así como su normativa reglamentaria corresponde al Decreto N° 295 del 5 de septiembre de 1999 con rango y fuerza de Ley de Minas y su reglamento general de 2001. Esta ley viene a sustituir la Ley de Minas de 1945 normativa bajo la cual se otorgaron la mayoría de los títulos mineros y demás derechos vigentes en la actualidad. Seguidamente trataremos las instituciones más resaltantes en esta legislación.

¹⁴ Así opina BADELL, Rafael, al señalar: "*El pago del "impuesto de explotación" es esencialmente convencional, encuentra su casusa en un contrato o convenio en el cual el ccesionario ha aceptado voluntariamente pagar una determinada cantidad como contraprestación al derecho otorgado por el Estado a la explotación de un recurso del dominio público; la circunstancia de que dicho pago este previsto en una ley (como ocurre con el impuesto de explotación previsto en la LM), en nada contradice su carácter convencional, pues la obligación de pago nace únicamente con la firma del contrato de concesión o, en su defecto, del convenio respectivo. Los tributos por el contrario, encuentran su causa en la voluntad unilateral del Estado -manifestada a través de la ley- de imponer de forma general, abstracta y coactiva una prestación obligatoria; el poder tributario no puede ser objeto de contratación.* En Régimen Jurídico de las Concesiones en Venezuela. Caracas, 2002, p.399

a) **la prospección y la exploración**

En razón de la magnitud de las inversiones que demanda la industria extractiva, la actividad de exploración y prospección cobra relevancia esencial e ineludible para que este negocio sea económico y resulte sostenible y sustentable¹⁵ para sus promotores, el Estado, la industria y las comunidades vinculadas a su desarrollo. En efecto, la determinación y ubicación geográfica del mineral, la caracterización del mismo, la disposición *in situ* de éste¹⁶, y demás características como acceso al yacimiento, vías de comunicación, infraestructuras, entre otras son evaluadas al momento de la exploración.

Esta actividad "*busca obtener el descubrimiento del yacimiento*"¹⁷ está precedida de la **prospección** que constituye "(...) *la operación previa habitualmente necesaria, tendiente a descubrir y localizar los depósitos de minerales o rocas, o de estructuras geológicas favorables a su presencia*"¹⁸, la cual tiene diversas formas de materializarse pues esta puede ser aérea o terrestre, permitiendo la primera el reconocimiento de las extensiones de terreno vinculadas al eventual yacimiento mediante aeronaves y fotografía apoyado de datos satelitales con el propósito de ubicar estructuras geológicas aprovechables, mientras que la segunda exige de la realización de labores geofísicas, geodestas, geoquímicas, y la extracción de muestras, con el mismo fin indicado¹⁹.

Diferente de lo anterior, la **exploración** exige la ejecución de obras mineras, pozos, galerías, calicatas y perforaciones, pudiendo requerir de la remoción de terreno incluso, la utilización de figuras del Derecho Administrativo como la ocupación temporal –y eventual la expropiación-, uso de laboratorios, instalación de campamentos mineros, personal especializado, maquinarias y equipos, entre otros factores, destinados a descubrir los yacimientos y su evaluación técnico-

15 Partiendo del Informe Brundtland de 1987, GABALDÓN y MACIPE señalan que "*El desarrollo sustentable es una vía para lograr el progreso humano mediante la satisfacción de las necesidades de toda la sociedad, sin desmedro de las generaciones futuras*". GABALDÓN Arnoldo José, MACIPE, Antonio, "*Desarrollo sustentable y propiedad de los recursos naturales*", en "*Lo mío, lo tuyo y lo nuestro... visiones sobre la propiedad*", Informe del Capítulo venezolano del Club de Roma". Caracas, Club de Roma. Capítulo Venezolano, 2006, p. 109. En todo caso, y siguiendo a VILLEGAS MORENO, "*(...) por razones prácticas ambas expresiones serán utilizadas indistintamente para referirnos al desarrollo contenido en el espíritu del informe Brundtland (...)*" Vid. VILLEGAS MORENO, José Luis. "*Derecho Administrativo...*" Ob. Cit. p. 29.

16 La disposición de los minerales se ha clasificado así: minas de veta, de aluvión o de manto. Las primeras son las masas de mineral que rellenan una quiebra de las rocas, las segundas son aquellas constituidas por minerales sueltos o fragmentos de minerales arrastrados por las corrientes de las aguas o por movimientos terrestres y que por ello se encuentran en lugares distintos a su formación original; y las terceras son las capas de mineral poco espesas y casi horizontales. Cfr. González-Berti, Luis "*Compendio de Derecho Minero Venezolano*". Mérida, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, 1969.

17 Vid. RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, en "*Régimen jurídico de los hidrocarburos. El impacto del Petróleo en Venezuela.*", Caracas, Epsilon Libros, 2008, p. 19.

18 Cfr. CATALANO, Edmundo Fernando, "*Curso de Derecho Minero*", Buenos Aires, Zavalía Editor, 1999, p. 13.

19 Ob. Cit. pp.13-14

económica y, con ello, tomar decisiones de naturaleza económica, financiera, legal y política.

La Ley de Minas de 1999 aun cuando no define esta labor minera, señala que este es un derecho exclusivo derivado del otorgamiento de la concesión minera y que confiere al concesionario, sus herederos y causahabientes, durante el período otorgado para tal tarea, para explorar el área concedida y de elegir para su explotación, la superficie que determine el estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental que servirá de base para la elaboración del programa de desarrollo y explotación minera²⁰.

Finalmente, esta labor es a riesgo y ventura del solicitante, toda vez que la República no asegura que con el otorgamiento del título, la existencia de los minerales o que éstos sean económicamente aprovechables²¹.

b) la explotación y las actividades auxiliares y conexas

Para esta fase del desarrollo minero, el concesionario toma la información producto de la prospección y la exploración y, elaborando el plan minero o proyecto de explotación que señala el diseño y modelo escogido²² para el aprovechamiento del mineral correspondiente, inicia la explotación en el lapso previsto para ello y por el tiempo de vigencia del título minero.

Se destaca en este punto que, a diferencia de la exploración, la Ley de Minas de 1999 si define a la explotación y ello por circunstancias especiales que destacaremos brevemente de seguidas. En efecto, el encabezado del artículo 58 de esta ley, señala:

Se entiende que una concesión está en explotación cuando se estuviere extrayendo de las minas las sustancias que la integran o haciéndose necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas y en proporción a la naturaleza de la sustancia y la magnitud del yacimiento.

Esto es lo que se ha denominado en "concepto económico de explotación", en el cual no sólo se considera que se estén beneficiando los minerales extraídos o la simple extracción del recurso, sino que también incluye en este concepto el que se lleve a cabo las actividades preparatorias, destinadas al aprovechamiento futuro e inmediato del mineral en cuestión, y, ello incluye el personal, los equipos y las inversiones que sean proporcionales a las reservas²³ del yacimiento.

20 Artículo 48 de la Ley de Minas de 1999.

21 El artículo 34 de la Ley de Minas de 1999 señala: "Se presume, hasta prueba en contrario, la existencia del mineral y que éste es industrial y económicamente explotable; pero con el otorgamiento del título no se hace responsable la República de la verdad de tales hechos. Así mismo, la República no responde por saneamiento legal."

22 Debe tenerse en cuenta que la disposición del mineral condicionará el método de explotación determinando si esta será a cielo abierto o subterránea, si se usarán explosivos para la remoción de capa vegetal y material estéril, o por el contrario se realizan excavaciones mediante maquinaria diseñada a tales efectos. Así, CATALANO Edmundo señala que "La elección de un buen sistema de explotación es un punto de suma importancia y puede determinar el éxito o fracaso de la empresa." Ob. Cit p. 14.

23 Las reservas generalmente se discriminan del siguiente modo: Reservas probadas, reservas probables o reservas inferidas. Las probadas son aquellas sobre las cuales los datos de la exploración

A mayor abundamiento, este criterio se extiende al resto de concesiones de un titular de esos derechos mineros, siempre que en alguna de éstas se esté ejerciendo una actividad minera conforme a las condiciones señaladas anteriormente o en las instalaciones de una de ellas. Se debe aclarar que la Administración Minera del Ejecutivo Nacional estableció el criterio, vigente hoy, según el cual la explotación o extracción propiamente dicha del mineral debe ser con fines de comercio y relacionadas con la relevancia de las reservas del yacimiento para que se tome como una explotación en los términos de la ley, sin que se consideren como tales aquellas con fines exploratorios o sobre la calidad del mineral. Así, en Memorandum N° 177 de la Consultoría Jurídica del Extinto Ministerio de Energía e Hidrocarburos del 27 de octubre de 1960, señaló que:

*(...) no puede ser admitido que una concesión está en explotación con cualquier tipo de extracción de sustancias. En primer lugar esas extracciones no deben ser de carácter exploratorio, es decir, para estudios de las sustancias o de la potencialidad del yacimiento, porque tales extracciones y pruebas pueden dar por resultado, no el laboreo económico de la mina, sino su abandono. Por otra parte (...) no toda extracción puede considerarse suficiente para configurar la explotación. Ha de ser una extracción encaminada a ser puesta en el comercio y proporcionada la magnitud del yacimiento*²⁴.

En definitiva, esta operación material que puede ser adelantada por el concesionario o por terceros mediante arrendamiento o contrato de explotación²⁵, es la actividad que transforma el bien de dominio público de la mina o yacimiento, a la característica de bien de comercio, a boca de mina, capaz de generar riqueza mediante su venta directa o posterior a su industrialización, modificación o beneficio.

dan cuenta de las cantidades y calidades de mineral explotable del yacimiento. Son las probables aquellas, sobre las cuales, los estudios bien por su insuficiencia o por la naturaleza del yacimiento, no permiten arribar a conclusiones sobre la caracterización cualitativa o cuantitativa de los minerales depositados. Por otra parte, las inferidas son aquellas que se obtienen de la interpolación de diversos puntos de las mallas de perforación, y sobre cálculos aritméticos, para interpretar las cantidades del mineral que probablemente estén en el yacimiento. Igualmente existe un área denominada "Reservas Económicamente Explotables" que representa a los depósitos que cuentan con una adecuada concentración de un determinado mineral y, tienen una infraestructura y tecnología requeridas para emprender una explotación económicamente viable. En contraste, se denominan "Reservas Marginales" los cuales representan a los yacimientos que tienen la concentración del mineral requerida, pero no cuentan con la infraestructura o tecnología adecuada para su aprovechamiento. Cfr: Poveda, Paola (1998) *"Propuesta jurídica para la industrialización de la minería"* Tesis para optar al título de Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

²⁴ AMORER, Elsa *"El régimen de la..." Ob. Cit. p. 85*

²⁵ El artículo 29 de la Ley de Minas de 1999 señala que: *"El derecho de exploración y de explotación que se deriva de la concesión es un derecho real inmueble. El concesionario podrá enajenar dicho derecho, gravarlo, arrendarlo, subarrendarlo, traspasarlo o celebrar sobre el mismo subcontrataciones para la explotación, mediante permiso previo otorgado por el Ministerio de Energía y Minas, siempre y cuando demuestre efectivamente que la negociación cuya autorización se solicita, se hará exclusivamente para el eficiente desarrollo del proyecto de explotación, previamente aprobado por de los lapsos autorizados para la ejecución del mismo"*.

c) modalidades para el ejercicio de actividades mineras

En este punto señalaremos lo que la Ley de Minas de 1999 establece como los medios para el aprovechamiento de las minas, como bienes del dominio público. Así, el artículo 7 de la señalada ley, indica:

La exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos mineros sólo podrá hacerse mediante las siguientes modalidades:

- a) Directamente por el Ejecutivo Nacional;*
- b) Concesiones de exploración y subsiguiente explotación;*
- c) Autorizaciones de Explotación para el ejercicio de la Pequeña Minería;*
- d) Mancomunidades Mineras; y,*
- e) Minería Artesanal.*

Respecto de estas modalidades, Brewer-Carías, señaló que las Ley de Minas de 1999: "(...) siguió en términos generales la orientación de las leyes precedentes, estableciendo grados de intervención del Estado en relación con la libertad económica de los particulares en materia minera (...) "²⁶, siendo que en efecto, la ley prevé que puede acometer la explotación por su cuenta, de manera directa, como lo sería en el primer supuesto del artículo transcrito, situación que se puede concatenar con el 23 que establece la facultad del Ejecutivo Nacional para decretar la reserva de minerales y actividades mineras.

Estas modalidades constituyen grados de intervención, por un lado, y de otro, diversos derechos según si se habilitan a terceros para adelantar y realizar estas actividades, o si, por el contrario, se excluyen expresamente mediante acto administrativo de reserva. Resalta del elenco de modalidades, a los efectos del presente artículo, lo referido a las figuras de reserva y de la concesión. A continuación se comentarán someramente.

c.1) La Reserva:

Esta figura implica el ejercicio exclusivo por parte de la República, por órgano del Ejecutivo Nacional, de las actividades de exploración y explotación tanto de determinadas sustancias minerales así como de las áreas que la contengan. Esto supone que el Estado nacional extrae del libre comercio ambos factores (áreas y actividades), y que, por ello, no se excluye necesariamente la intervención de terceros pues, como se ha señalado, de las actividades a las que hace referencia el artículo 23 de la Ley de Minas de 1999, es a las denominadas "primarias" o "aguas arriba", es decir, aquellas que corresponden con intensivas inversiones de capital y de tecnología.

²⁶ Vid. BREWER-CARÍAS, Allan, "Las técnicas de regulación y la participación del capital privado en la industria minera" en "Estudios de Derecho Administrativo 2005-2007", Colección de Estudios Jurídicos N° 86, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, p. 515

Situación contraria es la prevista en el artículo 86 en la cual las actividades de almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio, esto es, de las actividades conexas, auxiliares o "aguas abajo"²⁷ de los minerales, pueden no quedar incluidas en un decreto de reserva como consecuencia de la materialización del primer caso, siendo una decisión discrecional de la Administración Minera si estima conveniente dictar, en defensa de los intereses de la República, o cuando así convenga al interés público, un decreto de reserva de cualquiera de estas actividades con respecto a determinados minerales.

c.2 La Concesión:

La concesión, por su parte, constituye un régimen de explotación exclusiva pero no excluyente de la Administración Minera del Ejecutivo Nacional, toda vez que mediante el otorgamiento de concesiones facultativas, puede el Estado venezolano explorar y explotar el mineral mediante entes públicos (institutos autónomos, institutos públicos o empresas del Estado) o permitir a terceros privados llevar a cabo tales actividades. Estos particulares, dada la naturaleza de derecho real inmueble que comporta la concesión, pueden transferir este derecho mediante arrendamiento, subcontratarlo para la explotación e incluso, hipotecarlo²⁸.

Vale la pena señalar, como lo hace Araujo-Juárez²⁹, el alcance teórico y conceptual de las concesiones, al considerar este autor las diferencias entre esta figura y las autorizaciones administrativas. Señala el profesor Araujo Juárez que 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 constitutivo, en virtud de que crea o constituye facultades o derechos no reconocidos previamente al particular por el Ordenamiento jurídico o que antes no formaban parte de su patrimonio (...)*³⁰

De lo anterior, en materia de concesiones mineras estamos en presencia de verdaderos títulos habilitantes y cuya naturaleza administrativa es la de un contrato administrativo, dado el carácter estatutario de sus cláusulas, constituidas por las ventajas especiales ofrecidas por el concesionario y aceptadas por la República³¹.

²⁷ Respecto de las actividades aguas arriba y aguas abajo, véanse las notas al pie números 44 y 45 de este artículo.

²⁸ Véase nota al pie número 25

²⁹ *Vid.* ARAUJO JUÁREZ, José, "Los títulos habilitantes de Comunicaciones". *Revista Tachirense de Derecho*. N° 20. San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2009, pp.175 y ss.

³⁰ *Ob. Cit.*, p.181

³¹ El debate en relación con la naturaleza jurídica de la concesión minera se circunscribe a las tendencias que la consideran o bien un acto administrativo o como un contrato administrativo. En

d) extinción de los derechos mineros

La extinción de los derechos mineros consiste en el cese de las actividades, labores y derechos entre el concesionario y la Administración Minera del Estado venezolano y la concreción de la reversión de la concesión a la República. Los motivos de extinción se circunscriben a cuatro, a saber: i) por nulidad; ii) por cumplimiento del término de la concesión, iii) por caducidad, y, iv) por renuncia. Tratemos brevemente cada una de estas circunstancias de ley.

d.1) Nulidad del derecho minero:

La nulidad tiene, entre otros, criterios subjetivos en la Ley de Minas de 1999, y están referidas a las inhabilidades establecidas en los artículos 20, 21 y 22³², según lo remite el artículo 96 *ejusdem*. Así también en ese mismo artículo, indica que serán nulos de pleno derecho en el caso de traspasos de concesiones y demás autorizaciones realizadas a un Estado extranjero.

este sentido se pronunció la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa, sentencia del 14 de marzo de 1991, con ponencia del magistrado Román DUQUE CORREDOR, señalando que las concesiones mineras: "... *caben dentro del género de los contratos administrativos, que no obstante presentar una parte legal o estatutaria, no dejan de tener una naturaleza fundamentalmente contractual*". Igualmente BON señala en relación con las concesiones de ocupación del dominio público en el ordenamiento jurídico francés que: "Estas concesiones, al igual que todos los contratos conllevan ocupación de dominio público, son contratos administrativos, por aplicación de las disposiciones de un decreto ley de 17 de junio de 1938". Sin embargo, autores pertenecientes a las escuelas tradicionales del derecho, sostuvieron que las concesiones mineras son contratos civiles, y que se deben regir por las disposiciones del derecho común. Así, JÉZE, citado por DUQUE, José Román señala que: a) el otorgamiento de la concesión de una mina es un acto administrativo unilateral; b) que las condiciones impuestas a la concesión, no son más que las condiciones impuestas a un acto unilateral; c) la concesión no crea una situación jurídica individual, sino que le da estatus legal ya fijado por la Ley al concesionario y, la concesión puede ser retirada en los casos previstos en la Ley. *Cfr.* DUQUE SÁNCHEZ, José Román *Manual de Derecho Minero*. Caracas. Publicado por la Universidad Católica Andrés Bello. 1996, p. 76. Así como también a: BON, P. "El Régimen de las Concesiones Administrativas". *En las Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo: Las Formas de la Actividad Administrativa*. Caracas. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 1996, p. 249.

³² Estos artículos señalan que serán nulos las concesiones y derechos mineros otorgados a:

1. El Presidente de la República, los Ministros y Vice-Ministros, miembros, del Congreso de la República, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los Diputados de las Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejales, el Procurador General, el Fiscal General y el Contralor General de la República, los Gobernadores de Estado, el Gobernador del Distrito Federal, los miembros, del Consejo de la Judicatura, los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas y del Ambiente y de los Recursos Naturales.

2. Los Presidentes, o Directores de Institutos Autónomos y de Empresas del Estado.

Parágrafo Primero. El Ejecutivo Nacional, cuando así se justifique, podrá incorporar por vía reglamentaria, cualesquiera otros funcionarios además de los indicados en este artículo.

Parágrafo Segundo. Las prohibiciones aquí consagradas, afectan también al cónyuge, concubina o concubinario y a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de los funcionarios indicados. Además, el artículo 21 señala que las personas afectadas por las incapacidades a que se refiere esta Ley, no podrán adquirir derechos mineros mientras no haya transcurrido un lapso no menor de cinco (5) años, desde la cesación del impedimento que las originó; y el artículo 22 indica que los gobiernos extranjeros no podrán ser titulares de derechos mineros dentro del territorio nacional. Cuando se trate de entes que dependan de dichos gobiernos o de empresas en las cuales ellos tengan una participación tal, que por capital o estatutos, les

En materia de minería, es igualmente aplicable el contenido del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre la regulación de las nulidades.

d.2) Cumplimiento del término del derecho minero:

Este punto no requiere de mayor análisis, bastando con señalar que esta es la causa natural de extinción de las concesiones y demás derechos mineros, y que ocurrirá en la fecha indicada en el título minero publicado en Gaceta Oficial, produciéndose sin requerimiento de pronunciamiento alguno³³.

d.3) Por caducidad del derecho minero:

La caducidad, contrario al cumplimiento del término, constituyen formas anticipadas de terminación del contrato de concesión minera, y que están tasadas en la Ley de Minas de 1999, en su artículo 98. Estas constituyen obligaciones de hacer, no hacer y de dar³⁴ a las cuales está sujeto el concesionario y que basta la verificación de alguna de éstas para que opere esta fórmula de terminación de la relación entre la Administración Minera y el particular.

d.4) Por renuncia del derecho minero:

De las fórmulas indicadas hasta el momento, esta es la única de las formas de extinción del derecho de concesión minera que expresa la voluntad del particular, la cual, en virtud del principio de formalidad de los contratos públicos, se debe materializar mediante escrito auténtico dirigido al Ministro competente

confiera el control de la empresa, para el otorgamiento del derecho minero, requerirán la aprobación previa del Congreso de la República.

³³ Artículo 97 de la Ley de Minas de 1999

³⁴ El artículo 98 de la Ley de Minas de 1999 señala como causales de caducidad de las concesiones mineras, las siguientes:

1. Cuando no se efectúe la exploración dentro del lapso previsto en el artículo 49 de esta ley;
2. Cuando no presenten los planos dentro del lapso establecido en el artículo 50 o durante la prórroga que se hubiere otorgado conforme a esta Ley;
3. Cuando no se inicie la explotación dentro del lapso previsto en el artículo 61 de esta Ley;
4. La paralización de la explotación por un lapso mayor al establecido en el artículo 61 de esta Ley;
5. La falta de pago durante un (1) año de cualesquiera (Sic.) de los impuestos o multas exigibles conforme a esta Ley. En este caso, mientras no se hubiere dictado la resolución correspondiente, el Ministerio de Energía y Minas, puede a petición de parte, aceptar el pago de los impuestos adeudados y de sus intereses, y declarar extinguida la causal de caducidad;
6. Cuando no se entregue el estudio de factibilidad técnico, financiero y ambiental en el lapso previsto, conforme a las normas aplicables;
7. El incumplimiento de cualesquiera de las ventajas especiales ofrecidas por el solicitante a la República;
8. Incurrir en más de tres (3) ocasiones en un período de seis (6) meses en infracciones legales que hayan originado la aplicación de las sanciones pecuniarias máximas establecidas en esta Ley;
- y
9. Cualquier otra causal expresamente prevista en el título minero respectivo.

en materia de minas haciéndose constar esta decisión en la Gaceta Oficial de la República³⁵.

Se resalta en el artículo 101 de la Ley de Minas de 1999 que la extinción de los derechos mineros no libera al titular de las obligaciones causadas cuando éstos tenían vigencia.

2. El régimen jurídico especial del oro

En este capítulo comentaremos el alcance, cambios (innovaciones y retrocesos) que supone la entrada en vigencia del DLO. Como ya se ha comentado, el Ejecutivo Nacional, extrae del régimen jurídico ordinario la totalidad de las labores mineras del recurso oro que, por la base normativa constitucional y legal señalada en la exposición de motivos del DLO, se sustenta por un parte, en la propiedad del Estado venezolano sobre los yacimientos de minas e hidrocarburos³⁶, en la potestad del Estado para reservarse mediante ley orgánica, y por razones de conveniencia nacional determinadas industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico³⁷, como elementos de fondo, y por otra parte, como elementos adjetivos, se fundamenta en la posibilidad del Presidente o Presidenta de la República en dictar decretos con fuerza de ley³⁸ y finalmente en la propia ley habilitante vigente para el momento de redacción de este artículo³⁹.

Visto el andamiaje jurídico en el cual se sostiene el DLO, conviene considerar si, en efecto, requería el Estado venezolano de acometer tal tarea por la vía elegida, si se toma en cuenta que mediante Decreto número 2.039 del 15 de febrero de 1977, el Ejecutivo Nacional se *"reservaba la exploración y explotación de todos los minerales que no hubiesen sido reservados con anterioridad (se entiende que en la Ley de Minas de 1945)"*⁴⁰, y de contar además con normas expresas en la legislación vigente que le permiten al Estado venezolano, decretar la reserva

En efecto, el artículo 23 de la Ley de Minas vigente establece que el Ejecutivo:

El Ejecutivo Nacional, cuando así convenga al interés público, podrá reservarse mediante Decreto, determinadas sustancias minerales y áreas que las contengan, para explorarlas o explotadas solo directamente por órgano del Ministerio de Energía y Minas, o mediante entes de la exclusiva propiedad de la República.

35 Artículo 100 de la Ley de Minas de 1999

36 Véase punto 1.1 de este artículo.

37 Artículo 302 CRBV: *El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.*

38 Numeral 8 del 236 CRBV

39 Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan.

40 Artículo de VENECONOMÍA, Vol. 28 No. 12, septiembre de 2011

De lo anterior, para alcanzar alguna conclusión válida, resulta necesario transitar por la estructura del DLO con el propósito de conocer si se requería de un acto normativo de rango de ley, o bastaba hacer uso de los instrumentos normativos ya vigentes y señalados *supra*.

De seguidas se expondrá lo referente a la reserva estatal de las actividades principales y conexas del aprovechamiento del oro, así como la naturaleza jurídica especial de los yacimientos de oro, del ejercicio de las actividades mineras del oro, la metodología para la migración a empresas mixtas de las modalidades comunes de explotación minera y el régimen de regalías y las ventajas especiales previstos en esta novísima legislación.

2.1 Reserva estatal de las actividades principales y conexas del aprovechamiento del oro

El DLO tiene como propósito regular el régimen jurídico de las minas y yacimientos de oro⁴¹, reservando para ello al Estado venezolano las actividades primarias, conexas y accesorias al aprovechamiento de este mineral. El alcance de dicha reserva incluye, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 del DLO, las actividades de exploración y explotación, conocidas como actividades primarias, así como las actividades auxiliares y conexas como el almacenamiento, tenencia, circulación y comercialización interna y externa del oro, con el agregado que estas deben *"coadyuvar al ejercicio de las actividades primarias"*.

Ahora bien, tal y como se indicó al comienzo de este capítulo, el Estado venezolano ha contado con sendos instrumentos, uno de rango legal y otro sublegal, que bien hubiesen permitido regular la salida de esta industria del régimen de habilitaciones administrativas que comporta el régimen de concesiones, que, como se tuvo oportunidad de indicar, permite al concesionario, hacerse de un derecho real inmueble mediante la celebración del contrato de interés público nacional que reviste a la concesión⁴², para pendularmente transitar a un régimen de empresas mixtas que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo

41 Vale la pena diferenciar un concepto de otro. En efecto, por yacimiento minero se entiende a la *"Unidad natural de sustancias inorgánicas que forman masas más o menos homogéneas, aprovechables económicamente"*, mientras que por mina se expresa *"Conjunto de minerales, de igual o semejante naturaleza, económicamente aprovechable, que por virtud de la Ley, constituyen una propiedad inmueble, inagotable, perfectamente determinada transmisible administrativamente a los particulares cuando lo permite la Ley y cuando no lo permite, en simple tenencia por los efectos de su explotación"*. Cfr. PERNIA, Mauricio: *"Naturaleza Jurídica de los contratos de arrendamiento minero en la legislación venezolana (Caso: Carbosuroeste y Fosfasuroeste, periodo 1989-1997)"*. San Cristóbal, 2008, pp. 96-97

42 Cabe admitir entonces, tal y como lo hacen D. Moya-Ocampo Panzera y M. Moya-Ocampo Panzera (2004), que tanto el contrato de concesión minera en la legislación venezolana, así como los contratos accesorios a este, son contratos de interés público nacional. En efecto, estos autores concluyen que: 1. Las minas son bienes de dominio público pertenecientes a la República. 2. Los contratos de interés público, son una especie de los contratos administrativos caracterizados por la magnitud e importancia con que inciden sobre la colectividad, con lo cual es el quantum los que los determina, vale decir, las significación, relevancia, riqueza, trascendencia e importancia en lo económico. 3. Las concesiones mineras, así como el arrendamiento, subarrendamiento y subcontrataciones para la explotación, de acuerdo a su significación, relevancia, riqueza, trascendencia e importancia en lo económico pueden ser contratos de interés público nacional de los previstos en el artículo 150 de la Constitución. (p.180).

5 del DLO, constituyen en rigor empresas del Estado, toda vez que para su validez para el ejercicio de las actividades y labores mineras ya enumeradas, la República tenga el control del cincuenta y cinco por ciento (55%) del capital social⁴³.

El alcance de la reserva que hace el Estado comprende la totalidad del elenco de actividades aguas arriba⁴⁴ y aguas abajo⁴⁵ de la industria minera que es en realidad el cumulo de actividades de la industria extractiva en general. Así, las actividades denominadas *aguas arriba*, comprenden, generalmente, la obtención y el procesamiento de información geológica cuyos datos están destinados a la toma de decisiones oportunas sobre la rentabilidad y sostenimiento del proyecto minero⁴⁶, así como la propia explotación del yacimiento; de las correspondientes a la industrialización, separación, beneficio, transformación, transporte y comercialización de la sustancia mineral aprovechada, se les conoce igualmente como actividades *aguas abajo*.

Corresponderá en el inciso 2.3 del presente estudio abordar cuál es el efecto en la participación de los particulares en el negocio minero del oro.

2.2 Naturaleza jurídica especial de los yacimientos de oro

Tradicionalmente la legislación respecto de los minerales en el actual territorio venezolano ha hecho referencia a la exclusión de libre aprovechamiento por parte de los particulares, tal y como se comentó *supra*, con la excepción contenida, por ejemplo, en el artículo 7 de la Ley de Minas de 1945, que establecía, para ciertos minerales, el principio de accesión o adhesión⁴⁷. No obstante, la expresa declaración de bienes del dominio público, y por tanto inalienables e imprescriptibles, se le agrega que son atributos de la soberanía territorial del

43 En efecto, el artículo 102 del Decreto N° 6.217 15 de julio de 2008 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública señala: "*Las Empresas del Estado son personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social. Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008.*"

44 Actividades aguas arriba (*Upstream* en inglés): Labores relacionadas con la exploración y que abarca, de conformidad con ciertas escuelas geológicas, a la obtención final de los datos del yacimiento, o la suma de la obtención de tales datos y de las autorizaciones gubernamentales requeridas para el inicio de actividades extractivas.

45 Actividades aguas abajo: (*Downstream*, en inglés): operaciones de valor agregado aplicadas al mineral una vez explotado, con el fin de adaptarlo como insumo para otras industrias, o para su comercialización nacional o internacional. Comprende igualmente el almacenamiento, transporte interno, clasificación, entre otras labores.

46 Ver RIVERO BETANCOURT, Miguel, (2009) "Breve estudio sobre la industria del gas natural en Venezuela". *Derecho y Sociedad* N° 8 Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila. Caracas.

47 Así, el señalado artículo establecía: "*Las piedras de construcción y de adorno o cualquiera otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas y el guano, pertenecen al propietario del suelo quien puede explotarlas sin formalidades especiales.*"

Estado y carentes de naturaleza comercial por ser recursos naturales no renovables y agotables⁴⁸.

Los bienes del dominio público, institución que reposa sobre la extracción de un conjunto de bienes del tráfico jurídico ordinario con el fin de impedir su apropiación por los particulares⁴⁹, adquiere en el DLO características expresas referidas a su participación en los elementos de la soberanía⁵⁰, toda vez que se le denomina como atributo de ésta, cuyo impacto inmediato se verifica en la actividad planificadora del Estado en materia de ordenación del territorio así como en la toma de decisiones sustentados en los principios de seguridad y defensa de la República, hecho que hace de la minería del oro, un eje transversal en la actividad administrativa del Estado venezolano.

La categorización como bienes carentes de naturaleza comercial de los yacimientos de oro, se declara sobre la base de la condición de recursos naturales no renovables y agotables. Esta condición suma al recurso características como la imposibilidad de su regeneración así como su agotamiento supone lo siguiente: el consumo y el ritmo de explotación del recurso oro inexorablemente apareja su decrecimiento en condiciones naturales y, con ello, su agotamiento. Así, pueden existir recursos naturales que bien siendo no renovables, su uso racional le puede extender su presencia haciéndolo útil a la humanidad por mayor tiempo⁵¹, bien sea en criterios de economía, infraestructura o como elemento de cambio⁵².

48 En efecto, el artículo 3 del DLO señala: "Los yacimientos de oro existentes en el territorio nacional cualquiera que sea su naturaleza, pertenecen a la República y son bienes del dominio público y atributos de la soberanía territorial del Estado, por lo tanto inalienables, imprescriptibles y carentes de naturaleza comercial por ser recursos naturales no renovables y agotables".

49 Cfr. PAREJO, Luciano: Los bienes públicos en el Derecho Español, con especial referencia al régimen de los de carácter demanial. En *Dominio Público: naturaleza y régimen de los bienes públicos*. DE REINA, Gabriel, Coord. Buenos Aires, Heliasta, 2009, p. 32

50 Como lo señala Mommer, la soberanía en materia de recursos naturales no renovables, en su forma más elemental se concreta y reduce al poder, de manera que la consecuencia inmediata se verifica en el derecho de otorgar o negar el acceso a la tierra. "No existe otra manera de posesionarse de un lote de tierra que a través del poder soberano. Una vez otorgado, empero, el acceso está todavía sujeto al derecho del dominio eminente del soberano, aun cuando este derecho revista la forma de propiedad territorial privada". Así, "el dominio eminente se define por el derecho a gravar, regular, supervisar y anular el derecho concedido a los particulares." Vid. MOMMER, Bernard, *Petróleo global y Estado nacional*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 116. A mayor abundamiento, y ampliando el sentido de soberanía, el propio DLO hace mención expresa en su artículo 27 la condición de estratégicos no solo a los yacimientos y minas de oro, sino también a las zonas auríferas, las cuales se determinan en el plan de ordenación del territorio, y tendrán así, la doble condición de zona de interés minero y de zona de seguridad fronteriza, como todo lo que ello supone en el manejo administrativo de la seguridad y defensa de la República y sus bienes junto con las de labores mineras.

51 En esta materia, debe tenerse en cuenta el denominado costo y/o valor de oportunidad. Constituyen criterios financieros, industriales y políticos que tienen como propósito determinar el momento oportuno de invertir con recursos propios o no, en una actividad concreta. Nótese, por ejemplo, que el aprovechamiento intensivo de las reservas de plomo que en el pasado resultaba útil e imprescindible para diversas industrias y constituía una oportunidad rentable, ha perdido en la actualidad tales características vistos los resultados de condición tóxica en algunos subproductos y por la aparición de nuevos insumos de mayor eficiencia. Por ello, los minerales deben ser aprovechados en el momento oportuno y es esto lo que determinará si su explotación es acelerada o no.

52 Para TROCONIS, Nelson los recursos no renovables son: (...) "aquellos que se forman por el transcurso del tiempo, siendo su principal característica el hecho de agotarse con su uso

De lo anterior se debe entender que el carácter no comercial corresponde a los yacimientos de oro en el territorio nacional y no al mineral propiamente dicho que conforma un bien de comercio tal y como queda en evidencia del texto del artículo 21⁵³ del DLO, el cual lo relaciona como un bien del cual el Estado tendrá el monopolio de su comercialización.

2.3 Del ejercicio de las actividades mineras del oro

Las actividades, ahora reservadas, para el aprovechamiento del oro se acometerán de manera exclusiva y excluyente, en uno de los dos supuestos siguientes, a saber:

- a) Por la República o a través de los institutos públicos o empresas de su exclusiva propiedad, o filiales de éstas, o;
- b) Por empresas mixtas, en las cuales la República o alguna de las empresas señaladas en el punto anterior, tenga el control de sus decisiones y mantenga una participación, mayor del cincuenta y cinco por ciento (55%) del capital social.

De lo anterior se resaltan los siguientes elementos: en primer lugar de la simple lectura, pareciera que el legislador delegado excluye a los entes instrumentales tradicionales en la estructura organizativa de la Administración Pública venezolana, como lo son los institutos autónomos, de consagración constitucional⁵⁴, por la figura administrativa creada en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de "institutos públicos"⁵⁵, los cuales están sujetos expresamente a los principios y bases establecidos en la normativa que regule la actividad administrativa, así como a los lineamientos de la Planificación Centralizada⁵⁶. En segundo lugar, en la

y consumo todo de acuerdo a su abundancia e intensidad de explotación, ya que su capacidad regenerativa o de recuperación prácticamente es imponderable. Siendo por lo que algunos los llaman extractivos, comprendidos por esta 'propiedad cualitativa' las piedras preciosas, metales y minerales del subsuelo, tales como el hierro, bauxita, aluminio, carbón, petróleo, gas, entre otros." En Tutela Ambiental. Revisión del paradigma ético-jurídico sobre el ambiente. Caracas, Ediciones Paredes, 2005, p.67.

⁵³ En efecto, el artículo 21 del DLO establece: "*Todo el oro que se obtenga como consecuencia de cualquier actividad minera en el territorio nacional, será de obligatoria venta y entrega a la República Bolivariana de Venezuela, a través del ministerio del poder popular competente o del ente o entes que éste disponga. La República o los entes públicos designados al efecto, ejercerán el monopolio de la comercialización del oro en los términos que establezcan las políticas que dicte el Ejecutivo Nacional al respecto. Quedan excluidas del ámbito de aplicación del presente Decreto Ley, la comercialización de las joyas de oro de uso personal*".

⁵⁴ En efecto, el artículo 142 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala: "*Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca*".

⁵⁵ El artículo 96 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece: "*Los institutos públicos son personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creadas por ley nacional, estatal, u ordenanza municipal, dotadas de patrimonio propio, con las competencias determinadas en éstas*".

⁵⁶ Artículo 99 *Idem*.

clasificación subjetiva, esto es, de los sujetos, que intervienen o ejecutan las labores mineras están constituidos por la República, los institutos públicos, las empresas del Estado o filiales de éstas y las empresas mixtas que, como se comentó supra, son igualmente empresas del Estado.

Lo anterior permite concluir que para el negocio minero del oro, los particulares ingresan sólo si se asocian con empresas estatales para crear nuevas empresas mixtas con, el mejor de los casos, cuarenta y cinco por ciento (45%) del capital social del nuevo ente. Con esto se supera el concepto de concesión, como habilitación administrativa. En efecto, al ser ahora una actividad reservada, ya no es un derecho del particular del que solo se exige para su ejercicio la remoción del obstáculo administrativo o el otorgamiento facultativo de una habilitación administrativa, sino que, en efecto, debe considerarse el asociarse con el Estado, por medio de una empresa pública e ir en minoría accionaria del ente empresarial resultante, con lo que ello comporta.

Estas empresas mixtas requieren de la aprobación de la Asamblea Nacional, solo si se dedican a las actividades primarias, según se desprende del artículo seis (6) del DLO, cuyo instrumento válido es ese acto jurídico materializado mediante acuerdo de este órgano legislativo del Poder Público Nacional con por lo menos la mayoría simple de sus miembros. Por su parte, el análisis que llevará a cabo la comisión competente de la Asamblea Nacional en esta materia estará compuesta de: a) las circunstancias pertinentes a dicha constitución de la empresa mixta; b) sus condiciones, que responderán al tipo de actividad, lugar, y elementos característicos propios del proyecto a evaluar, y; c) las ventajas especiales previstas a favor de la República. Esta información deberá ser enviada por el Ejecutivo Nacional por el ministerio del poder popular competente en la materia.

Respecto de la delimitación y prórroga, el DLO no está circunscrito al área que si se establece en la Ley de Minas vigente para las concesiones las cuales deben tener una extensión horizontal de forma rectangular determinada por puntos fijos y líneas rectas sobre la superficie terrestre, cuya unidad de medida superficial será la hectárea variando el área de la concesión entre un mínimo de cuatrocientas noventa y tres hectáreas (493 has.) y un máximo de quinientas trece hectáreas (513 has.)⁵⁷. En contraste, el área de las empresas mixtas será designada por el ministerio del poder popular con competencia por la materia, además determinará en ese mismo acto el número de años que durará la misma.

De lo anterior, el ministerio competente señalará el área y la duración de la actividad asignada a la empresa mixta lo que pareciera también asociarse a la duración de la sociedad mercantil resultante de la unión de capital público y privado, pues la empresa se crea y se le autoriza para un área determinada, entendiendo que las actividades a realizar son las primarias o aguas arriba, como ya se tuvo oportunidad de señalar en este trabajo, de manera que éstas, de serles extendida su vigencia, será para el mismo tipo de actividades y en el

⁵⁷ Así mismo el artículo 28 de la mencionada ley, establece que: "*La extensión vertical estará definida por la proyección de su extensión horizontal hacia el centro de la tierra e ilimitada en profundidad. Los lotes estarán conformados por unidades parcelarias, las cuales representan la unidad mínima de división del lote y cuyas características dimensionales se establecerán en el parcelamiento minero, que al respecto elabore el Ministerio de Energía y Minas*".

área señalada originalmente. La vigencia, y en esto si coincide con la Ley de Minas, el DLO establece que no será por más de veinte (20) años, prorrogables por un máximo de dos períodos de hasta diez (10) años cada uno⁵⁸. La solicitud debe hacerse en el último tercio antes del vencimiento del período por el cual fue otorgado el derecho.

Así mismo, el Ejecutivo Nacional podrá transferirle a esta empresa mixta bienes del dominio privado de la República y otros derechos para el más eficiente desarrollo del proyecto minero, incluso, también las actividades conexas, auxiliares o aguas abajo todo ello sin perjuicio de revocarlo y revertirlo en todo tiempo a su condición original, cuando así convenga al interés nacional, o si estas empresas no dan cumplimiento de sus obligaciones⁵⁹. Se agrega que el Estado, como es tradicional en esta materia, no garantiza la existencia del mineral o si este existiendo, es económicamente aprovechable, pues la República no responde por saneamiento legal o contractual⁶⁰.

Por último, el DLO autoriza a las empresas mixtas a celebrar los contratos necesarios para gestionar las actividades primarias otorgadas por el Ejecutivo Nacional⁶¹.

2.4 Migración a empresas mixtas de las modalidades comunes de explotación minera

Al momento de entrar en vigencia el DLO, se mantiene en operación diversos derechos mineros constituidos por las distintas modalidades previstas en la Ley de Minas, a saber: a) concesiones mineras; b) autorizaciones para el ejercicio de la pequeña minería, y; c) contratos para la exploración y explotación del oro. Siendo esto así, la migración establece la metodología mediante la cual se materializa el cambio al esquema de empresa mixta⁶². El DLO hace mención aparte de las otras modalidades también presentes en el aprovechamiento del recurso oro en Venezuela, como la pequeña minería, la minería artesanal y las mancomunidades mineras sobre las cuales el Ministerio del Poder Popular competente hará "especial consideración".

Esta consideración las excluye del proceso de migración, o por lo menos no estuvieron sujetas al período de noventa (90) días sino de (180) días continuos siguientes contados a partir de la publicación en Gaceta Oficial del DLO⁶³.

Por otra parte, teniendo en cuenta el componente social asociado a estas industrias y la previsible resistencia al cambio, el DLO previó, ante la posibilidad de alteraciones del orden público o la paralización de las actividades⁶⁴, lo referente al control de las operaciones⁶⁵, que no es más que la atribución al ministerio del poder popular competente para que, valorando el mérito oportunidad y conveniencia, se hiciera acompañar de cualquier otro órgano o ente del Estado,

58 Artículo 8 del DLO.

59 Artículo 9 del DLO

60 Artículo 10 del DLO

61 Artículo 11 del DLO

62 Artículo 12 del DLO

63 Artículo 14 del DLO

64 *Vid. Veneconomía mensual*, Vol. 28 N° 12, de septiembre de 2011, Caracas.

65 Artículo 15 del DLO

si al momento de tomar posesión de los bienes o del control de las operaciones relativas a las actividades reservadas, las personas naturales o jurídicas vinculadas con la materia no presten colaboración en la entrega pacífica y ordenada de las operaciones, instalaciones, documentaciones, bienes y equipos afectos a las actividades señaladas, con señalamiento expreso de la aplicación de sanciones administrativas o penales a tal efecto.

El procedimiento y ejecución para esta migración de las modalidades de aprovechamiento minero ya descritas al esquema de empresas mixtas, se delega en una comisión creada por el ministerio del poder popular competente, para que adelante las negociaciones con los concesionarios así como con los autorizados para el ejercicio de la pequeña minería o los beneficiarios de contratos para la exploración y explotación del oro⁶⁶.

Debe señalarse además que la migración produce el efecto de hacer vigente el proceso de reversión de los bienes vinculados a las concesiones, a las autorizaciones para el ejercicio de la pequeña minería y los contratos para la exploración y explotación del oro, de manera que pasan libres de gravámenes, cargas y en plena propiedad a la República. Debe tenerse en cuenta que las inversiones sobre los bienes cuya propiedad se transfiere a la República, que no están amortizadas por el concesionario y demás titulares de los derechos mineros señalados, se indemnizarán según su valor en libro⁶⁷, siendo expresa la condición de que dichas inversiones hayan sido debidamente notificadas al órgano o ente competente, en el marco del plan de explotación de la concesión o contratos de exploración y explotación del oro. En el caso de las autorizaciones se dispondrá de medidas especiales para la compensación de los titulares de dichos derechos⁶⁸.

Por último, el Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería está facultado para tomar todas las medidas necesarias para garantizar la continuidad de las actividades relacionadas con las actividades reservadas, para lo cual podrá solicitar la colaboración de otros órganos y entes de la República.

2.5 Regalías y las ventajas especiales

Corresponde en este apartado abordar lo referente a las regalías y el régimen de las ventajas especiales del oro. Se inicia por tratar a figura de la regalía⁶⁹, la cual opera como un derecho de participación del Estado en los volúmenes de mineral extraídos por la empresa mixta, facultad que se fundamenta en ser el Estado el propietario del yacimiento⁷⁰. Esta fórmula no está presente en la Ley de Minas vigente y que hasta la entrada en vigencia del DLO no figuraba en la actividad minera del oro en Venezuela. Esta novedad, así como la propia reserva

⁶⁶ Artículo 13 del DLO

⁶⁷ Es decir, la cantidad con la que un activo es incluido en el balance general después de la depreciación acumulada hasta ese momento. *Cfr.* MARQUEZ, Harold, *Diccionario de Contabilidad*, Caracas, Editorial CEC, S. A., 2004, p.159.

⁶⁸ Artículo 16 del DLO

⁶⁹ Es la participación en los ingresos o beneficios que se le debe pagar al propietario de un bien o derecho por permitir su uso o explotación. *Cfr.* MARQUEZ, Harold, *Diccionario de Contabilidad... op. cit.*, p.138

⁷⁰ Artículo 12 de la CRBV.

de las actividades primarias y conexas junto con la migración a empresas mixtas pudiera deberse a la reproducción por parte del Ejecutivo Nacional, del esquema que se implementó en la explotación del petróleo, particularmente el implementado luego de la eliminación de los contratos de servicios de la faja petrolífera del Orinoco, por empresas mixtas.

Esta regalía es del trece por ciento (13%) para las empresas mixtas pudiendo ser rebajado hasta un mínimo del tres por ciento (3%) por el oro extraído de la mina o yacimiento. Tal variación responde a la distinción que hace el DLO en empresas mixtas sin vinculación a proyectos comunitarios, que correspondería al primer caso, y el segundo, las empresas mixtas cuyos proyectos estén asociados o vinculados a proyectos con las comunidades, con la comunidad indígena, mineros o mineras artesanales o pequeños mineros y mineras agrupados en cooperativas o empresas de propiedad social comunal. Tales parámetros los fijará el Ejecutivo Nacional⁷¹. Se resalta que, aun cuando el DLO no señala nada al respecto, la periodicidad del pago de la regalía se entiende que corresponde a la producción de oro mensual.

Así las cosas, el Ejecutivo Nacional puede optar en recibir la regalía en dinero o en especie. En el primer caso, mediante la metodología o técnica que se dicte para medir las cantidades de mineral correspondiente, a valor de mercado o a valor convenido y, en su defecto por el precio que señale el liquidador. La empresa mixta pagará lo conducente dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de la planilla liquidada por el ministerio del poder popular competente. Para el segundo caso, el Estado podrá hacerse de los servicios de la empresa que designe a tal efecto, a los fines de su beneficio, almacenamiento y transporte, y ésta deberá prestarlo hasta el lugar que se indique, recibiendo el pago que se conviene para tales servicios, y en caso de no haber acuerdo, a la tarifa que fije el ministerio del poder popular con competencia en la materia⁷².

Por otra parte, los tradicionales tributos como el impuesto superficial y el impuesto de explotación no están previstos en la ley y, en su lugar, el DLO hace uso de las ventajas especiales para la captación de recursos distintos a la regalía. Aun cuando escapa del objeto de este trabajo pues requiere de un análisis pormenorizado, vale destacar al respecto que éstas sirvieron como instrumento habilitador del órgano legislativo del Poder Público Nacional al Ejecutivo Nacional, con el propósito de facultar a este último para pactar con el solicitante de concesión, el incremento de la alícuota de los impuestos mineros aquí señalados, tal y como lo establecía el artículo 91 de la Ley de Minas de 1945⁷³.

71 Artículo 18 del DLO

72 Artículo 19 del DLO

73 La doctrina ha manifestado reservas respecto de la modificación de los porcentajes de los impuestos mineros, mediante la presentación de las ventajas especiales. Se presenta de seguidas la opinión de Elsa Amorer: *"En lo que respecta a las ventajas especiales (...) desconocemos cual puede ser su contenido, en especial las referidas a la materia legal, ya que con presencia de la administración reglada, no le es dado ni a la Administración ni a los administrados introducir o pactar disposiciones legales, diferentes a aquellas normas que regulan la materia y que son objeto de una ley especial como lo es la Ley de Minas; razón por la cual disentimos del contenido del artículo en referencia." Cfr. AMORER, Elsa, El Régimen de la explotación minera... op. cit., p.126. En contraste, el criterio institucional del Ejecutivo Nacional, por órgano de la Procuraduría General de la República, señala: "(...) por vía de interpretación, debe eliminarse toda normativa*

El "carácter tributario" de las ventajas especiales surgido del pacto convencional del título de concesión, vigente en las concesiones desde 1945 hasta 1999, permitió incrementar las alícuotas de los impuestos, principalmente el de explotación, que se verifica mensualmente, a diferencia del impuesto superficial, cuyas planillas se liquidan por trimestres vencidos. Para ello, se valoraba el contenido de la oferta del solicitante, para luego, mediante las "*Normas para el otorgamiento de concesiones mineras y contratos mineros*"⁷⁴ presentarle a los solicitantes la alícuota a ofrecer de acuerdo al mineral o proyecto minero, y así sustituir la que establecía la Ley de Minas para los impuestos mineros, cuyo nuevo porcentaje en algunos casos, superaba en cinco (5) o seis (6) veces la alícuota señalada por la ley⁷⁵.

Si bien el artículo 20 del DLO no señala el carácter tributario de estas ventajas especiales, se puede presumir tal concepción por el Ejecutivo Nacional de la lectura del encabezado de este artículo. Así:

El ministerio del poder popular con competencia en la materia, establecerá al momento de otorgar los derechos mineros, a las empresas para realizar las actividades primarias, la alícuota correspondiente a las ventajas especiales.

Este criterio fiscal se había superado, por las debilidades respecto a la vulneración del principio de reserva legal, en la Ley de Minas vigente, pues ésta en su artículo 35, excluye cualquier referencia a pagos, dinero o de los elementos del impuesto. De este modo, la Ley de Minas señala, respecto de las ventajas especiales:

El Ministerio de Energía y Minas podrá estipular ventajas especiales para la República, en materia de suministro de tecnología, abastecimiento interno, provisión de infraestructura, dotación social, obligaciones de entrenamientos capacitación, formación y especialización geológico-minera, entre otras, que podrán ofrecer los particulares en la oportunidad de solicitar la respectiva concesión de conformidad con los requisitos que se establezcan en los reglamentos de esta Ley.

del proyecto referencias específicas a 'impuestos' y denominarlos 'cargas de carácter patrimonial' (o por cualquier otro respecto dice la ley). Es decir, considerarlas como ventajas especiales mínimas que los interesados en obtener concesiones mineras, deben ofrecer al Estado. Por lo tanto, la exigencia de estas ventajas especiales radica en su estipulación en las concesiones otorgadas y no en un inexistente poder tributario del Ejecutivo, como pudiera pensarse, ejercido a través de convenios." Ob. Cit. p.127.

⁷⁴ Resolución 115 del Ministerio de Energía y Minas de fecha 20 de marzo de 1990, publicadas en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.448 de fecha 16 de abril del mismo año.

⁷⁵ *V. gr.* El título minero de la concesión CAZADERO 12 señala en su ventaja especial quinta (5°) que el concesionario –Carbones del Suroeste, C. A.,- ofrece: "*Pagar como impuesto de explotación el seis por ciento (6%) del valor comercial de mineral en la mina, en lugar de lo establecido en el Ordinal 3° del artículo 87 de la Ley de Minas.*" *Vid.* Gaceta Oficial de la República de Venezuela bajo el N° 4.806 Extraordinario del 18 de noviembre de 1994. Se destaca que el mencionado artículo 87 de la Ley de Minas de 1945 establecía el uno por ciento (1%) del valor comercial en mina del recurso en cuestión.

En todo caso, el DLO se asegura de crear instrumentos de captación de recursos económicos paralelos a la regalía, mediante instrumentos indeterminados pues la alícuota no señala que concepto representa, que quedarán a criterio del ministerio del poder popular que corresponda en razón de la materia.

Finalmente, y como se mencionó *supra*, la venta del explotador está reducida al propio Estado como único comprador, de manera que no tiene elección alguna la empresa mixta, siendo que es una actividad que el Estado se reserva como monopolio, con la excepción de las ventas de joyas para uso personal.

3. Conclusiones

La reserva en materia de minas se puede entender como la facultad que la Constitución y la Ley otorgan al Ejecutivo Nacional para sustraer del régimen de concesiones, contratos de exploración y explotación, autorizaciones de pequeña minería, mancomunidades mineras y minería artesanal, determinados minerales ubicados en el territorio nacional, con el propósito de acometer tales tareas con sus propios recursos directamente, o asociado con personas naturales o jurídicas de carácter privado.

Así, teniendo en cuenta las opciones que ofrece el ordenamiento jurídico para la valoración del mérito, oportunidad y conveniencia en la toma de este tipo de decisiones, el Ejecutivo Nacional mediante habilitación legislativa, promulga el DLO seleccionando así la fórmula constitucional, imprimiéndole la categoría de Ley Orgánica en lugar del decreto cuyo rango resulta inferior, anticipándose a la necesidad de contar con instrumentos de tal jerarquía, capaz de movilizar las distintas unidades del ese órgano del poder público hacia el cumplimiento de esa norma legal y de los substanciales cambios allí contenidos.

Este DLO regula la totalidad de las actividades posibles en la minería del oro y ello, estructurado de manera que se permite mayor margen de discrecionalidad al Ejecutivo Nacional, en materia de elección de áreas, vigencias en los períodos de aprovechamiento, precios, actividades a realizar, destino del mineral, circunstancias estas que revelan el ensanchamiento de las operaciones a cargo del Estado venezolano en materia del recurso oro y el limitado rol de la participación de los particulares en estas actividades de naturaleza estratégica para la República, según lo destaca la ley.

Se considera que la figura de la concesión como instrumento resulta eficaz, siempre que las tareas de fiscalización y control minero sean las necesarias a cada proyecto minero, y que el Estado genere, mediante el ciclo correspondiente, las Políticas Públicas pertinentes a los distintos minerales y sus diversos usos en la industria básica y transformadora nacional. Esto se señala toda vez que el DLO materializa lo que durante los últimos seis (6) años se ha venido proponiendo, que es la desaparición del modelo de concesiones mineras como elemento clave del cambio en la industria minera venezolana, exponiéndose como nuevo paradigma, la constitución de empresas mixtas.

Las instituciones del derecho siempre van a constituir instrumentos y no fines, en razón de lo cual la supresión de este modelo por otro no constituye garantía alguna del aprovechamiento racional del recurso oro pues, ello equivaldría a decir que el actual modelo de la Ley de Minas de 1999 es un obstáculo para

la planificación y el control de las actividades descritas a lo largo de este artículo. Creemos que la experiencia en materia petrolera sigue siendo aún temprana, pero da muestras útiles en materia de captación de recursos, pero también hace propietarios a los terceros de bienes de los que antes solo era prestador de servicios.

Por otra parte, se considera un retroceso en materia de ventajas especiales el que estas aún se consideren como instrumentos para la obtención de recursos cuando tal concepción se había superado con la Ley de Minas de 1999 la cual no contempló de manera laguna que las ventajas especiales ofrecidas por los solicitantes de concesión, contemplaran obligaciones dinerarias, sino actividades materiales y concretas distintas a el flujo de efectivo que supone el esquema, a nuestro entender, en el DLO. Además, resulta llamativo el hecho de que si bien no señala que es de carácter tributario, resulta claro que admite una vía para que la empresa mixta operadora de minas de oro pague, un monto en bolívares que no conocerá sino al momento de la negociación con el Ejecutivo Nacional pues, como se señaló, la solicitud de aprobación de esta persona jurídica que se presente por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional, ya debe contener estos datos.

En definitiva, las regalías y las ventajas especiales vienen a sustituir a los impuestos mineros aquí tratados.

Este esquema responde al modelo de Estado que se adelanta desde el Ejecutivo Nacional y contiene elementos de intenso Derecho Público que va a poner a prueba las instituciones y del cual aún resulta temprano para presentar sus consecuencias.

MEDIDAS PREVENTIVAS Y EL PODER TUTELAR EN LA LEY ORGÁNICA PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (2007)

Mayerling Cantor Arias

Abogada. Profesora Categoría Agregado.
Universidad Valle del Momboy. Doctorando en
Derecho UCV. Jueza de Mediación,
Sustanciación y Ejecución de Protección de
Niños, Niñas y Adolescentes de la
Circunscripción Judicial del Estado Trujillo.
Email: mcantor@ucat.edu.ve

Recibido: 16-2-2012 • Aprobado: 30-3-2012

Resumen

El presente trabajo aborda la temática a una reflexión analítica sobre un tema trascendental y bastante laborado en el foro jurídico venezolano, concerniente con la regulación legal de las medidas preventivas en materia de niños, niñas y adolescentes y la novedad procesal, en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), relacionada con la oposición y la respectiva audiencia de oposición al decreto de cualquier medida preventiva dictada jurisdiccionalmente. Se analizará de manera genérica la figura de las medidas cautelares en el proceso venezolano, para revisar las diferencias que se presentan en las medidas preventivas dentro de un proceso en los tribunales especializados en materia de familia, especialmente, cuando se encuentren vinculados niños, niñas y adolescentes.

Palabras claves

Medidas preventivas. Oposición. Audiencia de oposición. Medidas nominadas. Medidas innominadas. Niños, niñas y adolescentes.

Abstract

The present work approaches the thematic one to an analytical reflection on a transcendental subject and toiled enough in the Venezuelan, concerning legal forum with the legal regulation of the preventive measures in the matter of children, children and adolescents and the procedural newness, in the Statutory law of Protection of Children, Children and Adolescents (2007), related to the opposition and the respective hearing of opposition to the decree of any dictated preventive measure jurisdictionally. The figure of the precautionary measures in the Venezuelan process will be analyzed of generic way, to review the differences that appear in the preventive measures within a process in the courts specialized in the matter of family, especially, when are tie children, children and adolescents.

Key words

Preventive measures. Opposition. Name. Measured hearing of opposition. Measures innominadas. Young, young and adolescent

SUMARIO: Introducción. 1. Medidas Cautelares en el ordenamiento jurídico venezolano vigente. 2. Naturaleza Jurídica de las Medidas Cautelares. 3. Requisitos de procedencia de las Medidas Cautelares. 4. Función de las Medidas Cautelares. 5. Facultades de Dirección y Tutela Instrumental en materia de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. 5. 1 Clasificación de las Medidas Preventivas en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. 5.2 Clasificación de las Medidas Preventivas Nominadas en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes 2007. 5.2.1 Medidas preventivas en juicios de privación de patria potestad. 5.2.2 Medidas preventivas en los asuntos provenientes de los Consejos Municipales de Derechos o de los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. 5.2.3. Medidas preventivas en los casos relacionados con obligación de manutención. 5.2.4. Las medidas preventivas y las instituciones familiares. 5.2.5. Las medidas preventivas en materia de Divorcio, Separación de Cuerpos. 6. Oposición a las medidas preventivas. 6.1 Audiencia de Oposición a las Medidas Preventivas. 6.2 El procedimiento de la audiencia de oposición a las medidas. 6.3 Fases de la Audiencia de Oposición. 7. Efectos de la no comparecencia de las partes a la audiencia de oposición a las medidas preventivas. Conclusiones

Introducción

El presente trabajo se delimita a una reflexión analítica y crítica sobre un tema trascendental y bastante laborado en el foro jurídico venezolano, relacionado en forma genérica, con la regulación legal de las medidas preventivas en materia de niños, niñas y adolescentes y la novedad procesal, en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), relacionada con la audiencia de oposición al decreto de cualquier medida preventiva dictada jurisdiccionalmente.

A tales efectos, se revisará de manera resumida la institución jurídica procesal de las medidas cautelares en el ordenamiento jurídico venezolano, su basamento constitucional y el desarrollo doctrinario referido a su definición, límites y alcances, clasificación y fines de las mismas. Para así adentrarnos al poder cautelar e instrumental de los jueces en materia de protección de niños, niñas y adolescentes.

Se hace necesario evaluar la clasificación de las medidas preventivas nominadas que el legislador incluyó en la reforma procesal de la ley, así como la posibilidad de que el justiciable pueda revelarse en contra de tal actuación jurisdiccional, incluyendo para ello los principios rectores en materia procesal de la ley que regula la niñez y la adolescencia en Venezuela. Con ello se tratará de aportar en un punto de vital importancia y de lucha día a día en el foro

jurídico, con la idea sencilla de colaborar o contribuir a la sana y elevada discusión jurídica que debe imperar.

1 Medidas Cautelares en el ordenamiento jurídico venezolano vigente

Hablar de medidas cautelares dentro del derecho procesal venezolano es tratar sobre un tema que se ha estudiado durante décadas, sin embargo, la diversidad de criterios doctrinarios y el arduo proceso de desarrollo doctrinario y jurisprudencial, es quizás lo que nos lleva una vez mas a analizar y estudiar con mayor ahínco las medidas cautelares y preventivas, para adentrarnos en la creación legal de las mismas en los procesos llevados en sede jurisdiccional en los Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Es de destacar, que las medidas cautelares surgen como un remedio despejado y especial para responder de alguna manera a violaciones o lesiones de los derechos fundamentales, o cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra. No obstante, en la esforzada y laboriosa tarea de administrar justicia como actividad exclusiva y propia del Estado Venezolano, se compromete con ciertas bases o principios que deben garantizar la seguridad jurídica, como cimiento de la armonía indispensable de la sociedad.

Entre otros de esos principios debemos recordar, la celeridad procesal, donde así surge para el Estado la obligación de ejercer efectivamente la tutela judicial de los derechos de los particulares de solicitar, de manera urgente, el reestablecimiento de la situación jurídica infringida, premura que sin duda lo que busca, y sin ánimo de redundar, es la eliminación del daño ocasionado. En esta materia tan sensible y especial de la niñez y la adolescencia en Venezuela, se hace pertinente el estudio de las medidas preventivas o cautelares dentro de la presente investigación, para determinar su relación y debida aplicación de las mismas dentro del proceso que estableció la reforma procesal de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), donde además de describir y enumerar una serie de medidas nominadas, y denominarlas de tipo preventivas, en vez de cautelares, introdujo la novedad procesal de oponerse a la medidas, desarrollando una la audiencia de oposición de las medidas, la cual cumple con los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como son, la oralidad, la inmediación, la concentración, la celeridad, entre otros.

2. Naturaleza Jurídica de las Medidas Cautelares

En primer término es de advertir, que la tutela judicial efectiva, es considerada como un derecho fundamental, que se encuentra consagrado en casi todas las Constituciones del mundo, en Venezuela existe una verdadera constitucionalización del referido derecho, ya que nos fundamentamos en una consagración de un Estado de derecho, social y de justicia que se caracteriza en garantizarles a sus ciudadanos y ciudadanas una real y verdadera realización de la justicia.

En Venezuela, la tesis de defender la existencia de medidas cautelares se fundamenta en el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 26 constitucional, derecho cardinal y primario que implica directamente el derecho cautelar efectivo y realización y consagración de la justicia. Por lo tanto, los jueces y juezas venezolanos deben disponer de un sistema amplio de poderes cautelares, porque como bien lo señala Ortiz L.¹ "(...) El problema no versa ya sobre la existencia o no de tales posibilidades, (...), si no que versa sobre la articulación técnica de tales medidas y sobre la actitud de renovación". Desde esta perspectiva, están en la obligación todos los jueces y juezas de proveer de un sistema garantista a los ciudadanos que se encuentran dentro de un proceso judicial, de la existencia de medidas cautelares que respondan las resultas del proceso.

El profesor Chavero² señala que "Lo que si luce a todas luces inconstitucional -por ser contrario al derecho a la defensa y al debido proceso- es que pueda existir un proceso judicial carente de medidas preventivas que tiendan a resguardar la igualdad de las partes en el proceso y la garantía de la efectividad de la futura decisión". En iguales términos, el profesor Hernández, V.³, aduce que "La tutela judicial no es efectiva, si el órgano jurisdiccional no cuenta con las adecuadas potestades que garanticen el control de la ejecutividad y en general, la futura ejecución de la sentencia que en el proceso recayere". La facultad de decretar medidas cautelares o preventivas dentro de cualquier proceso se hace imperiosa por la falta de celeridad en los diversos procesos jurisdiccionales, constituyéndose en una garantía de eficacia de las providencias cautelares, visto como la necesidad de un medio efectivo, y rápido que intervenga en desarrollo una situación de hecho, que sea solucionada o suplida por las medidas cautelares.

Ese real ejercicio de protección de tutela judicial reflejado en un derecho constitucional se encuentra regulado en el Código de Procedimiento Civil Venezolano en los artículos 585 y 588. En palabras del catedrático Henríquez, R.⁴ las medidas cautelares "(...) están previstas en las leyes para asegurar la eficacia de los procesos, garantizando la eficacia de la sentencia, evitando el menoscabo del derecho que el fallo reconoce". Por tanto, la función jurisdiccional cautelar tiene como fin primordial un cometido eminentemente de orden público, el cual es evitar por todos los medios que la inexcusable tardanza de los diversos procesos, se convierta en una burla o zanga a la justicia y, por consiguiente, en una disminución de la autoridad del Estado. De tal manera, que considerar lo contrario, vale decir, la no existencia de un poder cautelar amplio en Venezuela sería cegarse, e involucionar ya que el retardo en la situación jurisdiccional,

1 ORTIZ, L. (1995) *Jurisprudencias de Medidas Cautelares en el Contencioso Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. pp. 24

2 CHAVERO, R. (2001). *El Nuevo Régimen del Amparo Constitucional en Venezuela*. Editorial Sherwood. pp 268

3 HERNÁNDEZ, V. (2003). "El Amparo Constitucional desde la Perspectiva Cautelar". *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías*. Tomo I, Civitas. Madrid. pp 163

4 HENRÍQUEZ, R. (1987) *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Civil*. Maracaibo: Editorial Maracaibo SRL. pp. 305

trajo consigo buscar una solución inmediata, eficaz, como son las medidas cautelares.

En efecto, por vía jurisprudencial, se ha venido reconociendo el poder cautelar de los jueces y juezas, vale decir, la posibilidad de dictar medidas cautelares dentro de cualquier proceso, donde "(...) supone el ejercicio del poder cautelar general que asiste a todos los jueces o juezas de la República y, que se dirige indudablemente al eficaz aseguramiento y prevención de los presuntos derechos deducidos en juicio por las partes"⁵. Hecho que demuestra plenamente la necesidad de que se presenten, se soliciten y se acuerden medidas cautelares dentro de cualquier proceso judicial a los efectos de obtener una justicia accesible, equitativa breve, eficaz y expedita, por que como bien lo ha señalado en distintas oportunidades la doctrina de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, podrían quedar frustrados los resultados del juicio.

Del estudio del derecho procesal de las medidas cautelares se han conocido los siguientes elementos definidores, dependiendo desde las ópticas y variaciones en el tiempo:

1. *Instrumentalidad*: Tal como se ha descrito las medidas cautelares se caracterizan por no ser un fin en si mismas, sino que buscan asegurar el resultado o la eficacia del proceso. El catedrático Calamandrei⁶ señala que "las medidas cautelares son instrumento del instrumento". Constituye la característica especial y esencial de las providencias cautelares, pues se anticipan pero no son definitivas, en palabras de Henríquez⁷ "el concepto denota dos elementos, precaución y anticipación, aun cuando ya el primero de ellos entraña la significación del segundo". Esa instrumentalidad es eventual pues se encuentra destinada a precaver el resultado práctico del futuro o los resultados del juicio, pues presentan una anticipación que duran sus efectos hasta que se produzca la sentencia definitiva.

2. *Temporalidad*: otra de los caracteres que limitan el poder cautelar se encuentra reflejado en el factor tiempo, el cual se refiere a los efectos de la providencia cautelar. Es conocido que las mismas duran hasta que se produzca sentencia definitiva, vale decir, tienen subsistencia hasta que dure el proceso. Sin embargo, durante el proceso las circunstancias que dieron lugar a la aprobación de las medidas cautelares pueden variar y, por ende, las medidas pueden ser modificadas o revocadas antes de la sentencia definitiva.

3. *Necesidad o Urgencia*: Se otorgan como una garantía de eficacia de los resultados del juicio, vista la necesidad de un medio efectivo y rápido que proteja una situación fáctica. Según Hernández⁸ las medidas que se conceden

5 Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N° 83 de fecha 09 de marzo de 2000. www.tsj.gob.ve

6 CALAMANDREI, P. (1984) *Providencias Cautelares*. Editorial Depalma. pp. 75

7 HENRÍQUEZ, R. (1997). *Código de Procedimiento Civil*. Tomo IV. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. pp. 292.

8 HERNÁNDEZ, V. (1998). *La Tutela Judicial Cautelar en el Contencioso Administrativo*. Vadell Hermanos Editores. 2ª Ed. Caracas. pp. 22

"deben ser necesarias para evitar la producción de perjuicios graves e irreparables, o de tal naturaleza que no puedan repararse por la sentencia que ponga fin al proceso principal". Esta premura viene a menguar, el retardo en la aplicación del derecho por parte de la administración de justicia lo cual por su puesto deja que se satisfaga la pretensión del solicitante. A su vez puede entenderse, esta emergencia como una simplificación de los tramites procesales para lograr una justicia eficaz, accesible y rápida.

4. *Idóneas o de Derecho Estricto*: esta característica se describe de forma restringida, vale decir, que se garantice la tutela judicial que efectivamente se avalen los resultados del proceso, vista la discrecionalidad del juez o jueza el poder cautelar general que le otorga el Código de Procedimiento Civil Venezolano a los jueces debe ser prudente, equitativo y resguardar el mejor derecho reclamado.

5. *Judicialidad*: vista la procedencia del poder cautelar de los jueces o juezas, necesariamente debe estar presente un juicio, en palabras del profesor Henríquez⁹ "es de vital importancia la conexión vital de las medidas cautelares con un proceso judicial".

3. Requisitos de procedencia de las Medidas Cautelares

No se discute en la actualidad que los jueces o juezas deben tener un amplio margen de poder cautelar, a los fines de tutelar los intereses en litigio, sin embargo es necesario, que se verifiquen los requisitos de procedibilidad que establecen los artículos 585 y Parágrafo Primero del 588 del Código de Procedimiento Civil, por tanto es imperativo la prueba de presunción grave del derecho que se reclame y el peligro en la mora, los cuales deben ser acumulativos, pues no podrá decretarse la preventiva con la mera alegación y presencia de uno solo de ellos, así tenemos:

1. El riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo, vale decir, el *periculum in mora* que se manifiesta por la infructuosidad o la tardanza en la emisión de la providencia principal¹⁰. 2. La existencia de un medio probatorio que constituya presunción grave del derecho que se reclama y del riesgo definido en el requisito anterior. 3. La existencia de un temor fundado acerca de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra. En relación con este último requisito milita la exigencia de que el riesgo sea manifiesto, esto es, patente o inminente.

Respecto de los requisitos de las medidas cautelares caben las siguientes precisiones de doctrina procesal. El *periculum in mora*, de acuerdo con el doctor Henríquez, R.¹¹ tiene como causa constante y notoria, la inexcusable

9 HENRÍQUEZ, R. (1997). *Código de Procedimiento Civil*. Tomo IV. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. pp. 295

10 CALAMANDREI, P. (1984) *Providencias Cautelares*. Editorial Depalma. pp. 76

11 HENRÍQUEZ, R. (1997). *Código de Procedimiento Civil*. Tomo IV. Centro de Estudios Jurídicos del Zulia. pp. 297

tardanza del juicio de cognición, "el arco de tiempo que necesariamente transcurre desde la deducción de la demanda hasta la sentencia ejecutoriada", el retardo procesal que aleja la culminación del juicio. En palabras, del profesor Labrador¹², el *periculum in mora* esta constituido por la: "(...) conducta que pudiera asumir el demandado durante el proceso en vista de que el desenvolvimiento del mismo, le haga presumir que la providencia judicial a ser dictada con carácter definitiva no le será favorable, conducta que de materializarse, podrá convertirla en inútil por no tener donde ser ejecutada".

De igual manera, a los efectos de decretar una medida cautelar dentro de un proceso, el juez debe determinar los requisitos de procedencia de las mismas, por ello debe analizar con detenimiento el derecho que reclama el solicitante, continúa aduciendo que :"(...) Mientras mayor presunción tenga el juez de que el solicitante de la medida posee el derecho controvertido, es decir, que tenga razón, menor debería ser la exigencia de demostrar el *periculum in mora*. En cambio cuando el buen derecho del actor no este claro, o sea dudoso, más exigente debe ser la valoración del *periculum in mora* (...)"¹³.

Ahora con respecto al segundo requisito de procedencia, referido al *fumus boni iuris* supone un juicio de valor que haga presumir que la medida cautelar va a asegurar el resultado práctico de la ejecución o la eficacia del fallo, implica necesariamente la existencia del buen derecho, por tal el derecho que se pretende proteger debe presentarse como probable.

La medida cautelar encuentra sustento en el temor manifiesto de que hechos del presunto agravante causen al agraviado lesiones graves o de difícil reparación, y en esto consiste el "mayor riesgo" que, respecto de las medidas cautelares nominadas, plantea la medida cautelar innominada. El solicitante de una medida cautelar innominada debe llevar al órgano judicial, elementos de juicio -presuntivos- sobre los elementos que la hagan procedente en cada caso concreto. Sin olvidar este requisito concurrente cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra.

En este sentido, faltando la prueba de cualquier de estos elementos, *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, los jueces o juezas no podrían bajo ningún aspecto decretar ninguna medida preventiva.

Debe quedar eminentemente claro, que el poder cautelar es amplísimo, no obstante, debe ejercerse con sujeción estricta a las disposiciones legales que lo confieren y con la debida prudencia, por ello la decisión cautelar solo se debe conceder cuando existen en autos, medios de prueba suficientes que demuestren los requisitos anteriormente detallados.

12 LABRADOR, A. (2004) Trabajo Especial de Grado, para optar al título de especialización en Derecho Procesal Civil. Medidas Cautelares. pp. 7

13 LABRADOR, A. (2004) Trabajo Especial de Grado, para optar al título de especialización en Derecho Procesal Civil. Medidas Cautelares. pp. 7

4. Función de las Medidas Cautelares

Las medidas cautelares se presentan dentro de un procedimiento, a los efectos de asegurar la eficacia del proceso y la sentencia, por tanto el poder cautelar en Venezuela es amplio y no debe entenderse de manera restrictiva, es mas va de la mano de la función jurisdiccional por tanto, tiene un fin eminente de orden publico, el cual no es otro en definitiva, que evitar la inexcusable tardanza en el proceso. Así, constituye una garantía de orden práctico, en virtud que persigue asegurar la continuidad del derecho objetivo.

Uno de los principios básicos de la institución cautelar lo constituye el reflejo del derecho a la defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, las medidas cautelares se instituyen en verdaderos instrumentos de justicia que tiene el juez o jueza para que los fallos sean ejecutables y eficaces. Otra de las grandes funciones que tiene el poder cautelar, es que permite que puedan ser acordadas medidas preventivas dentro del proceso aun cuando no exista una norma de derecho que las tipifique y las contenga de manera expresa. Un gran aporte de la función cautelar, lo constituye que no solo con la adopción de medidas cautelares se consigue con el destino de juzgar, si no además se incita a ejecutar lo juzgado.

5. Facultades de Dirección y Tutela Instrumental en materia de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

En principio, se podría establecer que el poder cautelar en materia de protección de niños, niñas y adolescentes, continúa desplegándose bajo los principios tradicionales de la cautela ordinaria, que en líneas anteriores fueron en resumen reseñados, incorporando el legislador la modificación sustancial de la institución, así como regulando este aspecto en una disposición separada, que forma parte de la Sección Tercera, denominada Facultades de Dirección y Tutela Instrumental del Capítulo IV, relativo al Procedimiento Ordinario, del Título IV, dedicado a las Instituciones Familiares, ampliando y consolidando a su vez ciertos aspectos que en la otrora ley fueron discutidos, en los cuales podemos mencionar como novedades, que las medidas a dictarse serán preventivas y no cautelares, la ampliación del abanico de medidas nominadas en materia de instituciones familiares, la oposición de las medidas desarrolladas en su parte adjetiva en la propia ley, el establecimiento de la audiencia de oposición configurada y adaptada a los postulados y principios procesales constitucionales. De igual forma, reforzó la posibilidad de adelantar el régimen de medidas, aún sin la existencia de un proceso principal, condicionando a que se interponga la acción correspondiente en el lapso legal establecido. Otro cambio que se refleja en esta reforma en esta materia, consiste en que se sustituyó la forma imperativa utilizada en la norma reformada que decía el *juez decretará*, por la forma discrecional que dice: el juez o jueza *podrá* decretar.

En palabras de Barrios, H.¹⁴ la razón por la cual el legislador consideró que se decretasen medidas preventivas, en vez de medidas cautelares, se refiere "al mayor radio de acción de las medidas preventivas. En tal sentido se observa que, si bien la tutela cautelar forma parte de la tutela preventiva, no toda medida preventiva es una medida cautelar, ya que esta última solo tiene por objeto garantizar la eficacia del fallo que dicte el juez y la efectividad del proceso como instrumento fundamental para la realización de la justicia."

Referente a los presupuestos de procedibilidad, la ley en comento, reafirma los pilares clásicos del poder cautelar tradicional, vale decir, el *periculum in mora* y la presunción de buen derecho, con lo cual, se le adhieren por su puesto, los demás elementos indispensables la legitimación que tiene para solicitarla y señalar el derecho reclamado, aunque la ley es amplia en materia de instituciones familiares, pues en principio solo exige, la presencia de estos dos últimos requisitos.

Se hace imperioso, aclarar que bajo la óptica del desarrollo del procedimiento ordinario en audiencias, vale decir, preliminar (fase de mediación y fase de sustanciación) y la de juicio, el legislador no precisó a cuál juez o jueza tiene competencia para decretar las referidas medidas, con lo cual es bastante cierto que se reafirma el principio que pueden ser solicitadas o decretadas de oficio, en cualquier estado y grado del proceso, en tanto tiene facultades de tutela instrumental y cautelar, el juez o jueza de mediación, sustanciación y ejecución, juez o jueza de juicio, juez o jueza superior y así sucesivamente.

Sobre este punto, es de advertir, que la doctrina ha venido discutiendo las posibles desavenencias que se pudieren presentar si el juez o jueza de mediación, sustanciación y ejecución, decretare una medida preventiva, antes de llegar a la fase de mediación, según la autora Morales, G.¹⁵ los concedores de la materia de mediación y sus técnicas, muestran su preocupación respecto a la incompatibilidad que existirá entre un juez o jueza que habiendo dictado una medida preventiva a petición de una de las partes, o que habiéndosele pedido las niegue, pase de seguidas ese mismo juez, a desempeñarse como juez mediador, a su parecer, las partes difícilmente tendrán una percepción de persona imparcial.

En términos más contundentes Carrillo, M.¹⁶ (2008) considera "una notable falla de la reforma la posibilidad de que el juez de mediación tenga el poder para dictar providencia cautelares".

Sobre el particular, compartiendo parcialmente el presente criterio, el juez o jueza de mediación, debe balancear de acuerdo a su visión general y crítica del asunto controvertido, esperar la ocurrencia de la fase de mediación sin decretar

14 BARRIOS, H. (2008). "Patria Potestad, Obligación de Manutención y Colocación Familiar en la LOPNNA 2007". IX Jornadas de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: La reforma. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. pp. 220

15 MORALES, G. (2009). "Audiencia Preliminar: Fase de Mediación". II Jornadas sobre el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la reforma de la LOPNNA. Instituto de Estudios Jurídicos del estado Lara. Colegio de Abogados del estado Lara. Barquisimeto. pp. 112

16 CARRILLO, M. (2008). "La fase de Mediación en la Audiencia Preliminar según la ley de reforma parcial de la LOPNNA". IX Jornadas de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: La reforma. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. pp. 266

medida alguna o por el contrario, si es inminente el peligro o riesgo en la violación de derechos o pronta vulneración de los mismos, de seguidas debe decretar en protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes las medidas preventivas a que hubiere lugar. Si bien es cierto, que lo primario es evitar la adjudicación judicial antes de la fase de mediación, y atenta contra los postulados teóricos de los procedimientos de solución de conflictos, no es menos cierto que la praxis judicial lleva a ser casuístico y, por tanto el juez o jueza de mediación como director del proceso, tiene poderes razonables para fluctuar las posibilidades de una solución inmediata y, a su vez, valorar íntegramente la situación jurídica para la verdadera realización de la justicia.

5.1 Clasificación de las Medidas Preventivas en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes

Era verdaderamente relevante y resultaba hasta indispensable, dotar al juez o jueza de normas y potestades que le facilitarían la primordial de sus funciones inherentes al desempeño de su cargo, esto es, un ágil, práctico y desenvuelto régimen de potestad cautelar, sin lo cual obviamente, esta modificación hubiese carecido de sentido. Parafraseando al Dr. Baumeister¹⁷ toda medida tardía o el aletargamiento en proveer sobre determinados aspectos atinentes producirán efectos difíciles de eliminar, tomando en cuenta en todo caso, la naturaleza habitual y delicada de asuntos de niños, niñas y adolescentes.

Por ello el legislador, en esta materia tan perceptiva y especial diseñó una serie de medidas preventivas, permitiéndoles a los jueces o juezas en materia de protección de niños, niñas y adolescentes, tener un amplio abanico de medidas que permiten asegurar los intereses de los actores involucrados en el proceso.

1. Medidas preventivas anticipadas: El artículo 465 de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), le otorga a los jueces o juezas de protección la potestad de decretar medidas preventivas en el caso de que por la gravedad o urgencia de la situación así lo aconseje, y así dispone textualmente la norma: "El juez o jueza, a solicitud de parte o de oficio puede dictar diligencias preliminares, medidas preventivas y decretos de sustanciación que no hubieren sido ya objeto de pronunciamiento en el auto de admisión y que se consideren necesarios para garantizar derechos de los sujetos del proceso o a fin de asegurar la más pronta y eficaz preparación de las actuaciones que sean necesarias para proceder a la audiencia de juicio".

En el artículo 466 Parágrafo Segundo, prevé expresamente la posibilidad de que se decreten medidas en forma previa al proceso, siendo obligación de la parte presentar la respectiva demanda dentro del mes siguiente a la resolución que decretó la medida.

¹⁷ BAUMEISTER, A. (2002) *Anotaciones al régimen de las potestades cautelares del órgano judicial en los nuevos procedimientos en materia de niños y adolescentes*. Procedimientos en la Ley Orgánica para la Protección del niño y del adolescente. Caracas. Obra conjunta. Compiador Cristóbal Cornéles. Editores Vadell Hermanos. pp. 59.

La referida norma consagra en esta materia una forma de tutela preventiva, que se dicta no solo para asegurar el fallo sino para prevenir de cualquier situación dañosa o potencialmente lesiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Siendo que la tutela preventiva es una facultad del órgano jurisdiccional para dictar medidas de tutela en función de intereses superiores.

2. Medidas preventivas nominadas: son aquellas definidas y delimitadas en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), que trae una amplia gama de medidas típicas y propias del proceso, establecidas en los artículos 381 y 466 parágrafo primero, que en líneas posteriores se revisarán a detalle.

3. Medidas preventivas innominadas: son aquellas medidas inherentes a la función de juzgar y de ejecutar lo juzgado que puede otorgar el juez o jueza en el curso del contradictorio para proteger a alguna de las partes contra una lesión a que puede estar expuesta por la prolongación del proceso.

5.2 Clasificación de las Medidas Preventivas Nominadas en la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes 2007:

5.2.1 Medidas preventivas en juicios de privación de patria potestad

De conformidad con lo establecido en el artículo 466-A de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), se estipula: en primer término las medidas preventivas en caso de privación o extinción de patria potestad, es necesario que se presente un medio de prueba que constituya presunción grave de la causal invocada por la parte demandante, a los fines de que el juez o jueza puede decretar las medidas preventivas para garantizar la protección y seguridad del niño, niña o del adolescente mientras dure el juicio. En todo caso y siempre que se estime indispensable, el juez o jueza puede ordenar, de manera previa, la prueba tendente a acreditar los presupuestos indicados.

5.2.2 Medidas preventivas en los asuntos provenientes de los Consejos Municipales de Derechos o de los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes:

Aquellas materias consagradas en el artículo 322 de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), referido a los procedimientos contenidos en los parágrafos tercero y quinto del artículo 177 ejusdem, se hace necesario observar por parte del Juzgador, la existencia de una amenaza grave e inminente o una violación contra los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal o la educación de los niños, niñas y adolescentes, en estos casos el juez o jueza podrá dictar las medidas preventivas pertinentes, para garantizar y reestablecer dichos derechos. Es de resaltar, que existe un amplio margen de poder cautelar al juez o jueza para valorar, evaluar y considerar las medidas innominadas que dependiendo del caso en concreto, crea conveniente determinar,

recordemos que se presupone una conducta especial del juez o jueza frente al proceso.

5.2.3. Medidas preventivas en los casos relacionados con obligación de manutención

La Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2007, reforzó la posibilidad de que el juez o jueza de protección en materia de niños, niñas y adolescentes, pudiese decretar en los procedimientos de obligación de manutención, distintas medidas de carácter nominadas, señaladas en los artículos 381 y 466-B, en las cuales se deben tomar en cuenta los siguientes elementos denominados por el legislador de carácter probatorios como son: 1. Presunción grave de riesgo manifiesto que el obligado deje de pagar las cantidades que correspondan. 2. Elementos probatorios que así lo determinen. 3. Apreciación de la gravedad y urgencia de la situación. 4. Demostrar el riesgo manifiesto cuando, habiéndose impuesto judicialmente el cumplimiento, existiese retraso injustificado en el pago correspondiente a dos cuotas consecutivas.

Así mismo, establece el primer aparte del artículo 381 de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), que estas medidas deben ser levantadas de inmediato o no podrán decretarse, cuando conste en autos prueba suficiente de que el obligado ha venido cumpliendo en forma voluntaria y oportuna la obligación de manutención. Es de entender que en caso, de ya haber sido decretadas las medidas preventivas, el obligado a los fines de demostrar su cumplimiento voluntario y oportuno, lo realizará a través de la oposición de la medida y las pruebas referidas se evacuarán en la referida audiencia, aunque la redacción del artículo tienda a confundir que deben ser levantadas de inmediato cuando conste en autos prueba suficiente de tal cumplimiento. Sin embargo, en resguardo del debido proceso se debe conjugar las distintas normas sustantivas y adjetivas y articularlas en resguardo de las garantías de las partes.

Adicionalmente, en el artículo 466-B de la ley en estudio, se establecen las medidas preventivas nominadas en caso de obligación de manutención, que el juez o jueza al admitir la demanda de obligación de manutención, puede ordenar las que juzgue más convenientes al interés del niño, niña o adolescente, previa apreciación de la gravedad y urgencia de la situación, entre otras encontramos, las siguientes: a) Ordenar al deudor o deudora de sueldos, salarios, pensiones, remuneraciones, rentas, intereses o dividendos de la parte demandada, que retenga la cantidad fijada y la entregue a la persona que se indique. b) Dictar las medidas preventivas que considere convenientes, sobre el patrimonio del obligado u obligada, someterlo a administración especial y fiscalizar el cumplimiento de tales medidas. c) Adoptar las medidas que juzgue convenientes, a su prudente arbitrio, sobre el patrimonio del obligado u obligada, por una suma equivalente a seis (6) cuotas de manutención fijadas adelantadas o más, a criterio del juez o jueza. d) Decretar medida de prohibición de salida del país, siempre que no exista otro medio de asegurar el cumplimiento de la obligación de manutención; en todo caso, esta medida se suspenderá, cuando el afectado o afectada presente caución o fianza que, a criterio del juez o jueza, sea suficiente para garantizar el cumplimiento de la respectiva obligación".

Esta norma sufrió pequeños cambios con la norma reformada u anterior, los literales a y b quedaron en similares términos, el cambio sustancial se nota en la medida prevista del literal c, donde se reduce de treinta y seis (36) mensualidades a una suma equivalente a seis (6) cuotas de manutención fijadas adelantadas o más, a criterio del juez o jueza, cambio que a juicio de diversos autores se prestaba a diversos abusos.

En cuanto al literal d, último tipo de medida preventiva en el artículo 466 B referido a la posibilidad de decretar la prohibición de salida del país del obligado, condicionando la norma, que siempre y cuando no exista otro medio de asegurar el cumplimiento de la obligación de manutención, y esta condición es meramente lógica u consustancial por la colisión o posible violación al derecho al libre tránsito de todo ciudadano o ciudadana de esta República consagrado en el artículo 50 constitucional, por tales razones, el juez o jueza debe motivar la gravedad o urgencia del niño, niña o adolescente para decretar la presente medida.

Es de notar, que el legislador en materia de obligación de manutención presume el estado de necesidad si se trata de niños, niñas y adolescentes, con el objeto de asegurar su cumplimiento, igualmente debe considerar el juez o jueza ante un hecho concreto, la urgencia de proveer al beneficiario de los recursos necesarios para tal fin, lo cual justifica el decreto inmediato de las medidas preventivas que sean solicitadas, sin el cumplimiento de otras formalidades.

Debe tenerse presente, que una vez demostrada la filiación entre el demandado y el beneficiario, se puede proceder al decreto de la medida preventiva o también cabría la posibilidad en caso de ser necesario, el decreto de otras providencias cautelares anteriormente transcritas. Aunque estas últimas no cumplen de manera inmediata con el objetivo que se viene comentando, toda vez, que no se trata de cantidades de dinero, siendo impermitible esperar la finalización del proceso, para efectuar las fases de ejecución de las mismas¹⁸.

5.2.4. Las medidas preventivas y las instituciones familiares

El párrafo primero del artículo 466 de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), es novedoso, en virtud, que enumera una serie de medidas nominadas relacionadas con las instituciones familiares, cierto sector de la doctrina¹⁹, clasifica las medidas de dos tipos, de carácter personales y reales, sea que limita los derechos de la persona o la disponibilidad sobre sus bienes, con el objeto de resguardar los resultados de un juicio en el que se encuentren vinculados los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El legislador, estableció que las medidas que puede ordenar el juez o jueza de conformidad con el artículo 466 párrafo primero de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2007, para proteger provisionalmente el derecho reclamado son:

¹⁸ ÁVILA, Y. (2002) *La obligación alimentaria en la Ley Orgánica para la Protección del niño y del adolescente*. Caracas. Editores Vadell Hermanos. pp 91

¹⁹ <http://www.iabogado.com/esp/guialegal/guialegal.cfm?IDCAPITULO=17130000>. consultada el 26 de mayo de 2010

- A. Medida de arraigo o prohibición de salida del país al niño, niña, adolescente, su padre, madre, representantes o responsables, o a terceras personas que ejerzan la Responsabilidad de Crianza.
- B. Restitución de la Custodia al padre, la madre o terceras personas que la ejerzan en caso de retención indebida del niño, niña o adolescente.
- C. Custodia provisional al padre, la madre o a un familiar del niño, niña o adolescente.
- D. Régimen de Convivencia Familiar provisional.
- E. Colocación familiar o en entidad de atención provisional durante el trámite del procedimiento de colocación familiar.
- F. Separación de la persona que maltrate un niño, niña o adolescente de su entorno.
- G. Retención del pasaporte del niño, niña o adolescente.
- H. Restitución de bienes o enseres del hogar propiedad del niño, niña o adolescente, de su madre o padre, para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado.
- I. Autorización para viajar en caso de extrema necesidad debidamente probada, para garantizar el derecho a la vida o salud del niño, niña o adolescente.

Puede determinarse que las medidas preventivas antes transcritas, se caracterizan, en primer termino, porque pueden ser decretadas en cualquier estado y grado de la causa, en segundo lugar, pueden ser dictadas previas al proceso con lo que se busca la protección anticipada del derecho que se presume violentado, manteniendo el lapso de caducidad de un mes para que la parte interesada presente de forma obligatoria la demanda, caso contrario, el juez o jueza está obligado a revocar la medida al día hábil siguiente, y en tercer lugar, estas medidas, pueden dictarse a petición de la parte interesada o de oficio por el juez o jueza.

Es de recalcar, que existen medidas preventivas en esta materia de niños, niñas y adolescentes denominadas por la doctrina medios no cautelares, a los cuales se les conoce como decisiones anticipadas, las cuales, son de gran importancia en el ámbito del derecho de familia pues se refiere a la eficacia de los procesos familiares²⁰. Medidas referidas que se conjugan con la protección que debe siempre imperar en aras de garantizar la tutela a los niños, niñas y adolescentes.

Así por ejemplo, pueden ser decisiones anticipadas una custodia provisional, la fijación de un régimen de convivencia familiar provisional, la fijación de una obligación de manutención provisional, autorización para viajar en caso de extrema necesidad (medidas autosatisfactivas), las cuales pueden ser dictadas o decretadas previa a la sentencia definitiva durante el curso del proceso, con el objeto de satisfacer las necesidades o el interés de los niños, niñas y adolescentes.

²⁰ KEMELMAJER, A. citada por Ávila, Y. (2002) *La obligación alimentaria en la Ley Orgánica para la Protección del niño y del adolescente*. Caracas. Editores Vadell Hermanos. pp 90

5.2.5. Las medidas preventivas en materia de Divorcio contencioso, Separación de Cuerpos contencioso

Otro de los temas que no se puede dejar de mencionar en el presente análisis, está relacionado con un tema bastante corrido en la praxis judicial, como es las medidas preventivas solicitadas dentro de un proceso de divorcio contencioso o separación de cuerpos y de bienes de conformidad con el artículo 185 del Código Civil Venezolano. Vale recordar, que de conformidad con el artículo 177 Parágrafo Primero literales j y k de Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007) es competencia de los Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes conocer del Divorcio, nulidad de matrimonio y separación de cuerpos, cuando haya hijos comunes que están bajo la patria potestad de los cónyuges o de uno de ellos y, del Divorcio, nulidad de matrimonio y separación de cuerpos cuando uno o ambos cónyuges sean adolescentes.

De esta suerte, dentro de los procesos antes mencionados, la legislación venezolana, específicamente el Código Civil establece una serie de artículos que protegen en gran parte y medida la seguridad de los bienes de la comunidad conyugal. Así los artículos 171, 174 y 191 del Código Civil en los procesos de separación judicial de bienes, permite al Juez o Jueza dictar las providencias que estime convenientes para la seguridad de los bienes comunes mientras dure el juicio. Todas estas normas del Código Civil facultan al Juez o Jueza para que a su prudente arbitrio²¹ y con los procedimientos y órdenes que juzgue necesarios, asegure los bienes comunes. Se trata de informaciones y conductas que puede exigir tanto a las partes como a los terceros, con lo que estas especiales medidas innominadas prevenidas en el Código Civil no suscitan discusión alguna.

El artículo 171 del Código Civil, señala "En el caso de que alguno de los cónyuges se exceda de los límites de administración regular o arriesgue con imprudencia los bienes comunes que está administrando, el Juez podrá, a solicitud del otro cónyuge, dictar la procedencia que estime conducente a evitar aquel peligro, previo conocimiento de causa..."

Del análisis exegético del artículo 171 del Código Civil, se puede desprender que previo conocimiento de causa, el juez o jueza, podrá a solicitud de uno de los cónyuges dictar las providencias que estime conducentes a fin de evitar el exceso de una administración regular o los riesgos por imprudencia en el manejo de los bienes comunes de la comunidad conyugal de gananciales.

A su vez, el artículo 191 *ejusdem*, señala: "La acción de divorcio y la separación de cuerpos, corresponde exclusivamente a los cónyuges... Admitida la demanda de divorcio o de separación de cuerpos, el juez podrá dictar provisionalmente las medidas siguientes....".

Es imperativo la facultad discrecional que para dictar medidas patrimoniales surge durante el curso del juicio de divorcio o separación de cuerpos y de bienes, es otorgada por el legislador civil (artículo 191), al Juez o Jueza que conoce de divorcio, con la finalidad de preservar el patrimonio conyugal durante una etapa crítica de la vida matrimonial que puede, probablemente, terminar en

²¹ Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia del 13 de Noviembre de 2.001 (A. Lupi contra R. Pollini. Sentencia N° 304, con ponencia del Magistrado Dr. JUAN RAFAEL PERDOMO.

la ruptura definitiva. En efecto, durante la vigencia del vínculo los cónyuges han constituido un patrimonio común que legalmente les pertenece de por mitad, conforme al régimen legal de gananciales del derecho venezolano, donde se consagra que la unión matrimonial, no es solo una mera unión de dos (2) personas, sino también una comunidad en relación a sus bienes.

Solo se hace necesario que se demuestre que los bienes fueron adquiridos dentro de la comunidad conyugal, y que se especifiquen de manera clara y precisa éstos, siendo potestad discrecional del Juez o Jueza, acordar las medidas solicitadas o decretarlas de oficio, por cuanto la dilapidación, disposición u ocultamiento fraudulento de bienes comunes está sobreentendido en cónyuges que se encuentran en pleno conflicto familiar y un ataque a los bienes del otro es una eventualidad humana y jurídica muy posible.

Debe tenerse presente, al decreto de estas medidas de carácter patrimonial, observar de manera inmediata la decisión sobre las medidas relacionadas con las instituciones familiares de los hijos o hijas habidas durante el matrimonio, conforme al artículo 351 de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007).

6. Oposición a las medidas preventivas

Es bastante agitada la ley, al otorgar verdadera relevancia al trámite cautelar, determinando un íter procedimental propio y novedoso estableciendo la audiencia de oposición de la medida preventiva, pues resultan aplicables todos los principios en que se sustenta el nuevo proceso en materia de niños, niñas y adolescentes, señalados en el artículo 450 de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), con lo cual fue acertada la intención del legislador de incluir dentro de la reforma, la referida audiencia, con el fin de que se agrupen la oralidad, concentración, inmediatez, celeridad, igualdad, entre otros. Con la presente audiencia de oposición de las medidas resulta menos compleja y demorada para el usuario la realización y búsqueda de la justicia, adicionalmente, en esta audiencia que una de sus principales características es que es pública, se revisan todos los asuntos relacionados con la oposición, observaciones, pruebas, intervención de terceros, entre otros, lo que aduce que sea compacta, con el elemento agregado de que todas las incidencias presentadas, deben ser decididas por el juez o la jueza en la misma audiencia.

Este punto específico de la incidencia de oposición, o la figura de la apelación del decreto de medida, como punto clave de revelarse la parte contra quién obra la medida, en contra de la decisión jurisdiccional, fue bastante discutido y analizado por la doctrina y la jurisprudencia, en virtud, que el Código de Procedimiento Civil establece la figura de la oposición de la medida, no obstante existen procedimientos especiales que establecen la impugnación por medio de la apelación del decreto de medidas cautelares y, no por medio de la vía ordinaria de la oposición a la medida preventiva.

Sobre este particular, el legislador en materia de la niñez y la adolescencia en Venezuela fue bastante acertado en innovar una audiencia de oposición, observando la importancia del procedimiento de oposición a las medidas preventivas, pretendiendo corregir las eventuales deficiencias de las normas

vigentes, por vía de interpretación e integración legislativa y del derecho, para así materializarla en la presente reforma.

Por otra parte, el legislador solo plantea el suceso de la oposición de la medida decretada por la autoridad judicial, a aquella contra quien obre la referida medida, por interpretación en contrario, deja cerrada la posibilidad de que el solicitante de la medida y no estuviese de acuerdo en la forma, materia, límites en que se decretó no pudiese en principio, plantear una oposición. Al respecto, tendría la parte la opción de apelar del decreto que niega la medida preventiva solicitada, en virtud, que el legislador guardó silencio sobre la eventualidad de una oposición a la negativa de la medida.

Nada aduce tampoco el legislador en los asuntos relacionados con la oposición de la medida de terceros interesados, sin embargo en aplicación unívoca con los principios que sustentan la reforma procesal, a nuestro juicio, deberán ser admitidos y sustanciados en lo que resulte aplicable a la misma audiencia de oposición prevista en el artículo 466-C de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), a los fines de que en la referida audiencia bajo la circunstancias de oralidad, concentración e inmediación se lleve a cabo la ampliación de esta materia especial.

Es de advertir, que para el desarrollo procesal venezolano es un crecimiento encontrar la presencia de esta modalidad de oposición de las medidas preventivas en el ordenamiento jurídico venezolano, y más aun, en esta materia tan sensible, donde se encuentran vinculados derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes.

6.1 Audiencia de Oposición a las Medidas Preventivas

El procedimiento ordinario establecido en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), de conformidad con el artículo 454, se desarrolla en dos audiencias: audiencia preliminar y audiencia de juicio, comprendiendo la primera de ellas dos fases: la fase de mediación y la fase de sustanciación. Entendiéndose que el procedimiento en materia de niños, niñas y adolescentes pasa a ser un proceso formado o desarrollado por audiencias. Ante tal situación el legislador creó dentro de este procedimiento ordinario, tal como se reseñó en líneas anteriores, una audiencia oral y pública denominada audiencia de oposición de las medidas preventivas.

En primer lugar, el legislador tomando como base los principios rectores que sustentan el procedimiento ordinario previsto en el Capítulo V, Sección Primera de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), y con el objeto de mantener la uniformidad en los procedimientos, adicional a la propuesta de no acudir a otra legislación adjetiva, sino que por el contrario, reafirmando que nuestra ley adjetiva en materia de niños, niñas y adolescentes se baste a sí misma, diseñó la audiencia de oposición a las medidas preventivas reforzada en los principios de oralidad, publicidad y con garantías de defensa, entre otros. Principios, que vinieron a revolucionar la reforma procesal en esta materia especial, pues como bien nos enseña el Magistrado Perdomo, J.²² en la

22 PERDOMO, J. (2009). "Comentarios a la reforma procesal de la LOPNNA". II Jornadas sobre el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la reforma de la LOPNNA.

reforma se optó por incluir los nuevos principios procesales para buscar dos finalidades distintas y convergentes, en primer lugar, se persigue consolidar el cambio paradigmático que implica la reforma y, en consecuencia, facilitar la interpretación y aplicación de la ley.

Otro elemento importante en la presente audiencia de oposición se refiere, a la exigencia contundente del legislador al requerir que el afectado por la medida preventiva esté debidamente notificado, para que nazca la oportunidad para oponerse a la medida decretada, habida cuenta que una de las características o posibilidades del decreto de las medidas preventivas, en esta materia, es que pueden ser dictadas *inaudita alteram parte*.

Con la oposición a la medida preventiva el afectado tiene la oportunidad de demostrar la improcedencia de la medida, alegando contra ésta toda clase de argumentos o fundamentos, no sólo en razón de los vicios que pudieran existir sino también en relación a su decreto y cumplimiento, observándose así el principio de la bilateralidad.

6.2 El procedimiento de la audiencia de oposición a las medidas

De conformidad con lo establecido en el novedoso en el artículo 466-C de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), existe un lapso determinado para que la parte pueda formular la referida oposición a la medida decretada, estatuyendo que dentro de los cinco (5) días siguientes a que conste en autos la ejecución de la medida preventiva, si la parte contra quien obre, ya estuviere debidamente notificada o dentro de los cinco (5) días siguientes a que el secretario deje constancia en autos de su notificación.

Igualmente, se instituyó la forma en que se debe realizar la referida oposición, estableciendo el legislador que el mismo se realiza a través de un escrito en el cual consten las razones, alegatos o fundamentos a que hubiere lugar, indicando todos los medios de prueba con los que cuente y aquellos que requiera materializar para demostrar la procedencia de sus alegatos.

Un punto bastante, innovador y de actual importancia en el desarrollo de la presente audiencia lo va a constituir los medios probatorios, en virtud, que exige que aquellos medios de prueba con los que cuenta la parte que interpone la oposición, deberá presentarlos con el escrito de oposición correspondiente, y aquellos que requiera materializar y por ende no los disponga, serán preparados antes y durante la audiencia de oposición, so pena de que sea en esa oportunidad para mencionarlos. Según Dubuc, E.²³, el periodo probatorio al igual que las demás fases del procedimiento está gobernado por el principio de preclusión de forma tal que las pruebas se deben presentar en el lapso correspondiente, so pena de no poder presentarlas en otra oportunidad.

Instituto de Estudios Jurídicos del estado Lara. Colegio de Abogados del Estado Lara. Barquisimeto. pp. 65

²³ DUBUC, E. (2009). "La fase de sustanciación de la Audiencia preliminar en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes". II Jornadas sobre el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la reforma de la LOPNNA. Instituto de Estudios Jurídicos del estado Lara. Colegio de Abogados del estado Lara. Barquisimeto. pp. 170

El artículo 466-D de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), señala de forma clara y precisa como el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes debe fijar por auto expreso, día y hora para que tenga lugar la audiencia de oposición a las medidas preventivas, dentro de un plazo no menor de dos (2) días ni mayor de cinco (5) días siguientes a aquel en que conste en autos la oposición realizada por la parte contra quien obre la medida.

6.3 Fases de la Audiencia de Oposición

Esta audiencia de oposición a las medidas preventivas se pudiera distinguir en tres etapas o fases, las cuales han sido bastante delineadas por el legislador, veamos cada una por separado:

1. Fase de Inicio

En primer lugar se hace necesario que la parte contra quien obre la medida, presente escrito de oposición en el cual consten las razones o fundamentos a que hubiere lugar, indicando todos los medios de prueba con los que cuenta y quiere materializar en la audiencia, es de resaltar que aunque el legislador no estableció la posibilidad de presentar esta oposición en forma oral, como si lo hizo en otras actuaciones del proceso, es de considerar que en nada obstaculiza que la parte pueda hacerlo en virtud de la flexibilidad del proceso en cuestión. Asimismo, es preclusivo el lapso dentro de los cinco (5) días siguientes a que conste en autos la ejecución de la medida preventiva o dentro de los cinco (5) días siguientes a que el secretario deje constancia en autos de su notificación.

El Tribunal de protección de niños, niñas y adolescentes está en la obligación de fijar por auto expreso el día y la hora para que tenga lugar la audiencia de oposición a la medida preventiva, no siendo necesaria la notificación a las partes de la referida audiencia, dando estricto cumplimiento al principio de notificación única establecido en el artículo 450 literal m de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007).

Conforme lo que regula el artículo 466-D de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), la audiencia de oposición a la medida preventiva es pública, salvo las excepciones previstas en la ley, con el fin de respetar y fortalecer el principio de publicidad que sustenta la reforma²⁴, como lo afirma el Magistrado Perdomo, J., la publicidad se extiende a la fase de sustanciación de la audiencia preliminar, a la audiencia de oposición de las medidas preventivas, entre otras, y mas aún cuando es una materia tan controvertida y de interés para la comunidad.

Adicionalmente el legislador reguló la actuación del juez o jueza en el desarrollo de la audiencia de oposición a la medida preventiva, indicando que el juez o jueza preside la audiencia y a su vez tiene un carácter dinámico, pues

24 PERDOMO, J. (2009). "Comentarios a la reforma procesal de la LOPNNA". II Jornadas sobre el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la reforma de la LOPNNA. Instituto de Estudios Jurídicos del estado Lara. Colegio de Abogados del estado Lara. Barquisimeto. pp. 71

está obligado a explicarle a las partes cual es la finalidad de la misma, esto en resguardo de las garantías fundamentales del debido proceso.

2. Fase de Desarrollo

Una vez que se de inicio a la audiencia el juez o jueza debe oír las intervenciones de las partes, primero de la parte contra quien obre la medida preventiva, y luego de la parte a la que se le decreto la misma, permitiéndose el debate entre ellos bajo su dirección.

De igual forma, en esta fase el juez o jueza debe revisar con las partes los medios de prueba indicados en el escrito de oposición, así como los indicados por la parte demandante, revisando los que hubieren sido consignados, así como aquellos con los que se cuente para ese momento.

El legislador así mismo, estipula que el juez o jueza debe decidir cuáles medios de prueba requieren ser materializados para demostrar sus respectivos alegatos, pudiendo verificar la idoneidad cualitativa o cuantitativa de los mismos, a fin de evitar su sobreabundancia y asegurar la eficacia respecto del objeto de la medida o la necesidad de que sean promovidos otros. Igualmente, el juez o jueza debe evacuar las pruebas y puede ordenar la preparación de los medios de prueba que requieren materialización. Asimismo, el juez o jueza debe resolver todas las observaciones y cuestionamientos de las partes sobre la admisión y preparación de las pruebas, en la misma audiencia.

3. Fase de Decisión

El legislador permite que la audiencia puede prolongarse cuantas veces sea necesario hasta que el juez o jueza tenga elementos de convicción suficientes para decidir todo lo conducente. Contra la decisión que dicte el juez o jueza, se oirá apelación en un solo efecto, fijense que este derecho a la doble instancia (apelación) se presenta en cuanto a las decisiones que versen de los puntos controvertidos en el desarrollo de la audiencia de oposición de la medida preventiva.

El juez o jueza una vez que finalice la audiencia de oposición a la medida preventiva debe decidir la misma en la misma audiencia, puede confirmar la medida, modificar la medida o revocar la medida preventiva dictada, pudiendo de igual forma, ejercer el derecho a la apelación contra esta decisión en un solo efecto.

La oposición a la medida preventiva no suspende el proceso y, debe tramitarse por cuaderno separado. Vale acotar que el legislador se refiere, solo a cuaderno separado a la oposición, sin embargo por praxis judicial, al decretar el juez o jueza cualquier medida preventiva ordena de inmediato abrir cuaderno separado para llevar la misma.

Asimismo, vale recalcar, que no hay exclusividad que sea el juez o jueza de mediación y sustanciación que conozca de las medidas preventivas o la audiencia de oposición, puede ser también conocida por el juez o jueza de juicio, en fase de ejecución, por ende el juez o jueza en funciones de ejecución, el juez o jueza superior, y así sucesivamente, con esto se reafirma que pueden ser solicitadas o decretadas de oficio en cualquier estado y grado del proceso.

Sobre este punto, de que si el juez o jueza de juicio puede dictar medidas preventivas y a su vez, celebrar audiencias de oposición, se ha discutido sobre la oportunidad de la misma, visto que la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007), ordena que una vez recibido el expediente de la audiencia preliminar, debe fijar de inmediato por auto expreso la celebración de la audiencia de juicio, pudiendo en la praxis colidir con la audiencia de oposición a la medida, sin embargo, dependiendo del caso y de la vulnerabilidad del derecho que se presente, el juez o jueza de juicio valorara su criterio.

7. Efectos de la no comparecencia de las partes a la audiencia de oposición a las medidas preventivas

Si la parte contra quien obra la medida preventiva no comparece sin causa justificada a la audiencia de oposición a las medidas preventivas se considera desistida la oposición presentada. Fíjense, que existe una posibilidad de que pueda argumentar ante el juez o jueza superior los argumentos que esgrime del porqué de su ausencia a la audiencia de oposición, y, en caso de resultar justificada el juez o jueza superior ordenará que se realice nuevamente la referida audiencia.

Ahora por el contrario, si la parte que solicitó la medida preventiva no comparece sin causa justificada a la audiencia de oposición se debe continuar con ésta hasta cumplir con su finalidad. Es eminentemente obvio, que si no asisten ambas partes se declara desistida la oposición y no se lleva a cabo la misma.

8. Conclusiones

Como puede observarse han sido trascendentales los cambios efectuados en la legislación en materia de niños, niñas y adolescentes, en cuanto al proceso por audiencias, no escapando de ello la presencia de la audiencia oral y publica de oposición a las medidas preventivas decretadas, lo que obliga al foro como a los jueces y juezas tomar nuevas posturas en este procedimiento especial.

De igual forma, el poder tutelar y las potestades del juez o jueza en esta materia fueron ampliadas, con el objeto de reconocer y mejorar el estado los principios que regulan las instituciones familiares o el derecho de familia, tienen la obligación los jueces de fundamentar debidamente sus fallos a los fines de constatar si ellos resulta apegados a la ley o a los principios rectores de la materia, en virtud que existe una facultad amplia de oficio del juez de inquirir la verdad y, luego disertarla en una audiencia oral y publica.

Por ultimo, el poder tutelar en la reforma de la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (2007) ha sido bastante acertado y adaptado a las necesidades del proceso en esta materia tan sensible y perceptiva, se aspira con estas líneas haber aportado ideas al debate jurídico y académico.

ASPECTOS GENERALES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA PERUANA

Orlando Vignolo Cueva

Doctorando por la Universidad de Zaragoza (España). Abogado por la Universidad de Piura (Perú). Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Piura. Abogado Asociado del Estudio Ehecopar (Perú). Miembro de la Unión Iberoamericana Municipalista. Email: orlando.vignolo@ehecopar.com.pe

Recibido: 2-5-2012 • Aprobado: 18-5-2012

Revista Tachirensis de Derecho N° 23/2012

ISSN: 1316-6883

153-166

Resumen

El presente trabajo presenta y explica el régimen común de la expropiación forzosa peruana preceptuado en la Ley General de Expropiación del año 1999, tratando de incidir en el necesario equilibrio jurídico que debe existir en el tratamiento y despliegue efectivo de este instituto de la actividad ablativa de la Administración Pública. Particularmente, se pone en evidencia el reconocimiento que ha hecho el Legislador peruano de un conjunto de garantías y límites que debe respetar el Estado (en su conjunto) y el sujeto activo impulsor del específico procedimiento, a la par de presentar el valor -hacia el interés público- que tiene el ejercicio de esta intensa potestad administrativa.

Palabras claves

Expropiación forzosa. Garantías del expropiado, causa expropriandi. Potestad expropriatoria

Abstract

This paper presents and explains the common system of the Peruvian expropriation precepts of the Expropriation Law of 1999, trying to influence the necessary legal balance that must exist in the treatment and effective deployment of this institute ablativa activity of Public Administration. In particular, it highlights the recognition made by the Peruvian legislator a set of guarantees and limits to be observed by the State (collectively) and the active subject-specific promoter of the procedure, along present-value to the public interest that has this intense exercise administrative power.

Keywords

Expropriation. Guarantees of expropriated because expropriandi. Expropriation power of attorney.

SUMARIO: 1. Nota introductoria: un instituto (de desórdenes normativos que se desenvuelve entre el ejercicio de la potestad expropiatoria y las garantías del particular. 2. Naturaleza jurídica y características resaltantes de la potestad expropiatoria. 3. Los elementos de la expropiación forzosa peruana: los sujetos, el objeto y la causa expropiandi. 3.1. Los sujetos. 3.2. El Objeto. 3.3. La causa expropiandi. 4. El procedimiento expropiatorio general.

1. Nota introductoria: un instituto (de desórdenes normativos) que se desenvuelve entre el ejercicio de la potestad expropiatoria y las garantías del particular

El panorama de la expropiación forzosa peruana hasta el año 1999 no era nada halagador; debido en parte, a la dispersión existente en la regulación de esta técnica de la actividad administrativa ablativa, la cual podía vislumbrarse en la cláusula general prevista en el Código Civil (artículo 928) que remitía a la definición y desarrollo específico de la figura a una norma legal (Decreto Legislativo 313) y otra reglamentaria (Decreto Supremo 047-1985-PCM). Estas normas positivas, a su vez, remitían el pleito o una controversia específica entre un privado afectado y la Administración expropiante a la vía procesal común guiada enteramente por el desaparecido Código de Procedimientos Civiles.

A este desorden y entrecruzamiento normativo debe agregarse que la verificación del contenido constitucional del derecho de la propiedad, visto de los textos y sentidos de la antigua Constitución de 1979 y la actual entrada en vigor durante el año 1993, ha tenido y continúa mostrando escasos desarrollos en la doctrina peruana de derecho administrativo. La complejidad de lo indicado se explica en que *las propiedades ajenas*, objeto estelar de la potestad expropiatoria, pueden tener múltiples configuraciones y regímenes jurídicos (piénsese en la urbana que es muy diferente a la rural o rústica, o las distintas propiedades de bienes inmateriales, las cuales aparecen ligadas a sistemas normativos específicos, etc.). Si bien, puede explicarse la parquedad del Constituyente en la propia esencia abstracta de cualquier norma constitucional (se indica en su artículo 70 que este derecho es "esencial de los individuos"), es criticable que nuestra doctrina no haya efectuado el anterior análisis y, a continuación, haya previsto el trabajo de cimentar y legitimar la técnica ablativa que explicamos, a partir de fijar límites al contenido material de las distintas formas de propiedades, "fundamentalmente desde la perspectiva de su inevitable encaje en la sociedad en que se fragua y se protege"¹.

¹ BERMEJO VERA, José, "La expropiación forzosa en el Ordenamiento español y peruano: Semejanzas, luces y sombras" en *Revista de Derecho Administrativo*, número 9, año 5, p. 301.

Ahora bien, la entrada en vigor de la Ley General de Expropiación (en adelante LGE) en mayo de 1999 intentó modificar esta situación de desconcierto, a partir de la inclusión de un régimen único y sin grietas, que perteneciera y sea regulado en exclusiva por el Derecho Administrativo, y no, como hasta ese momento había ocurrido, de manera compartida con el Derecho Privado. Al menos, esta apreciación viene sustentada en el carácter aglutinador que se desprende de su artículo 1 y en una idea de mayor profundidad conceptual y data: El Derecho Administrativo siempre ha mostrado muchos esfuerzos y una atención predilecta por construir un sistema institucional objetivo y sumamente detallado de esta medida interventora de enérgico contenido².

Sin embargo, este propósito inicial resulta insuficiente debido a los tropiezos del propio Legislador, al introducir en el texto de la LGE una disposición única que modificaba íntegramente 14 artículos del vigente Código Procesal Civil (en adelante CPC), la misma que debe estimarse como el medio disolvente de la unidad del régimen expropiatorio, pues se incluyó –nuevamente- conceptos procesales (de control jurídico del nuestro instituto) en una vía que nunca ha sido la idónea para dirimir este tipo de pretensiones: la jurisdicción civil a través del proceso abreviado de impugnación de resolución administrativa. A esto, debe sumarse que el Legislador "dejó" –sin más- en el cuerpo del CPC (artículos 531 y 532) la caducidad de un mal llamado "derecho" a expropiar de la Administración Pública³ y la importante garantía de la reversión recaída a favor del expropiado.

El entrecruzamiento normativo se agrava con la entrada en vigor de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (en adelante LPCA) en el año 2002, norma que –a mi modo de ver- produjo la derogación tácita de varios fragmentos de la mencionada disposición única de la LGE –básicamente- de todos aquellos que contenían aspectos procesales, los cuales, a partir de ese momento, perdían virtualidad frente a la regulación del nuevo orden contencioso-administrativo, que incluía en exclusiva y obligatoriamente, tal como se desprende de una interpretación sistémica de los artículos 1 y 3 de la LPCA, a todo tipo de "actuación de la administración pública sujeta a Derecho Administrativo".

Es evidente, que con la vigencia efectiva de la LPACE y durante los últimos diez años, toda discusión jurídica sobre cualquier punto controvertido de un procedimiento expropiatorio referido a la *causa expropriandi*, el previo respeto a la *reserva de ley* (la tramitación en el Congreso de la República de una Ley nacional con las justificaciones debidas y densas), dudas o incertidumbres sobre el valor económico del *justiprecio*, el ejercicio de la poco tratada *reversión*, entre otras cuestiones, debían ser ventiladas en esta jurisdicción especializada

² Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, Tomo II, p. 209.

³ En la doctrina de Derecho Administrativo existió una vieja y larga discusión para determinar si las Administraciones Públicas podía ser titulares y ejercitar ciertos derechos constitucionales, en el mismo sentido y orden de naturaleza, que las personas naturales o jurídicas. La doctrina mayoritaria determinó que las organizaciones administrativas ejercitan potestades administrativas (una parte del global de las potestades públicas habilitadas previamente por el ordenamiento) y que sólo pueden surgir "garantías" frente a algunas situaciones propias susceptibles de protección o tutela. Un ejemplo de lo anterior sería la necesidad de respetar el debido proceso de una organización administrativa en un pleito judicial específico.

del Poder Judicial peruano. Incluso, con la aplicación de la fuertísima *residualidad por excepcionalidad* para la determinación de jurisdicciones idóneas en la protección de agresiones directas o amenazas ciertas contra derechos constitucionales, preceptuada en el Código Procesal Constitucional, se termina por sellar la idea de que es bastante complejo y difícil que -en un caso concreto- el contencioso-administrativo pueda retroceder ante el posible despliegue de los procesos constitucionales como el amparo (con lo poco tuitivo que puede resultar esta posición extremadamente pragmática, abstracta y muy casuística).

Con todo lo explicado, cabe entonces reconocer que actualmente el *sistema general expropiatorio peruano* está formado por la LGE y dos figuras que se mantienen fuera de este dispositivo como la caducidad de pleno derecho y el derecho de reversión (vigentes desde el 531 y 532 del CPC). Estamos entonces ante un régimen común del instituto, por decirlo menos, bastante *disgregado*.

Pero más allá de los antecedentes normativos y los errores del Legislador, necesarios de ser puestos en evidencia para introducirlos en el análisis de la figura, en este punto quisiera profundizar en el contenido de la misma a fin de poder descartar desde el saque esa mala e injusta imagen contemporánea que se nos ha mostrado o creado desde algunos supuestos puntuales. Esto es, cabe asumir tres cuestiones que son pilares de esta técnica ablativa, sin las cuales simplemente no podría considerarse como una figura del Estado Constitucional de Derecho, a saber:

- a) La expropiación forzosa nació y es un producto del Estado de Derecho. Desde sus orígenes en el Estado liberal, siendo concebida de forma negativa frente a la propiedad privada como último límite de un "derecho natural, sagrado e inviolable"⁴, o, en tiempos más modernos, como "instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformidad de la sociedad a imperativo creciente de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad"⁵; cabe reconocer que nuestro objeto de estudio es un instituto legítimo y jurídico de limitación de derechos subjetivos e intereses patrimoniales. Incluso, indicaría que, equilibradamente diagramado y practicado, se convierte en un elemento fundamental para dinamizar diversas prestaciones administrativas y el enorme sub-sector de las obras públicas, teniendo insospechadas proyecciones sobre la salvaguarda real del interés público.
- b) Es imposible negar un progresivo desarrollo de la socialización de todos los derechos constitucionales⁶, manifestado concretamente en que "el Poder Legislativo disponga de amplísimas facultades para *delimitar* el contenido

4 Sentencia del Tribunal Constitucional Español, N° 166/1986, de 19 de diciembre, F.J. 13.

5 Sentencia del Tribunal Constitucional Español, N° 166/1986, de 19 de diciembre, F.J. 13.

6 Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, IEP, Madrid, 1956, p. 43.

del derecho de propiedad"⁷. Considero, que sobre la delimitación de derechos el Tribunal Constitucional Español ha marcado una buena referencia conceptual, indicando expresamente que la función social, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar la propiedad, "opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decirlo, para establecer el contenido institucional constitucionalmente garantizada, sino en concreto, en relación a distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El Legislador puede establecer, en consecuencia, regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a la características generales de éstos"⁸.

- c) Finalmente, es ineludible entender que si estamos ante una potestad de intensas proporciones y calidades, ésta debe encajar equilibradamente con un conjunto de garantías mínimas previstas a favor de los ciudadanos. Sin estas últimas estaríamos fuera de las fronteras de este instituto, incluso de cualquier aparente o real "delimitación legal" del dominio por causa de función social, y entraríamos en la inconstitucional, proscrita y prohibida confiscación de bienes o derechos⁹. Ante lo expuesto, cabe remarcar lo que acertadamente indicaron ABRUÑA y BACA ONETO: "Desde sus orígenes la expropiación forzosa se presenta bajo una doble faz: por una parte supone un poder de la administración de transferir unilateralmente el derecho de propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados; por otro, su regulación se articula e muy buena medida como sistemas de garantías ofrecidos a estos administrados que sufren sobre su patrimonio la violenta inmisión administrativa"¹⁰.

2. Naturaleza jurídica y características resaltantes de la potestad expropiatoria

Propiamente, la potestad expropiatoria puede ser considerada como un poder jurídicamente otorgado a la Administración Pública de característica bifronte, en tanto resulta *abstracto e innovativo* (diferente al objeto definido de los derechos subjetivos que menoscaba) y *genérico* (al existir variadas formas en las que se puede concretizar). Sobre la segunda característica cabe reconocer que cuando las organizaciones administrativas necesitan de propiedades privadas "para el cumplimiento de sus fines, tienen la posibilidad de abatir o finiquitar la titularidad de bienes, derechos o intereses patrimoniales (...) bien mediante su adquisición forzosa, esto es, contra la voluntad de los titulares, bien por medio de la desaparición física de bienes o cosas sin beneficio explícito (...) mera cesación del ejercicio de la titularidad, o bien por cualquier otra fórmula que

⁷ BERMEJO VERA, José, "La expropiación forzosa en el Ordenamiento español y peruano: Semejanzas, luces y sombras", p. 302.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional Español, N° 149/1991, de 14 de julio, F.J. 8A.

⁹ BERMEJO VERA, José, "La expropiación forzosa en el Ordenamiento español y peruano: Semejanzas, luces y sombras", p. 310.

¹⁰ ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Victor, *Notas al curso de derecho administrativo*, pro manuscrito, p. 457.

implique la pérdida de titularidad de los derechos e intereses con carácter forzoso"¹¹.

La naturaleza jurídica de este instituto, considerada como poder para ordenar y dirigir una expropiación concreta sujetando a uno o varios sujetos privados¹², sólo puede ser apreciada correctamente, desde los límites inmanentes recaídos en el contenido constitucional de la propiedad, que el legislador va reflejando en los actos legislativos producidos en su labor habitual. Estas limitaciones, por cierto, se sustentan en la necesidad de que este derecho deba ajustar su ejercicio al interés general, o si quiere, tenga como uno de sus raseros máximos a la denominada "función social", contenida expresamente en el artículo 70° de la nuestra Constitución Política.

Este último concepto aunado a tres características mínimas y concurrentes: *generalidad*, *proporcionalidad* y *razonabilidad* guían al Legislador en el amplio manejo de posibilidades de limitación, incluso, le permiten generar – según la naturaleza y características de los recortes– varias modalidades de propiedades tales como la urbana, de bienes incorpóreos, agraria, de uso industrial, propiedad pública, de tipo histórico y cultural, entre otras¹³. Dentro de ese abanico de opciones, el Legislador puede habilitar a la Administración Pública mediante una norma legal -en el caso peruano, mediante una de rango nacional producida por el Congreso de la República- de potestades expropiatorias para el cumplimiento de fines impuestos desde la justicia social, o que involucren la necesidad de ordenar y conformar la sociedad, "frente al cual el derecho de propiedad privada tan solo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad"¹⁴.

Al respecto, una clarificadora y ya mencionada sentencia del Tribunal Constitucional Español ha sabido reconocer que "(...) la función social de la propiedad, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae"¹⁵.

Así, la expropiación forzosa quedaría configurada como un *límite negativo de la propiedad*, al ser un instrumento puesto a disposición de las organizaciones administrativas por la que pueden acceder a la titularidad de una propiedad privada, mediante la transferencia forzosa del derecho, por razones de interés público y previo pago del íntegro de su valor económico (una especie de "conversión económica por medio de la compensación de la pérdida"¹⁶).

11 BERMEJO VERA, José, "La expropiación forzosa en el Ordenamiento español y peruano: Semejanzas, luces y sombras", p. 302.

12 ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho Administrativo*, p. 458.

13 BERMEJO VERA, José, "Presentación: análisis previo de la expropiación forzosa", en *Revista Documentación Administrativa Española*, N° 222, Madrid, Julio-Agosto 1999, pp. 6-11.

14 Sentencia del Tribunal Constitucional Español, de fecha 19 de diciembre de 1986, F.J. 11.

15 Sentencia del Tribunal Constitucional Español, N° 149/1991, de 14 de julio, F.J. 8-A.

16 BERMEJO VERA, José, "La expropiación forzosa en el Ordenamiento español y peruano: Semejanzas, luces y sombras", p. 302.

La definición mostrada, incluida expresamente en el artículo 2° de la LGE, me permite discutir la posición del Tribunal Constitucional que estima que esta figura no es un límite negativo sino un *sacrificio singular indemnizable*. Así, el Alto Tribunal ha indicado que "la privación de la propiedad, como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria del Estado, no constituye un supuesto de limitación del derecho, sino de sacrificio del mismo. La diferencia es muy importante, ya que, a diferencia de lo que es propio de un supuesto de limitación o regulación del derecho de propiedad que no es indemnizable, el efecto inmediato del ejercicio de la potestad expropiatoria es afectar el núcleo dominical de la propiedad, por lo que, de conformidad con el artículo 70° de la Constitución, su eficacia está condicionada al pago previo, en efectivo, de la indemnización correspondiente"¹⁷.

La diferencia que plantea el Tribunal Constitucional entre limitaciones inmanentes y privaciones externas de un derecho basado en el criterio de la indemnización económica, es *errónea*, ya que pueden existir limitaciones o regulaciones normativas perfectamente resarcibles, esto debido a que las inmisiones directas (expropiación) e indirectas (responsabilidad patrimonial) producidas por todos los Poderes Públicos (no sólo la administración pública) son susceptibles de compensación, bajo el manto protector del principio de garantía patrimonial¹⁸, argumento, que por ejemplo, permitiría la indemnización por el menoscabo patrimonial producido por los efectos de una norma legal que regule antijurídicamente cualquier derecho fundamental, vaciando o afectando gravemente su contenido. Esta modalidad es, la denominada y poco conocida (en nuestro medio), responsabilidad del Estado-legislador, surgida –a priori– en aquellas leyes que son declaradas inconstitucionales, sin perjuicio de ciertos supuestos indemnizables regulados en leyes constitucionalmente válidas¹⁹.

Por lo dicho, es que la naturaleza jurídica de la expropiación forzosa propuesta por el Tribunal Constitucional debe descartarse, por errada e imprecisa más, si la demostración del límite negativo a la propiedad individual, viene establecida en la necesidad de que la *función social*, con argumentos válidos y plenamente elaborados en una Ley del Congreso de la República, no desfallezca, y con ella, el interés público, ya que no siempre, la titularidad privada resulta adecuada para sostener y afirmar el fin social o colectivo. Es decir, cuando la necesidad colectiva postula la desaparición de la propiedad privada, si es fundada, no hay obstáculo que impida tal actuación. Por tanto, el fundamento puede encontrarse

¹⁷ Expediente N° 0031-2004-AI/TC, del 23 de septiembre de 2004, Fundamento Jurídico N°3

¹⁸ ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho Administrativo*, cit. p. 76. También puede revisarse este principio en SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo*, CEURA, Madrid, 1988, pp.221-225

¹⁹ Al respecto, en la doctrina nacional se puede revisar el trabajo de mi autoría, "La responsabilidad del Estado- Legislador", en *Revista Jurídica del Perú*, N° 66, Trujillo, 2006, pp. 299 y ss. En la doctrina española, el tema ha sido ampliamente estudiado, resaltando los trabajos de GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, Cívitas, Madrid, 2004, pp. 57-67 y GARCÍA ALONSO, María Consuelo, *La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp.24 y ss.

en el carácter indispensable que, en determinadas circunstancias, pueden tener los bienes privados en aras del sostenimiento del bien común²⁰.

3. Los elementos de la expropiación forzosa peruana: los sujetos, el objeto y la causa expropriandi

3.1. Los sujetos

Los artículos 10° y 11° de la LGE establecen los sujetos que deben intervenir en la expropiación forzosa, tanto para el procedimiento general como para el especial (obras de gran envergadura reconocidas en el artículo 7° del mencionado dispositivo). Extrañamente, aparecen cuatro participantes: el *expropiante*, posición siempre recaída en el Estado, el cual actúa mediante uno de sus Poderes Públicos (el *Congreso de la República* que dicta la ley habilitadora e iniciadora de la expropiación); el *sujeto activo*, asumido por la organización administrativa que ejecuta el procedimiento expropiatorio específico y que puede pertenecer a la Administración Gubernativa Estatal, Regional o Municipal²¹, el *beneficiario*, posición catalogada en exclusiva por el artículo 3° y desarrollada en las normas de los artículos 10.2 y 10.3, sólo para una organización del Estado; y, finalmente, el *sujeto pasivo* que sufre la ablación, situación en la que podrían encontrarse cualquier propietario privado o poseedor con más de 10 años de antigüedad en el ejercicio de este derecho. En ambos casos, deben ser reconocidos por un título registrado o por una resolución judicial o administrativa²².

Considero que la LGE debió unificar al sujeto activo y al expropiante en un solo participante, ya que -en suma- es el Estado en uso de sus potestades jurídicamente otorgadas, el que da inicio formal a la actividad ablatoria, sea mediante una Ley del Congreso de la República o a través de los actos administrativos expropiatorios promovidos por la Administración Pública interesada. Por tanto, es el Estado quien actúa de manera uniforme y definida

²⁰ ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho Administrativo*, p. 459. De la misma posición es Parada Vásquez, al considerar que la expropiación es un instituto totalmente garantista de la función social de los derechos, incluso afirmada, como parte del contenido de la propiedad. Estima que la expropiación como limitación de la propiedad normativamente establecida, debe aplicarse a cualquier titular dentro de los linderos de lo razonable y equitativo, lográndose una clarificación deseable, entre aquellos menoscabos en los que cabe compensación, de los que son permisibles y no merecen mayor resarcimiento pecuniario. Vid. PARAADA VÁSQUEZ, Ramón, "Evolución y crisis del instituto expropiatorio", en *Revista Documentación Administrativa Española*, N° 222, Madrid, 1999, pp.47-49.

²¹ Los profesores peruanos Abruña Puyol y Baca Oneto, reconocen que el artículo 10°.1 plantea un error al introducir el término "dependencia administrativa", ya que este puede referirse tanto a un órgano administrativo como a un sujeto capaz de introducirse en una relación jurídica-administrativa, por tanto, la frase no puede usarse sólo como sinónimo de la primera acepción. Vid. ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al Curso de Derecho administrativo*, p. 459.

²² ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al Curso de Derecho administrativo*, p. 459.

mediante dos de sus Poderes Públicos²³, siendo innecesario pretender plantear una dicotomía poco didáctica.

En este punto, resulta resaltante la negativa de la LCE a aceptar beneficiarios privados, mostrada con la nulidad ipso iure de cualquier expropiación realizada a favor de estos y en la posibilidad de que el afectado con este procedimiento irregular, pueda iniciar las acciones judiciales de corte civil o penal que considere pertinentes. La postura descrita buscaba superar los abusos y excesos de aplicación cometidos durante la vigencia del fenecido Decreto Ley N° 313 y su reglamento²⁴, aunque plantea serios inconvenientes a futuro, en cuanto a la eficacia y el sustento efectivo de los diferentes intereses públicos, que deben ser vigilados a la par de la seguridad jurídica y los derechos subjetivos, ya que importa mucho la protección de la propiedad, pero también la rapidez y agilidad de las expropiaciones que permitan plasmar avances urbanísticos, inversiones privadas en servicios públicos o servicios sociales, construcciones de grandes obras públicas, que irán apareciendo según las diversas necesidades colectivas de nuestro país²⁵.

3.2. El Objeto

La LGE ha adoptado una construcción *antigua, reducida y decimonónica* de su objeto, limitando la expropiación forzosa solo a la enajenación plena o transmisiva de *bienes inmuebles de dominio privado*, tal como expresamente lo indican los artículos 2 y 12.1, descartando su aplicación a través de medios diferentes como la permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal, o la mera cesación del ejercicio de un derecho: o su uso sobre bienes muebles, derechos o intereses de carácter patrimonial.

Como correctamente se ha afirmado, la extensión del concepto del dominio privado propuesto por la norma "es especialmente gráfico, por una parte, en cuanto al término "dominio", evoca al derecho de propiedad y en este sentido, excluye del procedimiento expropiatorio a otros derechos patrimoniales distintos (aunque sus titulares deben ser debidamente indemnizados, de acuerdo con las previsiones del artículo 70° de la Constitución Política; por otra parte, en tanto

23 La rigidez del sistema peruano se contraponen con la flexibilidad del régimen norteamericano, demostrada en la posición del expropiante. La doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema ha determinado que este participante puede ser cualquier Gobierno independiente, tanto federal como estatal, incluso, se ha reconocido que estas potestades puedan ser delegadas mediante una Ley promovida por el Congreso federal o estatal, o por un proceso judicial ad hoc o "judicial condemnation", en agentes colaboradores tales como funcionarios subordinados, agencias colaboradoras o sujetos privados. Vid. PONT CASTEJÓN, Isabel, "La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón, en *Revista Documentación Administrativa Española*, N° 222, Madrid, p. 228.

24 ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho Administrativo*, pp.459-460.

25 A diferencia de nuestro ordenamiento, la vigente Ley de expropiaciones española de 1956 prevé, dependiendo de la modalidad de la causa expropiandi, sea utilidad pública o interés social, la inclusión de un particular o sujeto privado como beneficiario de una expropiación. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, pp. 47 y ss.

que "privado", excluye de la expropiación de los bienes deminiales, que se caracterizan por la inalienabilidad²⁶.

La última parte de esta cita permite introducir un tema adicional, si los *inmuebles de titularidad estatal de dominio privado*, pueden incluirse como objeto de una expropiación, a partir de la visión amplia planteada por los artículos 11°.1 y 12°.1, de la LGE. La respuesta a esta cuestión considero debe ser afirmativa. No existe impedimento alguno para que un procedimiento expropiatorio coloque a una Administración Pública frente a otra, lo cual a priori, supondría una ampliación del objeto, pero siempre teniendo en cuenta que los bienes a privar tengan la condición jurídica de patrimonio de "dominio privado", es decir que excluyan su calificación jurídica de demaniales (dominio público) por no estar puestos al servicio directo, inmediato y objetivo del interés general.

Al respecto, sobre este último supuesto vale tomar en cuenta lo expresado por nuestro Tribunal Constitucional "[...] los bienes del Estado pueden ser públicos o privados. Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso público. El dominio público es una forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73° de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables. Los bienes que no están afectos al servicio público, al uso público o al interés nacional, incluyendo los depósitos de dinero, constituyen, prima facie, bienes de dominio privado y, como tal, son embargables"²⁷.

3.3. La causa expropriandi

La designación en una Ley específica aprobada por el Congreso de la República de los motivos concretos que respalda una expropiación forzosa, sostenidos (y subsumidos) de manera general en los conceptos de "necesidad pública" o la "seguridad nacional", atada al uso o destino específico que obligatoriamente debe seguir el bien luego de culminada su transferencia forzosa, deben entenderse en un solo concepto, en tanto, uno de los elementos fundamentales e imprescindibles de la aplicación efectiva del instituto expropiatorio. Al respecto, el profesor español BERMEJO indica que "la destrucción, sacrificio, despojo o transferencia de la propiedad *a la fuerza*, o, dicho de otro modo, para que la afectación del Poder Público sobre los derechos de propiedad sea viable legalmente, con independencia de la válvula de protección constitucional –el contenido esencial-, reclama la existencia de una utilidad pública

²⁶ ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho Administrativo*, p. 460.

²⁷ Expedientes N°S 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, del 29 de enero de 2004.

o un interés social (causal de necesidad pública o de seguridad nacional, en términos de la legislación de Perú)"²⁸.

Este postulado obliga a que el ejercicio de estos poderes no se funde en el incremento de las rentas públicas (patrimonio estatal), la actuación de derechos reales temporales, o en general, en causas distintas a las tasadas normativamente, caso contrario, debe decretarse la "improcedencia" inmediata de la correspondiente expropiación, según calificativo preceptuado por el artículo 5° de la LGE.

La *causa expropriandi* es el concepto que justifica el ejercicio de la potestad expropiatoria, y, a la vez, es la forma regular de designación de los fundamentos de porqué se ha decidido trasladar la titularidad de unos determinados bienes privados hacia la esfera patrimonial de una organización del Estado (el beneficiario final). Siendo ambas razones, las que determinan, que al menos genéricamente y con las motivaciones adecuadas, ésta sea introducida en una ley y no en un acto administrativo, y que los bienes despojados sean usados dentro de los lineamientos expresados en ella, previendo que la transformación posterior de éstos quede vinculada al destino invocado en sus fundamentos, por lo que "el beneficiario queda gravado con la carga de realizar ese destino específico; si esta afección se rompe, desaparecerá la *causa expropriandi* y los antiguos titulares tendrán derecho a recuperar (reversión) los bienes expropiados"²⁹.

En el mismo sentido, la LGE ha seguido fielmente las expresiones del artículo 70° de la Constitución Política, además de haber sido congruente con su objeto reducido, al introducir los conceptos jurídicos indeterminados de "necesidad pública", expuesta por primera vez en la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789³⁰, y de "seguridad nacional", como modalidades de *causa expropriandi*, en tanto, que el primero se refiere en exclusiva a los bienes inmuebles que pueden ser susceptibles de actividad ablatoria respecto a los diversos emprendimientos administrativos, mientras que el segundo es -básicamente- un tipo especial del primero de ellos.

4. El procedimiento expropiatorio general

Para cerrar este trabajo descriptivo del instituto expropiatorio en el Perú, debo indicar que la LGE ha dividido el procedimiento general de expropiación forzosa en tres fases claramente establecidas y sucesivas:

- a) La primera etapa obliga a que el Congreso de la República apruebe una *Ley autoritativa* en la que se determine la *causa expropriandi* de manera expresa y clara. Esta exigencia apareció desde la Revolución francesa

²⁸ BERMEJO VERA, José, "La expropiación forzosa en el Ordenamiento español y peruano: Semejanzas, luces y sombras", p. 308.

²⁹ ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho administrativo*, cit. p.460

³⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, p.59.

con la instauración de esta garantía en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual obligaba a justificar este tipo de operaciones en una finalidad de utilidad pública³¹. En ese sentido, el Ordenamiento jurídico-administrativo peruano ha asumido esta posibilidad y opción mediante una férrea y cerrada aplicación del principio de reserva de Ley en cada caso particular. Siendo así, la imposición constitucional del artículo 70° desarrollada por el artículo 4° de la LGE, obliga a que la necesidad pública o la seguridad nacional no sean conceptos abiertos que deban determinarse por los mecanismos propios de la Administración Pública (reglamentos o actos administrativos no normativos) ya que solo a la Ley le toca decretar las actividades que pueden subsumirse bajo esta categoría³².

- b) La segunda fase, llevada adelante en su totalidad por la Administración Pública, a través de la ejecución y despliegue mismo del proceso ablatorio, iniciado mediante un *único acto administrativo* (una Resolución Suprema si es el Poder Ejecutivo, un Acuerdo de Consejo Regional si proviene de algún Gobierno Regional, o un Acuerdo de Concejo municipal si procede de una Municipalidad). Ahora bien, en este acto administrativo se deberá indicar expresamente "el sujeto activo de la expropiación (Poder Ejecutivo, gobierno regional o gobierno local), el sujeto pasivo, según el informe del registro correspondiente, donde se incluyan, además, los bienes a expropiar, las cargas y gravámenes anotados; la identificación precisa del bien a expropiar, según coordenadas UTM y el correspondiente informe del catastro, y el valor de tasación comercial actualizado, tal como lo determina el Consejo Nacional de Tasaciones (Conata)"³³.

Debe anotarse que el acto administrativo aprobado por el sujeto activo debe contener todos los elementos necesarios para validar una expropiación forzosa, ya que éstos más que requisitos a cumplir, son auténticos presupuestos de legitimidad para el ejercicio regular de la potestad expropiatoria y el aseguramiento de la integridad patrimonial de los bienes de los particulares. Pero, sí vale recalcar que entre todos ellos resalta la inclusión de un índice referencial, tomado desde el criterio amplio del valor comercial o de mercado actual del predio a expropiar, evaluado y aprobado por un órgano especializado del Ministerio de Vivienda y Construcción (CONATA), el cual permitirá al sujeto expropiante asumir –en la siguiente fase- la cuantía exacta de la indemnización justipreciada (justiprecio).

- c) La última y tercera etapa incluye la fijación del justiprecio, estimado como una carga que debe ser cumplida por las Administración Pública, a partir de la adopción de un cierto comportamiento (el pago debido de una cantidad pecuniaria) que le permita obtener un resultado ventajoso (la producción del efecto transmisivo); la cancelación de este monto compensatorio al

31 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, p.235.

32 ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho administrativo*, p. 461.

33 ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor, *Notas al curso de Derecho administrativo*, p. 458.

afectado antes de la privación material y, finalmente, la ocupación del inmueble. Si existiera alguna controversia por el justiprecio establecido por el expropiante la nueva Ley admite tres opciones distintas, a saber: (i) el trato directo, en el que se ponen de acuerdo el sujeto activo y pasivo en cuanto al bien y a la indemnización; (ii) la vía judicial, tradicional, utilizable en caso de desacuerdo del sujeto pasivo respecto de la propuesta de pago de la administración; y (iii) el arbitraje, para la fijación de la indemnización, que constituye una novedad de la LGE.

LÍMITES AL CARÁCTER TERRITORIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL

Alberto Blanco-Urbe Quintero

Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y Profesor Agregado de Derecho Constitucional y de Ambiente y Derechos Humanos, todo por la UCV; DESS en Derecho Ambiental y de la Ordenación del Territorio y DEA en Derecho Público, por la Universidad Robert Schuman, Francia; Especialista en Derechos Humanos y en Garantías Constitucionales, por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Email: albertoblancouribe@gmail.com

Recibido: 24-2-2012 • Aprobado: 16-3-2012

Revista Tachirensis de Derecho N° 23/2012

ISSN: 1316-6883

167-181

Resumen

Lo relevante, a los efectos de este trabajo, es que en general, en el derecho europeo, y hacia eso evolucionamos todos, la consideración por parte de la Administración Pública de los intereses extranjeros vecinos, ha conducido al diseño de procedimientos administrativos de primer grado (para la confección originaria de los actos administrativos), que a través, primordialmente, de mecanismos como las encuestas o consultas públicas, el derecho a la contra-experticia en los estudios de impacto ambiental, las audiciones colectivas, las comisiones o mesas de trabajo, etc., desarrollan la participación de los interesados, sean nacionales o extranjeros, residentes o domiciliados en el país o en el exterior.

Palabras clave

Límites carácter territorial Derecho Administrativo Ambiental

Abstract

What is relevant for the purposes of this paper is that in general, in European law, and to evolve it all the consideration by the Public Administration neighboring foreign interests has led to the design of administrative procedures for first grade (for the original preparation of administrative acts), which means, primarily, mechanisms such as surveys and public consultations, the right to counter-expertise in environmental impact studies, the group auditions, committees or working groups, etc., develop the participation of stakeholders, whether local or foreign, resident or domiciled in the country or abroad.

Keywords

Territorial limits Environmental Administrative Law.

SUMARIO: I. La indivisibilidad del ambiente y su gestión. II. El deber de salvaguarda del elemento extraterritorial. III. El Río Rin y la dependencia de los Países Bajos, en relación a la obtención de agua dulce. IV. La cooperación internacional para el mejor aprovechamiento del Río Rin, como bien ambiental compartido. V. No obstante todo, los cloruros siguieron siendo vertidos masivamente. VI. El principio del efecto extraterritorial de las decisiones administrativas. VII. La cooperación internacional. VIII. Los Particulares y los Principios de Igualdad de acceso y no discriminación. IX. Conclusiones.

I. La indivisibilidad del ambiente y su gestión

Hoy en día, cuando se habla de la problemática ambiental, tanto los especialistas como los encargados de las decisiones político-jurídicas (legislativas, administrativas y judiciales) deben obviar los límites artificiales, impuestos por las fronteras interestatales, con el fin de responder a las necesidades de una verdadera visión de conjunto.

El ambiente es un fenómeno global, tal y como se desprende de la simple observación, y de la lectura de informes como el titulado “Nuestro Futuro Común”, de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (O.N.U), y muchos otros, sin olvidar el número creciente de tratados internacionales en la materia, que no se refieren únicamente a las lluvias ácidas, al efecto de invernadero, a la elevación de la temperatura planetaria (cambio climático) o a la destrucción de la capa de ozono, sino que por el contrario, destacan la gestión cotidiana del ambiente, desde la administración de un ecosistema compartido, como las cuencas del Caribe, del Orinoco y del Amazonas, o el área de repartición de una especie migratoria, hasta las “simples” decisiones administrativas aisladas que autorizan, por ejemplo, el vertido de emanaciones de gases o de partículas sólidas al aire, o de determinados efluentes líquidos a los cuerpos de agua, o ejecutan una política de desconcentración industrial, de modo que las eventuales o predecibles consecuencias ambientalmente dañosas puedan ser sufridas en el territorio de otro Estado.

Así, en virtud de lo anterior, resulta evidente que una política eficaz de protección, o si se prefiere, de eco-gestión del ambiente, requiere esencialmente de mecanismos institucionales de cooperación internacional, de carácter bilateral o multilateral. Sin embargo, debe tenerse presente que no se trata de renunciar a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, prerrogativa que reivindicó como parte del derecho de los pueblos (particularmente de los generalmente conocidos como tercermundistas) a la auto-determinación, sino de garantizar un aprovechamiento racional de esos recursos, en beneficio de todos los interesados (los titulares de los bienes ambientales y los del derecho

a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), y de asegurar la justicia y la equidad en las relaciones internacionales.

II. El deber de salvaguarda del elemento extraterritorial

La consideración de los intereses extranjeros a la hora de tomar una decisión, está lejos de ser un “favor” del Estado en cuestión. Es una obligación de carácter consuetudinario que se encuentra al origen del derecho internacional ambiental, que fue enunciada por primera vez y de manera ejemplar en materia de contaminación transfronteriza, en la sentencia arbitral del 11 de marzo de 1941, que resolvió el caso de la Fundición de Trail (Canadá vs. E.U.A.). La decisión afirma que ningún Estado tiene derecho a usar o a permitir el uso de su territorio, de modo que el humo vertido provoque daños al territorio de otro Estado, o a las propiedades de las personas que se encuentran en él.

Posteriormente, la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia del 9 de abril de 1949, relativa al caso del Estrecho de Corfu (Inglaterra vs. Albania), ratificó el principio dándole un contenido general: ningún Estado puede usar su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados. Igualmente, en la motivación de la sentencia arbitral del 19 de noviembre de 1956, relativa al caso del Lago Lanoux (España vs. Francia), se alude a los perjuicios que la contaminación de aguas fronterizas puede ocasionar a los derechos de Estados extranjeros.

Estos y otros precedentes jurisprudenciales, condujeron a la proclamación del Principio 21 de la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en Estocolmo, Suecia, en junio de 1972, por la Asamblea General de la O.N.U., y conocida como Declaración de Estocolmo, según el cual, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, especialmente del conocido como Principio de Buena Vecindad, los Estados tienen el derecho de explotar soberanamente sus recursos naturales según sus políticas ambientales, y el deber de asegurar que las actividades ejercidas bajo su jurisdicción o control, no perjudiquen al ambiente en otros Estados o en las regiones que no están sometidas a ninguna jurisdicción nacional (como el alta mar, el espacio extra-atmosférico y en cierto sentido la Antártida). Este principio, contenido de la aludida obligación consuetudinaria, fue consagrado en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados del 12 de diciembre de 1974, y en la Carta Mundial de la Naturaleza del 28 de octubre de 1982 (Resoluciones 3281 y 37/7 de la Asamblea General de la O.N.U.), y ha servido de fundamento a nuevos casos como el que vinculó a Francia y los Países Bajos, en torno a la gestión del Río Rin, que se relata a continuación, y que muestra ampliamente como el Derecho Ambiental revoluciona al orden jurídico. Veamos:

III. El Río Rin y la dependencia de los Países Bajos, en relación a la obtención de agua dulce

El Río Rin es una arteria fluvial de carácter internacional, la cual recorre el territorio de cuatro Estados, a saber, Suiza, Francia, Alemania y los Países

Bajos. Además, su cuenca hidrográfica comprende también dos Estados más, Austria y Luxemburgo.

Se trata del río más grande de Europa Occidental, el cual atraviesa muchas de las principales regiones naturales del viejo continente, a lo largo de 1.325 kilómetros de recorrido.

Por su parte, la cuenca hidrográfica del Rin posee una superficie de 185.000 kilómetros cuadrados, lo que la sitúa como la tercera de Europa. Esta cuenca, desde el siglo pasado, ha sido objeto de innumerables ordenamientos territoriales, que han modificado considerablemente sus características: diversas disposiciones sobre la cuenca alpina, construcción de diques, cortes de meandros, eliminación de los campos de inundación en el valle alsaciano y otros, canalización de los grandes afluentes (Moselle, Main, Neckar...) y creación de Potentes centrales hidroeléctricas y nucleares sobre el Rin y sus afluentes.

Obviamente, el Rin constituye un río de fundamental importancia desde el punto de vista económico. Sin duda, Europa occidental le debe una gran parte de su desarrollo industrial, siendo uno de los más explotados recursos naturales.

Muchas de las renombradas aglomeraciones europeas, como Basilea, Estrasburgo, Karlsruhe, Mannheim, Worms, Bonn, Colonia, Dusseldorf, Amsterdam..., no serían sino pequeñas ciudades olvidadas sin el Rin.

Más de 60 millones de personas viven actualmente en el territorio cubierto por la cuenca hidrográfica del Rin, que es una de la zonas más densamente pobladas y fuertemente industrializadas de Europa.

Pero... el Rin también se ha convertido en una verdadera cloaca a cielo abierto, sobre todo aguas abajo. Los contaminantes que son vertidos en él, son de una variada naturaleza: cloruros, sustancias orgánicas, metales pesados (fundamentalmente mercurio) y demás productos químicos. Los riesgos de desastres ecológicos se han acrecentado con la construcción de centrales nucleares, de donde la contaminación térmica, una de sus consecuencias, no sólo afecta los ecosistemas, sino también la calidad del agua, destinada a la alimentación humana, a la industria, a la agricultura, a los deportes y pasatiempos en general.

Ahora bien, frente a todo esto se debe destacar la situación particular en que se encuentran los Países Bajos, pues ese Estado se halla aguas abajo del Rin, justo en la desembocadura. Es decir, “muy bien ubicado” para “recuperar” una gran parte de los contaminantes vertidos en él. Y, peor aun, las condiciones geográficas de ese país lo tornan especialmente dependiente, en cuanto al suministro de agua dulce, toda vez que una parte importante de su territorio está por debajo del nivel del mar (de allí su nombre), lo cual expone permanentemente los canales que irrigan los cultivos, a la salinización proveniente de la penetración del agua del Mar del Norte. Este fenómeno implica la necesidad de grandes cantidades de agua dulce, a fin de renovar el agua de dichos canales y proteger las actividades agrícolas y hortícolas.

Evidentemente, dada la insuficiencia o la ausencia de capas subterráneas de agua dulce, el país depende completamente de las aguas superficiales para la alimentación, la industria y la agricultura. El Rin representa el 65% de los suministros de agua dulce de los Países Bajos.

IV. La cooperación internacional para el mejor aprovechamiento del Río Rin, como bien ambiental compartido

- 1950: En Basilea, Suiza, se crea la Comisión para la Protección del Rin contra la Contaminación, integrada por Suiza, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania.

- 1956-1961: Se firman los acuerdos internacionales vinculados a la protección de las cuencas hidrográficas de dos de los afluentes del Rin (La Moselle y La Sarre), y los protocolos de cooperación que crean las respectivas comisiones internacionales para su protección contra la contaminación.

- 1963: En Berna, Suiza, se firma la Convención del Rin, la cual no logra imponer ninguna obligación sustancial, dado el conflicto de intereses evidenciados por dos de los países ubicados, aguas arriba y que más contaminantes vierten (Francia y Alemania), frente a otros Estados.

- 1972: En La Haya, Países Bajos, la Convención del Rin, tomó dos importantes decisiones en materia de cloruros: 1. Los vertidos efectuados por la Empresa del Estado Francés “Minas de Potasio de Alsacia” (de ahora en adelante “MDPA”), deberán ser reducidos en un 50% (60 kg/seg), antes del 1 de enero de 1975. Y, 2. Francia deberá encontrar unilateralmente un lugar para depositar los cloruros que no sean vertidos al Rin, estudiándose la posibilidad de reinyectar los cloruros en el subsuelo.

- 1976: en Bonn, Alemania, se firmaron simultáneamente dos convenciones, una contra la contaminación química y otra sobre los cloruros, y se decidió que las “MDPA” deberían reducir sus vertidos en tres etapas de 20 Kg/seg, cada una, con las correspondientes reinyecciones en el subsuelo. Además, se estableció la necesidad de controlar todo vertido de cloruros superior a 1 Kg./seg., y de prevenir todo acrecentamiento. Por otro lado, se precisó que la contribución financiera de cada Estado en beneficio de la Comisión, sería en función del provecho, producto de la disminución de los cloruros. Así, dicha contribución sería del 6% para Suiza, del 30% para Francia, del 30% para Alemania y del 34% para los Países Bajos.

- 1979: Francia no acepta que la reducción de los vertidos opere sólo en su territorio, así que el gobierno no sometió la Convención a la ratificación de la Asamblea Nacional, ya que con seguridad las reservas hechas serían rechazadas por el Parlamento, en virtud de la presión ejercida por las asociaciones de protección de la naturaleza y las personas jurídicas territoriales alsacianas. La gravedad del caso llevó a los Países Bajos a llamar a su embajador en Francia “para consultas”. La ratificación se dio en 1983.

- 1980: La Comisión del Rin hizo un nuevo inventario de soluciones y propuso cinco: la creación de una fábrica de sal de mesa, la reinyección de los cloruros en las galerías desocupadas de las mismas, la reinyección en el subsuelo, el transporte en barco hasta el Mar del Norte, y el transporte por acueducto hasta una fábrica de sal de mesa en otra región.

- 1981: Francia aceptó las posibilidades de inyección, creó un comité de expertos y fijó la localización de los sitios en cuestión.

V. No obstante todo, los cloruros siguieron siendo vertidos masivamente

La continuación de los vertidos de cloruros en el Rin dio lugar a un famoso caso de contaminación, siendo la siguiente su vertiente contencioso-administrativa:

A. Los recurrentes: Se estableció un litis consorcio activo entre los diez recurrentes en este juicio, entre ellos, varias asociaciones neerlandesas de tipo ambientalista, algunas sociedades encargadas del suministro de agua potable a las ciudades, la Provincia de Holanda Septentrional, la Municipalidad de Amsterdam, entre otros, y la Fundación Reinwater, quienes se atribuyen el interés legítimo, personal y directo necesario para recurrir en sede contencioso-administrativa, contra los actos administrativos prefectorales que autorizaron los vertidos de las “MDPA”.

B. Lo recurrido: Las resoluciones del 22 de febrero de 1980 y del 18 de marzo de 1981, autorizando el vertido de cloruros en el Rin, emitidas por el Prefecto del Departamento del Alto-Rin (Alsacia), en representación del Estado Francés, supuestamente de conformidad con la ley del 16 de diciembre de 1964, sobre el régimen de repartición de las aguas y lucha contra su contaminación.

C. Los hechos: Los recurrentes invocan el principio de que los actos administrativos son emitidos sin perjuicio de los derechos de los terceros, y el principio internacional según el cual la Administración Pública de un Estado no debe permitir dentro de su territorio, actividades susceptibles de generar resultados perjudiciales, graves o anormales, en el territorio de otros Estados, y mostrándose afectados como interesados legítimos, demandan la anulación de esas resoluciones.

D. El procedimiento incoado: Se trata de un recurso contencioso-administrativo de anulación contra las referidas resoluciones, intentado ante el Tribunal Contencioso-Administrativo de Estrasburgo, Francia, en 1983. No se intentó el recurso de plena jurisdicción en razón de que los daños y perjuicios estaban siendo objeto de conocimiento por la jurisdicción civil neerlandesa. Téngase presente que la indemnización podría obtenerse por cualquier de las dos vías, a escogencia de las víctimas, según el derecho comunitario europeo de la responsabilidad por daños.

E. Los argumentos de los recurrentes: Los recurrentes sostuvieron que si bien los actos administrativos impugnados son de efectos particulares, y no son ellos sus destinatarios, es evidente el interés legítimo, personal y directo que detentan en torno a su anulación, dado que afectan sus situaciones jurídico-subjetivas.

Sobre este particular afirmaron que, de acuerdo al derecho francés, el tribunal competente para conocer de la anulación de las decisiones administrativas, tratándose de autoridades intermedias como los prefectos, es aquél cuya

competencia territorial abarca al Departamento en cuestión, y que todo funcionario público francés, al momento de dictar un acto administrativo, debe velar por la legalidad del mismo, en función del ordenamiento jurídico vigente en el país.

Así, dentro de los principios generales del derecho administrativo francés, concebidos por la labor jurisprudencial del Consejo de Estado, encontramos el principio de que los actos administrativos son emitidos bajo reserva de los derechos de los terceros, del cual concluyeron que siendo terceros, cuyas esferas jurídicas fueron afectadas por la ejecución de los actos impugnados, la admisibilidad de su recurso era inobjetable.

La lesión de las situaciones jurídicas de los recurrentes fue demostrada de la siguiente forma: las asociaciones, las sociedades y la fundación consignaron copias certificadas de sus actas constitutivas-estatutos, a fin de probar una relación directa entre el contenido de los actos impugnados (autorizaciones de vertidos en el Rin), y sus objetos estatutarios, según los casos, la protección ecológica integral del Rin, tanto en lo relativo a la fauna y flora acuática, como en lo concerniente al paisaje natural global, y la potabilización y posterior suministro del agua a las poblaciones; y probaron con experticias los daños ambientales y económicos experimentados. Las personas jurídicas de derecho público comprobaron documentalmente la pertenencia del Rin, en la geografía correspondiente, a sus respectivos dominios públicos, y también promovieron experticias en lo relativo a los daños.

Todos los recurrentes argumentaron que, dado que los vertidos no habrían sido posibles sin las autorizaciones administrativas, son éstas, en la relación causa-efecto, las responsables de las lesiones jurídicas denunciadas.

Por otro lado, en lo relativo a la ilegalidad de las decisiones administrativas impugnadas, reconocieron que las mismas eran aparentemente irreprochables desde el punto de vista del derecho interno francés, por no contrariar disposición alguna de superior jerarquía. Sin embargo, aludiendo al deber de todo funcionario público de tomar en cuenta el ordenamiento jurídico en toda su extensión, antes de emitir un acto administrativo, resaltaron que en ningún momento pueden excluirse de tal consideración, los principios generales, consuetudinarios o convencionales, del derecho internacional público, siendo el caso que desde hacía años, se había venido confeccionando un principio, que desde antes de aquellos días ya se reconocía como la base consuetudinaria del derecho internacional ambiental.

Tal principio, recogido bajo el número 21 de la citada Declaración de Estocolmo de 1972, afirma que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos de acuerdo a la política ambiental que dicten, y el deber de impedir que las actividades ejercidas en sus límites jurisdiccionales o bajo su control, causen daños al ambiente situado en el territorio de otros Estados o en regiones no sometidas a ninguna jurisdicción nacional.

Además, el principio del número 22 de tal Declaración expresa que los Estados deben cooperar al desarrollo del derecho internacional, en cuanto a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y demás daños ambientales, producto de actividades efectuadas en los límites de sus jurisdicciones, afectando regiones ubicadas fuera de las mismas.

Así, toda vez que el Prefecto en cuestión no respetó los citados principios generales del derecho internacional público ambiental, los cuales en derecho francés tienen rango infra-constitucional, pero supra-legal, es evidente que las decisiones impugnadas eran contrarias a derecho, por lo que debían ser anuladas.

F. Los argumentos del Comisario de Gobierno, es decir, de la Administración Pública francesa: En primer lugar, se sostuvo la falta de cualidad de los recurrentes para actuar en juicio, por lo siguiente: las personas jurídicas de derecho privado (asociaciones, sociedades y la fundación) no se encontraban en Francia y tampoco tenían debida y permanentemente acreditada su representación en el país; y las personas jurídicas territoriales de derecho público, no pueden sostener relaciones internacionales de ninguna índole, independientemente del Reino de los Países Bajos, quien asegura su representación diplomática.

En segundo lugar, se señaló que el principio según el cual los actos administrativos son emitidos bajo reserva de los derechos de los terceros, de incontestable vigencia, alude, al referirse a “los terceros”, a los derechos, vale decir, a las situaciones jurídicas subjetivas de los administrados distintos de aquellos a quienes las decisiones identifican como destinatario. De esto, el Comisario de Gobierno dedujo, que no teniendo las personas jurídicas extranjeras recurrentes la condición de “administrados”, en relación a la Administración Pública francesa, no puede pensarse que sean de los terceros cuyos derechos se dejan a salvo.

Finalmente, se insistió en la tradicional interpretación según la cual, las reglas, los principios y hasta las normas de derecho internacional, sólo rigen las relaciones entre Estados u otras personas de derecho internacional, no siendo aplicables, salvo convención especial en contrario (como la Convención Europea de los Derechos Humanos), directamente a los particulares. Por lo demás, se hizo referencia a que cuando el funcionario público analiza el orden jurídico, para que sus decisiones sean legales, toma en cuenta sólo las disposiciones “verdaderamente jurídicas”, siendo el caso que los principios internacionales citados son, a juicio del Comisario de gobierno, simples declaraciones de voluntad, no coercibles, que requieren la emisión de normas concretas de derecho interno que los materialicen.

En virtud de lo anterior, se solicitó la declaratoria de inadmisibilidad del recurso.

G. La sentencia definitiva del Tribunal de Estrasburgo del 27 de julio de 1983: Para comenzar, se reconoció el “locus standi” a los recurrentes, continuándose la política de apertura frente al extranjero de la jurisdicción contencioso-administrativa francesa. El interés para actuar en juicio se estableció a partir de la capacidad procesal, derivada del principio de igualdad de acceso a la justicia, y de la evidente lesión a las esferas jurídicas de los recurrentes.

El principio de igualdad de acceso a la justicia, es una creación del derecho internacional comunitario europeo. Tal principio afirma, en cuanto al derecho administrativo se refiere, que todo extranjero (persona natural o jurídica de derecho privado o público) no residente o no domiciliado, según los casos, tiene derecho a actuar en juicio en los tribunales del país, en las mismas condiciones

en que lo pueden hacer los nacionales o extranjeros residentes, en circunstancias similares, cuando se estime afectado de una u otra forma, por una decisión administrativa nacional.

Así, la noción de territorialidad de las normas y de los actos de derecho administrativo, no interviene a fin de excluir la admisibilidad de tales extranjeros, toda vez que siendo el recurso contencioso-administrativo de anulación de carácter objetivo (era para la época la visión francesa del recurso de nulidad), el control se efectúa por un tribunal francés sobre una autoridad francesa, y para verificar el respeto del derecho francés, sin importar, esencialmente hablando, la identidad del recurrente.

En virtud de lo anterior, es evidente que si en Francia, las asociaciones, las sociedades, las fundaciones y las personas jurídicas territoriales de derecho público, entre otros, pueden actuar en juicio por la defensa de sus intereses, cuando los mismos son afectados por la actividad administrativa, también las asociaciones (...) extranjeras pueden hacerlo. Se cumplió así el criterio de “administrados”.

Por lo que respecta a la lesión a las situaciones jurídicas de los recurrentes, el tribunal la encontró perfectamente probada, a través de los documentos y experticias consignados.

En cuanto al fondo del asunto, el tribunal acogió completamente la tesis que incluye los principios del derecho internacional, en el bloque de la legalidad. La sentencia, en su motivación, señala textualmente, “considerando que la Administración debe impedir la realización de actividades susceptibles de generar, fuera del territorio nacional, todo tipo de consecuencias perjudiciales, graves o anormales; que a partir de este principio, y en general de los principios consagrados por el derecho internacional, cuyo respeto se impone a las autoridades administrativas francesas en virtud de la Constitución, y también a partir de las reglas del derecho administrativo interno, que cuando la Administración se dispone a autorizar vertidos capaces de alterar de manera notable la calidad de las aguas fuera de los límites del territorio nacional, debe, antes de acordar la autorización solicitada, investigar de manera precisa, los posibles efectos de tales vertidos en el extranjero, para evitarlos o al menos limitarlos...”.

El tribunal consideró, obviamente, que el irrespeto a los intereses extranjeros, constituye una infracción a los principios del derecho internacional público y del derecho internacional consuetudinario, que según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, son fuentes obligatorias de derecho. Afirmó, en función del Principio de Buena Vecindad, que es claro que el principio de la soberanía territorial absoluta ha sido reemplazado por el de la soberanía territorial relativa o limitada, o Principio de la Integridad Territorial Limitada, en cuanto a la explotación de los recursos naturales.

Este no es otro que el principio citado, contenido en el número 21 de la Declaración de Estocolmo, el cual se enuncia: “sic utere tuo ut alienum non laedas”. Esta prohibición de perjudicar al Estado vecino, se halla también en el principio 3 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y ha sido recogida en numerosas convenciones internacionales y sentencias o laudos arbitrales internacionales. Tal es el caso de la decisión del tribunal arbitral que,

el 11 de marzo de 1941, resolvió el asunto de Fundiciones de Trail, concerniente a la responsabilidad de los Estados por la contaminación atmosférica transfronteriza, entre los Estados Unidos de América y el Canadá: Un Estado está siempre obligado a proteger a los Estados vecinos contra los actos ilícitos de sus habitantes.

La Administración Pública francesa, al autorizar los vertidos del caso, sin haber tomado en cuenta el Principio de Buena Vecindad, violó este principio fundamental del derecho internacional público, y menospreció su carácter preventivo.

Por todo lo anterior, el tribunal anuló los actos administrativos impugnados.

H. La sentencia definitiva del Consejo de Estado francés, del 18 de abril de 1986: El Consejo de Estado conoció en segunda instancia del caso, dada la apelación ejercida por la Administración Pública francesa, ratificando en todas sus partes el contenido de la sentencia apelada.

VI. El principio del efecto extraterritorial de las decisiones administrativas

No puede entonces seguirse sosteniendo en nuestras universidades, la existencia del carácter territorial, como una de las peculiaridades fundamentales del derecho administrativo, ni del derecho constitucional de la formación de las leyes.

Cuando el Constituyente de 1999, en el artículo 156 ordinal 2, dispone que compete al Poder Público Nacional "*la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional*", resulta obvio que dada la primacía del derecho internacional público, desde el proceso constitutivo del acto (legislativo, administrativo) hasta su ejecución, deben tenerse presentes todos los intereses en juego (extranjeros y nacionales, y hasta humanitarios). Una aplicación recta del derecho no puede comprometer la responsabilidad internacional de la República, y para ser verdaderamente recta, no debe generar daños ambientales en el exterior, según vimos.

En este orden de ideas, cuando la Constitución, en su artículo 2, declara al país como un Estado de Derecho, y luego en su artículo 141, consagra el sometimiento pleno a la ley y al derecho como uno de los principios rectores de la actividad administrativa, lo cual se encuentra reforzado por la norma del artículo 10 del Decreto Nro. 6.217 del 15 de julio de 2008, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, mas que reiterar el conocido y tradicional Principio de Legalidad Administrativa, que sujeta a la Administración Pública en su común actuación infralegal, en realidad propugna su subordinación total a la regla de Derecho y, con éste, sin duda, a los principios generales del derecho internacional público consuetudinario.

Cuando un acto administrativo perjudique en su ejecución al territorio, bienes o personas de otro Estado, debe entenderse como absolutamente nulo, en función del artículo 19, ordinal 1, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Lo propio, pero con un razonamiento un poco más elaborado, vale para la anulación por inconstitucionalidad de las leyes. En refuerzo a esto debe

recordarse que la Constitución, en su artículo 127, reconoce el derecho de todos a un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, sancionando con la nulidad absoluta, en su artículo 25, a todo acto emanado del Poder Público, que sea violatorio de los derechos humanos.

Es por ello que, hoy por hoy, se entiende consagrado el Principio del Efecto Extraterritorial de las Decisiones Administrativas (de los actos jurídicos en general), opuesto al destronado y superado Principio de Territorialidad del Derecho Administrativo (del miope derecho interno en general), corolario de una soberanía entendida a ultranza, propia de un mundo constituido por un caduco conjunto de Estados, y no por una dinámica comunidad internacional o planetaria, que privilegia el rescate de la idea de una humanidad solidaria.

VII La cooperación Internacional

Está claro pues, que todo Estado, antes de ejercer o autorizar el ejercicio de una actividad económica, deberá analizar a través de un estudio de impacto ambiental, las posibles consecuencias internas y externas de la misma, para decidir sobre su viabilidad jurídica; ejecutar una política sistemática e institucional de cooperación y consulta con los otros Estados implicados, pudiendo incluso establecer un programa transfronterizo de ordenación territorial y desarrollo interdependiente en general; informar de urgencia a los Estados extranjeros de toda situación o evento susceptible de perjudicar al ambiente comprendido en sus respectivos territorios; prestar asistencia a los Estados extranjeros cuyos ambientes hayan sido críticamente afectados.

Estas reglas o principios fundamentales de carácter obligatorio, emanan de la norma jurídica consuetudinaria estudiada, y han sido objeto de diversos tratados internacionales regionales y universales, que les confieren la condición de reglas de derecho internacional positivo en casos específicos. Un ejemplo importante es el Tratado de Cooperación Amazónica, aunque su mecanismo institucional (Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores) deje mucho que desear sobre el plano de la inmediata eficacia. Otro mejor podría venir de la Convención para la Protección de la Cuenca del gran Caribe.

VIII. Los particulares y los Principios de Igualdad de Acceso y de No Discriminación

La cooperación con, y la información del, Estado extranjero, constituyen pues una obligación jurídica de carácter consuetudinario, cuando no positivo. Sin embargo, no puede decirse lo mismo en torno a los particulares residentes de ese Estado extranjero, ya que la información de éstos y su invitación a participar en el proceso decisional, no implican una obligación para el Estado que proyecta una determinada actividad. No obstante, la presión de los movimientos sociales, especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de corte ambientalista, en las democracias industrializadas occidentales, y algunas democracias latinoamericanas, ha venido motivando la creación de instrumentos jurídicos informativo-participativos, basados en una idea de la justicia social que trasciende las fronteras.

Así, instituciones como la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE), y la Unión Europea, han concebido ciertos principio llamados de “soft law” (“derecho suave”), dado que no son obligatorios desde el punto de vista jurídico, pero cuya práctica generalizada, sumada a una “opinio iuris” en franca formación, ha comenzado a desembocar en normas de tipo consuetudinario y hasta convencional, debidamente obligatorias.

Tales principios, que repito, al inicio no eran jurídicamente obligatorios, tienden cada vez más a imponerse por razones políticas, sociales y económicas, al grado de que las prácticas administrativas y judiciales de las democracias industrializadas occidentales y algunas democracias latinoamericanas los aplican a diario. Evidentemente, ellos son obligatorios cuando han sido establecidos en convenciones, tratados, protocolos o directivas internacionales, o en el derecho interno, cuando no derivan del derecho internacional consuetudinario. Se trata del Principio de Igualdad de Acceso y del consecuente Principio de No Discriminación.

Según el primero, si las actividades ejercidas en un determinado Estado perjudican o son susceptibles de perjudicar al ambiente de otro Estado, los residentes de este último que se vean o puedan verse afectados por dichas actividades, deben poder acceder a los procedimientos administrativos o judiciales del Estado en donde esas actividades se proyectan o se ejercen, en las mismas condiciones en que los residentes nacionales pueden acceder a dichos procedimientos. Iguales derechos y recursos deben estar al alcance de unos y otros, y en los mismos términos. Así, los residentes del Estado extranjero, víctimas efectivas o potenciales, deben poder acceder a la información relativa a las decisiones que puedan modificar su cuadro de vida, claro que tales datos, si bien son transmitidos por el Estado, en donde se tomó o tomará la decisión, deben ser comunicados a los particulares por el Estado receptor; deben poder participar en la toma de decisiones, pudiendo presentar directamente observaciones; deben poder recurrir en sede administrativa o judicial contra las violaciones de forma o de fondo en que incurran las decisiones tomadas, en relación obviamente, al derecho del Estado de la actividad en cuestión y al derecho internacional; deben poder demandar la reparación de los daños y perjuicios sufridos, sin que la causa sea juzgada en ejecución de reglas menos favorables a las aplicadas cuando el daño es experimentado en el territorio nacional.

Finalmente, de acuerdo al Principio de No Discriminación, un Estado no puede establecer discriminaciones en su legislación, de modo que se apliquen reglas menos rigurosas cuando los daños al ambiente ocurran en territorio extranjero, y reglas realmente protectoras si los daños afectan al territorio nacional. Obsérvese aquí una gran limitación al Poder Legislativo.

IX. Conclusiones

Hemos tomado un caso real, acontecido en época reciente y en geografías lejanas a la nuestra, dada la inexistencia en nuestro universo jurídico, de un asunto de tan ilustrativas y pedagógicas características, que no sea el producto de meras elucubraciones salidas del aula.

Sin embargo, los hechos se reproducen en identidad. Los derrames petroleros que suceden en aguas marinas bajo jurisdicción colombiana, así como la recepción de contaminantes en el Lago de Maracaibo, de fuente transfronteriza, que afectan nuestro ambiente ecológica y económicamente, sólo llegan a pretendidas soluciones diplomáticas, cuando no a anacrónicas vías militaristas, completamente contrarias al espíritu de cooperación, por no hablar de la integración, que debe guiar la conducta, más de nuestras naciones que de nuestros Estados. Valga el discurso también para las actividades industriales venezolanas que pueden afectar el ambiente de nuestros vecinos.

En todo caso, Venezuela es miembro de pleno derecho de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y, aunque no haya sido ello suficientemente difundido, participó activamente en la reunión internacional que produjo en 1972, la tantas veces aludida Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, cuyo principio número 21 sobre la buena vecindad ambiental, destacamos como el aspecto más importante de este trabajo, sin olvidar el posterior desarrollo que del mismo ha hecho el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y su sistemática ratificación en 1982, con la Carta Mundial de la Naturaleza, en 1992, con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y en 2002, con la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable. Claro que Venezuela también ratificó el tratado contentivo del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, cuyo artículo 38 reconoce carácter obligatorio a los principios generales del derecho internacional público consuetudinario. De este modo, el Principio de Buena Vecindad es, en nuestro país, de obligatorio cumplimiento, estando dotado de la coercibilidad indispensable... como en Francia.

La doctrina jurídica comparada está conteste sobre el hecho de que, en este caso, la jurisdicción contencioso-administrativa francesa ha producido una jurisprudencia muy avanzada y estimulante, pero sobre todo eficaz en cuanto a la salvaguarda efectiva del ambiente. Obviamente, el Principio de Igualdad de Acceso a la Justicia, tal como existe en Europa y entre los Estados Unidos de América y el Canadá, debe ser motivo de reflexión, especialmente ahora, cuando en nuestro mundo hablamos tanto de integración y de cooperación internacionales, en particular en los ámbitos andino, orinoquio, amazónico, caribeño, etc.

Vemos entonces que desde el procedimiento constitutivo del acto jurídico en cuestión, pasando por el momento de su emisión (motivación) y sucesiva ejecución, hasta su control, administrativo o judicial, el elemento extra-territorial está presente y con vigor, no para acabar con la soberanía nacional, sino para atenuarla fortificándola dentro del concepto de comunidad planetaria, adaptando el derecho a realidades como la indivisibilidad del ambiente, en beneficio de todos (la humanidad). Se asegura así a cada uno, su derecho individual y colectivo a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, es decir, el derecho a la información, a la participación y a la justicia en materia de calidad de vida, en el marco de una política concertada, transfronteriza e internacional, de desarrollo sustentable y preeminencia de los derechos humanos.

Olvidemos entonces aquellas “frases hechas” o “lugares comunes” del pensamiento jurídico, en el sentido de que el derecho internacional público rige las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales, sin tener nada que ver, ni mucho menos afectar la situación jurídica subjetiva de los

particulares. Hemos visto como el respeto o la desobediencia de sus principios, puede alterar severamente los intereses y derechos (individuales y colectivos) de los particulares.

Este es un llamado a la reflexión, tanto jurídica como ambientalista, ya que debemos intensificar la participación de Venezuela en los foros internacionales en la materia, y sobre todo, profundizar la participación ciudadana organizada, no intervenida y bien asesorada y preparada, para la gestión del ambiente.

Lo relevante, a los efectos de este trabajo, es que en general, en el derecho europeo, y hacia eso evolucionamos todos, la consideración por parte de la Administración Pública de los intereses extranjeros vecinos, ha conducido al diseño de procedimientos administrativos de primer grado (para la confección originaria de los actos administrativos), que a través, primordialmente, de mecanismos como las encuestas o consultas públicas, el derecho a la contra-experticia en los estudios de impacto ambiental, las audiencias colectivas, las comisiones o mesas de trabajo, etc., desarrollan la participación de los interesados, sean nacionales o extranjeros, residentes o domiciliados en el país o en el exterior.

Nuestra invitación a meditar sobre la construcción de un nuevo derecho, en donde la tutela del ambiente y de los demás intereses difusos y colectivos, justifique la labor profesional del abogado de hoy, en un actuar de compromiso social y de solidaridad, sin encerramientos fronterizos.

LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL:
CARÁCTER PREVENTIVO DE LA INSTITUCIÓN Y
ADMINISTRATIVIZACIÓN DEL RÉGIMEN

María del Carmen Núñez Lozano

Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Huelva. E-mail:
men.nunez@gmail.com

Recibido: 2-5-2012 • Aprobado: 30-5-2012

Resumen

Uno de los ámbitos del Ordenamiento jurídico español en el que el Derecho comunitario ha provocado reformas de mayor calado es, sin duda, el Derecho Ambiental. Dejando a un lado los reglamentos comunitarios por su efecto directo, cabe destacar que una buena parte de las normas que integran este sector de nuestro Derecho son fruto de la transposición de las Directivas comunitarias. Por las limitaciones propias de un trabajo de estas características, no es posible detenerse ahora en la descripción de la andadura comunitaria en pos de la protección del medio ambiente, ni tampoco enumerar los avances registrados en el Derecho español; por ello, centraremos nuestra atención en el ámbito específico de la responsabilidad medioambiental, esto es, la responsabilidad por daños al medioambiente.

Palabras clave

Responsabilidad medioambiental derecho daños

Abstract

One area of the Spanish legal order in which Community law has led to more fundamental reform is, without doubt, the Environmental Law. Setting aside the EU regulations for its direct effect, note that much of the regulations included in this sector of our law are the result of the transposition of EU directives. For the work limitations of these features, you can not stop now in describing the journey towards the Community environmental protection, nor enumerate the progress made in Spanish law, which is why we will focus on the specific area of environmental responsibility, that is, liability for environmental damage.

Keywords

Environmental liability law damages.

SUMARIO: I. Introducción. II. Aproximación al régimen de la responsabilidad medioambiental. III. Rasgos significativos del régimen de responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la institución y administración del régimen. III.1 El carácter preventivo de la responsabilidad medioambiental. III.2. El carácter administrativo de la responsabilidad medioambiental.

I. Introducción

Son varias las razones que explican esta elección. Antes de exponerlas, anotemos que el bloque normativo que específicamente regula la responsabilidad medioambiental está integrado por la Ley estatal 26/2007, de 27 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM), su Reglamento de desarrollo parcial aprobado por RD 2090/2008 y la legislación de desarrollo que hayan aprobado las Comunidades Autónomas¹. En el caso de Andalucía, son los arts. 122 a 124 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integral de Calidad Ambiental (LGICA) los que más específicamente contemplan la materia²; interesa subrayar que la Comunidad Autónoma se anticipó a la transposición estatal de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

La primera razón de la elección es, obviamente, la ilustración que ofrece la materia sobre el impacto del Derecho Comunitario en el Ordenamiento nacional. Como a lo largo de estas páginas quedarán sucintamente expuestas las notas características de la nueva regulación, baste ahora con tomar prestadas las palabras de VALENCIA MARTÍN sobre la situación anterior, que ha descrito como un “panorama poco satisfactorio, que puede calificarse de cualquier forma menos como coherente y sistemático, caracterizado más bien por la existencia de una pluralidad de vías distintas a través de las que cabe conseguir la reparación de según qué clase de daños y mediante la aplicación de regímenes de responsabilidad igualmente distintos, tanto en el plano sustantivo como en el estrictamente procedimental o procesal”³.

¹ La mayor parte de la LRM tiene carácter básico en virtud, según los preceptos de que se trate, del art. 149.1.23. 6, 11 y 14 de la Constitución. No son básicos el plazo fijado en el artículo 45.3; los plazos fijados en el artículo 46.3 y 4; y lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima, que serán sólo de aplicación a la Administración General del Estado, a sus organismos públicos y a las agencias estatales.

² *Vid.* M. ZAMBONINO PULITO, 2008.

³ 2005, p. 111.

En segundo lugar, se trata de una regulación comunitaria que ha dejado un margen importante de decisión a los Estados⁴, dándose la circunstancia añadida de que España ha ido más allá del régimen comunitario en diversos aspectos, introduciendo en el régimen de responsabilidad medioambiental, por demás, novedades significativas⁵.

Y en tercer lugar, la elección se explica en mérito a determinadas características de la materia y de la regulación alcanzada, como por ejemplo: 1) su engarce directo con el art. 45.2 de la Constitución; 2) la dificultad que *a priori* representaba su ordenación por las peculiaridades de su objeto –el daño ambiental- y la diversidad de intereses en presencia; 3) la ratificación del carácter colectivo que presentan los daños ambientales y de la existencia de una función pública ambiental⁶; 4) o la prevalencia del interés ambiental que representa la reparación a través de la restitución del medio ambiente a su estado básico mediante medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias⁷.

Ciertamente, el nuevo diseño de la responsabilidad medioambiental ofrece múltiples y variadas cuestiones para el análisis jurídico. De entre ellas, nos centraremos en el carácter preventivo de la institución y en la administrativización del sistema que comporta. Antes de abordarlas, expondremos con la brevedad necesaria y en muy apretada síntesis el esquema básico del régimen de esta responsabilidad.

II. Aproximación al régimen de la responsabilidad medioambiental

La LRM establece un régimen para la prevención y reparación de daños al medio ambiente que caracteriza como *de responsabilidad medioambiental*, según indica su título. Este régimen, a pesar de su nombre, no se aplica a toda clase de daños al medio ambiente, ni procura la prevención y reparación de

4 *Vid.* una crítica en J. JORDANO FRAGA, 2005, pp. 44 y 45. E. ORTEU BERROCAL y R. MÁRQUEZ MOLERO, 2005, pp. 52 y 53. L. GOMIS CATALÁ, 2008, p. 140.

5 Por ejemplo, se presume que las actividades enumeradas en el Anexo III causan el daño o la amenaza inminente de daño cuando son apropiadas para ello; se amplía el ámbito del daño medioambiental (que no se limita a los daños en las especies y hábitat naturales de protección comunitaria, sino también nacionales y autonómicos; en cuanto al suelo, se consideran los efectos adversos no sólo para la salud humana sino también para el medio ambiente; se incluyen los daños medioambientales a la ribera del mar y de las rías); se amplía el ámbito de la responsabilidad de los operadores no incluidos en el Anexo III (no se limita a los daños causados a las especies y hábitats naturales y es objetiva respecto de las medidas preventivas y de evitación); se impone la obligación de informar sobre las medidas de prevención en todo caso y no sólo cuando no desaparezca la amenaza inminente; ha regulado las garantías financieras; ha reconocido expresamente la legitimación del Ministerio Fiscal en el contencioso-administrativo; los interesados pueden instar la aplicación de las medidas de ejecución forzosa; o se establece la posibilidad de terminación convencional del procedimiento.

Algunas de estas determinaciones de la LRM son coherentes con regulaciones previas, como es el caso de la ampliación del concepto de daño medioambiental para incluir al que se produce en la ribera del mar y de las rías, pues ya la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, contemplaba los deberes de restitución y reposición.

6 F.J. ALENZA GARCÍA, 2005, p. 73. Sobre la función ambiental pública *vid.*, entre otros, P. ESCRIBANO COLLADO y J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, 1980; A. PÉREZ MORENO, 1983, pp. 2772 ss. M. ZAMBONINO PULITO, 2001.

7 *Vid.* el Anexo II LRM y el Capítulo segundo de su Reglamento de desarrollo.

cualquier bien ambiental, ni tampoco es un régimen convencional de responsabilidad en lo que respecta a otros elementos como son el sujeto o el contenido de las obligaciones que comporta.

El daño a que atiende la legislación sobre la materia es el daño medioambiental. Por daño se entiende “el cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si produce directa como indirectamente”. Y por daño medioambiental se entiende, en síntesis⁸: a) los daños a las especies silvestres y a los hábitats; b) los daños a las aguas; c) los daños a la ribera del mar y de las rías; d) y los daños al suelo (art. 2.1)⁹. Las tres primeras modalidades comparten la característica de que el daño ha de producir efectos adversos significativos. En el caso del suelo, el daño medioambiental se define por referencia a la contaminación del mismo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente¹⁰ (art. 2.1 LRM); el suelo contaminado *per se* no es, en consecuencia, un daño ambiental, sino que sólo lo será en la medida en que suponga un riesgo significativo de efectos adversos para el auténtico objeto de la protección que se brinda en este supuesto, que son la salud de las personas y el medio ambiente.

Ni la Directiva ni la LRM incluyen los daños al aire, aunque el art. 2.2 LRM sí especifica que en el concepto de daño se incluyen los daños medioambientales ocasionados por los elementos transportados por el aire. Ello es así por las

⁸ Vid. E. ORTEU BERROCAL, 2008, pp. 165 ss.

⁹ Con anterioridad a la LRM, otras normas del Ordenamiento contemplaban la reparación de daños que ahora quedan incluidos en el ámbito de aplicación de la misma (en la medida en que los daños respondan al concepto de daño medioambiental y se cumplan los demás requisitos que contempla la LRM). Al respecto, señala el art. 7.3 que “cuando en virtud de lo dispuesto en la legislación de aguas y en la de costas, corresponda a la Administración General del Estado velar por la protección de los bienes de dominio público de titularidad estatal y determinar las medidas preventivas, de evitación y de reparación de daños, aquella aplicará esta Ley en su ámbito de competencias”. Respecto de los suelos, hay que tener en cuenta los arts. 27 y 28 de la Ley 10/1998, de Residuos; E. ESTEVE PARDO (2008, p. 117) ha manifestado que la regulación específica sobre recuperación de suelos contaminados deja paso a la LRM por ser posterior y del mismo rango, y por el propósito armonizador de la Directiva, de manera que sólo prevalece el régimen de responsabilidad solidaria de la LR por previsión expresa del art. 11 LRM. En mi opinión, habría que tener en cuenta que la LRM no ha derogado en este punto a la LR y que expresamente prevé la existencia de ley especial en la materia (art. 11, sobre pluralidad de responsables de un mismo daño y Disposición Adicional Segunda, sobre aplicación de normativa medioambiental más exigente). Para E. ALONSO GARCÍA (2008, pp. 29 ss.), la LRM se ha de aplicar en el marco de la Ley de Residuos, que a su juicio queda plenamente en vigor.

¹⁰ La LRM toma en consideración la salud humana para: 1) respecto de los suelos, fijar el concepto de daño ambiental y el alcance de su reparación, no por tanto para considerar el efecto adverso en la salud como un daño en sí mismo resarcible al amparo de la Ley [art. 2.1.d) y 2.20 y apartado 2 del Anexo II]; 2) en general, calificar como significativo el daño ambiental con efectos demostrados en la misma (apartado 1 del Anexo I); 3) atribuir a la Administración del Estado competencias para su protección con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia (art. 7.6, que ha de interpretarse en el sentido de que la necesidad de protección viene motivada por un daño ambiental); 4) en sede de medidas de prevención, evitación y reparación, en cuanto que el daño ambiental puede ocasionar efectos adversos para la salud humana [arts. 20.3, 21.b) y 44.1; apartados 1 y 1.3.3 del Anexo II] y que es preciso valorar el efecto de las medidas reparadoras en la salud (apartado 1.3.1 del Anexo II).

dificultades que presenta a estos efectos el medio aéreo¹¹, entre otras la reparación *in natura*; en cualquier caso, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, sí contempla para determinados operadores las obligaciones de adoptar medidas preventivas y de evitación [art. 7.1.c) y d)], que son dos de las obligaciones que establece la LRM en el ámbito de los daños medioambientales que contempla.

Ha de notarse que la Ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a la responsabilidad medioambiental (art. 5.1 LRM). Esto no significa que esos daños que resultan excluidos carezcan de relevancia jurídica: simplemente la LRM los excluye de su ámbito de aplicación y por ello concluye el art. 5.1 precisando que “tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación”. Obviamente, no cabe la doble reparación si los daños son al mismo tiempo daños medioambientales, de manera que no se puede exigir reparación ni indemnización si el daño queda reparado por la aplicación del régimen de la LRM y, si se ha hecho frente a la doble reparación, el responsable puede reclamar la devolución o compensación que proceda (art. 5.2 LRM). En estos supuestos, el régimen de responsabilidad medioambiental goza de preferencia, de manera que las reclamaciones de los perjudicados en cualesquiera procesos o procedimientos no exoneran de la adopción de las medidas de prevención, evitación o reparación aplicables ni pueden impedir las actuaciones encaminadas a ello (art. 5.3 LRM). En relación con lo anterior debe precisarse que, en cualquier caso, son las normas del anexo II –que regulan específicamente la reparación- o las dispuestas con carácter complementario por la normativa autonómica con el mismo objetivo, las que tienen que aplicarse en la determinación de la obligación de reparación de daños medioambientales, con independencia de que tal obligación se exija en un proceso judicial civil, penal o contencioso-administrativo o en un procedimiento administrativo (Disposición Adicional 9ª LRM)¹².

11 *Vid.* a título de ejemplo E. ORTEU BERROCAL, 2008, p. 167; E. ORTEU BERROCAL y R. MÁRQUEZ MOLERO, 2005, p. 54; C. DE MIGUEL PERALES, 2009, p. 417.

12 Respecto del proceso de penal y del procedimiento sancionador, conviene aclarar que la responsabilidad medioambiental es compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla. Por tanto, la LRM se aplica en todo caso a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el Anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos; se aplica también en todo caso a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos; y la reparación de daños es exigible a estos últimos cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia. Se adoptarán, en todo caso, las medidas compensatorias que fueran necesarias para evitar la doble recuperación de costes. Y si por aplicación de otras Leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de daños medioambientales a costa del responsable, no será necesario tramitar las actuaciones previstas en la LRM (art. 6 LRM). Más adelante se detallará el régimen

La LRM no se aplica a los daños medioambientales o a su amenaza inminente cuando son causados por una contaminación de carácter difuso, salvo que sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos (art. 3.3). Se excluyen también otros daños medioambientales o amenazas inminentes ocasionados por las causas que señalan los apartados 4 y 5 del art. 3 LRM¹³.

El régimen de responsabilidad entraña distintas obligaciones: de información (arts. 9.2, 17.4 y 19 LRM), de constituir garantías financieras¹⁴ y, fundamentalmente, las obligaciones de adoptar medidas preventivas o medidas de prevención, medidas de evitación de nuevos daños y, en su caso, medidas reparadoras o medidas de reparación¹⁵, así como de sufragar sus costes cuando los obligados resulten responsables de los daños ambientales (arts. 9.1, 17.1 y 2, 19 y 20 LRM); asociadas a éstas, se imponen las obligaciones de colaborar en la definición de las medidas reparadoras y en la ejecución de las adoptadas por la autoridad competente (art. 9.3 LRM). La medida preventiva es la que se adopta como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño (art. 2.14 LRM); a su vez, amenaza inminente es la probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo (art. 2.13 LRM). La medida de evitación es aquella que, ya producido un daño medioambiental, tiene por finalidad limitar o impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera (art. 2.15 LRM). Medida reparadora es toda acción o conjunto de acciones, incluidas las de carácter provisional, que tenga por objeto reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales¹⁶ y servicios de recursos naturales dañados¹⁷, o facilitar una alternativa equivalente a ellos según lo previsto en el anexo II de la Ley (art. 2.16 LRM).

distinto que se aplica a las actividades económicas o profesionales, según estén o no contempladas en el Anexo III.

¹³ Un acto derivado de un conflicto armado, de hostilidades, de guerra civil o de una insurrección; un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible; las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales; los que tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas en determinados convenios internacionales; los riesgos nucleares; los daños medioambientales o a las amenazas inminentes de que tales daños se produzcan, causados por las actividades que empleen materiales cuya utilización esté regulada por normativa derivada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; los incidentes o a las actividades cuyo régimen de responsabilidad esté establecido por determinados convenios internacionales.

¹⁴ Esta obligación se impone sólo a operadores del Anexo III (arts. 24 ss LRM). En particular sobre esta materia puede verse A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2005) y E. PAVELLEK ZAMORA (2008).

¹⁵ Conforme al complejo Anexo II LRM y el Capítulo segundo de su Reglamento de desarrollo.

¹⁶ Esto es, las especies silvestres y los hábitats, el agua, la ribera del mar y de las rías y el suelo (art. 2.17)

¹⁷ Que son las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público (art. 2.18 LRM).

Son las actividades económicas o profesionales las susceptibles de producir los daños medioambientales, ya sean públicas o privadas y tengan o no ánimo de lucro (art. 2.11)¹⁸. La LRM distingue en el conjunto de éstas las que se enumeran en el Anexo III para imponerles un régimen especial, de manera que: 1) sobre sus titulares recaen las obligaciones de adoptar medidas preventivas, de evitación y de reparación, aunque no exista dolo, culpa o negligencia; 2) se presume, salvo prueba en contrario, que una actividad de este tipo causa el daño o su amenaza inminente cuando es apropiada para causarlo, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado¹⁹. En cambio, sobre los titulares de las demás actividades sólo recaen las dos primeras obligaciones en todo caso y la obligación de reparar cuando ha mediado dolo, culpa o negligencia (art. 3.1 LRM). Han de tenerse en cuenta, no obstante, los supuestos de inexigibilidad de costes que recoge el art. 14 LRM, que presuponen el cumplimiento de las obligaciones de prevención, evitación y reparación y la posibilidad de recuperar su coste²⁰, esto último conforme a lo dispuesto en los arts. 15 y 16 LRM.

18 Los arts. 10 ss. regulan la responsabilidad en caso de grupos de sociedades, pluralidad de responsables de un mismo daño, la transmisión de responsabilidad en caso de muerte o extinción de las personas responsables y los supuestos de responsabilidad solidaria y de responsabilidad subsidiaria.

19 Obviamente, esta presunción no puede jugar en el ámbito sancionador. Por ello, puede ser que un operador resulte obligado según la LRM sin que a la postre se le imponga una sanción (si la conducta causante del daño estuviere tipificada como infracción pero la Administración no pudiera demostrar la autoría). En cualquier caso, no se trata de una auténtica presunción, puesto que la prueba de que el daño es imputable a un tercero ajeno sólo comporta la inexigibilidad de la obligación de sufragar los costes y la posibilidad de recuperarlos, como inmediatamente veremos.

20 Así, el operador no estará obligado a sufragar los costes imputables a las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños cuando demuestre que los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños se produjeron exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas: A) la actuación de un tercero ajeno al ámbito de la organización de la actividad de que se trate e independiente de ella, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas, B) el cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria dictada por una autoridad pública competente, incluyendo las órdenes dadas en ejecución de un contrato a que se refiere la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Se exceptúan los supuestos en los que la orden o la instrucción se hayan dictado para hacer frente a una emisión o a un incidente previamente generado por la propia actividad del operador. La aprobación de proyectos por las Administraciones públicas, cuando así lo exija la normativa aplicable, no tendrá la consideración de orden o instrucción. En particular, los proyectos aprobados por la administración contratante no podrán considerarse como orden o instrucción obligatoria respecto de daños medioambientales no previstos expresamente en la declaración de impacto ambiental o instrumento equivalente. Cuando los daños medioambientales sean consecuencia de vicios en un proyecto elaborado por la Administración en un contrato de obras o de suministro de fabricación, el operador no vendrá obligado a sufragar el coste de las medidas que se adopten.

Por otra parte, el operador no estará obligado a sufragar el coste imputable a las medidas reparatorias cuando demuestre que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y que concurre alguna de las siguientes circunstancias: A) que la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el Anexo III. Adicionalmente, será necesario que el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de la actividad a las determinaciones o condiciones establecidas al efecto en la referida autorización y a la normativa que le sea aplicable en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental; B) que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o

Por último, en este breve apunte sobre algunos aspectos básicos del régimen de la responsabilidad medioambiental, debe tenerse en cuenta que no se aplica a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causó, contados desde el día en que terminó por completo o se produjo por última vez (art. 4)²¹. Ha de tenerse en cuenta también la Disposición Transitoria única de la Ley, que establece la inaplicación de la LRM a los daños causados por una emisión, un suceso o un incidente producido antes del 30 de abril de 2007 y a los causados por una emisión, un suceso o un incidente que se haya producido después del 30 de abril de 2007, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha²².

III. Rasgos significativos del régimen de responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la institución y administración del régimen

III.1 El carácter preventivo de la responsabilidad medioambiental

La institución de la responsabilidad aúna dos perfiles diferentes. El más evidente es el de carácter reparador: la consagración de un régimen de responsabilidad implica por principio la reparación, en mayor o menor medida, de un daño, con independencia de cómo éste se acote o, en otros términos, de cómo se defina la lesión reparable; y con independencia, también, de la fórmula de reparación que se acoja. Pero la responsabilidad incorpora también siempre la finalidad de la prevención, siquiera sea porque la obligación de reparar actúa como incentivo para evitar la producción de daños, adoptando medidas de prevención y extremando la diligencia.

En el régimen de la responsabilidad medioambiental encontramos también la vertiente preventiva²³, en el sentido antes apuntado²⁴ pero también, y muy

utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento.

Las acciones frente a terceros para la recuperación de costes se regulan en el art. 16.

21 El plazo de los treinta años puede operar, según apunta J. JORDANO FRAGA (2005, p. 36), como “una cláusula de inmunidad en daños diferidos sobre todo en actividades nuevas”. G. VALENCIA MARTÍN (2005, p. 167) también se ha referido a la impunidad de daños que permanezcan ocultos durante muchos años y ha subrayado que la Directiva realmente no se oponía al mantenimiento de la imprescriptibilidad de la acción en el caso de daños a ciertos bienes de dominio público.

22 Ello no impide que se exija responsabilidad conforme a otras normas que resulten de aplicación, que se impongan medidas de prevención o de evitación de nuevos daños conforme a lo dispuesto en la Ley o que se obligue a la reparación respecto a la parte de los daños no excluidos por el juego de la fecha de 30 de abril de 2007. A favor de la aplicación retroactiva del régimen de la Directiva, con ocasión de su transposición, se manifestó J. JORDANO FRAGA (2005, pp. 37 y 38).

23 El Preámbulo de la Ley pone un especial acento en la finalidad preventiva de la nueva regulación, y para ello no duda en traer a primer plano lo que pudiera considerarse, de tener por ciertas y sin mayores matizaciones sus palabras, un relativo fracaso de la legislación ambiental considerada en su conjunto. Y es que, tras sintetizar el contenido del art. 45 de la Constitución, se destaca que, pese a la extensión y actualización de las normas de desarrollo del mandato constitucional, éstas “no han sido capaces de prevenir la producción reiterada de accidentes de

especialmente, referida al específico daño ambiental²⁵, de manera que la prevención forma parte de la institución. En este sentido, la responsabilidad no nace como consecuencia de la falta de prevención sino que las obligaciones sustanciales que comporta sirven a la misma. En consecuencia, puede afirmarse que la prevención no es externa a la responsabilidad, sino que se incardina en su núcleo mismo.

Por ello se imponen las obligaciones de adoptar medidas preventivas y medidas de evitación. El presupuesto de hecho de las primeras es, precisamente, la amenaza inminente de daño medioambiental y su objeto es el de impedir su producción o reducirlo al máximo. Las segundas tienen como finalidad limitar o impedir mayores daños medioambientales.

Incluso en la misma obligación de reparación se advierte el carácter preventivo de la responsabilidad: en expresión gráfica, el daño genera más daño, más aun si es de carácter medioambiental por tratarse de un daño dinámico que se retroalimenta; en este sentido, la Directiva llama la atención acerca de que “la falta de acción puede acarrear un incremento de la contaminación y que la pérdida de la biodiversidad aún sea mayor en el futuro”. De ahí que la reparación sea en sí misma una medida preventiva.

En el tratamiento de la contaminación del suelo se aprecia también la vertiente preventiva de la responsabilidad medioambiental, con mayor intensidad si cabe. Como ya hemos expuesto *supra*, el daño al suelo, *per se*, no es un daño ambiental, sino que lo es la contaminación del suelo como factor de riesgo²⁶, de manera que la reparación adquiere una dimensión genuinamente preventiva al ser, en sí misma, una medida de prevención.

En suma, pues, la responsabilidad medioambiental en su conjunto, la institución, no es sino un mecanismo de prevención ambiental.

diversa naturaleza que han tenido gravísimas consecuencias para el entorno natural”. De ahí “la necesidad de contar con una legislación ambiental que instrumente nuevos sistemas de responsabilidad que prevengan eficazmente los daños medioambientales y, para los casos en los que estos lleguen a producirse, aseguren una rápida y adecuada reparación”.

24 Con la responsabilidad medioambiental se pretende “inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, de forma que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras” (considerando 2º de la Directiva). Una expresión particular de esta manifestación de la prevención pudiera encontrarse en el art. 14.1.a) LRM, en la medida en que parece hacer depender la inexigibilidad de sufragar los costes, en caso de actuación de tercero ajeno, de la existencia de medidas de seguridad adecuadas; de alguna manera, se propicia que el operador no sólo prevenga el daño que él mismo puede causar, sino también el daño de terceros.

25 No se trata ahora, pues, de la específica manifestación de responsabilidad que entraña la obligación de cumplir la densa normativa ambiental que disciplina las actividades y de asumir los costes que ello implica. Esta obligación general existía antes de la Directiva y la misma no aporta nada nuevo, aunque sí alcanza a expresarlo al señalar que “los operadores deben sufragar los costes ocasionados por las medidas preventivas que hayan tenido que ser adoptadas en cualquier caso con vistas al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulen sus actividades, o de los términos de cualquier permiso o autorización” (considerando 21º).

26 Por ello la Directiva señala que para la evaluación del daño es conveniente recurrir a procedimientos de evaluación de riesgos (Considerando 7).

III.2. El carácter administrativo de la responsabilidad medioambiental

La responsabilidad medioambiental tiene un carácter específicamente administrativo²⁷. Corresponde a la Administración en primera instancia garantizar la aplicación y cumplimiento de la normativa que la rige, a cuyo efecto se le atribuyen potestades para obligar a los operadores a la adopción de las conductas debidas, entre ellas la sancionadora, llegándose a la ejecución forzosa si fuere el caso. Pero el interés público que entraña la prevención, evitación y reparación de los daños medioambientales exige una intervención administrativa más intensa, de manera que el papel de la Administración en este ámbito se amplía para, por un lado, tutelar íntegramente las acciones que voluntaria o forzosamente lleven a cabo los operadores y, por otro lado, asumir ella misma la ejecución directa de las medidas en determinados supuestos que no suponen incumplimientos previos²⁸.

De este modo, y en términos generales, el art. 22.1 LRM dispone que la Administración ejercerá las potestades que la atribuyen la LRM y cualquier otra norma del ordenamiento jurídico con la finalidad de que el operador adopte las medidas de prevención, evitación y reparación, así como para que observe las demás obligaciones establecidas en la LRM. Se prevé que en caso de incumplimiento total o parcial de los deberes de llevar a cabo las medidas consignadas, la Administración requiera al operador su cumplimiento, sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador (art. 22.2 y 3 LRM). Y en caso de incumplimiento, puede proceder a la ejecución forzosa, mediante ejecución subsidiaria y multas coercitivas (art. 47 LRM).

La tutela más intensa de la Administración se advierte en la atribución de potestades para dar al operador instrucciones de obligado cumplimiento sobre las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños y de reparación que deba adoptar o, en su caso, dejar sin efecto [arts. 18.c) y 21.d)] y sobre las medidas de reparación de carácter urgente que deba adoptar [art. 21.b)], así como para aprobar la propuesta del operador sobre las medidas reparadoras [art. 20.1.b)]. Al efecto, la LRM orienta la acción de la Administración, por una parte previendo que pueda habilitar al operador para que opte entre distintas medidas de reparación adecuadas o entre diferentes formas de ejecución (art. 20.2) y, por otra, prescribiendo que fije el orden de prioridades en la reparación cuando sean varios los daños y resulte imposible la adopción simultánea de las medidas reparadoras (art. 20.3). Como se aprecia, el modo como se prevenga el daño en caso de amenazas inminentes o como reparen los daños no queda a la libre disposición del operador obligado, ni aun cuando la titularidad de los recursos dañados es privada. Es la función pública de tutela ambiental, el interés

²⁷ B. LOZANO CUTANDA (2005, p. 29) y E. ORTEU BERROCAL Y R. MÁRQUEZ MOLERO (2005, p. 55) pronunciándose sobre la Directiva, calificaron en su momento la responsabilidad medioambiental como “responsabilidad de derecho público por daños al medio ambiente” y “responsabilidad de carácter público”, respectivamente.

²⁸ *Vid.* M. ZAMBONINO PULITO, 2008, pp. 18 ss. La Directiva justifica el protagonismo de los poderes públicos en la prevención y reparación de los daños ambientales porque “es una tarea que contribuye directamente a la finalidad de la política medioambiental de la Comunidad” (Considerando 15º).

público que reviste la protección del medio ambiente y, aquí específicamente, la reparación de los daños, lo que explica este régimen peculiar.

Para todo ello resulta imprescindible el intercambio de información, para lo cual la LRM establece las correspondientes obligaciones de los operadores²⁹ y apodera a la Administración para exigirlos [arts. 18.a) y 21.a)].

Con independencia de todo lo anterior, y como ya avancé, la Administración puede acordar y ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación atendiendo, entre otras, a las siguientes circunstancias, que no presuponen incumplimiento alguno: a) que no se haya podido identificar al operador responsable y no quepa esperar a ello sin peligro de que se produzcan daños medioambientales; b) que haya diversos operadores responsables y no sea posible una distribución eficaz en el tiempo y en el espacio que garantice la correcta ejecución de las medidas; c) que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen; d) que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable; e) que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan (art. 23.1). Puede también adoptar medidas de prevención, de evitación y de reparación en casos de emergencia, sin tramitar procedimiento previo [art. 21.b) y art. 23]³⁰.

Este protagonismo de la Administración representa muy claramente las causas y consecuencias de la afirmación de una función pública ambiental: de un lado, la protección del medio ambiente no queda al albur de iniciativas ni de remedios particulares; de otro lado, se asume que la intervención administrativa es necesaria porque es la Administración, y no los Tribunales de Justicia, la que cuenta con los medios y conocimientos necesarios, así como con los procedimientos necesarios para hacer frente al daño ambiental y para repararlo en la forma en que se exige esta reparación, que no es mediante indemnizaciones³¹, de manera que no cabe la acción judicial directa³². Pero

29 Las obligaciones son: 1) Poner en conocimiento inmediato de la autoridad competente todos los aspectos relativos a los daños medioambientales o a la amenaza de tales daños, así como las medidas de prevención y evitación adoptadas. De no desaparecer la amenaza de daño a pesar de haberse adoptado las medidas de prevención o de evitación de nuevos daños, ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad competente (art. 17.4); 2) Poner en conocimiento inmediato de la autoridad competente la causación de daños medioambientales (art. 19); 3) Informar a la autoridad competente de las medidas provisionales adoptadas ante el daño ambiental causado [art. 20.1.a)]

30 Se prevé la recuperación de los costes en que la Administración haya incurrido, no necesariamente íntegros si los gastos para hacerlo son superiores al importe recuperable y así queda justificado en una memoria económica (arts. 21.e) y 23.3 LRM). La recuperación de costes se regula específicamente en el art. 48. C. PLAZA MARTIN (2008, p. 451, nota 75) considera que en este caso cualquier decisión tendrá que materializarse en una resolución adoptada conforme a un cauce procedimental preestablecido, aunque éste sea mínimo, porque de otro modo se podría incurrir en vía de hecho. En mi opinión, puede suceder que la resolución a que se refiere la autora no sea sino una orden verbal y genérica de actuación a los efectivos encargados de hacer frente a la amenaza inminente o al daño ya producido, emanada sin procedimiento previo.

31 En el considerando 24 de la Directiva se indica que “conviene que las autoridades competentes se encarguen de tareas específicas que impliquen la discreción administrativa apropiada, a saber, la tarea de evaluar la importancia de los daños y determinar qué medidas reparadoras deben adoptarse”. *Vid.*, en el contexto de la discrecionalidad y de sus aspectos

además, el protagonismo de la Administración es coherente con un elemento que forma parte de la filosofía de fondo de la regulación: la idea de que, a la postre y por defecto, es a la sociedad en su conjunto a la que corresponde reparar el daño ambiental³³, lo que a mi juicio revela que es ella, la sociedad y no los recursos naturales, “la víctima”, en última instancia, del daño.

Tal protagonismo se encauza a través del procedimiento administrativo, que tiene un carácter cuasi-necesario, pues habrá de seguirse, en efecto, en la mayoría de las hipótesis de responsabilidad medioambiental. Tan sólo, si acaso, no habrá necesidad de abrir un procedimiento si el supuesto de hecho es el de una amenaza inminente y el operador adopta las medidas de prevención oportuna en los términos del art. 17 LRM, esto es, las adopta sin demora y sin necesidad de advertencia, de requerimiento o de acto administrativo previo, conforme a los criterios establecidos en el punto 1.3 del anexo II y los que en su caso haya fijado la Comunidad Autónoma, poniéndolo de inmediato en conocimiento de la Administración; en este supuesto, si las medidas preventivas surten su efecto y la Administración no ve la necesidad de que se adopten otras o de dirigir ningún tipo de instrucción, podría considerarse que el incidente se ha zanjado sin necesidad de instruir un procedimiento. En los demás casos³⁴, el procedimiento es necesario, incluso cuando el recurso dañado sea de titularidad privada y el operador no cuestione el cumplimiento de sus obligaciones, ni aun la de reparación³⁵.

Este procedimiento tiene unos perfiles propios –que más se adivinan que se “ven”- pues en el mismo se concitan aspectos que pertenecen a su tradicional fisonomía como iter de actuaciones formalizadas que concluyen en una resolución, pero también aspectos más informales y dinámicos que abonan la consideración del procedimiento como un cauce de cooperación con la Administración para resolver el problema ambiental generado, problema que en todo caso tiene carácter público y que excede del ámbito del particular responsable y, en su caso, del particular perjudicado³⁶. En el seno de este

extrajurídicos, J. PONCE SOLE, 2001, pp. 113 ss. Con referencia a la aprobación administrativa de las propuestas de reparación del operador, G. VALENCIA MARTÍN (2005, pp. 161 y 162) destacó que ello se compadecía “con la complejidad que pueden revestir dichas medidas y el peligro que supondría dejarlas al arbitrio del operador aun bienintencionado”.

³² B. LOZANO CUTANDA (2005, p. 33), J. ESTEVE PARDO (2008, p. 82) y C. PLAZA MARTÍN (2008, p. 431) han destacado la ausencia de acción directa. *Vid.* también G. VALENCIA MARTÍN, 2005, pp. 140 ss.

³³ G. VALENCIA MARTÍN, 2005, p. 144.

³⁴ En los supuestos de emergencia, la intervención directa de la Administración se produce sin necesidad de procedimiento previo, en el marco de las medidas provisionales, de manera que cuando la situación de emergencia haya cesado se abrirá el procedimiento.

³⁵ Por consiguiente, no es sólo que el modelo de la LRM “se distancia del marco natural de resolución de los casos de responsabilidad que es el proceso judicial”, como con acierto subraya J. ESTEVE PARDO (2008, p. 82), sino que, haya o no conflicto, ha de tramitarse normalmente un procedimiento.

³⁶ Me refiero a lo que podríamos llamar procedimiento de responsabilidad medioambiental en sentido estricto, no al de recuperación de costes por parte de la Administración, regulado en el art. 48, de corte clásico, como conviene a la materia. El primero ofrece cobertura a la acción material de la Administración o del responsable; el segundo persigue la titulación de una obligación de dar.

procedimiento, la Administración podrá exigir la adopción de las medidas de prevención y de evitación y dar instrucciones sobre las mismas; podrá exigir la adopción de las medidas reparadoras necesarias y dar instrucciones también sobre las mismas (incluso para dejarlas sin efecto); y aprobará, en su caso, la propuesta de medidas reparadoras que se le presente; en su caso, también podrá adoptar, exigir al operador que adopte o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas de carácter urgente que sean necesarias ante el daño ambiental producido. Y llegado el caso, habrá de ejecutar a costa del sujeto responsable las medidas de prevención, de evitación o de reparación.

Son los arts. 41 ss. LRM los que regulan las normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, sin conseguir expresar el dinamismo y el carácter cooperativo que, a la vista de las previsiones anteriores, pueden alcanzar las relaciones entre la Administración y el operador responsable y, en consecuencia, el procedimiento, lo que acaso pueda obedecer a que se trata de una regulación básica, de manera que serán las Comunidades las que tendrán que imprimir “vida” a la disciplina del procedimiento. Pero también porque la LRM se muestra excesivamente apegada al esquema del procedimiento común de la Ley 30/1992, de manera que nos encontramos ante unos preceptos que, en el boceto que bosquejan, desvelan más bien un patrón clásico del mismo³⁷. En mi opinión esta regulación permite considerar como hipótesis –apoyada en los ejemplos que brindan otras regulaciones– que el carácter bifásico de la normativa de procedimiento en España (por el juego del tandem legislación básica-legislación de desarrollo y por la defectuosa comprensión de la competencia estatal sobre el procedimiento común) puede suponer un impedimento a la hora de avanzar en el diseño normativo de procedimientos administrativos que respondan a la realidad que hoy muestran los diferentes modos de relación y de cooperación entre la Administración y la ciudadanía, si el procedimiento común es el tradicional de la Ley 30/1992 y es en éste en el que se inspiran las normas básicas de contenido procedimental.

Como prueba de lo expuesto, detengámonos en el art. 45, que al regular la resolución del procedimiento sólo contempla la del procedimiento en que se exige la responsabilidad (iniciado por tanto de oficio o a instancia de interesado³⁸, no por el propio responsable) y que parece presuponer que es posible detener en el tiempo la amenaza inminente de daño o el propio daño, pues de suyo describe la resolución de un procedimiento que puede durar más de tres meses, encaminado a exigir al operador la responsabilidad medioambiental o a declarar que no existe tal responsabilidad, y ofreciendo un catálogo de contenidos de la

37 De hecho, no se regula un procedimiento, sino que se trata de normas aplicables a los procedimientos.

38 Por cierto que la restricción que opera la LRM en cuanto a la condición de interesado no se aviene con la filosofía que late en el régimen de esta responsabilidad, que parte de la consideración del medio ambiente como bien colectivo. Tampoco casa con el reconocimiento de la acción pública en la Ley de Costas. El impacto del Derecho Comunitario en nuestro Ordenamiento arroja en este punto un balance negativo, advertido ya en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. *Vid.* C. PLAZA MARTÍN, 2008, pp. 439 ss. Tempranamente, J. F. ALENZA GARCÍA (2005, p. 80) advirtió sobre la conveniencia de que la Ley estatal que transpusiera la Directiva recogiera la acción popular.

resolución que parece que se orientan pro futuro, salvo que se entienda que la resolución levanta acta del conjunto de actuaciones y actos de trámite que hayan tenido lugar en forma de medidas provisionales.

En la mayoría de los casos, sin embargo, el procedimiento de responsabilidad medioambiental habrá de ser más dinámico y complejo, con acusado protagonismo de los sucesivos requerimientos, instrucciones y decisiones que la Administración haya de ir adoptando a la vista del desenvolvimiento de los acontecimientos. Un procedimiento en el que necesariamente se situarán en primer plano las medidas provisionales que tan escuetamente regula el art. 44, precepto en el que no se exteriorizan formas ni matices de diálogo y cooperación, con el que más bien se parece querer cumplir sólo con el principio de legalidad y cuyo único dinamismo es tan sólo el que proporciona la rápida enumeración de posibilidades en manos de la Administración. Es a esto a lo que me refiero cuando señalo que la resolución que regula el art. 45 puede entrañar, figuradamente, un levantamiento de acta³⁹, a lo que hay que añadir ahora que incluso en su conformación como resolución pro futuro, no deja de ser sino un acto cuya ejecución abre a su vez, si se ha identificado al responsable, una nueva fase en la relación continuada entre éste y la Administración, que sólo concluirá con la finalización de las tareas de reparación.

Lo anterior no obsta a que se puedan reconocer los méritos de esta regulación en lo que a procedimiento concierne, que también los tiene, como es el caso de la previsión de que en el inicio del procedimiento a solicitud del operador (art. 41.1 LRM) -que debería ser la forma ordinaria de inicio si contásemos con una ciudadanía responsable (nunca mejor dicho) y bien formada- no se exija ningún formalismo especial, de manera que puede entenderse que la comunicación informativa del operador (arts. 17.4 y 19 LRM) inicia el procedimiento. El art. 46, sobre la terminación convencional, también se sitúa en esta línea.

³⁹ J. ESTEVE PARDO (2008, p. 99), tras analizar el procedimiento, en especial el art. 45 sobre la resolución, indica que “la reacción preventiva o reparadora que la LRM impone se habrá de producir en muchos casos de manera inmediata, sin aguardar por supuesto a que se tramite el procedimiento administrativo del que acabamos de dar cuenta”.

JURISPRUDENCIA

Comentario Jurisprudencial

La nueva naturaleza jurídica del aporte del Banavih. (Comentario a la Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Expediente n° 11-1279)

José Amando Mejía Betancourt*

Introducción

Con la Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que le cambió la naturaleza jurídica al aporte del BANAVIH (Banco Nacional de Vivienda y Hábitat), se pretende crear en Venezuela una categoría de prestaciones obligatorias pecuniarias no tributarias.

La tendencia universal es que este tipo de prestaciones forzosas se han de llevar al Derecho Tributario, y se les ha dado una naturaleza jurídica tributaria, por razones constitucionales y políticas como consecuencia del Estado Social. En el derecho comparado se ha producido una transformación contemporánea, casi completa, de este tipo de prestaciones forzosas en contribuciones tributarias. Dada la seguridad y garantías que ofrece el Derecho Tributario como disciplina autónoma y como instrumento político colectivo de la convivencia social. Es el llamado problema tributario de la parafiscalidad social.

Sin embargo, hoy en día, sin fundamento válido y de manera insólita, se está produciendo en Venezuela una transformación a contra corriente de lo que ocurre en el derecho comparado. Pues la Jurisprudencia Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia está promoviendo una irresponsable regresión, ya que, contribuciones que eran tributarias ahora se consideran como prestaciones pecuniarias no tributarias.

La reciente Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11 de la Sala Constitucional del TSJ, que declara que las contribuciones parafiscales del BANAVIH no tienen naturaleza tributaria, y que constituyen contribuciones parafiscales no tributarias, creó en nuestro Derecho público, de manera pretoriana y sin justificación teórica ni política válida y, en contra de los principios constitucionales del Estado Social, la categoría jurídica de prestaciones pecuniarias no tributarias. Con lo cual, se produce un injustificable retroceso del Estado de Derecho que rompe y desgaja el Derecho Tributario innecesariamente, y hace surgir una actividad administrativa de coacción no tributaria, sometida, ahora, al Derecho Administrativo.

* Abogado UCAB. Doctor en Derecho de la Universidad de París (II). Diploma Superior de la Universidad de París (II) en: Derecho Tributario; Derecho Administrativo; y Derecho Comercial. Profesor en la UNIMET, UCV y UCAT. Coordinador de la Maestría en Gerencia Tributaria de la Empresa. UNIMET.

Esta jurisprudencia ignora de manera abismal la historia del Derecho Tributario como disciplina jurídica autónoma, que surgió precisamente de la necesidad imperiosa de que una rama del Derecho Administrativo relacionada con las prestaciones obligatorias y pecuniarias de los particulares y la actividad administrativa de coacción, evolucionara, por imperativo del Estado Social constitucional que se desarrolla luego de la segunda guerra mundial, hacia un derecho administrativo específico y casi autónomo, que se constituye en el Derecho Tributario. Ignorando también, la modificación de los principios y la evolución que se ha producido del Derecho tributario liberal al Derecho tributario en el Estado Social. Que tiene una especificidad propia y muy acusada, y se erige en una especialización muy profunda del Derecho Administrativo que le da una gran autonomía, realismo e independencia teórica. Y que tiene además su fundamento, precisamente, en la necesidad de crear un Derecho especial para regular las prestaciones pecuniarias obligatorias de los particulares, que garantice los derechos individuales de los particulares y las obligaciones de solidaridad de éstos con el Estado y la sociedad política. Además, el Derecho Tributario, pasa a ser el instrumento técnico fundamental del Estado Social Impositivo y de la democracia tributaria, y el medio jurídico esencial para lograr la igualdad política y social y la redistribución económica que proclama la Constitución. El Derecho Tributario evoluciona a la par del Estado Social de Derecho, como un hecho crucial e históricamente fundamental de la sociedad política, y constituye una garantía fundamental de la democracia. Ignorar esta realidad demuestra el escaso conocimiento que se tiene del papel del Derecho Tributario en el Estado Social contemporáneo.

Pero además, cosa sumamente grave, esta sentencia provoca la ausencia de garantías jurídicas específicas para el cumplimiento de las prestaciones forzosas no pecuniarias y un sin número de problemas que se suscitan al sacarlas del Derecho tributario.

I. La nueva naturaleza jurídica del aporte del BANAVIH

La Ley Orgánica de Vivienda y Hábitat creó una prestación forzosa, que luego de muchas discusiones, la jurisprudencia de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) estableció que se trataba de un tributo. Posteriormente la Sala Constitucional del TSJ en la Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, que estamos comentando, estableció que no tenía naturaleza tributaria y le cambia la naturaleza jurídica, para dejar establecido que se trata de una prestación pecuniaria forzosa no tributaria. En dicha Sentencia se establece que: Se "considera que los aportes al Fondo de Ahorro Obligatorio de Vivienda, como parte del régimen prestacional de vivienda y hábitat y del sistema de seguridad social, no se adecuan al concepto de parafiscalidad y por tanto no se rigen bajo las normas del derecho tributario".

Se pasa, entonces, de una relación jurídico tributaria, a una relación jurídico administrativa, que deja de estar garantizada por el Derecho tributario y se somete, dicha prestación forzosa, al Derecho administrativo. Se saca, pues, esta contribución del Derecho Tributario.

Con lo cual, se crea en nuestro derecho público, una nueva contribución pecuniaria, cuya naturaleza jurídica es, ahora, la de una "contribución pecuniaria administrativa", conforme a lo establecido en la Constitución en los artículos 133, 86 y 82, que se constituye, ahora, como una prestación forzosa no tributaria; se crea, además, una capacidad contributiva no tributaria, según el artículo 86 de la Constitución. Y, por lo tanto, no se le aplican los principios constitucionales del Sistema Tributario previstos en los artículos 316 y 317 de la Constitución.

La actividad de coacción de la Administración, para la recaudación de estos ingresos públicos, y la relación jurídica que surge de este tipo de contribuciones pecuniarias no tributarias, no tienen reglas ni un régimen jurídico específico. La Ley Orgánica de Hacienda Pública (LOHPN) que fue irregularmente derogada recientemente, (Ley derogatoria parcial de la LOHPN. GO. n° 39.238 de 10-08-09), no se sabe si le es aplicable.

Lo que si no tiene duda es que los dineros recaudados con esta contribución constituyen ingresos públicos, y son dineros públicos sometidos al Derecho administrativo financiero. Se les aplica la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. (GO, N° 39.893 de 28-03-12), que establece: Art. 2: "Captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado"; y, Art. 3: "los sistemas tributarios y de administración de bienes, regulados por Leyes especiales, conforman la administración financiera del Estado".

II. Los fundamentos de la modificación de la naturaleza tributaria del aporte del BANAVIH

La sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, se plantea cuatro problemas: 1) en relación a la base imponible, que ahora la debemos llamar base de cálculo de la contribución, el paso del concepto del salario normal al salario integral. 2) La prescripción de las obligaciones tributarias, ahora de las contribuciones pecuniarias administrativas; en particular la prescripción de la obligación de enterar lo retenido. 3) El procedimiento de fiscalización aplicado por el BANAVIH. Y, 4) La declaración en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), que estos aportes no tienen naturaleza tributaria. (Ley dictada por el Ejecutivo)

La solución jurisprudencial frente a estos problemas fue declarar la naturaleza no tributaria de este tipo de prestaciones pecuniarias forzosas, y que, por lo tanto, no se les aplica el Código Orgánico Tributario (COT). De esta manera, pretenden resolver los problemas planteados.

En nuestra opinión, no era necesaria semejante voltereta, pues la solución a los problemas planteados se puede obtener de otra manera: 1) En relación a la base de imposición: Aplicar el concepto de salario integral a partir de la última reforma del 2008 de la Ley Orgánica del BANAVIH. 2) En relación a la prescripción: Desaplicar el COT y aplicar la prescripción decenal prevista en el Código Civil y en la LOHPN. 3) En relación al procedimiento de fiscalización: Aplicar el COT. 4) En relación a la exposición de motivos de la LOSSS, seguir aplicando el criterio establecido por la Sala Político Administrativa del TSJ.

Adicionalmente, esta Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, plantea un gravísimo cambio de criterio en relación a los procedimientos administrativos especiales y a la "prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido", como causal de nulidad absoluta prevista en la LOPA Art. 19 n° 4, haciendo desaparecer el concepto de procedimiento especial del derecho administrativo formal.

En relación a sus fundamentos técnicos, la Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, establece que el aporte es propiedad de los aportantes, lo cual es un error. Ya hemos dicho que los aportes constituyen ingresos públicos y que se trata de un dinero público. El aportante lo que tiene es un derecho de crédito contra el Estado por el monto del aporte, lo que constituye un derecho público subjetivo del aportante; y aquí la Sentencia sigue cometiendo el mismo error que la Exposición de Motivos de la LOSSS, cuando afirma en relación a los aportes: "a una masa de dinero distribuidas en cuentas individuales y que son propiedad exclusiva de cada uno de los aportantes". En efecto, como hemos dicho, estos dineros están afectados a un servicio público y sometido a un régimen jurídico de derecho público. Si el dinero se distribuye en cuentas individuales, esto no significa que existe una propiedad del aportante sobre ellos, sino que se crea un simple mecanismo de registro y control, lo que es tan solo un concepto contable. El hecho que, por otra parte, se proclame su disponibilidad, vía cesión y transmisión hereditaria, tampoco influye en su naturaleza como dineros públicos. Y si han sido previstos como un ahorro, eso no altera su naturaleza de dineros públicos debido a que son producto de una prestación forzosa.

En relación a sus fundamentos teóricos, la Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, proclama que el sistema tributario tiene diferencias con el sistema de seguridad social. A lo cual se le puede oponer una objeción conceptual, ya que, no es posible hacer semejante comparación. En efecto, el sistema tributario es concebido para el financiamiento de las actividades del Estado, mientras que el sistema de seguridad social lo es para la prestación del servicio público de la seguridad social; y, el sistema tributario es entonces el sistema de financiamiento del sistema de la seguridad social. Por otra parte, la Sentencia también afirma que el sistema tributario no es compatible con el Estado Social, a lo cual, se le puede hacer la grave objeción teórica de que, precisamente, el sistema tributario es el principal instrumento del el Estado Social de Derecho, por lo que, constitucionalmente el sistema tributario está al servicio del Estado Social.

III. Las consecuencias de la nueva naturaleza jurídica del aporte del BANAVIH

La nueva naturaleza jurídica del aporte del BANAVIH acarrea un conjunto de consecuencias jurídicas materiales, formales y jurisdiccionales, así como en los aspectos prácticos de la relación jurídico administrativa entre el aportante y el BANAVIH.

Jurídico materiales

Por lo que respecta a las consecuencias jurídico materiales podemos indicar que a dicha relación no se le aplica el Derecho Tributario, y por lo tanto no se

somete al Código Orgánico Tributario. No existen "normas de relación", ni "normas de acción" específicas que sean aplicables¹. No se aplica el derecho tributario material (sustantivo). No hay autonomía interpretativa.

La relación jurídico administrativa queda así desprotegida y el ciudadano "contribuidor" (para diferenciarlo del contribuyente) no tiene ningún estatuto especial. (Teoría de la obligación tributaria). No hay pues un Derecho sustantivo especial aplicable a dicha relación. La distinción entre el patrono y los trabajadores como ciudadanos aportantes (contribuidores) queda diferenciada: el patrón como contribuidor aporta una prestación forzosa de manera definitiva, mientras que el trabajador como contribuidor también aporta una prestación forzosa pero, con la diferencia, que de ella surge un derecho subjetivo a su favor de recuperar el aporte hecho.

En todo caso es aplicable el principio de la legalidad por tratarse de una contribución pecuniaria pero, al no ser una contribución tributaria, no se aplica el COT en materia de la Teoría de la Obligación Tributaria: ni el concepto del hecho imponible; ni de su extinción; ni en materia sancionatoria por su incumplimiento; y no hay un régimen especial del sujeto pasivo, ni del domicilio.

Jurídico formales

En relación a las consecuencias jurídico formales no se aplica el COT en materia de Administración y actividad tributaria. (Facultades, atribuciones, funciones y deberes de la Administración Tributaria). Y en particular, no se aplica el COT en materia de procedimientos administrativos. (Procedimiento de recaudación en caso de omisión de declaraciones. Procedimiento de verificación. Procedimiento de fiscalización y determinación. Procedimiento de repetición de pago. Procedimiento de recuperación de tributos. Procedimiento de declaratoria de incobrabilidad. Procedimiento de intimación de derechos pendientes. Procedimiento de consultas.) Igualmente no se aplica el COT en materia de Actos Administrativos y de Recursos Administrativos.

En esta materia se aplica el de Derecho Administrativo formal. El régimen jurídico general es el establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, "LOPA", para la regulación de la actividad administrativa. Y el régimen jurídico especial es el establecido en la Ley Orgánica de Vivienda y Hábitat y en la Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social, en cuanto sean aplicables: en relación a las facultades de la Administración del BANAVIH,

¹ Clasificación de las normas de Derecho Administrativo. Del conjunto de normas que constituyen el Derecho Administrativo podemos distinguir dos clases distintas: "unas que han sido dictadas precisamente para garantizar, frente a la actividad administrativa, situaciones jurídicas individuales; otras, que no han sido dictadas con esta finalidad, sino fundamentalmente para garantizar una utilidad pública". las primeras se llaman "normas de relación", y las segundas, se llaman "normas de acción".

Las normas de relación: Se dictan a propósito de la relación jurídica administrativa; son normas dictadas para la tutela de intereses individuales, para garantizar utilidades sustanciales a ciertos particulares.

Las Normas de acción: "Se refieren a la organización, al contenido y al procedimiento que ha de presidir la acción administrativa, imponen, por tanto, una conducta obligatoria a la Administración, pero tal obligación no se corresponde con el Derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares".

en particular en relación a la liquidación de estos ingresos, y a la actividad administrativa en relación a los mismos.

En relación a la recaudación de la prestación pecuniaria, se aplica la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Y, eventualmente, la LOHPN si se despejan las dudas sobre su irregular derogación como señalamos antes.

En materia de Revisión de los Actos Administrativos: la revisión de oficio y los recursos administrativos, el régimen jurídico aplicable es el establecido en la "LOPA". Y el régimen sancionatorio es el establecido en la Ley Orgánica de Vivienda y Hábitat .

No existe, pues, un régimen especial de garantías del ciudadano frente a la Administración como ocurre con la prestación tributaria, particularmente de garantías procedimentales.

Jurisdiccionales

Las consecuencias jurisdiccionales son las siguientes: La jurisdicción competente es la contencioso administrativa. No se aplica el COT en materia jurisdiccional. Se aplica la Ley Orgánica de la jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que, la jurisdicción contencioso tributaria es exclusiva y excluyente. (COT Art. 330). Además no se aplica la jurisprudencia tributaria. No son, por tanto, aplicables los procesos previstos en el COT: Recurso Contencioso Tributario. Juicio ejecutivo. Medidas cautelares. Amparo Tributario. Transacción judicial. Arbitraje tributario.

El régimen jurisdiccional es el establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Y, en materia de Juicio ejecutivo el procedimiento de Ejecución de Créditos fiscales previsto en el Código de Procedimiento Civil en el artículo 653.

Aspectos prácticos Jurídico formales

Algunos de los aspectos prácticos y específicos de esta decisión que afectan concretamente a los "contribuidores" y a las empresas como sujetos pasivos de esta prestación pecuniaria forzosa, ahora, no tributaria, son los siguientes:

1. Si el patrono hace la retención al trabajador de su "aporte", y no lo entera al "Fondo de Ahorro Obligatorio de Vivienda" (FAOV), se considera como un delito de apropiación indebida, previsto en el artículo 470 del Código Penal Venezolano.

2. Se declara la imprescriptibilidad de los aportes al "Fondo de Ahorro Obligatorio de Vivienda" (FAOV). De tal manera, que cualquier deuda que se tenga por este concepto no prescribe.

3. La potestad fiscalizadora del BANAVIH, del cumplimiento de esta prestación pecuniaria forzosa no tributaria, se regirá por los procedimientos establecidos en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, y en la LOPA.

4. La base de cálculo de la prestación pecuniaria forzosa del BANAVIH, será el "salario integral", según lo previsto en la Ley del Régimen Prestacional

de Vivienda y Hábitat. Es de entenderse, como consecuencia del carácter no tributario del "aporte" al BANAVIH, que no se aplica el "salario normal" como base de cálculo del monto de la prestación forzosa, establecido en la legislación laboral.

5. En materia sancionatoria se aplica lo establecido en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

6. Este criterio de la Sala Constitucional contraría y cambia toda la jurisprudencia reiterada que hasta la fecha venía aplicando la Sala Político Administrativa del mismo TSJ. Lo que significa una nueva confrontación entre ambas Salas del máximo tribunal, en detrimento de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

7. La Jurisdicción Contencioso Tributaria no será competente para conocer las pretensiones relacionadas con el BANAVIH.

Esta es una nueva sentencia inconstitucional dictada por la Sala Constitucional del TSJ, de obligatoria aplicación hasta tanto no se produzca una reforma legal o se dicte una nueva sentencia, que corrija la perturbación del orden legal y constitucional tributario que ella va a producir. Las consecuencias negativas de esta decisión son enormes, en términos inseguridad jurídica para las empresas y los trabajadores, por igual, como sujetos pasivos sometidos forzosamente a la prestación pecuniaria del BANAVIH.

Conclusiones

La historia comparada de la parafiscalidad social ha seguido el camino inverso al que se quiere implantar aquí, y se han reconducido este tipo de prestaciones hacia su naturaleza tributaria. En esta Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, se ignora el papel del Derecho Tributario como un Derecho de garantía de este tipo de relación jurídico pública. Y se desconoce además, sin fundamento alguno, que el otorgamiento de la naturaleza tributaria a este tipo de contribuciones es una consecuencia del Estado Social y de la Democracia tributaria.

No existe un régimen jurídico uniforme para esta categoría de parafiscalidad no tributaria. Se dejan las prestaciones pecuniarias (cotizaciones) de la seguridad social para ser reguladas por el derecho administrativo. Y cada una de ellas va a crear un régimen jurídico especial lo que es una idea contraria a la de la codificación.

Frente a esta grave situación, se puede pensar en dictar una ley general tributaria para las contribuciones de la seguridad social, (Un Código Orgánico Tributario para la Seguridad Social), que corrija la situación y ponga orden en este desarreglo conceptual y jurídico. También se puede considerar la necesidad de reformar el COT que tiene treinta años y adaptarlo a las exigencias crecientes de la seguridad social.

Finalmente en mi opinión, desde el punto de vista constitucional, las prestaciones forzosas pecuniarias son necesariamente tributos. En el derecho venezolano no cabe la posibilidad de que existan contribuciones pecuniarias no tributarias. Cualquier contribución pecuniaria forzosa, y las contribuciones parafiscales, tienen en nuestro derecho constitucional la naturaleza de tributos. Esta decisión, en mi opinión, aun dictada por la Sala Constitucional, curiosamente, viola la Constitución.

MUNICIPIO Y AMBIENTE



CARTA DE CÁDIZ

“HACIA UNA NUEVA VIDA MUNICIPAL”

El Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en Cádiz entre los días 28 al 30 de mayo de 2012, brinda a los Ayuntamientos participantes la oportunidad de reflexionar en torno a una de las instituciones que más han calado en nuestra realidad socio-económica y que han coadyuvado a la consolidación de nuestras Naciones fortaleciendo el gran entramado social que las conforma.

El 200º Aniversario de la promulgación de la Constitución de Cádiz posibilita atisbar en un pasado común en el que América y España compartieron ideales y rescataron instituciones que sirvieron para propiciar mejores relaciones de bienestar.

El artículo 4º de dicha Carta afirmaba que *“la Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”*.

Fue, precisamente, el Municipio, la Institución que habría de recrearse en España y en los territorios de América para garantizar estos mínimos de bienestar y de seguridad pero, con el paso del tiempo, los Ayuntamientos han debido enfrentarse a una nueva realidad.

Los Municipios, a causa de su proximidad con la ciudadanía, directamente o a través de los nuevos canales de comunicación, reciben cada vez con mayor presión a las demandas ciudadanas en asuntos tales como el medio ambiente, la atención social, el transporte, el urbanismo, la cultura, el deporte, el turismo y la protección de sus históricos cascos, materias que muchas de ellas escapan de la competencia municipal.

Ante estas circunstancias, el avance de las demás instancias de gobierno, tanto el Estado Central como los Estados Federales, sus Entidades Federativas o las Regiones, han dado paso adelante en la modernidad de la legislación frente a la persistencia del Municipio que se ha visto estancado en un pretérito

que no corresponden a su presente realidad, sin obviar las situaciones de riesgo que pueden suponer los movimientos asamblearios incipientes que puedan, además, intentar ocultar la genuina representación democrática municipal

Nuestro objetivo final debe ser conseguir ciudades saludables, sostenibles, solidarias, atractivas y justas, pero lamentablemente los Ayuntamientos carecen de recursos para lograrlo viéndose obligados a someterse a normativas estatales o regionales que son incapaces para poder obtener financiación adecuada a fin de atender las demandas ciudadanas.

Una vez más hemos de recordar el artículo 13 de la Constitución doceañista que establecía: *“el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”* y en el artículo 309, que *“para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos...”*

Este XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios ha recogido la inquietud generalizada por la actual situación de desigualdad existente en la institución de nuestros municipios, al mantener estándares decimonónicos que imposibilitan responder favorablemente a las peticiones de sus ciudadanos, lo que conlleva el peligro de que la institución entre en crisis.

En su virtud, este XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios

ACUERDA

I. Instar a los Parlamentos y Gobiernos Nacionales y Regionales iberoamericanos replantear la necesidad de fortalecer las competencias y recursos de los Municipios, tomando en consideración las imparable demandas que, en forma inmediata y directa, la sociedad les pide.

II. Reconocer nuevas formas de actuación de los Municipios que permitan una refundación auténtica del Poder municipal que contemplen factores como la intermunicipalidad, servicios compartidos, inversiones y proyectos conjuntos así como la conurbación con la fenomenología que ello implica.

III. Prevaler en el principio de *“igualdad para todos”*, que solamente ha de lograrse si el papel de los Municipios en el Estado sea relevante en todos los aspectos y no un apéndice menor de los Poderes del Estado, pues no puede olvidarse la tantas veces recordada proximidad con la ciudadanía de la Administración local y sus planteamientos, que requieren mayor autonomía y mejores posibilidades de financiación, todo ello sustentado en la natural exigencia de los buenas prácticas en el gobierno.

Cádiz, treinta de mayo de dos mil doce.



Naciones Unidas

A/CONF. 216/L.1*



RIO+20
Conferencia de las Naciones Unidas
sobre el Desarrollo Sostenible

Distri. limitada
19 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Río de Janeiro (Brasil)
20 a 22 de junio de 2012

Tema 10
Documento final de la Conferencia

El futuro que queremos

I. Nuestra visión común

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, habiéndonos reunido en Río de Janeiro (Brasil) entre el 20 y el 22 de junio de 2012, con la plena participación de la sociedad civil, renovamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras.

2. La erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible. A este respecto estamos empeñados en liberar con urgencia a la humanidad de la pobreza y el hambre.

3. Por consiguiente, reconocemos que es necesario incorporar aun más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.

4. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles y la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible. Reafirmamos también que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 22 de junio de 2012.

sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes.

5. Reafirmamos nuestro compromiso de hacer todo lo posible para acelerar el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

6. Reconocemos que las personas constituyen el centro del desarrollo sostenible y a este respecto, nos esforzamos por lograr un mundo que sea justo, equitativo e inclusivo, y nos comprometemos a trabajar de consuno para promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, lo que redundará en beneficio de todos.

7. Reafirmamos que seguimos guiándonos por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, con pleno respeto del derecho internacional y sus principios.

8. Reafirmamos también la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo.

9. Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de los demás instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Destacamos la responsabilidad que incumbe a todos los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, capacidad económica, nacimiento, discapacidad u otra condición.

10. Reconocemos que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Reafirmamos que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones en todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas.

11. Reafirmamos nuestro compromiso de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible para todos, en particular en los países en desarrollo. A este respecto, reafirmamos la necesidad de lograr la estabilidad económica, el crecimiento económico sostenido, la promoción de la equidad social, y la protección del medio ambiente, aumentando al mismo tiempo la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, y la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños hasta que alcancen su máximo potencial, incluso mediante la educación.

12. Resolvemos adoptar medidas urgentes para lograr el desarrollo sostenible. Por lo tanto, renovamos nuestro compromiso en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances realizados hasta el momento y lo que aun queda por hacer en cuanto a la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, y haciendo frente a las dificultades nuevas y emergentes. Expresamos nuestra firme decisión de abordar los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a saber, la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

13. Reconocemos que la oportunidad de que las personas influyan en sus vidas y su futuro, participen en la adopción de decisiones y expresen sus inquietudes es fundamental para el desarrollo sostenible. Subrayamos que el desarrollo sostenible exige medidas concretas y urgentes. Solo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras.

II. Renovación del compromiso político

A. Reafirmación de los Principios de Río y los planes de acción anteriores

14. Recordamos la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.

15. Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, establecido en el principio 7 de la Declaración de Río.

16. Reafirmamos nuestro compromiso de aplicar íntegramente la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo) y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (Programa de Acción de Barbados) y la Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Reafirmamos también nuestro compromiso de aplicar íntegramente el Programa de Acción a favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul), el Programa de Acción de Almaty: atención de las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral dentro de un nuevo marco mundial para la cooperación en materia de transporte de tránsito para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, la Declaración política sobre las necesidades de desarrollo de África, y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. Recordamos asimismo nuestros compromisos respecto

de los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico, social y ambiental, incluida la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, las medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

17. Reconocemos la importancia que revisten los tres Convenios de Río para el fomento del desarrollo sostenible y a este respecto instamos a todas las Partes a que cumplan íntegramente los compromisos contraídos en virtud del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, de conformidad con sus respectivos principios y disposiciones, así como a que tomen medidas eficaces y concretas en todos los niveles y a que intensifiquen la cooperación internacional.

18. Estamos decididos a revitalizar la voluntad política y a elevar el nivel de compromiso de la comunidad internacional para hacer avanzar la agenda de desarrollo sostenible, mediante el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Reafirmamos además nuestros respectivos compromisos con otros importantes objetivos acordados internacionalmente en materia económica, social y ambiental desde 1992. Por consiguiente, resolvemos adoptar medidas concretas que aceleren la puesta en práctica de los compromisos sobre desarrollo sostenible.

B. Fomento de la integración, la aplicación y la coherencia: evaluación de los avances logrados hasta el momento y de lo que aún queda por hacer en cuanto a la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, y solución de las dificultades nuevas y emergentes

19. Reconocemos que en los 20 años transcurridos desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 los avances han sido desiguales, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Recalamos la necesidad de avanzar en la aplicación de los compromisos anteriores. Reconocemos además que es necesario acelerar los avances hacia la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, y de crear y aprovechar las oportunidades de lograr el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico y la diversificación, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Con ese fin, subrayamos que sigue siendo necesario un entorno propicio

en los planos nacional e internacional, así como una cooperación internacional ininterrumpida y reforzada, especialmente en las esferas de las finanzas, la deuda, el comercio y la transferencia de tecnología según lo acordado mutuamente, y de la innovación, el espíritu de empresa, la creación de capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Reconocemos la diversificación de los actores y los interesados que se dedican a la búsqueda del desarrollo sostenible. En ese contexto, afirmamos que sigue siendo necesaria la participación plena y efectiva de todos los países, en particular los países en desarrollo, en la adopción de decisiones a nivel mundial.

20. Reconocemos que desde 1992 los progresos han sido insuficientes y se han registrado contratiempos en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, agravados por las múltiples crisis financieras, económicas, alimentarias y energéticas, que han puesto en peligro la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, es esencial que no demos marcha atrás a nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Reconocemos además que uno de los principales problemas actuales de todos los países, especialmente los países en desarrollo, es el impacto de las múltiples crisis que afectan al mundo hoy en día.

21. Nos preocupa profundamente el hecho de que una de cada cinco personas de este planeta, es decir, más de 1.000 millones de personas, siga viviendo en la extrema pobreza, y que una de cada siete, o el 14%, esté malnutrida, en tanto que ciertos problemas de salud pública, como las pandemias y las epidemias, siguen constituyendo una amenaza omnipresente. En este contexto, tomamos nota de los debates en curso sobre la seguridad humana en la Asamblea General. Reconocemos que, dado que para 2050 se proyecta una población mundial superior a 9.000 millones de personas y que se estima que las dos terceras partes de esa población vivirá en las ciudades, debemos intensificar los esfuerzos orientados a lograr el desarrollo sostenible, y en particular, la erradicación de la pobreza, el hambre y las enfermedades evitables.

22. Reconocemos que hay ejemplos de progresos en materia de desarrollo sostenible en los planos regional, nacional, subnacional y local. Observamos que los esfuerzos encaminados a lograr el desarrollo sostenible han quedado recogidos en las políticas y los planes regionales, nacionales y subnacionales, y que los gobiernos han aumentado su compromiso en favor del desarrollo sostenible desde la aprobación del Programa 21 a través de la legislación y las instituciones, y la elaboración y aplicación de acuerdos y compromisos internacionales, regionales y subregionales.

23. Reafirmamos la importancia de apoyar a los países en desarrollo en su labor orientada a erradicar la pobreza y promover el empoderamiento de los pobres y las personas en situación vulnerable, entre otras cosas mediante la eliminación de los obstáculos a las oportunidades, el aumento de la capacidad productiva, el desarrollo de la agricultura sostenible, y la promoción del empleo pleno y productivo y de un trabajo decente para todos, complementada por políticas sociales eficaces, incluso niveles mínimos de protección social, con

vistas a lograr los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

24. Expresamos nuestra profunda preocupación ante el hecho de que persisten los altos niveles de desempleo y subempleo, especialmente entre los jóvenes, y señalamos la necesidad de aplicar estrategias de desarrollo sostenible para abordar en forma proactiva el problema del empleo de los jóvenes en todos los niveles. A ese respecto, reconocemos la necesidad de formular una estrategia mundial sobre la juventud y el empleo, sobre la base de la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

25. Reconocemos que el cambio climático es una crisis intersectorial y persistente y expresamos nuestra preocupación ante el hecho de que la magnitud y gravedad de los efectos adversos del cambio climático afectan a todos los países y debilitan la capacidad de todos ellos, en particular los países en desarrollo, para lograr el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ponen en peligro la viabilidad y la supervivencia de las naciones. Por consiguiente, subrayamos que para luchar contra el cambio climático se requieren medidas urgentes y ambiciosas, de conformidad con los principios y las disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

26. Se insta encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar medidas económicas, financieras o comerciales unilaterales que no se ajusten al derecho internacional o a la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la realización plena del desarrollo económico y social, especialmente en los países en desarrollo.

27. Reiteramos nuestro compromiso, expresado en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de adoptar nuevas medidas y acciones eficaces, de conformidad con el derecho internacional, a fin de eliminar los obstáculos a la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo ocupación colonial o extranjera, los que siguen afectando negativamente su desarrollo económico y social así como en su medio ambiente y son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana, por lo que deben combatirse y eliminarse.

28. Reafirmamos que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, no se entenderá que esto autoriza o alienta a que se emprenda alguna acción que menoscabe la integridad territorial o la independencia política de los Estados.

29. Resolvemos adoptar nuevas medidas y acciones eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos y las trabas, fortalecer el apoyo y atender a las necesidades especiales de las poblaciones que viven en zonas afectadas por situaciones de emergencia humanitaria complejas y en zonas afectadas por el terrorismo.

30. Reconocemos que muchas personas, especialmente los pobres, dependen directamente de los ecosistemas para su subsistencia, su bienestar económico, social y físico, y su patrimonio cultural. Por esa razón, es esencial

generar empleos e ingresos decentes que reduzcan las disparidades entre los niveles de vida para atender mejor a las necesidades de la población y promover medios y prácticas de subsistencia sostenibles y el uso sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

31. Recalamos que el desarrollo sostenible debe ser un proceso inclusivo y centrado en las personas, que beneficie y dé participación a todos, incluidos los jóvenes y los niños. Reconocemos que la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible y nuestro futuro común. Reafirmamos nuestros compromisos de asegurar a la mujer igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía, la sociedad y la adopción de decisiones políticas.

32. Reconocemos que cada país se enfrenta a dificultades particulares para lograr el desarrollo sostenible y subrayamos las dificultades especiales con que tropiezan los países más vulnerables y en particular los países de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Los países en situación de conflicto también necesitan atención especial.

33. Reafirmamos nuestro compromiso de adoptar medidas urgentes y concretas para hacer frente a la vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre otras cosas mediante la aplicación continua del Programa de Acción de Barbados y la Estrategia de Mauricio, y subrayamos la urgencia de encontrar en forma concertada nuevas soluciones a las graves dificultades que afrontan los pequeños Estados insulares en desarrollo, con el fin de ayudarlos a mantener el impulso obtenido con la aplicación del Programa de Acción de Barbados y la Estrategia de Mauricio y a lograr el desarrollo sostenible.

34. Reafirmamos que en el Programa de Acción de Estambul se reseñan las prioridades de los países menos adelantados en materia de desarrollo sostenible y se define un marco para una alianza mundial renovada y fortalecida para ponerlas en práctica. Nos comprometemos a prestar asistencia a los países menos adelantados en la aplicación del Programa de Acción de Estambul así como en sus actividades encaminadas a lograr el desarrollo sostenible.

35. Reconocemos que debería prestarse más atención a África y a la aplicación de los compromisos previamente acordados en relación con sus necesidades de desarrollo en las principales cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. Observamos que la ayuda destinada a África ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, aún está muy por debajo de los compromisos adquiridos anteriormente. Subrayamos que el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos realizados por África para lograr el desarrollo sostenible es una prioridad fundamental. A este respecto, nos comprometemos una vez más a cumplir plenamente los compromisos internacionalmente acordados relativos a las necesidades de África en materia de desarrollo, especialmente los que figuran en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, el Consenso de Monterrey, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y el Documento Final de la Cumbre Mundial

2005, así como la declaración política de 2008 sobre las necesidades de África en materia de desarrollo.

36. Reconocemos las graves limitaciones con que se encuentran los países en desarrollo sin litoral para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. A este respecto, reafirmamos el compromiso de ocuparnos de las necesidades especiales de desarrollo de los países en desarrollo sin litoral y de las dificultades a que se enfrentan esos países, mediante la aplicación plena, oportuna y eficaz del Programa de Acción de Almaty que figura en la declaración sobre el examen de mitad de período del Programa de Acción de Almaty.

37. Reconocemos los avances realizados por los países de ingresos medianos en lo que se refiere a mejorar el bienestar de su población, así como los problemas de desarrollo específicos con que tropiezan en su labor orientada a erradicar la pobreza, reducir las desigualdades, y lograr sus objetivos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a lograr el desarrollo sostenible de una manera amplia que integre las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Reiteramos que la comunidad internacional debería prestar apoyo suficiente a esa labor en diversas formas, teniendo en cuenta las necesidades de esos países y la capacidad de movilizar sus recursos internos.

38. Reconocemos la necesidad de establecer formas más variadas de medir los avances que complementen al producto interno bruto, con el fin de informar mejor las decisiones de política, y a este respecto, solicitamos a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas que, en consulta con las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes, ponga en marcha un programa de trabajo en este ámbito sobre la base de las iniciativas existentes.

39. Reconocemos que el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que “Madre Tierra” es una expresión común en muchos países y regiones, y observamos que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible. Estamos convencidos de que, para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza.

40. Pedimos que se adopten enfoques globales e integrados del desarrollo sostenible que lleven a la humanidad a vivir en armonía con la naturaleza y conduzcan a la adopción de medidas para restablecer el estado y la integridad del ecosistema de la Tierra.

41. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo y reconocemos que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible.

C. Participación de los grupos principales y otros interesados

42. Reafirmamos el papel fundamental que desempeñan los órganos legislativos y de gobierno a todos los niveles en la promoción del desarrollo sostenible. Reconocemos los esfuerzos desplegados y los progresos realizados a nivel local y subnacional, y reconocemos también la importancia de la función

que esas autoridades y comunidades pueden desempeñar para llevar a efecto el desarrollo sostenible, ya que, entre otras cosas, facilitan la participación de los ciudadanos y los interesados y les proporcionan información pertinente sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, según proceda. Reconocemos además la importancia de que todas las instancias pertinentes encargadas de adoptar decisiones participen en la planificación y la aplicación de políticas de desarrollo sostenible.

43. Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en trabajar más estrechamente con los grupos principales y otros interesados y alentar su participación activa, según proceda, en procesos de contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles.

44. Reconocemos el papel de la sociedad civil y la importancia de propiciar la participación activa de todos los miembros de la sociedad civil en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio. Reconocemos además que la tecnología de la información y las comunicaciones facilita la corriente de información entre los gobiernos y la población. En este sentido, es indispensable trabajar para mejorar el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, especialmente las redes y servicios de banda ancha, y colmar la brecha digital, reconociendo la contribución de la cooperación internacional a este respecto.

45. Recalamos que las mujeres pueden contribuir decisivamente al logro del desarrollo sostenible. Reconocemos la función de liderazgo de las mujeres y resolvemos promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y asegurar su participación plena y efectiva en las políticas, los programas y los procesos de adopción de decisiones en materia de desarrollo sostenible a todos los niveles.

46. Reconocemos que la participación activa de los sectores público y privado será indispensable para llevar a efecto el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la participación activa del sector privado puede contribuir al logro del desarrollo sostenible, incluso mediante el importante instrumento de las alianzas entre los sectores público y privado. Apoyamos los marcos de política y normativos nacionales que permiten a las empresas y la industria promover iniciativas de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la importancia de la responsabilidad social de las empresas. Exhortamos al sector

privado a adoptar prácticas comerciales responsables, como las que promueve el Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

47. Reconocemos la importancia de la presentación de informes sobre sostenibilidad empresarial y alentamos a las empresas, especialmente a las sociedades que cotizan en bolsa y a las grandes empresas, a que, cuando proceda, consideren la posibilidad de incorporar información sobre sostenibilidad a su ciclo de presentación de informes. Alentamos a la industria, los gobiernos interesados y las partes interesadas pertinentes a que, con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, según proceda, preparen modelos de mejores prácticas y faciliten la adopción de medidas en pro de la incorporación de informes sobre sostenibilidad, teniendo en cuenta las experiencias de los marcos ya existentes y prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo, incluso en materia de creación de capacidad.

48. Reconocemos la importante contribución de las comunidades científica y tecnológica al desarrollo sostenible. Estamos decididos a trabajar con las comunidades académica, científica y tecnológica y a fomentar la colaboración entre ellas, en particular en los países en desarrollo, a fin de colmar la brecha tecnológica entre los países en desarrollo y desarrollados, fortalecer el nexo entre la ciencia y las políticas y promover la colaboración internacional en materia de investigación sobre desarrollo sostenible.

49. Destacamos la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el logro del desarrollo sostenible. Reconocemos también la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en el plano mundial, regional, nacional y subnacional.

50. Destacamos la importancia de la participación activa de los jóvenes en los procesos de adopción de decisiones, dado que las cuestiones que tratamos afectan profundamente a las generaciones presentes y futuras y la contribución de los niños y los jóvenes es indispensable para lograr el desarrollo sostenible. Reconocemos también la necesidad de promover el diálogo y la solidaridad entre generaciones mediante el reconocimiento de sus opiniones.

51. Destacamos la importancia de la participación de los trabajadores y los sindicatos en la promoción del desarrollo sostenible. Como representantes de los trabajadores, los sindicatos son importantes asociados en la facilitación del logro del desarrollo sostenible, especialmente su dimensión social. La información, la educación y la capacitación en materia de sostenibilidad a todos los niveles, incluido el lugar de trabajo, son esenciales para reforzar la capacidad de los trabajadores y los sindicatos para apoyar el desarrollo sostenible.

52. Reconocemos que los agricultores, incluidos los pequeños agricultores y los pescadores artesanales, los pastores y los silvicultores, pueden contribuir en gran medida al desarrollo sostenible mediante actividades de producción que sean ambientalmente racionales, mejoren la seguridad alimentaria y los medios de vida de los pobres e impulsen la producción y el crecimiento económico sostenible.

53. Observamos las valiosas contribuciones que las organizaciones no gubernamentales pueden hacer y hacen a la promoción del desarrollo sostenible

gracias a la diversidad y el arraigo de su experiencia, competencia técnica y capacidad, especialmente en las esferas del análisis, el intercambio de información y conocimientos, la promoción del diálogo y el apoyo para llevar a efecto el desarrollo sostenible.

54. Reconocemos que las Naciones Unidas desempeñan un papel fundamental en la promoción de la agenda de desarrollo sostenible. A este respecto, reconocemos también las contribuciones de otras organizaciones internacionales pertinentes, como las instituciones financieras internacionales y los bancos multilaterales de desarrollo, y destacamos la importancia de la cooperación entre ellas y con las Naciones Unidas, en el marco de sus respectivos mandatos, reconociendo el papel que desempeñan en la movilización de recursos para el desarrollo sostenible.

55. Nos comprometemos a revitalizar la alianza mundial en pro del desarrollo sostenible que pusimos en marcha en Río de Janeiro en 1992. Reconocemos la necesidad de imprimir un impulso renovado a nuestra colaboración en la búsqueda del desarrollo sostenible, y nos comprometemos a colaborar con los grupos principales y otros interesados para colmar los desfases en la aplicación.

III. La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza

56. Afirmamos que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, que es nuestro objetivo general. A este respecto, consideramos que la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas, pero no debería consistir en un conjunto de normas rígidas. Ponemos de relieve que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico sostenible, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra.

57. Afirmamos que las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza deberán guiarse por todos los Principios de Río, el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, ajustarse a ellos y contribuir al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente pertinentes, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

58. Afirmamos que las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza deberán:

- a) Ser compatibles con el derecho internacional;
- b) Respetar la soberanía nacional de cada país sobre sus recursos naturales, teniendo en cuenta sus circunstancias, objetivos, responsabilidades,

prioridades y margen de acción con respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible;

c) Contar con el respaldo de un entorno propicio e instituciones que funcionen adecuadamente a todos los niveles, con la asignación de una función de liderazgo a los gobiernos y con la participación de todos los interesados pertinentes, incluida la sociedad civil;

d) Promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, fomentar la innovación, ofrecer oportunidades, beneficios y empoderamiento para todos y respetar los derechos humanos;

e) Tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, en particular los países en situaciones especiales;

f) Fortalecer la cooperación internacional, la cual incluye el suministro de recursos financieros y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y el fortalecimiento de su capacidad;

g) Lograr evitar la imposición de condiciones injustificadas a la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación;

h) No constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta del comercio internacional, evitar la adopción de medidas unilaterales para afrontar los desafíos ambientales fuera del ámbito de jurisdicción del país importador, y asegurar que las medidas ambientales destinadas a solventar los problemas ambientales transnacionales o mundiales se basen en un consenso internacional, en la medida de lo posible;

i) Contribuir a colmar la brecha tecnológica entre los países desarrollados y en desarrollo y reducir la dependencia tecnológica de los países en desarrollo, adoptando todas las medidas oportunas;

j) Mejorar el bienestar de los pueblos indígenas y sus comunidades, otras comunidades locales y tradicionales y las minorías étnicas, reconociendo y apoyando su identidad, cultura e intereses, y evitar poner en peligro su patrimonio cultural, sus prácticas y sus conocimientos tradicionales, preservando y respetando los enfoques no orientados al mercado que contribuyan a la erradicación de la pobreza;

k) Mejorar el bienestar de las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pequeños agricultores y los agricultores de subsistencia, los pescadores y quienes trabajan en empresas pequeñas y medianas, y mejorar los medios de vida y el empoderamiento de los pobres y los grupos vulnerables, en particular en los países en desarrollo;

l) Aprovechar al máximo el potencial de las mujeres y los hombres y asegurar que su contribución se realice en condiciones de igualdad;

m) Promover actividades productivas en los países en desarrollo que contribuyan a la erradicación de la pobreza;

n) Atender las preocupaciones que suscitan las desigualdades y promover la inclusión social, incluidos niveles mínimos de protección social;

o) Promover modalidades sostenibles de consumo y producción;

p) Perseverar en el empeño de superar la pobreza y la desigualdad mediante la adopción de enfoques inclusivos y equitativos del desarrollo.

59. Consideramos que la puesta en marcha de políticas de economía verde por los países que tratan de aplicarlas a la transición hacia el desarrollo sostenible es una empresa común, y reconocemos que cada país puede elegir un enfoque apropiado de conformidad con los planes, estrategias y prioridades nacionales en materia de desarrollo sostenible.

60. Reconocemos que la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza mejorará nuestra capacidad para gestionar los recursos naturales de manera sostenible con menos consecuencias negativas para el medio ambiente, mejorará el aprovechamiento de los recursos y reducirá los desechos.

61. Reconocemos que la adopción de medidas urgentes en relación con las modalidades insostenibles de producción y consumo, cuando ocurran, sigue siendo fundamental para ocuparse de la sostenibilidad ambiental y promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas, la regeneración de los recursos naturales y la promoción de un crecimiento mundial inclusivo y equitativo.

62. Alentamos a cada país a que considere la posibilidad de implantar políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, de manera que se procure impulsar un crecimiento económico y una creación de empleo sostenidos, inclusivos y equitativos, en particular para las mujeres, los jóvenes y los pobres. A este respecto, observamos la importancia de asegurar que los trabajadores adquieran los conocimientos técnicos necesarios, incluso por medio de la educación y la creación de capacidad, y reciban la protección social y de la salud que necesitan. A este respecto, alentamos a todos los interesados, incluidas las empresas y la industria, a que contribuyan, según proceda. Invitamos a los gobiernos a que mejoren sus conocimientos y su capacidad estadística en lo que respecta a las tendencias, la evolución y las restricciones en materia de empleo e incorporen datos pertinentes en las estadísticas nacionales, con el apoyo de los organismos competentes de las Naciones Unidas conforme a sus mandatos.

63. Reconocemos la importancia de evaluar todos los factores sociales, ambientales y económicos y alentamos su integración en el proceso de adopción de decisiones, cuando las circunstancias y condiciones nacionales lo permitan. Reconocemos que será importante tener en cuenta las oportunidades y los desafíos, así como los costos y los beneficios, de las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, empleando los mejores datos y análisis científicos disponibles. Reconocemos que la aplicación de una combinación de medidas a nivel nacional y en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales, incluidas medidas reguladoras, voluntarias y de otra índole, podría promover la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Reafirmamos que las políticas sociales son esenciales para promover el desarrollo sostenible.

64. Reconocemos que la participación de todos los interesados y las alianzas, las redes de contactos y los intercambios de experiencias entre ellos a todos los niveles podrían ayudar a los países a aprender unos de otros a determinar políticas de desarrollo sostenible apropiadas, incluidas políticas de economía verde. Observamos las experiencias positivas de algunos países, incluidos países en desarrollo, en la adopción de políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza mediante un enfoque inclusivo, y acogemos con beneplácito el intercambio voluntario de experiencias y la creación de capacidad en los diferentes ámbitos del desarrollo sostenible.

65. Reconocemos el poder de las tecnologías de la comunicación, incluidas las tecnologías de conexión y las aplicaciones innovadoras, para promover el intercambio de conocimientos, la cooperación técnica y la creación de capacidad en pro del desarrollo sostenible. Estas tecnologías y aplicaciones pueden crear capacidad y facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos en los diferentes ámbitos del desarrollo sostenible de manera abierta y transparente.

66. Reconociendo la importancia de vincular la financiación, la tecnología, la creación de capacidad y las necesidades nacionales en materia de políticas de desarrollo sostenible, incluida la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, invitamos al sistema de las Naciones Unidas a que, en colaboración con los donantes y las organizaciones internacionales pertinentes y a petición de los interesados, realice funciones de coordinación e información en lo que respecta a:

- a) Asignación a los países interesados de los asociados que mejor les puedan prestar el apoyo solicitado;
- b) Conjuntos de instrumentos o mejores prácticas para la aplicación de políticas sobre economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza a todos los niveles;
- c) Modelos o buenos ejemplos de políticas sobre economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza;
- d) Metodologías para evaluar las políticas sobre economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza;
- e) Plataformas existentes o nuevas que contribuyan a este respecto.

67. Recalamos la importancia de que los gobiernos asuman una función de liderazgo en la formulación de políticas y estrategias mediante un proceso inclusivo y transparente. También observamos los esfuerzos de aquellos países, incluidos países en desarrollo, que ya han puesto en marcha procesos de preparación de estrategias y políticas nacionales de economía verde en apoyo del desarrollo sostenible.

68. Invitamos a los asociados pertinentes, incluidas las comisiones regionales de las Naciones Unidas, las organizaciones y los órganos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y regionales competentes, las instituciones financieras internacionales y los grupos principales

implicados en el desarrollo sostenible, a que, de conformidad con sus respectivos mandatos, ayuden a los países en desarrollo que lo soliciten a lograr el desarrollo sostenible, entre otras cosas, mediante políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, en particular en los países menos adelantados.

69. Invitamos también a las empresas y la industria, según proceda y de conformidad con la legislación nacional, a que contribuyan al desarrollo sostenible y a que formulen estrategias de sostenibilidad que incorporen políticas de economía verde, entre otras cosas.

70. Reconocemos la función de las cooperativas y las microempresas en la contribución a la inclusión social y la reducción de la pobreza, en particular en los países en desarrollo.

71. Alentamos a las alianzas existentes y nuevas, incluidas las alianzas entre los sectores público y privado, a que movilicen fondos públicos complementados por el sector privado, teniendo en cuenta los intereses de las comunidades locales e indígenas cuando proceda. A este respecto, los gobiernos deberían apoyar las iniciativas de desarrollo sostenible, incluso mediante la promoción de la contribución del sector privado en apoyo de las políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

72. Reconocemos la función esencial de la tecnología y la importancia de promover la innovación, en particular en los países en desarrollo. Invitamos a los gobiernos, según proceda, a crear marcos propicios que fomenten la tecnología, la investigación y el desarrollo ambientalmente racionales y la innovación, incluso en apoyo de la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

73. Ponemos de relieve la importancia de la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y recordamos las disposiciones en materia de transferencia de tecnología, financiación, acceso a la información y derechos de propiedad intelectual acordadas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, en particular el llamamiento a promover, facilitar y financiar, según proceda, el acceso a las tecnologías ambientalmente racionales y los conocimientos especializados correspondientes, así como su desarrollo, transferencia y difusión, en particular a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, en condiciones favorables, inclusive en condiciones de favor y preferenciales, según arreglos mutuamente convenidos. Observamos también la ulterior evolución de las deliberaciones y los acuerdos sobre estas cuestiones desde la adopción del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo.

74. Reconocemos que los esfuerzos de los países en desarrollo que deciden adoptar políticas de economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza deben recibir apoyo consistente en asistencia técnica y tecnológica.

IV. Marco institucional para el desarrollo sostenible

A. Fortalecimiento de las tres dimensiones del desarrollo sostenible

75. Subrayamos la importancia de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de que responda de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros y reduzca las lagunas en la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible. El marco institucional para el desarrollo sostenible debería integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera equilibrada y mejorar la aplicación de medidas, entre otras cosas, fortaleciendo la coherencia, coordinando las actividades, evitando la duplicación de esfuerzos y examinando los progresos realizados en la consecución del desarrollo sostenible. Reafirmamos también que el marco debería ser inclusivo, transparente y eficaz, y debería encontrar soluciones comunes para los problemas mundiales relacionados con el desarrollo sostenible.

76. Reconocemos que para promover el desarrollo sostenible es fundamental que la gobernanza local, subnacional, nacional, regional y mundial sea eficaz y represente las opiniones y los intereses de todos. El fortalecimiento y la reforma del marco institucional para el desarrollo sostenible no debería ser un fin sino un medio de lograr el desarrollo sostenible. Reconocemos que un marco institucional internacional mejor y más eficaz debería ser compatible con los Principios de Río, basarse en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y sus objetivos sobre el marco institucional para el desarrollo sostenible, debería contribuir al cumplimiento de los compromisos contraídos en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica, social, ambiental y esferas conexas, y debería tener en cuenta las prioridades nacionales y las estrategias y prioridades de desarrollo de los países en desarrollo. Por consiguiente, resolvemos fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible que, entre otras cosas:

- a) Promoverá la integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible;
- b) Se basará en un enfoque orientado hacia la obtención de resultados teniendo debidamente en cuenta todas las cuestiones intersectoriales pertinentes con el fin de contribuir a llevar a efecto el desarrollo sostenible;
- c) Subrayará la importancia de los vínculos entre cuestiones y problemas fundamentales y la necesidad de afrontarlos con un enfoque sistemático en todos los niveles pertinentes;
- d) Mejorará la coherencia, reducirá la fragmentación y la duplicación y aumentará la eficacia, la eficiencia y la transparencia, al tiempo que reforzará la coordinación y la cooperación;
- e) Promoverá la participación plena y efectiva de todos los países en los procesos de adopción de decisiones;
- f) Atraerá a dirigentes políticos de alto nivel, proporcionará orientación normativa e identificará medidas concretas para promover la

aplicación de los planes de desarrollo sostenible, en particular mediante el intercambio voluntario de enseñanzas y experiencias adquiridas;

g) Promoverá el nexo entre la ciencia y las políticas mediante evaluaciones científicas inclusivas, transparentes y basadas en pruebas, así como el acceso a datos fiables, pertinentes y oportunos en las esferas relacionadas con las tres dimensiones del desarrollo sostenible, utilizando los mecanismos existentes cuando proceda; a este respecto, fortalecerá la participación de todos los países en los procesos internacionales de desarrollo sostenible y también en las actividades de fomento de la capacidad, especialmente en favor de los países en desarrollo, sobre todo para que puedan realizar sus propias actividades de supervisión y evaluación;

h) Aumentará la participación y la intervención eficaz de la sociedad civil y otros interesados pertinentes en los foros internacionales sobre la cuestión y, a este respecto, promoverá la transparencia y la amplia participación del público y las asociaciones en la aplicación de los planes de desarrollo sostenible;

i) Promoverá el examen y la evaluación de los progresos relacionados con el cumplimiento de todos los compromisos contraídos en materia de desarrollo sostenible, incluidos los relacionados con los medios de ejecución.

B. Fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales de desarrollo sostenible

77. Reconocemos la importancia vital de contar con un sistema multilateral eficaz, inclusivo, transparente, reformado y fortalecido a fin de abordar mejor los problemas mundiales urgentes que obstaculizan el desarrollo sostenible, reconociendo la universalidad y el papel central de las Naciones Unidas, y reafirmando nuestro compromiso de promover y fortalecer la eficacia y eficiencia del sistema de las Naciones Unidas.

78. Subrayamos la necesidad de fortalecer la coherencia y la coordinación en todos los organismos de las Naciones Unidas, y también la de rendir debidamente cuentas a los Estados Miembros, por ejemplo, aumentando la coherencia de la presentación de informes e intensificando los esfuerzos de cooperación emprendidos en el marco de las estrategias y los mecanismos interinstitucionales establecidos para avanzar en la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas, incluso mediante el intercambio de información entre sus organismos, fondos y programas, y también con las instituciones financieras internacionales y demás organizaciones pertinentes como la Organización Mundial del Comercio (OMC), teniendo en cuenta sus mandatos respectivos.

79. Hacemos hincapié en la necesidad de mejorar el marco institucional para el desarrollo sostenible y aumentar su eficacia, y en que el marco debería regirse por las funciones específicas requeridas y los mandatos pertinentes, intentar solucionar las deficiencias del sistema actual, tener en cuenta todas las consecuencias pertinentes, promover las sinergias y la coherencia, tratar de evitar la duplicación y eliminar superposiciones innecesarias en el sistema de

las Naciones Unidas, reducir las cargas administrativas y aprovechar los mecanismos existentes.

Asamblea General

80. Reafirmamos el papel y la autoridad de la Asamblea General sobre los asuntos de interés mundial para la comunidad internacional, como establece la Carta.

81. También reafirmamos el papel central que recae en la Asamblea General en su calidad de principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas. En este sentido, instamos a la Asamblea a que siga integrando el desarrollo sostenible como elemento clave del marco general de las actividades de las Naciones Unidas y a que trate adecuadamente el tema del desarrollo sostenible al elaborar sus programas, incluso mediante diálogos periódicos de alto nivel.

Consejo Económico y Social

82. Reafirmamos que el Consejo Económico y Social es el principal órgano encargado del examen de políticas, el diálogo sobre políticas y la formulación de recomendaciones sobre cuestiones de desarrollo económico y social, así como del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y también un mecanismo central para la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas y la supervisión de los órganos subsidiarios del Consejo, en particular sus comisiones orgánicas, y para el fomento de la ejecución del Programa 21 mediante el fortalecimiento de la coherencia y la coordinación en el sistema. Reafirmamos también el importante papel que el Consejo desempeña en la coordinación general de los fondos, programas y organismos especializados asegurando la coherencia entre ellos y evitando la duplicación de mandatos y actividades.

83. Nos comprometemos a fortalecer el Consejo Económico y Social en el marco del mandato que prescribe la Carta, como órgano principal encargado del seguimiento integrado y coordinado de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y ambiental y esferas conexas, y reconocemos que puede contribuir decisivamente a integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible de forma equilibrada. Esperamos con interés el examen de la aplicación de la resolución 61/16 de la Asamblea General relativa al fortalecimiento del Consejo Económico y Social.

Foro político de alto nivel

84. Decidimos establecer un foro político de alto nivel de carácter intergubernamental y universal que aproveche los puntos fuertes, las experiencias, los recursos y las modalidades de participación inclusiva de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, y que posteriormente reemplace a la Comisión. El foro político de alto nivel vigilará la aplicación de los planes de desarrollo sostenible

y debería evitar la superposición de tareas entre las estructuras, los órganos y las entidades de una manera eficaz en función de los costos.

85. El foro de alto nivel podría:

- a) Proporcionar liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible;
- b) Mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera global e intersectorial en todos los niveles;
- c) Proporcionar una plataforma dinámica para un diálogo periódico y para la evaluación y elaboración de programas que promuevan el desarrollo sostenible;
- d) Tener una agenda específica, dinámica y orientada a la acción que tenga debidamente en cuenta los nuevos problemas relacionados con el desarrollo sostenible;
- e) Seguir y examinar los progresos realizados en el cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible enunciados en el Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Programa de Acción de Barbados, la Estrategia de Mauricio y las decisiones de la presente Conferencia, y cuando proceda las de otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas, incluidas las de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, así como sus respectivos medios de aplicación de decisiones;
- f) Alentar la participación de alto nivel de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en todo el sistema e invitar a participar, cuando corresponda, a otras instituciones multilaterales financieras y de comercio y a los órganos creados en virtud de tratados, en el marco de sus respectivos mandatos y de conformidad con las normas y disposiciones de las Naciones Unidas;
- g) Mejorar la cooperación y la coordinación de las políticas y los programas de desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas;
- h) Promover la transparencia y la ejecución mejorando aún más la función consultiva y la participación de los grupos principales y otros interesados pertinentes en el plano internacional a fin de utilizar mejor sus conocimientos especializados, al tiempo que se mantiene el carácter intergubernamental de las deliberaciones;
- i) Promover el intercambio de mejores prácticas y experiencias relacionadas con la aplicación de medidas de desarrollo sostenible y, con carácter voluntario, facilitar el intercambio de experiencias que incluyan los éxitos, los desafíos y la experiencia adquirida;
- j) Promover la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema;
- k) Fortalecer el nexo entre la ciencia y las políticas mediante el examen de la documentación, reuniendo información y evaluaciones dispersas, por ejemplo en un informe sobre el desarrollo sostenible a nivel mundial, a partir de evaluaciones existentes;

l) Mejorar la adopción de decisiones basadas en pruebas en todos los niveles y contribuir a fortalecer los esfuerzos que se están haciendo por fomentar la capacidad para recopilar y analizar datos en los países en desarrollo.

86. Decidimos poner en marcha un proceso de negociación abierto, transparente e inclusivo en la Asamblea General con el objetivo de definir la estructura del foro de alto nivel y determinar su organización, a fin de poder convocar el primer foro de alto nivel al comienzo del sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea. También consideraremos la necesidad de promover la solidaridad intergeneracional en pro del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras, e incluso invitando al Secretario General a que presente un informe sobre la cuestión.

C. Pilar ambiental en el contexto del desarrollo sostenible

87. Reafirmamos la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental internacional en el marco institucional para el desarrollo sostenible, a fin de promover la integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, así como la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas.

88. Nos comprometemos a fortalecer la función del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como principal autoridad ambiental mundial que establece las actividades mundiales en pro del medio ambiente, promueve la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial. Reafirmamos la resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, en la que se estableció el PNUMA, y otras resoluciones pertinentes que refuerzan su mandato, así como la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del PNUMA, de 1997, y la Declaración Ministerial de Malmö, de 2000. A este respecto, invitamos a la Asamblea General a que apruebe, en su sexagésimo séptimo período de sesiones, una resolución que fortalezca y eleve el PNUMA de la siguiente manera:

a) Estableciendo la composición universal del Consejo de Administración del PNUMA, así como otras medidas para reforzar su gestión y su capacidad de respuesta y rendición de cuentas a los Estados Miembros;

b) Asignando al PNUMA recursos financieros seguros, estables y suficientes y más recursos financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las contribuciones voluntarias para que pueda cumplir su mandato;

c) Aumentando la influencia y la capacidad del PNUMA para que pueda cumplir su mandato de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas al fortalecer su participación en los principales órganos de coordinación de las Naciones Unidas y darle los medios para dirigir los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por formular estrategias relacionadas con el medio ambiente;

d) Promoviendo un sólido nexo entre la ciencia y las políticas, utilizando instrumentos internacionales vigentes, evaluaciones, grupos y redes de información, incluidos los informes “Perspectivas del Medio Ambiente

Mundial”, como uno de los procesos establecidos para reunir información y evaluaciones y así apoyar la adopción de decisiones;

e) Difundiendo y compartiendo información sobre el medio ambiente basada en pruebas y concienciando al público sobre las cuestiones fundamentales, así como sobre nuevas cuestiones ambientales;

f) Fomentando la capacidad de los países y apoyando y facilitando el acceso a la tecnología;

g) Consolidando gradualmente las funciones de la sede en Nairobi y fortaleciendo su presencia regional, a fin de ayudar a los países que lo soliciten a aplicar políticas ambientales nacionales, colaborando estrechamente con otras entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas;

h) Asegurando la participación activa de todos los interesados pertinentes al utilizar las mejores prácticas y los modelos de las instituciones multilaterales pertinentes y estudiar nuevos mecanismos para promover la transparencia y la participación efectiva de la sociedad civil.

89. Reconocemos las importantes contribuciones de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente al desarrollo sostenible. Reconocemos la labor iniciada para mejorar las sinergias entre los tres Convenios sobre los productos químicos y los desechos (el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes). Alentamos a las partes en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente a que consideren la posibilidad de adoptar otras medidas relacionadas con estos y otros grupos de cuestiones, cuando proceda, para promover la coherencia de las políticas en todos los niveles, mejorar la eficiencia, reducir las superposiciones y duplicaciones innecesarias y mejorar la coordinación y la cooperación entre los acuerdos, en particular el Convenio y las dos Convenciones de Río, así como con el sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno.

90. Subrayamos la necesidad de seguir examinando periódicamente el entorno cambiante de la Tierra y sus efectos sobre el bienestar de los seres humanos, y en este sentido acogemos con beneplácito iniciativas como el proceso de los informes “Perspectivas del Medio Ambiente Mundial”, cuyo objetivo es reunir información y evaluaciones del medio ambiente y fomentar la capacidad nacional y regional para apoyar la adopción de decisiones informadas.

D. Instituciones financieras internacionales y actividades operacionales de las Naciones Unidas

91. Reconocemos que el desarrollo sostenible debería incorporarse debidamente en las actividades de los programas, fondos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, otras entidades pertinentes como las instituciones financieras internacionales y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, de conformidad con sus

respectivos mandatos. A este respecto, los invitamos a seguir fomentando la incorporación del desarrollo sostenible en sus respectivos mandatos, programas, estrategias y procesos de adopción de decisiones, a fin de apoyar a todos los países, en particular a los países en desarrollo, en sus esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible.

92. Reafirmamos la importancia de ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en los procesos internacionales de adopción de decisiones y establecimiento de normas y, a ese respecto, tomamos nota de las recientes e importantes decisiones adoptadas en relación con la reforma de las estructuras de gobernanza, las cuotas y los derechos de voto de las instituciones de Bretton Woods, que reflejan mejor la realidad actual e incrementan la influencia y la participación de los países en desarrollo, y reiteramos la importancia de reformar las estructuras de gobernanza de esas instituciones a fin de que sean más eficaces, dignas de crédito y legítimas y puedan dar mejor cuenta de sus actos.

93. Pedimos que las tres dimensiones del desarrollo sostenible se incorporen en mayor medida en el sistema de las Naciones Unidas, y solicitamos al Secretario General que informe a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social sobre los progresos realizados en este sentido. También reconocemos, y pedimos que se reconozca, la importancia de fortalecer la coordinación de las políticas en las principales estructuras de la Secretaría de las Naciones Unidas a fin de asegurar la coherencia de las actividades de apoyo al desarrollo sostenible en todo el sistema, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas a los Estados Miembros.

94. Invitamos a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas a que estudien las medidas apropiadas para integrar las dimensiones social, económica y ambiental en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas. También insistimos en que para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es fundamental que aumenten las contribuciones financieras al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y, a ese respecto, reconocemos que existen vínculos que se refuerzan mutuamente entre el aumento de la eficacia, la eficiencia y la coherencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la obtención de resultados concretos de la asistencia prestada a los países en desarrollo con miras a erradicar la pobreza y el logro del crecimiento económico sostenido y del desarrollo sostenible.

95. Hacemos hincapié en la necesidad de fortalecer las actividades operacionales organizadas sobre el terreno por el sistema de las Naciones Unidas en pro del desarrollo, que están bien alineadas con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible de los países en desarrollo. En este sentido, destacamos que los principios y las características fundamentales de las actividades operacionales de las Naciones Unidas que se establecen en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General constituyen el marco general para todas las cuestiones relativas a las actividades de asistencia para el desarrollo sobre el terreno. Reconocemos la importancia de fortalecer la coordinación del sistema

de las Naciones Unidas y esperamos recibir los resultados de la evaluación independiente de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

96. Instamos al sistema de las Naciones Unidas a que gestione mejor los servicios y las operaciones, teniendo en cuenta las prácticas de desarrollo sostenible, aprovechando las actividades emprendidas y promoviendo la eficacia en función de los costos, de conformidad con los marcos legislativos, en particular el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada, y cumpliendo al mismo tiempo la obligación de rendir cuentas a los Estados Miembros.

E. Niveles regional, nacional, subnacional y local

97. Reconocemos la importancia de la dimensión regional del desarrollo sostenible y que los marcos regionales pueden complementar y facilitar la traducción de las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional.

98. Alentamos a las autoridades regionales, nacionales, subnacionales y locales, según proceda, a que elaboren estrategias de desarrollo sostenible y las utilicen como principales instrumentos para orientar la adopción de decisiones y las actividades de desarrollo sostenible a todos los niveles, y en este sentido reconocemos la importancia de integrar los datos y la información social, económica y ambiental, así como la de analizar y evaluar eficazmente la aplicación de medidas en los procesos de adopción de decisiones.

99. Alentamos la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda.

100. Destacamos que las organizaciones regionales y subregionales, incluidas las comisiones regionales de las Naciones Unidas y sus oficinas subregionales, pueden contribuir decisivamente a promover la integración equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible en sus respectivas regiones. Subrayamos la necesidad de apoyar a esas instituciones, especialmente a través del sistema de las Naciones Unidas, en la puesta en marcha y aplicación de los planes de desarrollo sostenible, y la de facilitar la coherencia institucional y la armonización de las políticas, los planes y los programas de desarrollo. En este sentido, instamos a esas instituciones a que atribuyan prioridad al desarrollo sostenible, por ejemplo, fomentando la capacidad, elaborando y aplicando acuerdos y arreglos regionales de una forma más eficiente y eficaz, cuando proceda, e intercambiando información, mejores prácticas y lecciones aprendidas. También acogemos con beneplácito las iniciativas regionales e interregionales en pro del desarrollo sostenible. Además, reconocemos la necesidad de vincular eficazmente los procesos mundiales, regionales, subregionales y nacionales para promover el desarrollo sostenible. Alentamos a que se fortalezca la capacidad de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y sus oficinas subregionales para que puedan ayudar a los Estados Miembros a aplicar medidas de desarrollo sostenible.

101. Subrayamos la necesidad de planificar y adoptar decisiones de forma más coherente e integrada a nivel nacional, subnacional y local, según proceda, y con ese fin pedimos a los países que cuando convenga refuercen las instituciones nacionales, subnacionales y locales o los órganos y procesos pertinentes de múltiples interesados que promueven el desarrollo sostenible, en particular que coordinen las cuestiones de desarrollo sostenible y faciliten la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

102. Celebramos las iniciativas regionales e interregionales de desarrollo sostenible, como el Programa de Asociaciones Puente Verde, en el que pueden participar voluntariamente todos los asociados.

103. Subrayamos la necesidad de garantizar el compromiso político a largo plazo con el desarrollo sostenible teniendo en cuenta las circunstancias y las prioridades nacionales y, en este sentido, alentamos a todos los países a que tomen las medidas necesarias para lograr el desarrollo sostenible.

V. Marco para la acción y el seguimiento

A. Esferas temáticas y cuestiones intersectoriales

104. Reconocemos que para cumplir el objetivo de la Conferencia, que consiste en renovar el compromiso político en favor del desarrollo sostenible, y para abordar los temas de la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y del marco institucional para el desarrollo sostenible, nos comprometemos a tratar de llenar las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, afrontar los problemas nuevos y en ciernes y aprovechar las nuevas oportunidades mediante la adopción de las medidas enunciadas más adelante en este marco para la acción, proporcionando, según proceda, medios de aplicación. Reconocemos que los objetivos, las metas y los indicadores, incluidos, cuando corresponda, indicadores con enfoque de género, son útiles para medir y acelerar los progresos. Observamos además que es posible impulsar la aplicación de las medidas enunciadas más abajo si se comparten de manera voluntaria información, conocimientos y experiencia.

Erradicación de la pobreza

105. Reconocemos que, a tres años del plazo previsto para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, si bien en algunas regiones ha habido progresos en la reducción de la pobreza, esos progresos no han sido uniformes y en algunos países sigue aumentando el número de personas que viven en la pobreza, constituyendo las mujeres y los niños la mayoría de los grupos más afectados, especialmente en los países menos adelantados y, en particular, en África.

106. Reconocemos que el crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo de los países en desarrollo es un requisito imprescindible para erradicar la pobreza y el hambre y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A este respecto, ponemos de relieve que las iniciativas nacionales de los países en

desarrollo deberían apoyarse en un entorno que contribuya a ampliar las oportunidades de desarrollo de esos países. Ponemos de relieve también la necesidad de atribuir la máxima prioridad a la erradicación de la pobreza en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo, haciendo frente a las causas profundas y a los desafíos de la pobreza mediante estrategias integradas, coordinadas y coherentes en todos los niveles.

107. Reconocemos que promover el acceso universal a los servicios sociales puede contribuir de manera importante a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y al logro de otros nuevos. Para erradicar la pobreza y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es esencial contar con sistemas de protección social que encaren y reduzcan las desigualdades y la exclusión social. En este sentido, alentamos vivamente las iniciativas dirigidas a mejorar la protección social para todos.

Seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible

108. Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho de toda persona a disponer de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Reconocemos que la seguridad alimentaria y la nutrición se han convertido en un desafío mundial apremiante y, a este respecto, reafirmamos también nuestro compromiso de aumentar la seguridad alimentaria y el acceso de las generaciones actuales y futuras a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con los cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria sostenible aprobados en 2009, especialmente en favor de los niños menores de 2 años y mediante estrategias de seguridad alimentaria y nutrición nacionales, regionales y mundiales, según corresponda.

109. Reconocemos que una parte considerable de los pobres del mundo vive en zonas rurales y que las comunidades rurales desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de muchos países. Ponemos de relieve la necesidad de revitalizar los sectores de la agricultura y del desarrollo rural, especialmente en los países en desarrollo, de modo que sean sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental. Reconocemos la importancia de que se adopten las medidas necesarias para atender mejor las necesidades de las comunidades rurales, entre otros medios, aumentando el acceso de los productores agrícolas, en particular los pequeños agricultores, las agricultoras, los indígenas y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, a créditos y otros servicios financieros, mercados, regímenes seguros de tenencia de la tierra, atención de la salud, servicios sociales, educación, capacitación, conocimientos, y tecnologías apropiadas y asequibles, en particular para el regadío eficaz, la reutilización del agua residual tratada y la captación y el almacenamiento de agua. Reiteramos la importancia que reviste el empoderamiento de las mujeres de las zonas rurales como agentes fundamentales para mejorar el desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria y la nutrición. Reconocemos también la importancia de las prácticas agrícolas tradicionales sostenibles, como los sistemas tradicionales de suministro de semillas, sobre todo para muchos pueblos indígenas y comunidades locales.

110. Observando la diversidad de condiciones y sistemas agrícolas, decidimos aumentar la producción agrícola sostenible y la productividad a nivel mundial, en particular mejorando el funcionamiento de los mercados y los sistemas de comercialización y fortaleciendo la cooperación internacional, sobre todo a favor de los países en desarrollo, mediante el incremento de la inversión pública y privada en la agricultura sostenible, la ordenación de las tierras y el desarrollo rural. Las principales esferas que requieren inversión y servicios de apoyo son las prácticas agrícolas sostenibles; la infraestructura rural, la capacidad de almacenamiento y las tecnologías conexas; las actividades de investigación y desarrollo en materia de tecnologías agrícolas sostenibles; el fomento de cooperativas y cadenas de valor agrícolas fuertes; y el fortalecimiento de los vínculos entre los medios urbano y rural. Reconocemos también que es necesario reducir considerablemente las pérdidas posteriores a la cosecha y otras pérdidas y desperdicios de alimentos en toda la cadena de suministro de alimentos.

111. Reafirmamos la necesidad de promover, aumentar y apoyar una agricultura más sostenible, comprendidos los cultivos, el ganado, la silvicultura, la pesca y la acuicultura, que mejore la seguridad alimentaria, erradique el hambre y sea económicamente viable y que a la vez conserve las tierras, el agua, los recursos genéticos vegetales y animales, la diversidad biológica y los ecosistemas y aumente la resiliencia al cambio climático y a los desastres naturales. Reconocemos también la necesidad de mantener los procesos ecológicos naturales que sustentan los sistemas de producción de alimentos.

112. Destacamos que es necesario mejorar los sistemas de producción pecuaria sostenible, incluso mediante planes de riego y ordenación de los pastizales mejorados que estén en consonancia con las políticas, las leyes y los reglamentos nacionales, sistemas mejorados de ordenación sostenible de los recursos hídricos y medidas para erradicar las enfermedades de animales y prevenir su propagación, reconociendo que existe una estrecha relación entre los medios de vida de los agricultores, incluidos los pastores, y la salud del ganado.

113. Destacamos también el papel decisivo de los ecosistemas marinos saludables y la pesca y la acuicultura sostenibles en la seguridad alimentaria y la nutrición y en la creación de medios de vida para millones de personas.

114. Resolvemos adoptar medidas para mejorar la investigación agrícola, los servicios de extensión, la capacitación y la educación con el fin de aumentar la productividad agrícola y la sostenibilidad de la agricultura mediante el intercambio voluntario de conocimientos y buenas prácticas. Resolvemos también mejorar el acceso a la información y a los conocimientos técnicos y prácticos especializados, incluso mediante las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que ofrecen a los agricultores, pescadores y silvicultores la posibilidad de elegir entre diversos métodos de lograr una producción agrícola sostenible. Pedimos que se fortalezca la cooperación internacional en materia de investigación agrícola para el desarrollo.

115. Reafirmamos la importante labor y el carácter inclusivo del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en particular su función de facilitar las evaluaciones que realizan los países sobre la producción sostenible de alimentos

y la seguridad alimentaria, y alentamos a los países a que consideren debidamente la posibilidad de aplicar las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional formuladas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Tomamos nota de los debates sobre la inversión agrícola responsable que están teniendo lugar en el marco del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, así como de los principios para una inversión agrícola responsable.

116. Destacamos la necesidad de abordar las causas fundamentales de la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos, incluidas sus causas estructurales, en todos los niveles, y de gestionar los riesgos derivados del alza y la excesiva inestabilidad de los precios de los productos básicos agrícolas y sus consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, así como para los pequeños agricultores y los pobres de las zonas urbanas.

117. Subrayamos que es importante disponer oportunamente de información precisa y transparente para tratar de contrarrestar la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos, y a este respecto tomamos nota del Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas, con sede en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), e instamos a las organizaciones internacionales, las entidades del sector privado y los gobiernos participantes a que aseguren la difusión pública oportuna de productos de información de calidad sobre los mercados de alimentos.

118. Reafirmamos que un sistema de comercio multilateral de carácter universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo promoverá el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo y contribuirá a la seguridad alimentaria mundial. Instamos a que se adopten estrategias nacionales, regionales e internacionales para promover la participación de los agricultores, especialmente los pequeños agricultores, incluidas las agricultoras, en los mercados comunitarios, nacionales, regionales e internacionales.

Agua y saneamiento

119. Reconocemos que el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible pues está estrechamente vinculada a diversos desafíos mundiales fundamentales. Reiteramos, por tanto, que es importante integrar los recursos hídricos en el desarrollo sostenible y subrayamos la importancia decisiva del agua y el saneamiento para las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

120. Reafirmamos los compromisos contraídos en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y en la Declaración del Milenio de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso al agua potable y al saneamiento básico y de elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos, asegurando el uso sostenible de esos recursos. Nos comprometemos a hacer efectivo progresivamente el acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento para todos, por ser necesario para lograr la erradicación de la pobreza y el empoderamiento de la mujer y para proteger la salud de los seres humanos y mejorar significativamente la aplicación en todos los niveles que corresponda

de la ordenación integrada de los recursos hídricos. En este sentido, reiteramos nuestro compromiso de apoyar esos esfuerzos, especialmente en favor de los países en desarrollo, mediante la movilización de recursos de todas las fuentes, el fomento de la capacidad y la transferencia de tecnología.

121. Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho humano al agua potable y el saneamiento, que ha de hacerse efectivo gradualmente en beneficio de nuestra población, respetando plenamente nuestra soberanía nacional. Resaltamos también nuestro compromiso con el Decenio Internacional para la Acción “El agua, fuente de vida”, 2005-2015.

122. Reconocemos que los ecosistemas desempeñan una función esencial en el mantenimiento de la cantidad y la calidad del agua y apoyamos las iniciativas de protección y ordenación sostenible de esos ecosistemas emprendidas dentro de las fronteras nacionales de cada país.

123. Subrayamos la necesidad de adoptar medidas para hacer frente a las inundaciones, las sequías y la escasez de agua, tratando de mantener el equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, inclusión hecha, cuando proceda, de los recursos hídricos no convencionales, y la necesidad de movilizar recursos financieros e inversiones en infraestructura para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, de conformidad con las prioridades nacionales.

124. Destacamos que es necesario adoptar medidas para reducir considerablemente la contaminación de las aguas y aumentar la calidad del agua, mejorar notablemente el tratamiento de las aguas residuales y el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos y reducir las pérdidas de agua. Destacamos la necesidad de asistencia y cooperación internacionales para lograr esos propósitos.

Energía

125. Reconocemos el papel fundamental de la energía en el proceso de desarrollo, dado que el acceso a servicios energéticos modernos y sostenibles contribuye a erradicar la pobreza, salva vidas, mejora la salud y ayuda a satisfacer las necesidades humanas básicas. Destacamos que esos servicios son esenciales para la inclusión social y la igualdad entre los géneros y que la energía es también un insumo clave para la producción. Nos comprometemos a facilitar la prestación de apoyo para que obtengan acceso a esos servicios los 1.400 millones de personas de todo el mundo que actualmente no disponen de ellos. Reconocemos que el acceso a esos servicios es indispensable para el logro del desarrollo sostenible.

126. Insistimos en que es necesario tratar de resolver el problema del acceso a servicios energéticos modernos y sostenibles para todos, en particular para los pobres que no pueden costearlos ni siquiera en los casos en que están disponibles. Insistimos también en que es necesario adoptar nuevas medidas para mejorar esa situación, incluso movilizándolo recursos financieros suficientes, de manera que en los países en desarrollo se puedan proporcionar servicios de

ese tipo que sean fiables, de costo razonable, económicamente viables y social y ambientalmente aceptables.

127. Reafirmamos nuestro apoyo a la aplicación de políticas y estrategias nacionales y subnacionales, basadas en las circunstancias y las aspiraciones de desarrollo de cada país, utilizando una matriz energética apropiada para satisfacer las necesidades de desarrollo, incluso mediante un mayor uso de fuentes de energía renovables y otras tecnologías de bajas emisiones, el uso más eficiente de la energía, la mayor utilización de tecnologías energéticas avanzadas, incluidas tecnologías menos contaminantes de aprovechamiento de los combustibles fósiles, y el uso sostenible de los recursos energéticos tradicionales. Nos comprometemos a promover los servicios energéticos modernos y sostenibles para todos por medio de iniciativas nacionales y subnacionales, como por ejemplo de electrificación y de difusión de soluciones sostenibles para la cocción de los alimentos y la calefacción, incluso realizando actividades de colaboración para compartir las mejores prácticas y adoptar políticas, según convenga. Instamos a los gobiernos a que creen entornos propicios que faciliten la inversión de los sectores público y privado en tecnologías menos contaminantes que sean pertinentes y necesarias.

128. Reconocemos que mejorar la eficiencia energética, aumentar la proporción de energía renovable y usar tecnologías menos contaminantes y de alto rendimiento energético son elementos importantes para el desarrollo sostenible, incluso para hacer frente al cambio climático. Reconocemos también la necesidad de adoptar medidas de eficiencia energética en la planificación urbana, la construcción de edificios y el transporte, en la producción de bienes y servicios y en el diseño de productos. Reconocemos además que es importante promover los incentivos a la eficiencia energética y la diversificación de la matriz energética y eliminar los desincentivos pertinentes, incluso fomentando las actividades de investigación y desarrollo en todos los países, entre ellos los países en desarrollo.

129. Observamos que se ha puesto en marcha la iniciativa del Secretario General sobre la Energía Sostenible para Todos, que se centra en el acceso a la energía, la eficiencia energética y las energías renovables. Todos estamos resueltos a trabajar para que la energía sostenible para todos se convierta en realidad, y ayudar así a erradicar la pobreza y avanzar hacia el desarrollo sostenible y la prosperidad mundial. Reconocemos que las actividades que vienen realizando los países en torno a cuestiones más amplias relacionadas con la energía revisten gran importancia y reciben atención prioritaria en consonancia con los problemas, las capacidades y las circunstancias de cada país, incluida su matriz energética.

Turismo sostenible

130. Ponemos de relieve que el turismo bien concebido y bien gestionado puede hacer una contribución importante a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene estrechos vínculos con otros sectores y puede crear empleo decente y generar oportunidades comerciales. Reconocemos la necesidad de apoyar las actividades de turismo sostenible y la creación de capacidad conexa

que permitan crear conciencia ambiental, conservar y proteger el medio ambiente, respetar la fauna y la flora silvestres, la diversidad biológica, los ecosistemas y la diversidad cultural y aumentar el bienestar y mejorar los medios de vida de las comunidades locales apoyando a las economías locales y el medio humano y natural en su conjunto. Pedimos que se preste más apoyo a las actividades de turismo sostenible y de creación de capacidad en esa esfera en los países en desarrollo a fin de contribuir al logro del desarrollo sostenible.

131. Alentamos el fomento de las inversiones en el turismo sostenible, incluidos el ecoturismo y el turismo cultural, lo cual puede consistir en crear empresas pequeñas y medianas y facilitar el acceso a recursos financieros, entre otras cosas mediante iniciativas de microcréditos para las comunidades pobres, indígenas y locales de zonas con gran potencial ecoturístico. A este respecto, subrayamos la importancia de establecer, en caso necesario, directrices y reglamentos apropiados, de conformidad con las prioridades y leyes nacionales, para promover y apoyar el turismo sostenible.

Transporte sostenible

132. Observamos que el transporte y la movilidad son esenciales para el desarrollo sostenible. El transporte sostenible puede intensificar el crecimiento económico y mejorar el acceso. Con el transporte sostenible se logra una mejor integración de la economía y a la vez se respeta el medio ambiente. Reconocemos la importancia de la circulación eficiente de personas y mercancías y del acceso a sistemas de transporte ambientalmente racionales, seguros y asequibles como medios de mejorar la equidad social, la salud, la resiliencia de las ciudades, los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales y la productividad de las zonas rurales. En este sentido, tenemos en cuenta que la seguridad vial forma parte de nuestros esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible.

133. Apoyamos el desarrollo de sistemas de transporte sostenibles, entre ellos sistemas de transporte multimodal que sean eficientes desde el punto de vista energético, en particular sistemas de transporte público, combustibles y vehículos no contaminantes, así como sistemas de transporte mejorados en las zonas rurales. Reconocemos que es necesario promover un enfoque integrado de la formulación de políticas para los servicios y sistemas de transporte en los planos nacional, regional y local con miras a promover el desarrollo sostenible. Reconocemos también que al establecer sistemas de transporte de tránsito sostenibles se deben tener en cuenta las necesidades especiales de desarrollo de los países en desarrollo sin litoral y de tránsito. Reconocemos la necesidad de prestar apoyo internacional a los países en desarrollo en ese ámbito.

Ciudades y asentamientos humanos sostenibles

134. Reconocemos que las ciudades que hayan sido bien planeadas y desarrolladas, incluso aplicando enfoques integrados de la planificación y la gestión, pueden fomentar sociedades sostenibles desde los puntos de vista económico, social y ambiental. A este respecto, reconocemos la necesidad de aplicar un enfoque holístico del desarrollo urbano y los asentamientos humanos

que prevea viviendas e infraestructuras asequibles y priorice la mejora de los barrios marginales y la renovación urbana. Nos comprometemos a trabajar para mejorar la calidad de los asentamientos humanos, incluidas las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de las zonas tanto urbanas como rurales en el contexto de la erradicación de la pobreza, de manera que todas las personas tengan acceso a servicios básicos y a la vivienda, así como la posibilidad de desplazarse. Reconocemos también la necesidad de conservar, según corresponda, el patrimonio natural y cultural de los asentamientos humanos, revitalizar los distritos históricos y rehabilitar los centros de las ciudades.

135. Nos comprometemos a promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, incluso apoyando a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas, incluidos los pobres, en la adopción de decisiones. Nos comprometemos también a promover políticas de desarrollo sostenible que apoyen la prestación de servicios sociales y de vivienda inclusivos; condiciones de vida seguras y saludables para todos, especialmente los niños, los jóvenes, las mujeres y los ancianos y las personas con discapacidad; transporte y energía asequibles y sostenibles; el fomento, la protección y el restablecimiento de espacios urbanos verdes y seguros; agua potable y saneamiento; una buena calidad del aire; la generación de empleos decentes; y la mejora de la planificación urbana y de los barrios marginales. Apoyamos además la gestión sostenible de los desechos mediante la aplicación del principio de las “3 erres” (reducción, reutilización y reciclado). Subrayamos que en la planificación urbana es importante que se tengan en cuenta la reducción de los riesgos de desastre, la resiliencia y los riesgos derivados del cambio climático. Reconocemos los esfuerzos que despliegan las ciudades para lograr un equilibrio en materia de desarrollo con las regiones rurales.

136. Ponemos de relieve la importancia de aumentar el número de regiones metropolitanas, ciudades y poblados que aplican políticas de planificación y diseño urbanos sostenibles para responder con eficacia al crecimiento previsto de la población urbana en los próximos decenios. Observamos que el proceso de planificación urbana sostenible se enriquece con la participación de múltiples interesados y la utilización plena de información y datos desglosados por sexo, en particular sobre tendencias demográficas, distribución de ingresos y asentamientos improvisados. Reconocemos que a los gobiernos municipales les corresponde desempeñar una importante función al conformar una visión de las ciudades sostenibles, desde el inicio del proceso de planificación de las ciudades hasta la revitalización de ciudades y barrios más antiguos, incluso mediante la adopción de programas de eficiencia energética en la administración de edificios y el desarrollo de sistemas de transporte sostenibles adaptados a las condiciones locales. Reconocemos además que es importante aplicar la planificación con uso mixto del suelo y alentar la movilidad con medios de transporte no motorizados, lo que incluye el fomento de infraestructuras para transeúntes y ciclistas.

137. Reconocemos que las asociaciones entre ciudades y comunidades tienen una función importante en la promoción del desarrollo sostenible. En

este sentido, destacamos la necesidad de fortalecer los mecanismos o las plataformas de cooperación, los acuerdos de asociación y otros instrumentos de aplicación existentes para llevar adelante la ejecución coordinada del Programa de Hábitat de las Naciones Unidas, con la participación activa de todas las entidades competentes de las Naciones Unidas y con el objetivo general de alcanzar el desarrollo urbano sostenible. Reconocemos además que sigue siendo necesario que se hagan contribuciones financieras suficientes y previsibles a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos a fin de asegurar la aplicación oportuna, eficaz y concreta en todo el mundo del Programa de Hábitat.

Salud y población

138. Reconocemos que la salud es una condición previa, un resultado y un indicador de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Sabemos que solo se podrán lograr los objetivos del desarrollo sostenible cuando no haya una alta prevalencia de enfermedades debilitantes transmisibles y no transmisibles y las poblaciones puedan llegar a un estado de bienestar físico, mental y social. Estamos convencidos de que las medidas sobre los determinantes sociales y ambientales de la salud, tanto para los pobres y vulnerables como para toda la población, son importantes para crear sociedades inclusivas, equitativas, económicamente productivas y sanas. Pedimos que se logre plenamente el derecho de todos a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental.

139. Reconocemos también la importancia de una cobertura sanitaria universal para fomentar la salud, la cohesión social y el desarrollo humano y económico sostenibles. Nos comprometemos a reforzar los sistemas de salud para proporcionar una cobertura universal equitativa. Pedimos que participen todos los agentes pertinentes para emprender una acción multisectorial coordinada a fin de atender urgentemente las necesidades de salud de la población mundial.

140. Ponemos de relieve que el VIH y el SIDA, la malaria, la tuberculosis, la gripe, la poliomielitis y otras enfermedades transmisibles siguen siendo motivo de gran preocupación mundial y nos comprometemos a redoblar los esfuerzos para lograr el acceso universal a la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo relativos al VIH y eliminar la transmisión maternoinfantil del VIH, así como renovar y fortalecer la lucha contra la malaria, la tuberculosis y las enfermedades tropicales desatendidas.

141. Reconocemos que la carga y la amenaza que representan las enfermedades no transmisibles a nivel mundial constituyen uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible en el siglo XXI. Nos comprometemos a reforzar los sistemas de salud para proporcionar una cobertura equitativa y universal y promover el acceso asequible a la prevención, el tratamiento, los cuidados y el apoyo relacionados con las enfermedades no transmisibles, en especial el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes. También nos comprometemos a establecer o reforzar políticas nacionales multisectoriales para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles. Reconocemos que reducir, entre otras

cosas, la contaminación de la atmósfera y el agua y la causada por los productos químicos tiene efectos positivos en la salud.

142. Reafirmamos el derecho a aplicar plenamente las disposiciones del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, la decisión del Consejo General de la OMC, de 30 de agosto de 2003, sobre la aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública y, cuando concluyan los procedimientos de aceptación oficial, la enmienda al artículo 31 del Acuerdo, que ofrecen flexibilidad para la protección de la salud pública y, en particular, para promover el acceso a los medicamentos para todos, y alientan a la prestación de asistencia a los países en desarrollo a este respecto.

143. Pedimos una mayor colaboración y cooperación a nivel nacional e internacional para reforzar los sistemas de salud mediante una mayor financiación de la sanidad, la contratación, desarrollo, capacitación y retención del personal sanitario, una mejor distribución y acceso a fármacos, vacunas y tecnologías médicas seguros, asequibles, efectivos y de calidad y una mejor infraestructura de salud. Apoyamos el papel de liderazgo de la Organización Mundial de la Salud como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional.

144. Nos comprometemos a considerar sistemáticamente tendencias y proyecciones demográficas en nuestras estrategias y políticas de desarrollo nacional, rural y urbano. Mediante una planificación orientada al futuro, podemos aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos asociados con el cambio demográfico, entre ellos la migración.

145. Pedimos que se apliquen plena y efectivamente la Plataforma de Acción de Beijing, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y los resultados de sus conferencias de examen, incluidos los compromisos relativos a la salud sexual y reproductiva y la promoción y protección de todos los derechos humanos en este contexto. Ponemos de relieve la necesidad de proporcionar acceso universal a la salud reproductiva, incluida la planificación familiar y la salud sexual, y de integrar la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.

146. Nos comprometemos a reducir la mortalidad materna e infantil y mejorar la salud de las mujeres, los jóvenes y los niños. Reafirmamos nuestro compromiso con la igualdad entre los géneros y la protección de los derechos de la mujer, los hombres y los jóvenes a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluido el acceso a la salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujetos a la coerción, la discriminación y la violencia. Trabajaremos activamente para asegurar que los sistemas de salud proporcionan la información y los servicios de salud necesarios para atender la salud sexual y reproductiva de la mujer, en particular para lograr un acceso universal a métodos modernos de planificación familiar seguros, efectivos, asequibles y aceptables, ya que esto es fundamental para la salud de la mujer y promover la igualdad entre los géneros.

Promoción del empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social

147. Reconocemos que la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la integración y la protección sociales están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, y que deben crearse entornos propicios para promoverlos a todos los niveles.

148. Nos preocupan las condiciones del mercado de trabajo y la gran escasez de oportunidades de trabajo decente disponibles, en especial para las mujeres y hombres jóvenes. Instamos a todos los gobiernos a que aborden el desafío mundial que representa el empleo de los jóvenes mediante la elaboración y aplicación de estrategias y políticas que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo acceso a un trabajo decente y productivo, ya que en los próximos decenios tendrán que crearse trabajos decentes para asegurar el desarrollo sostenible e inclusivo y reducir la pobreza.

149. Reconocemos la importancia de la creación de empleo mediante la inversión y el desarrollo de infraestructuras sociales y económicas sólidas, efectivas y eficientes y capacidades de producción para lograr el desarrollo sostenible y un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo. Exhortamos a los países a que refuercen la inversión en infraestructuras para el desarrollo sostenible y acordamos prestar apoyo a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas para ayudar a asistir y promover las medidas al respecto de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.

150. Reconocemos la importancia de la creación de empleo mediante la adopción de políticas macroeconómicas orientadas al futuro que promuevan el desarrollo sostenible y conduzcan a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, aumenten las oportunidades de empleo productivo y promuevan el desarrollo agrícola e industrial.

151. Ponemos de relieve la necesidad de aumentar las oportunidades de empleo e ingresos para todos, en especial para las mujeres y los hombres que viven en la pobreza, y a este respecto, apoyamos los esfuerzos nacionales por proporcionar nuevas oportunidades de empleo a los pobres de las zonas rurales y urbanas, entre otras cosas mediante el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

152. Reconocemos que los trabajadores deberían tener acceso a la educación, las capacidades, los cuidados de salud, la seguridad social, los derechos fundamentales en el trabajo, las protecciones sociales y jurídicas, incluida la seguridad y la salud en el trabajo, y oportunidades de trabajo decente. Los gobiernos, los sindicatos, los trabajadores y los empleadores tienen un papel que desempeñar en la promoción de un trabajo decente para todos, y todos deberían ayudar a los jóvenes a tener acceso a las capacidades necesarias y oportunidades de empleo, inclusive en sectores nuevos y emergentes. Las mujeres y los hombres deberían tener el mismo acceso a oportunidades para adquirir competencias laborales y disfrutar de protecciones laborales. Reconocemos la importancia de una transición justa que incluya programas

para ayudar a los trabajadores a adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo.

153. También reconocemos que el trabajo no estructurado sin remunerar, realizado principalmente por las mujeres, contribuye sustancialmente al bienestar humano y al desarrollo sostenible. En este sentido, nos comprometemos a trabajar para lograr condiciones de trabajo seguras y decentes y acceso a la protección social y la educación.

154. Reconocemos que pueden generarse oportunidades de trabajo decente para todos y la creación de empleo, entre otras cosas, mediante inversiones del sector público y el privado en innovaciones científicas y tecnológicas, obras públicas para restaurar, regenerar y conservar los recursos naturales y ecosistemas, y servicios sociales y comunitarios. Nos alientan las iniciativas gubernamentales para crear empleo para los pobres en la restauración y gestión de los recursos naturales y los ecosistemas, y alentamos al sector privado a que contribuya a lograr un trabajo decente para todos y a crear empleo para hombres y mujeres, en particular para los jóvenes, entre otras cosas mediante asociaciones con la pequeña y mediana empresa y las cooperativas. En este sentido, reconocemos la importancia de las medidas para promover el intercambio de información y conocimientos sobre el trabajo decente para todos y la creación de empleo, incluidas las iniciativas sobre trabajos ecológicos y los conocimientos conexos, y facilitar la integración de los datos pertinentes en las políticas nacionales económicas y de empleo.

155. Alentamos a que se compartan experiencias y mejores prácticas sobre la manera de resolver el alto nivel de desempleo y subempleo, en particular entre los jóvenes.

156. Destacamos la necesidad de dar protección social a todos los miembros de la sociedad, fomentar el crecimiento, la resiliencia, la justicia social y la cohesión, inclusive para los que no están empleados en la economía oficial. En este sentido, alentamos firmemente a que se emprendan iniciativas nacionales y locales dirigidas a proporcionar un nivel mínimo de protección social para todos los ciudadanos. Apoyamos el diálogo mundial sobre las mejores prácticas para los programas de protección social que tengan en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y en este sentido, tomamos conocimiento de la recomendación 202 de la OIT relativa a los pisos nacionales de protección social.

157. Exhortamos a los Estados a que promuevan y protejan de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, en especial los de las mujeres y los niños, y se ocupen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a nivel internacional, regional o bilateral y un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, evitando aplicar enfoques que puedan aumentar su vulnerabilidad.

Océanos y mares

158. Reconocemos que los océanos, los mares y las zonas costeras constituyen un componente integrado y esencial del ecosistema terrestre y son fundamentales para mantenerlo, y que el derecho internacional, reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, proporciona el marco jurídico para la conservación y uso sostenible de los océanos y sus recursos. Destacamos la importancia de la conservación y uso sostenible de los océanos y mares y sus recursos para el desarrollo sostenible, en particular mediante su contribución a la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico sostenido, la seguridad alimentaria, la creación de medios de vida sostenibles y trabajo decente, y al mismo tiempo, la protección de la biodiversidad y el medio marino y las medidas para hacer frente a los efectos del cambio climático. En consecuencia, nos comprometemos a proteger y restaurar la salud, productividad y resiliencia de los océanos y ecosistemas marinos y mantener su biodiversidad, promover su conservación y uso sostenible para las generaciones presentes y futuras y aplicar efectivamente un enfoque ecosistémico y el enfoque de precaución en la gestión, de conformidad con el derecho internacional, de las actividades que tengan efectos en el medio marino para lograr las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

159. Reconocemos la importancia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para hacer avanzar el desarrollo sostenible y su adopción casi universal por los Estados, y en este sentido, instamos a todas las partes a que apliquen plenamente las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención.

160. Reconocemos la importancia de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para poder beneficiarse de la conservación y uso sostenible de los océanos y los mares y sus recursos, y al respecto, ponemos de relieve la necesidad de cooperar en las investigaciones científicas marinas a fin de aplicar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, así como para la transferencia de tecnología, teniendo en cuenta los criterios y directrices de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental sobre la transferencia de tecnología marina.

161. Apoyamos el proceso ordinario de presentación de informes y evaluación del estado del medio marino a escala mundial, incluidos los aspectos socioeconómicos, establecido en el marco de la Asamblea General, y esperamos con interés que complete su primera evaluación integrada del estado del medio marino a nivel mundial para 2014 y su posterior examen por la Asamblea. Alentamos a que los Estados examinen las conclusiones de la evaluación a los niveles apropiados.

162. Reconocemos la importancia de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional. Observamos la labor que está realizando en el marco de la Asamblea General un grupo de trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional. Basándose en

la labor del grupo de trabajo especial, y antes de que finalice el sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, nos comprometemos a abordar urgentemente el tema de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en las zonas fuera de la jurisdicción nacional, en particular, a tomar una decisión sobre el desarrollo de un instrumento internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

163. Observamos con preocupación que la salud de la biodiversidad de los océanos y los mares está afectada negativamente por la contaminación marina, incluidos los detritos marinos, en especial los plásticos, los contaminantes orgánicos persistentes, los metales pesados y los compuestos nitrogenados, procedentes de varias fuentes marinas y terrestres, entre ellas las actividades navieras y las escorrentías. Nos comprometemos a tomar medidas para reducir la incidencia y los efectos de esa contaminación en los ecosistemas marinos, entre otras cosas mediante la aplicación efectiva de los convenios pertinentes adoptados en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) y el seguimiento de las iniciativas pertinentes, como el Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, así como a adoptar estrategias coordinadas a tal fin. Nos comprometemos además a tomar medidas, para 2025, basadas en los datos científicos reunidos, para lograr una reducción significativa de los detritos marinos a fin de prevenir los daños para el medio costero y marino.

164. Observamos que las especies exóticas invasivas representan una amenaza significativa para los ecosistemas y recursos marinos y nos comprometemos a aplicar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasivas y gestionar sus efectos adversos para el medio ambiente, entre otras cosas, según proceda, mediante las medidas adoptadas en el marco de la OMI.

165. Observamos que el aumento del nivel del mar y la erosión costera suponen una seria amenaza para muchas regiones costeras e islas, en particular en los países en desarrollo, y en este sentido, exhortamos a la comunidad internacional a que aumente sus esfuerzos por hacer frente a esos problemas.

166. Pedimos que se apoyen las iniciativas que aborden la acidificación de los océanos y los efectos del cambio climático en los ecosistemas y recursos marinos y costeros. En este sentido, reiteramos la necesidad de trabajar colectivamente para prevenir una mayor acidificación de los océanos, así como para aumentar la resiliencia de los ecosistemas marinos y las comunidades cuyos medios de vida dependen de ellos, y apoyar las investigaciones científicas marinas, la vigilancia y observación de la acidificación de los océanos y los ecosistemas particularmente vulnerables, en particular mediante una mayor cooperación internacional al respecto.

167. Destacamos nuestra preocupación por los posibles efectos ambientales de la fertilización de los océanos. En este sentido, recordamos las decisiones sobre la fertilización de los océanos adoptadas por los órganos intergubernamentales pertinentes y decidimos seguir abordando con la mayor cautela la fertilización de los océanos, de conformidad con el principio de precaución.

168. Nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para cumplir el objetivo acordado en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de mantener o restaurar para 2015 las poblaciones de peces agotadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con carácter urgente. En este sentido, nos comprometemos además a tomar urgentemente las medidas necesarias para mantener o restaurar todas las poblaciones al menos a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, con el fin de alcanzar esos objetivos lo antes posible, determinados por sus características biológicas. Para lograrlo, nos comprometemos a elaborar y aplicar urgentemente planes de ordenación basados en datos científicos, incluso mediante la reducción o suspensión de las capturas y medidas acordes con el estado de las poblaciones de peces. Nos comprometemos además a reforzar las medidas para gestionar las capturas incidentales, los descartes y otros efectos adversos en los ecosistemas producidos por la pesca, incluso eliminando las prácticas pesqueras destructivas. También nos comprometemos a reforzar las medidas para proteger los ecosistemas marinos vulnerables de efectos adversos significativos, en particular mediante el uso efectivo de evaluaciones de los efectos. Esas medidas, incluidas las tomadas por conducto de organizaciones competentes, deberían realizarse de conformidad con el derecho internacional, los instrumentos internacionales aplicables, las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y las directrices de la FAO.

169. Instamos a los Estados partes en el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios a que lo apliquen plenamente y, de conformidad con la Parte VII del Acuerdo, reconozcan plenamente las necesidades especiales de los Estados en desarrollo. Además, exhortamos a todos los Estados a que apliquen el Código de Conducta para la Pesca Responsable y los planes internacionales de acción y directrices técnicas de la FAO.

170. Reconocemos que la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada priva a muchos países de un recurso natural crucial y sigue representando una amenaza persistente para su desarrollo sostenible. Volvemos a comprometernos a eliminar la pesca ilegal, como se indica en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, y a prevenir y combatir esas prácticas, en particular mediante las siguientes medidas: elaborar y aplicar planes de acción nacionales y regionales de conformidad con el Plan de Acción Internacional de la FAO para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada; aplicar, de conformidad con el derecho internacional, medidas efectivas y coordinadas por los Estados ribereños, los Estados del pabellón, los Estados rectores del puerto, las naciones de fletamento y los Estados de nacionalidad de los propietarios reales y otros que realicen actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada o las apoyen, identificando los buques que realicen esa pesca y privando a los culpables de los beneficios derivados de esa pesca, así como mediante la cooperación con los países en desarrollo para determinar sistemáticamente las necesidades y desarrollar la capacidad, incluido

el apoyo para los sistemas de seguimiento, control, vigilancia, cumplimiento y aplicación de la ley.

171. Exhortamos a los Estados que hayan firmado el Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada a que aceleren los procedimientos de su ratificación para que pueda entrar prontamente en vigor.

172. Reconocemos la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en la ordenación pesquera por parte de las organizaciones regionales de ordenación pesquera. Reconocemos las medidas ya adoptadas por las organizaciones regionales de ordenación pesquera que han realizado exámenes independientes del desempeño, y exhortamos a todas las organizaciones regionales de ordenación pesquera a que hagan periódicamente esas evaluaciones y publiquen los resultados. Alentamos a que se apliquen las recomendaciones de esos exámenes y recomendamos que se aumente su amplitud con el tiempo, según sea necesario.

173. Reafirmamos el compromiso que asumimos en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de eliminar los subsidios que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y la capacidad de pesca excesiva, teniendo en cuenta la importancia de este sector para los países en desarrollo, y reiteramos nuestro compromiso de concluir disciplinas multilaterales sobre los subsidios a la pesca que den efecto al Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC y los mandatos de la Declaración Ministerial de Hong Kong para hacer más estrictas las normas sobre los subsidios en el sector pesquero, incluso prohibiendo determinadas modalidades de subsidios de pesca que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobrepesca, reconociendo que un trato especial y diferenciado apropiado y efectivo para los países en desarrollo y menos adelantados debería ser parte integral de la negociación sobre los subsidios a la pesca en la OMC, teniendo en cuenta la importancia del sector para las prioridades de desarrollo, la reducción de la pobreza, y las cuestiones relativas a los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. Alentamos a los Estados a que aumenten la transparencia y la presentación de informes sobre los programas existentes de subsidios a la pesca por conducto de la OMC. Teniendo en cuenta el estado de los recursos pesqueros, y sin perjuicio del Programa de Doha de la OMC y los mandatos ministeriales de Hong Kong sobre los subsidios a la pesca o de la necesidad de concluir esas negociaciones, alentamos a los Estados a que eliminen los subsidios que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobrepesca y se abstengan de introducir nuevos subsidios de esa índole o de prorrogar o reforzar los existentes.

174. Instamos a que para 2014 se determinen e integren estrategias que presten mayor asistencia a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para que aumenten su capacidad nacional para conservar, gestionar de manera sostenible y lograr los beneficios de la pesca sostenible, en particular mediante un mayor acceso a los mercados de los productos pesqueros de los países en desarrollo.

175. Nos comprometemos a observar la necesidad de asegurar el acceso a las pesquerías, y la importancia del acceso a los mercados, por parte de los

pescadores que se dedican a la pesca de subsistencia, la pesca a pequeña escala y la pesca artesanal, así como las mujeres pescadoras, los pueblos indígenas y sus comunidades, en particular en los países en desarrollo, en especial, los pequeños Estados insulares en desarrollo.

176. Reconocemos también las importantes contribuciones económicas, sociales y ambientales de los arrecifes de coral, en particular para las islas y otros Estados ribereños, así como la importante vulnerabilidad de los arrecifes de coral y los manglares a efectos como los producidos por el cambio climático, la acidificación de los océanos, la pesca excesiva, las prácticas pesqueras destructivas y la contaminación. Apoyamos la cooperación internacional para conservar los ecosistemas de los arrecifes de coral y los manglares y lograr sus ventajas sociales, económicas y ambientales, así como facilitar la colaboración técnica y el intercambio voluntario de información.

177. Reafirmamos la importancia de las medidas de conservación basadas en zonas geográficas, entre otras las zonas marinas protegidas, de conformidad con el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible, como instrumento para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes. Tomamos nota de la decisión X/2, adoptada en la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en la que se acordó que para 2020, el 10% de las zonas marítimas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, se conservasen por medio de sistemas de zonas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en zonas geográficas.

Pequeños Estados insulares en desarrollo

178. Reafirmamos que los pequeños Estados insulares en desarrollo siguen constituyendo un caso especial para el desarrollo sostenible debido a sus vulnerabilidades únicas y particulares, entre ellas su pequeño tamaño, el alejamiento, la limitada base de recursos y exportaciones y la susceptibilidad a los problemas ambientales mundiales y las conmociones económicas externas, incluyendo una amplia gama de efectos del cambio climático y desastres naturales potencialmente más frecuentes e intensos. Observamos con preocupación que los resultados del examen quinquenal de la Estrategia de Mauricio llegaron a la conclusión de que los pequeños Estados insulares en desarrollo han avanzado menos que la mayoría de los demás grupos de países, o incluso han sufrido retrocesos en términos económicos, especialmente en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la sostenibilidad de la deuda. El aumento del nivel del mar y otros efectos adversos del cambio climático siguen representando un riesgo significativo para los pequeños Estados insulares en desarrollo y sus esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible, y para muchos representan la amenaza más grave para su supervivencia y viabilidad, y para algunos incluso la pérdida de territorio. También seguimos preocupados por que, aunque los pequeños Estados insulares en desarrollo han logrado progresos en las esferas

del género, la salud, la educación y el medio ambiente, sus progresos generales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio han sido desiguales.

179. Pedimos que continúen y aumenten las medidas para prestar asistencia a los pequeños Estados insulares en desarrollo en la aplicación del Programa de Acción de Barbados y la Estrategia de Mauricio. También pedimos que aumente el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los pequeños Estados insulares en desarrollo para que puedan hacer frente a los muchos desafíos actuales y emergentes a que se enfrentan para lograr el desarrollo sostenible.

180. Sobre la base del Programa de Acción de Barbados y la Estrategia de Mauricio, pedimos que en 2014 se celebre la tercera conferencia internacional sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo, reconociendo la importancia de medidas coordinadas, equilibradas e integradas para abordar los desafíos para el desarrollo sostenible a que se enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo, e invitamos a la Asamblea General a que, en su sexagésimo séptimo período de sesiones, determine las modalidades de la conferencia.

Países menos adelantados

181. Acordamos aplicar efectivamente el Programa de Acción de Estambul e integrar plenamente sus esferas prioritarias en el presente marco de acción, cuya aplicación más amplia contribuirá al objetivo general del Programa de Acción de Estambul de lograr que la mitad de los países menos adelantados cumplan los criterios para quedar excluidos de la lista de países menos adelantados para 2020.

Países en desarrollo sin litoral

182. Invitamos a los Estados Miembros, los asociados para el desarrollo, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales pertinentes, a que sigan acelerando la puesta en práctica de las medidas específicas previstas en las cinco esferas de prioridad convenidas en el Programa de Acción de Almaty y las enunciadas en la Declaración sobre el examen de mitad de período del Programa de Acción de Almaty de forma más coordinada, en particular para construir, mantener y mejorar sus instalaciones de transporte y almacenamiento y otros servicios relacionados con el tránsito, incluso para encontrar rutas alternativas, concluir las conexiones que faltan y mejorar la infraestructura de comunicaciones y energía a fin de apoyar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo sin litoral.

África

183. Si bien reconocemos que se han hecho algunos progresos para cumplir los compromisos internacionales relacionados con las necesidades de desarrollo de África, ponemos de relieve que siguen existiendo problemas importantes para lograr el desarrollo sostenible del continente.

184. Exhortamos a la comunidad internacional a que aumente su apoyo y cumpla los compromisos para promover medidas en esferas fundamentales para el desarrollo sostenible de África y acogemos con beneplácito los esfuerzos de los asociados para el desarrollo a fin de reforzar la cooperación con la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. También acogemos con beneplácito los progresos realizados por los países africanos para aumentar la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza y una gestión económica racional, y los alentamos a que continúen sus esfuerzos en tal sentido. Invitamos a todos los asociados para el desarrollo de África, en particular los países desarrollados, a que presten asistencia a los países de África para fortalecer sus capacidades humanas e instituciones democráticas, de conformidad con sus prioridades y objetivos, con miras a impulsar el desarrollo de África a todos los niveles, en particular facilitando la transferencia de tecnología que necesiten los países africanos, de manera mutuamente conveniente. Reconocemos los esfuerzos continuados de los países de África para crear entornos propicios para el crecimiento inclusivo en apoyo al desarrollo sostenible y que la comunidad internacional debe hacer esfuerzos constantes para aumentar la corriente de recursos nuevos y adicionales destinados a la financiación para el desarrollo procedentes de todas las fuentes, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en apoyo a esos esfuerzos para el desarrollo de los países de África, y acogemos con beneplácito las diversas iniciativas importantes establecidas entre los países africanos y sus asociados para el desarrollo al respecto.

Iniciativas regionales

185. Alentamos a que se emprendan medidas regionales coordinadas para promover el desarrollo sostenible. A este respecto, reconocemos que se han tomado medidas importantes para promover el desarrollo sostenible, en particular en la región árabe, América Latina y el Caribe y la región de Asia y el Pacífico, por conducto de foros pertinentes, entre ellos las comisiones regionales de las Naciones Unidas. Si bien observa que siguen existiendo problemas en varias esferas, la comunidad internacional acoge con beneplácito esas actividades y los resultados logrados, y pide que se emprendan medidas a todos los niveles para su ulterior desarrollo y aplicación.

Reducción del riesgo de desastres

186. Reafirmamos nuestro compromiso con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, y hacemos un llamamiento para que los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones subregionales, regionales e internacionales y la sociedad civil aceleren la aplicación del Marco y la consecución de sus objetivos. Pedimos que se aborde la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y según proceda, se integren en las políticas, planes, programas y presupuestos a todos los niveles y se

consideren dentro de los futuros marcos pertinentes. Invitamos a los gobiernos a todos los niveles, así como a las organizaciones subregionales, regionales e internacionales pertinentes, a que comprometan recursos adecuados, oportunos y predecibles para la reducción del riesgo de desastres a fin de aumentar la resiliencia de las ciudades y las comunidades ante los desastres, según sus propias circunstancias y capacidades.

187. Reconocemos la importancia de los sistemas de alerta temprana como parte de una reducción efectiva del riesgo de desastres a todos los niveles para reducir los daños económicos y sociales, incluida la pérdida de vidas humanas, y en este sentido, alentamos a los Estados a que integren esos sistemas en sus estrategias y planes nacionales de reducción del riesgo de desastres. Alentamos a los donantes y la comunidad internacional a que aumenten la cooperación internacional en apoyo a la reducción del riesgo de desastres en los países en desarrollo, según proceda, mediante asistencia técnica, transferencia de tecnología según lo acordado mutuamente, desarrollo de la capacidad y programas de capacitación. Reconocemos además la importancia de hacer evaluaciones amplias de los peligros y los riesgos y del intercambio de conocimientos e información, en particular información geoespacial fidedigna. Nos comprometemos a realizar y reforzar evaluaciones e instrumentos de reducción del riesgo de desastres de manera oportuna.

188. Destacamos la importancia de mayores vínculos entre la reducción del riesgo de desastres y la recuperación y la planificación del desarrollo a largo plazo, y pedimos que se emprendan estrategias más coordinadas y amplias que integren consideraciones relativas a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en las inversiones públicas y privadas, la adopción de decisiones y la planificación de las medidas humanitarias y de desarrollo a fin de reducir los riesgos, aumentar la resiliencia y proporcionar una transacción más fluida entre las actividades de socorro, recuperación y desarrollo. En este sentido, reconocemos la necesidad de integrar una perspectiva de género en la elaboración y ejecución de todas las fases de gestión del riesgo de desastres.

189. Pedimos que todas las partes interesadas pertinentes, entre ellas los gobiernos, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, el sector privado y la sociedad civil, adopten medidas apropiadas y efectivas, teniendo en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible, en particular mediante el fortalecimiento de la coordinación y cooperación para reducir la exposición al riesgo y proteger a las personas, las infraestructuras y otros bienes nacionales de los efectos de los desastres, en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo y todo marco de reducción del riesgo de desastres posterior a 2015.

Cambio climático

190. Reafirmamos que el cambio climático es uno de los mayores problemas de nuestro tiempo, y expresamos profunda alarma por que las emisiones de gases de efecto invernadero siguen aumentando en todo el mundo. Nos preocupa profundamente que todos los países, en particular los países en desarrollo, sean vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y ya

estén experimentando mayores efectos, entre ellos sequías persistentes y fenómenos meteorológicos extremos, aumento del nivel del mar, erosión costera y acidificación de los océanos, que amenazan todavía más la seguridad alimentaria y las medidas para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. En este sentido, ponemos de relieve que la adaptación al cambio climático representa una prioridad mundial inmediata y urgente.

191. Subrayamos que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, con miras a acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Recordamos que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático dispone que las partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. Observamos con grave preocupación el importante desfase que existe entre el efecto agregado de las promesas de mitigación de las partes para el año 2020 en lo que respecta a las emisiones anuales mundiales de gases de efecto invernadero y la trayectoria que deben seguir las emisiones agregadas para que haya una buena probabilidad de mantener el aumento de la temperatura mundial media por debajo de 2°C o 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. Reconocemos la importancia de movilizar financiación de una variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes de financiación innovadoras, para apoyar medidas de mitigación nacionales apropiadas, medidas de adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y aumento de la capacidad en los países en desarrollo. En este sentido, acogemos con beneplácito el lanzamiento del Fondo Verde para el Clima y pedimos que se ponga en funcionamiento lo antes posible para poder establecer rápidamente un proceso de reposición adecuado.

192. Instamos a las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y las partes en el Protocolo de Kyoto a que cumplan plenamente sus compromisos y las decisiones adoptadas en el marco de esos acuerdos. En este sentido, aprovecharemos los progresos logrados, en particular en el 17° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el séptimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, celebradas en Durban (Sudáfrica), del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011.

Bosques

193. Resaltamos los beneficios sociales, económicos y ambientales que tienen los bosques para las personas y las contribuciones de la ordenación forestal sostenible a los temas y objetivos de la Conferencia. Apoyamos las políticas intersectoriales e interinstitucionales que promuevan la ordenación sostenible de los bosques. Reafirmamos que la amplia gama de productos y servicios que proporcionan los bosques crean oportunidades para abordar muchos de los problemas más acuciantes del desarrollo sostenible. Pedimos que se realicen

mayores esfuerzos para lograr la ordenación sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración y la forestación, y apoyamos las medidas para enlentecer, detener y revertir la deforestación y la degradación forestal, entre ellas la promoción del comercio de productos forestales obtenidos lícitamente. Observamos la importancia de iniciativas en curso como la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo, y el papel de la conservación, la ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo. Pedimos que se aumenten los esfuerzos para reforzar los marcos de gobernanza de los bosques y los medios de aplicación, de conformidad con el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques a fin de lograr la ordenación sostenible de los bosques. A tal fin, nos comprometemos a mejorar los medios de vida de los pueblos y las comunidades creando las condiciones necesarias para que gestionen los bosques de manera sostenible, lo que incluirá el refuerzo de la cooperación en los ámbitos de las finanzas, el comercio, la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, el desarrollo de la capacidad y la gobernanza, así como la promoción de la tenencia segura de la tierra, en particular la participación en la adopción de decisiones y el reparto de beneficios, de conformidad con la legislación y las prioridades nacionales.

194. Pedimos que se aplique urgentemente el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques y la Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del noveno período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques con ocasión del lanzamiento del Año Internacional de los Bosques.

195. Reconocemos que el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, con su composición universal y mandato amplio, desempeña un papel vital en el planteamiento de las cuestiones relativas a los bosques de manera holística e integrada y en la promoción de la coordinación de políticas y la cooperación a nivel internacional para lograr la ordenación forestal sostenible. Invitamos a la Asociación de Colaboración en materia de Bosques a que mantenga su apoyo al Foro y alentamos a los interesados a que sigan participando activamente en los trabajos del Foro.

196. Destacamos la importancia de integrar los objetivos y prácticas de ordenación sostenible de los bosques en las políticas y la adopción de decisiones económicas, y a tal fin, nos comprometemos a trabajar junto a los órganos rectores de las organizaciones miembro de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques para integrar, según proceda, la ordenación sostenible de todos los tipos de bosques en sus estrategias y programas.

Biodiversidad

197. Reafirmamos el valor intrínseco de la diversidad biológica, así como los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y el papel primordial que desempeña en el mantenimiento de ecosistemas que prestan servicios esenciales, que son bases fundamentales para el desarrollo sostenible y el

bienestar humano. Reconocemos la gravedad de la pérdida mundial de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas y ponemos de relieve que socavan el desarrollo mundial, afectan a la seguridad alimentaria y la nutrición, el abastecimiento de agua y el acceso al agua, la salud de los pobres del medio rural y de los pueblos de todo el mundo, incluidas las generaciones presentes y futuras. Esto resalta la importancia de conservar la biodiversidad, reforzar la conectividad del hábitat y consolidar la resiliencia de los ecosistemas. Reconocemos que los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales aportan una contribución importante a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y su aplicación más amplia puede apoyar el bienestar social y los medios de vida sostenibles. Reconocemos también que los pueblos indígenas y las comunidades locales a menudo son los que más directamente dependen de la biodiversidad y los ecosistemas, y por tanto, frecuentemente son los más inmediatamente afectados por su pérdida y degradación.

198. Reiteramos nuestro compromiso con el logro de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica y pedimos que se emprendan medidas urgentes para reducir, detener y revertir efectivamente la tarea de pérdida de biodiversidad. En este contexto, afirmamos la importancia de aplicar el Plan estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y conseguir las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Convenio en su décima reunión.

199. Observamos la aprobación del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización del Convenio sobre la Diversidad Biológica, e invitamos a las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a que ratifiquen el Protocolo o se adhieran a él a fin de que pueda entrar en vigor lo antes posible. Reconocemos el papel del acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios que se deriven de su utilización para contribuir a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental.

200. Acogemos con beneplácito la Estrategia de movilización de recursos en apoyo al logro de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre ellos el compromiso de aumentar sustancialmente los recursos de todas las fuentes en apoyo a la biodiversidad, de conformidad con las decisiones adoptadas en la décima reunión de la Conferencia de las Partes.

201. Apoyamos que se incorpore la consideración de los efectos y beneficios socioeconómicos de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes, así como los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, en los programas y políticas pertinentes a todos los niveles, de conformidad con la legislación, circunstancias y prioridades nacionales. Alentamos la inversión, mediante incentivos y políticas apropiados, que apoye la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y la restauración de los ecosistemas degradados, en consonancia y armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otras obligaciones internacionales pertinentes.

202. Acordamos promover la cooperación y las asociaciones internacionales, según proceda, y el intercambio de información, y en este contexto, acogemos con beneplácito el Decenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica 2011-2020 a fin de alentar a una participación activa de todas las partes interesadas en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de su utilización, con la visión de vivir en armonía con la naturaleza.

203. Reconocemos el importante papel que desempeña la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, acuerdo internacional en la intersección entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo, que promueve la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, debería contribuir a beneficios tangibles para los habitantes locales, y asegura que ninguna especie comercializada a nivel internacional esté amenazada de extinción. Reconocemos los efectos económicos, sociales y ambientales del tráfico ilícito de fauna y flora silvestres y la necesidad de tomar medidas más firmes respecto de la oferta y la demanda. En este sentido, ponemos de relieve la importancia de una cooperación internacional efectiva entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las organizaciones internacionales pertinentes. Destacamos también la importancia de basar la inclusión de especies en las listas en criterios convenidos.

204. Observamos el establecimiento de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas e invitamos a que comience prontamente su labor a fin de proporcionar la mejor información disponible para la elaboración de políticas sobre biodiversidad para ayudar a los encargados de la adopción de decisiones.

Desertificación, degradación de la tierra y sequía

205. Reconocemos la importancia económica y social de una buena gestión de la tierra, incluido el suelo, y en particular su contribución al crecimiento económico, la biodiversidad, la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, el empoderamiento de la mujer, las medidas para hacer frente al cambio climático y aumentar la disponibilidad de agua. Destacamos que la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía son problemas con una dimensión mundial que siguen suponiendo un serio desafío para el desarrollo sostenible de todos los países, en particular los países en desarrollo. También destacamos los problemas particulares que esto representa para África, los países menos adelantados y los países en desarrollo sin litoral. En este sentido, expresamos nuestra profunda preocupación por las consecuencias devastadoras de la sequía y la hambruna cíclicas en África, en particular en el Cuerno de África y la región del Sahel, y pedimos que se tomen medidas urgentes a corto, mediano y largo plazo a todos los niveles.

206. Reconocemos la necesidad de que se tomen medidas urgentes para revertir la degradación del suelo. Por ello, procuraremos lograr un mundo con una degradación neutral del suelo en el contexto del desarrollo sostenible. Esto

debería catalizar recursos financieros de una gama de fuentes públicas y privadas.

207. Reafirmamos nuestra determinación, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, de tomar medidas coordinadas a nivel nacional, regional e internacional para vigilar, globalmente, la degradación de la tierra y restaurar las tierras degradadas en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas. Estamos resueltos a apoyar y fortalecer la aplicación de la Convención y su marco y plan estratégico decenal (2008-2018), entre otras cosas mediante la movilización de recursos financieros adecuados, predecibles y oportunos. Observamos la importancia de mitigar los efectos de la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía, en particular mediante la preservación y desarrollo de los oasis, la restauración de tierras degradadas, la mejora de la calidad del suelo y de la ordenación de los recursos hídricos, a fin de contribuir al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. En este sentido, alentamos y reconocemos la importancia de las asociaciones e iniciativas para salvaguardar los recursos terrestres. También alentamos al desarrollo de la capacidad, los programas de extensión de la formación y los estudios e iniciativas científicos encaminados a aumentar la comprensión y concienciar sobre los beneficios económicos, sociales y ambientales de las políticas y prácticas de ordenación sostenible de la tierra.

208. Destacamos la importancia de desarrollar y aplicar más métodos e indicadores racionales, socialmente inclusivos y basados en datos científicos para vigilar y evaluar el grado de desertificación, degradación de la tierra y sequía, así como la importancia de las medidas que se están emprendiendo para promover las investigaciones científicas y fortalecer la base científica de las actividades para hacer frente a la desertificación y la sequía de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. En este sentido, tomamos nota de la decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en la Convención, en su décima reunión, de establecer un grupo de trabajo especial, teniendo en cuenta el equilibrio regional, para debatir cuestiones concretas relativas a la prestación de asesoramiento científico a las partes.

209. Reiteramos la necesidad de cooperar mediante el intercambio de información sobre el clima y meteorológica y los pronósticos y los sistemas de alerta temprana relacionados con la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía, así como sobre las tormentas de polvo y arena, a nivel mundial, regional y subregional. En este sentido, invitamos a los Estados y organizaciones pertinentes a que cooperen en el intercambio de la información, los pronósticos y los sistemas de alerta temprana conexos.

Montañas

210. Reconocemos que los beneficios derivados de las regiones montañosas son esenciales para el desarrollo sostenible. Los ecosistemas montañosos desempeñan un papel crucial al proporcionar recursos hídricos a una gran parte de la población mundial; los ecosistemas montañosos frágiles son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, la deforestación y la degradación de los bosques, el cambio del uso de la tierra, la

degradación del suelo y los desastres naturales, y los glaciares montañosos de todo el mundo están retrocediendo y disminuyendo de grosor, con efectos crecientes en el medio ambiente y el bienestar humano.

211. Reconocemos también que las montañas a menudo albergan a comunidades, incluidos pueblos indígenas y comunidades locales, que han desarrollado usos sostenibles de los recursos de las montañas. Sin embargo, a menudo esas comunidades están marginadas, y en consecuencia, destacamos que se necesitarán esfuerzos continuados para hacer frente a la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, la exclusión social y la degradación ambiental de esas zonas. Invitamos a los Estados a que aumenten las medidas de cooperación con una participación efectiva e intercambio de experiencias de todos los interesados pertinentes, mediante el fortalecimiento de los arreglos, acuerdos y centros de excelencia existentes para el desarrollo sostenible de las montañas, así como la exploración de nuevos arreglos y acuerdos, según proceda.

212. Pedimos que se hagan mayores esfuerzos para conservar los ecosistemas montañosos, incluida su biodiversidad. Alentamos a los Estados a que adopten una visión a largo plazo y enfoques holísticos, en particular mediante la incorporación de políticas específicas para las montañas en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, que podrían incluir, entre otras cosas, planes y programas de reducción de la pobreza en las zonas montañosas, en especial en los países en desarrollo. En este sentido, pedimos apoyo internacional para el desarrollo sostenible de las montañas en los países en desarrollo.

Productos químicos y desechos

213. Reconocemos que una gestión racional de los productos químicos es fundamental para la protección de la salud humana y el medio ambiente. Reconocemos también la creciente producción y usos mundiales de productos químicos y su prevalencia en los llamamientos ambientales en pro de una mayor cooperación internacional. Reafirmamos nuestro objetivo de conseguir para 2020 una gestión racional de los productos químicos durante todo su período de actividad y de los desechos peligrosos de manera que se minimicen los efectos adversos significativos en la salud humana y el medio ambiente como se indica en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Reafirmamos también nuestro compromiso con un enfoque para la gestión racional de los productos químicos y los desechos a todos los niveles que responda de manera efectiva, eficiente, coherente y coordinada a las cuestiones y problemas nuevos y emergentes y alentamos a que se hagan mayores progresos en los países y regiones a fin de resolver las deficiencias en la aplicación de los compromisos.

214. Pedimos una aplicación y fortalecimiento efectivos del Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional como parte de un sistema robusto, coherente, efectivo y eficiente para la gestión racional de los productos químicos durante todo su período de actividad, que incluya una respuesta a los problemas emergentes.

215. Nos preocupa profundamente que muchos países, en particular los menos adelantados, carezcan de capacidad para una gestión racional de los productos químicos y los desechos durante todo su período de actividad. Se

necesitan medidas adicionales para reforzar la labor dirigida a aumentar las capacidades, inclusive mediante asociaciones, asistencia técnica y mejores estructuras de gobernanza. Alentamos a los países y las organizaciones que han hecho progresos para lograr el objetivo de una gestión racional de los productos químicos para 2020 a que presten asistencia a otros países mediante el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas.

216. Encomiamos la mayor coordinación y cooperación entre los convenios sobre productos químicos y desechos, a saber el Convenio de Basilea, el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo, y alentamos a que continúe la mayor coordinación y la cooperación entre ellos y con el Enfoque estratégico para la gestión de los productos químicos a nivel internacional. Observamos el importante papel de los centros regionales y de coordinación del Convenio de Basilea y los del Convenio de Estocolmo.

217. Encomiamos las asociaciones nuevas e innovadoras existentes entre el sector público y privado en los ámbitos de la industria, los gobiernos, las instituciones académicas y otros interesados no gubernamentales dirigidas a aumentar la capacidad y la tecnología para la gestión ambientalmente racional de los productos químicos y los desechos, incluida la prevención de los desechos, y pedimos que continúen.

218. Reconocemos la importancia de adoptar un enfoque basado en el período de actividad y de seguir elaborando y aplicando políticas para lograr una gestión de los desechos con un uso eficiente de los recursos y ambientalmente racional. En consecuencia, nos comprometemos a seguir reduciendo, reutilizando y reciclando (las tres R) los desechos y a aumentar la recuperación de energía procedente de desechos con miras a gestionar la mayor parte de los desechos mundiales de manera ambientalmente racional, y cuando sea posible, utilizarlos como recurso. Los desechos sólidos, como los desechos electrónicos y los plásticos, representan problemas particulares que se deben abordar. Pedimos que se elaboren y apliquen políticas, estrategias, leyes y reglamentos nacionales y locales amplios sobre la gestión de los desechos.

219. Instamos a los países y otras partes interesadas a que tomen todas las medidas posibles para prevenir la gestión irracional de los desechos peligrosos y su vertido ilícito, en particular en los países con una capacidad limitada para hacer frente a esos desechos, de manera acorde con las obligaciones de los países en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes. En este contexto, acogemos con beneplácito las decisiones pertinentes adoptadas en la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea.

220. Reconocemos la importancia de hacer una evaluación basada en datos científicos sobre los riesgos que representan los productos químicos para el ser humano y el medio ambiente y de reducir la exposición humana y ambiental a los productos químicos peligrosos. Alentamos a que se desarrollen alternativas ambientalmente racionales y más seguras para los productos químicos peligrosos en los productos y procesos. A tal fin, alentamos, entre otras cosas, a que se hagan evaluaciones sobre el período de actividad, se difunda información pública, se amplíe la responsabilidad de los productores, se fomente la investigación y el desarrollo, el diseño sostenible y el intercambio de conocimientos, según proceda.

221. Acogemos con beneplácito el proceso de negociación en curso sobre un instrumento mundial jurídicamente vinculante sobre el mercurio a fin de abordar los riesgos que representa para la salud humana y el medio ambiente y pedimos que las negociaciones concluyan con éxito.

222. Reconocemos que la eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono está dando como resultado un aumento rápido del uso y liberación al medio ambiente de hidrofluorocarbonos que pueden contribuir considerablemente al calentamiento mundial. Apoyamos una eliminación gradual del consumo y producción de hidrofluorocarbonos.

223. Reconocemos que la financiación sostenible y adecuada a largo plazo es un elemento fundamental de la gestión racional de los productos químicos y los desechos, en particular en los países en desarrollo. En este sentido, acogemos con beneplácito el proceso consultivo sobre opciones de financiación respecto de los productos químicos y sus desechos, iniciado para examinar la necesidad de mayores medidas para aumentar la prioridad política brindada a la gestión racional de los productos químicos y los desechos y la mayor necesidad de financiación sostenible, predecible, adecuada y accesible para el programa relativo a los productos químicos y los desechos. Esperamos con interés las próximas propuestas del Director Ejecutivo del PNUMA, que se examinarán en la Conferencia Internacional sobre la Gestión de los Productos Químicos y en el 27º período de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA.

Consumo y producción sostenibles

224. Recordamos los compromisos asumidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo relativos a la producción y el consumo sostenibles, y en particular, la solicitud que figura en el capítulo 3 del Plan de Aplicación, de alentar y promover la elaboración de un marco decenal de programas. Reconocemos que es indispensable lograr cambios fundamentales en la manera en que las sociedades consumen y producen para lograr el desarrollo sostenible mundial. 225. Los países reafirman los compromisos realizados para eliminar los subsidios perjudiciales e ineficientes a los combustibles fósiles que alientan a un consumo derrochador y socavan el desarrollo sostenible. Invitamos a otros a considerar la posibilidad de racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles mediante la eliminación de las distorsiones del mercado, la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar sus efectos ambientales, y políticas que tengan plenamente en cuenta las necesidades y condiciones concretas de los países en desarrollo, a fin de reducir al mínimo los posibles efectos adversos en su desarrollo de manera que se proteja a los pobres y las comunidades afectadas.

226. Adoptamos el marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles que figura en el documento A/CONF.216/5 y destacamos que los programas incluidos en el marco decenal son voluntarios. Invitamos a la Asamblea General, en su sexagésimo séptimo período de sesiones,

a que designe a un órgano de un Estado Miembro para que tome las medidas necesarias a fin de que el marco entre en pleno funcionamiento.

Minería

227. Reconocemos que los minerales y los metales hacen una gran contribución a la economía mundial y las sociedades modernas. Observamos que las industrias mineras son importantes para todos los países con recursos minerales, en particular los países en desarrollo. También observamos que la minería ofrece la oportunidad de catalizar un desarrollo económico de amplia base, reducir la pobreza y ayudar a los países a lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuando se gestiona de manera efectiva y adecuada. Reconocemos que los países tienen el derecho soberano a explotar sus recursos minerales de conformidad con sus prioridades nacionales y la responsabilidad sobre la explotación de los recursos que se describe en los Principios de Río. Reconocemos también que las actividades mineras deben aumentar al máximo los beneficios sociales y económicos y abordar de manera efectiva los efectos negativos ambientales y sociales. En este sentido, reconocemos que los gobiernos necesitan una gran capacidad para desarrollar, gestionar y reglamentar sus industrias mineras en interés del desarrollo sostenible.

228. Reconocemos la importancia de marcos jurídicos y reglamentarios, políticas y prácticas firmes y efectivos para el sector minero que logren beneficios económicos y sociales que incluyan salvaguardias efectivas que reduzcan los efectos sociales y ambientales y conserven la biodiversidad y los ecosistemas, inclusive con posterioridad a las actividades mineras. Exhortamos a los gobiernos y las empresas a que promuevan un aumento continuo de la rendición de cuentas y la transparencia, así como la eficacia de los mecanismos existentes pertinentes para prevenir las corrientes financieras ilícitas derivadas de actividades mineras.

Educación

229. Reafirmamos nuestro compromiso con el derecho a la educación, y en este sentido, nos comprometemos a fortalecer la cooperación internacional para lograr el acceso universal a la educación primaria, en particular para los países en desarrollo. Reafirmamos también que en el acceso pleno a una educación de calidad a todos los niveles es una condición esencial para lograr el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la igualdad entre los géneros, el adelanto de la mujer y el desarrollo humano y los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la plena participación de las mujeres y los hombres, en particular los jóvenes. En este sentido, destacamos la necesidad de asegurar la igualdad de acceso a la educación para las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las comunidades locales, las minorías étnicas y las personas que viven en zonas rurales.

230. Reconocemos que las generaciones más jóvenes son custodios del futuro, así como la necesidad de una mejor calidad y acceso a la educación

después del nivel primario. Por tanto, decidimos mejorar la capacidad de nuestros sistemas educativos a fin de preparar a las personas para que puedan lograr el desarrollo sostenible, en particular mediante una mayor capacitación de los docentes, la elaboración de planes de estudio relativos a la sostenibilidad, la elaboración de programas de capacitación que preparen a los estudiantes para emprender carreras en ámbitos relacionados con la sostenibilidad y hacer un uso más efectivo de la tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar los resultados del aprendizaje. Pedimos una mayor cooperación entre las escuelas, las comunidades y las autoridades en las medidas para promover el acceso a una educación de calidad a todos los niveles.

231. Alentamos a los Estados Miembros a que promuevan la concienciación sobre el desarrollo sostenible entre los jóvenes, entre otras cosas, promoviendo programas para la educación no académica de conformidad con los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, 2005-2014.

232. Ponemos de relieve la importancia de una mayor cooperación internacional para mejorar el acceso a la educación, entre otras cosas, mediante la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura educativa y el aumento de la inversión en educación, en particular las inversiones para mejorar la calidad de la educación para todos en los países en desarrollo. Alentamos a que se realicen intercambios y asociaciones internacionales en materia de educación, como la creación de becas para ayudar a lograr los objetivos mundiales de educación.

233. Resolvemos promover la educación para el desarrollo sostenible e integrar el desarrollo sostenible de manera más activa en la educación más allá del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible.

234. Alentamos firmemente a las instituciones educativas a que consideren la posibilidad de adoptar buenas prácticas de gestión de la sostenibilidad en sus centros y sus comunidades con la participación activa de, entre otros, estudiantes, profesores y colaboradores locales, e impartan educación sobre el desarrollo sostenible como componente integrado entre disciplinas.

235. Subrayamos la importancia de prestar apoyo a las instituciones educativas, en particular las instituciones educativas superiores de los países en desarrollo, para que realicen investigaciones y logren innovaciones para el desarrollo sostenible, en particular en la esfera de la educación, a fin de elaborar programas de calidad e innovadores, incluida la formación en capacidad y conocimientos empresariales, formación profesional, técnica y vocacional y aprendizaje durante toda la vida, dirigidos a remediar las deficiencias en materia de aptitudes a fin de avanzar los objetivos nacionales de desarrollo sostenible.

La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres

236. Reafirmamos el papel fundamental de las mujeres y la necesidad de lograr su participación plena y en pie de igualdad y liderazgo en todos los ámbitos del desarrollo sostenible, y decidimos acelerar el cumplimiento de

nuestros respectivos compromisos en este sentido que figuran en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como el Programa 21, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración del Milenio.

237. Reconocemos que, a pesar de los avances logrados en materia de igualdad entre los géneros en algunos ámbitos, el potencial de las mujeres para colaborar en el desarrollo sostenible, contribuir a este y beneficiarse de él como líderes, participantes y agentes de cambio no se ha aprovechado plenamente debido, entre otros motivos, a la persistencia de las desigualdades sociales, económicas y políticas. Apoyamos la priorización de medidas para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en todas las esferas de nuestras sociedades, incluida la eliminación de las barreras para su participación plena y en pie de igualdad en la toma de decisiones y la gestión a todos los niveles, y hacemos hincapié en el impacto de la fijación de objetivos concretos y la aplicación de medidas de carácter temporal, según proceda, para aumentar sustancialmente el número de mujeres en puestos de liderazgo, con el objetivo de lograr la paridad de los géneros.

238. Estamos decididos a aprovechar el potencial de las mujeres como impulsoras del desarrollo sostenible, por medios como la derogación de leyes discriminatorias y la eliminación de las barreras formales, a fin de asegurar el acceso a la justicia y el apoyo jurídico en condiciones de igualdad, la reforma de las instituciones para garantizar la competencia y capacidad relativas a la incorporación de la perspectiva de género en la actividad general, y la formulación y adopción de enfoques innovadores y especiales para hacer frente a las prácticas informales y dañinas que obstaculizan la igualdad entre los géneros. En este sentido, nos comprometemos a crear un entorno propicio para mejorar la situación de las mujeres y las niñas en todas partes, especialmente en las zonas rurales y las comunidades locales y entre los pueblos indígenas y las minorías étnicas.

239. Nos comprometemos a promover activamente la recopilación, el análisis y el uso de indicadores que tengan en cuenta las cuestiones de género y datos desglosados por sexo en la formulación de políticas y programas y marcos de supervisión, según las circunstancias y capacidad nacionales, a fin de cumplir la promesa de lograr el desarrollo sostenible para todos.

240. Estamos comprometidos con la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres en la adopción de decisiones políticas y económicas y la asignación de recursos y a eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres participar plenamente en la economía. Resolvemos emprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a la mujer iguales derechos que los hombres a los recursos económicos, incluidos los relativos a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada.

241. Nos comprometemos a promover la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a la educación, los servicios básicos, las oportunidades económicas y los servicios de salud, incluida la atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, y a asegurar el acceso universal a métodos

modernos, seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación familiar. En este sentido, reafirmamos nuestro compromiso de aplicar el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y las medidas clave para seguir ejecutando ese Programa de Acción.

242. Reconocemos que la igualdad entre los géneros y la participación efectiva de la mujer son importantes para la adopción de medidas eficaces en todos los aspectos del desarrollo sostenible.

243. Apoyamos la labor del sistema de las Naciones Unidas, incluida la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en la promoción y el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en todos los aspectos de la vida, incluso con respecto a los vínculos entre la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y la promoción del desarrollo sostenible. Apoyamos que ONU-Mujeres dirija, coordine y promueva la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas en este sentido.

244. Invitamos a los donantes y organizaciones internacionales, incluidas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como las instituciones financieras internacionales, bancos regionales y grupos principales, incluido el sector privado, a que integren plenamente los compromisos y las consideraciones sobre la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y garanticen la participación de las mujeres y la incorporación eficaz de la perspectiva de género en la adopción de decisiones y el ciclo completo de programación. Les invitamos a que apoyen los esfuerzos de los países en desarrollo para integrar plenamente los compromisos y consideraciones sobre la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y garantizar la participación de las mujeres y la incorporación efectiva de la perspectiva de género en su toma de decisiones y planificación, presupuestación y ejecución de programas, de acuerdo con la legislación, las prioridades y la capacidad nacionales.

B. Objetivos de desarrollo sostenible

245. Subrayamos que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una herramienta útil al centrarse en la consecución de logros concretos de desarrollo como parte de una concepción y marco amplios del desarrollo para las actividades de las Naciones Unidas en la materia, para el establecimiento de prioridades nacionales y para la movilización de las partes interesadas y los recursos hacia objetivos comunes. Por tanto, seguimos firmemente comprometidos con su consecución plena y oportuna.

246. Reconocemos que la formulación de objetivos también podría ser útil para la puesta en marcha de medidas concretas y coherentes sobre el desarrollo sostenible. Reconocemos también la importancia y la utilidad de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, basados en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, que respeten plenamente todos los Principios de Río, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias, capacidad y prioridades nacionales, se ajusten al derecho internacional, se basen en compromisos ya contraídos y contribuyan a la consecución plena de los

resultados de todas las grandes cumbres en las esferas económica, social y ambiental, incluido el presente documento final. Los objetivos deben abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones, y deberán ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015, e integrarse en esta, lo cual contribuiría al logro del desarrollo sostenible e impulsaría la implementación y la integración del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. La formulación de estos objetivos no debe desviar la atención ni los esfuerzos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

247. También subrayamos que los objetivos de desarrollo sostenible deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales. Reconocemos también que los objetivos deben abordar ámbitos prioritarios, y centrarse en ellos, para lograr el desarrollo sostenible, bajo la orientación del presente documento final. Los gobiernos deben impulsar medidas con la participación activa de todos los interesados, según proceda.

248. Decidimos establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente sobre los objetivos de desarrollo sostenible que esté abierto a todas las partes interesadas con el fin de formular objetivos mundiales de desarrollo sostenible convenidos por la Asamblea General. Se establecerá un grupo de trabajo de composición abierta antes de la apertura del sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea, que estará compuesto por 30 representantes designados por los Estados Miembros, procedentes de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas, con el objetivo de lograr una representación geográfica justa, equitativa y equilibrada. En primer lugar, el grupo de trabajo decidirá su método de trabajo, incluido el desarrollo de modalidades, para asegurar la plena participación de los interesados y expertos pertinentes de la sociedad civil, la comunidad científica y el sistema de las Naciones Unidas en su labor a fin de proporcionar diversas perspectivas y experiencias. El grupo de trabajo presentará un informe a la Asamblea en su sexagésimo octavo período de sesiones, que incluirá una propuesta de objetivos de desarrollo sostenible para que esta los examine y adopte las medidas adecuadas.

249. El proceso debe ser coordinado y coherente con los procesos relacionados con la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015. La aportación inicial a la labor del grupo de trabajo correrá a cargo del Secretario General en consulta con los gobiernos nacionales. Con el fin de prestar apoyo técnico al proceso y a la labor del grupo de trabajo, solicitamos al Secretario General que asegure todas las aportaciones y el apoyo necesarios para esta labor desde el sistema de las Naciones Unidas, por medios como el establecimiento de un equipo interinstitucional de apoyo técnico y paneles de expertos, según convenga, sobre la base del asesoramiento pertinente. Se presentarán informes periódicos a la Asamblea General sobre la marcha de los trabajos.

250. Reconocemos la necesidad de evaluar el progreso hacia la consecución de los objetivos y de establecer metas e indicadores conexos, teniendo en

cuenta las diferentes circunstancias, capacidad y niveles de desarrollo nacionales.

251. Reconocemos la necesidad de disponer de información global, integrada y con base científica sobre el desarrollo sostenible. En este sentido, solicitamos a los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que, en el marco de sus respectivos mandatos, apoyen a las comisiones económicas regionales a reunir y compilar las aportaciones nacionales para contribuir a este esfuerzo mundial. Además, nos comprometemos a movilizar recursos financieros y el desarrollo de la capacidad, particularmente para los países en desarrollo, a fin de alcanzar este objetivo.

VI. Medios de ejecución

252. Reafirmamos que los medios de ejecución señalados en el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo son indispensables para lograr que los compromisos de desarrollo sostenible se traduzcan de manera plena y efectiva en resultados tangibles de desarrollo sostenible. Reiteramos que cada país debe asumir la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia del papel que desempeñan las políticas nacionales, los recursos internos y las estrategias de desarrollo. Reafirmamos que los países en desarrollo necesitan recursos adicionales para el desarrollo sostenible. Reconocemos la necesidad de lograr una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes y el uso eficaz de los fondos, con el fin de promover el desarrollo sostenible. Reconocemos que la buena gobernanza y el estado de derecho en los niveles nacional e internacional son fundamentales para un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre.

A. Financiación

253. Exhortamos a todos los países a que prioricen el desarrollo sostenible en la asignación de recursos según las prioridades y necesidades nacionales, y reconocemos la importancia fundamental de aumentar el apoyo financiero de todas las fuentes para el desarrollo sostenible de todos los países, en particular los países en desarrollo. Reconocemos la importancia de los mecanismos financieros internacionales, regionales y nacionales, incluidos los que sean accesibles a las autoridades subnacionales y locales, para implementar programas de desarrollo sostenible y pedimos su fortalecimiento e implementación. Las nuevas asociaciones y las fuentes innovadoras de financiación pueden servir de complemento a las fuentes de financiación para el desarrollo sostenible. Alentamos que se sigan examinando y utilizando, junto con los medios tradicionales de ejecución.

254. Reconocemos la necesidad de una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes y el uso eficaz de los fondos a fin de

apoyar firmemente a los países en desarrollo en sus esfuerzos por promover el desarrollo sostenible, incluida la adopción de medidas con arreglo a los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y para lograr los objetivos de desarrollo sostenible.

255. Convenimos en establecer un proceso intergubernamental bajo los auspicios de la Asamblea General, con el apoyo técnico del sistema de las Naciones Unidas y en consulta amplia y abierta con las instituciones financieras internacionales y regionales pertinentes y otras partes interesadas. El proceso evaluará las necesidades de financiación, tendrá en cuenta la eficacia, la coherencia y las sinergias de los instrumentos y marcos existentes y evaluará las iniciativas adicionales, con miras a preparar un informe en que se propongan opciones sobre una estrategia efectiva de financiación para el desarrollo sostenible a fin de facilitar la movilización de recursos y su aprovechamiento efectivo en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

256. Pondrá en marcha este proceso un comité intergubernamental, integrado por 30 expertos designados por los grupos regionales, con una representación geográfica equitativa, cuya labor concluirá en 2014.

257. Solicitamos a la Asamblea General que examine el informe del comité intergubernamental y tome las medidas adecuadas.

258. Reconocemos que es crucial que se respeten todos los compromisos relacionados con la AOD, como los contraídos por numerosos países desarrollados de alcanzar, para 2015, el objetivo de dedicar el 0,7% del producto nacional bruto (PNB) a la AOD de los países en desarrollo, así como el objetivo de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% del PNB a los países menos adelantados. A fin de cumplir los calendarios convenidos, los países donantes deberían tomar todas las medidas necesarias y apropiadas para elevar la tasa de desembolsos de la ayuda con objeto de que cumplan sus compromisos actuales. Instamos a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que hagan más esfuerzos concretos para alcanzar el objetivo de dedicar el 0,7% del PNB a la AOD de los países en desarrollo, incluida la meta específica de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% del PNB a los países menos adelantados, de conformidad con sus compromisos. A fin de aprovechar los progresos logrados en la labor de garantizar que la AOD se utilice eficazmente, destacamos la importancia de la gobernanza democrática, una mayor transparencia y rendición de cuentas y la gestión orientada hacia los resultados. Alentamos encarecidamente a todos los donantes a que elaboren, cuanto antes, calendarios indicativos móviles que ilustren cómo piensan alcanzar sus metas, de conformidad con sus respectivos procesos de consignación presupuestaria. Destacamos la importancia de movilizar un mayor apoyo nacional en los países desarrollados para el cumplimiento de sus compromisos, por ejemplo, mediante la sensibilización pública, facilitando datos respecto a los efectos de la ayuda sobre el desarrollo y demostrando resultados tangibles.

259. Acogemos con satisfacción el aumento de las iniciativas dirigidas a mejorar la calidad de la AOD y a ampliar su repercusión en el desarrollo. Reconocemos también la necesidad de mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo, aplicar más enfoques basados en los programas, utilizar los sistemas

nacionales para las actividades gestionadas por el sector público, reducir los gastos de transacción y mejorar la mutua rendición de cuentas y la transparencia y, en ese sentido, instamos a todos los donantes a desvincular la ayuda en la mayor medida posible. Haremos que el desarrollo sea más eficaz y previsible proporcionando a los países en desarrollo información periódica y oportuna que indique el apoyo previsto a mediano plazo. Reconocemos la importancia de las iniciativas de los países en desarrollo para reforzar la dirección de su propio desarrollo y las instituciones, los sistemas y la capacidad de sus países a fin de asegurar los mejores resultados de un desarrollo eficaz, colaborando con los parlamentos y los ciudadanos en la formulación de esas políticas e incrementando los intercambios con las organizaciones de la sociedad civil. También deberíamos tener presente que no existe ninguna fórmula invariable que garantice la eficacia de las actividades de desarrollo. Es preciso tener plenamente en cuenta la situación específica de cada país.

260. Observamos que la estructura de la ayuda ha cambiado significativamente en la década actual. Nuevos proveedores de ayuda y enfoques de asociación innovadores, que usan nuevas modalidades de cooperación, han contribuido a aumentar el caudal de recursos. Además, la interacción de la asistencia para el desarrollo con la inversión privada, el comercio y los nuevos agentes de desarrollo ofrece nuevas oportunidades para movilizar recursos privados. Reiteramos nuestro apoyo a la cooperación Sur-Sur, así como la cooperación triangular, que aportan recursos adicionales muy necesarios para la ejecución de los programas de desarrollo. Reconocemos la importancia, las diferencias históricas y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y destacamos que ese tipo de cooperación se debería considerar como una expresión de solidaridad y cooperación entre países, basada en experiencias y objetivos comunes. Ambas formas de cooperación apoyan un programa de desarrollo que se ocupa de las necesidades y expectativas particulares de los países en desarrollo. También reconocemos que la cooperación Sur-Sur complementa, pero no sustituye, la cooperación Norte-Sur. Reconocemos la función que ejercen los países en desarrollo de ingresos medianos como proveedores y destinatarios de la cooperación para el desarrollo.

261. Invitamos a las instituciones financieras internacionales a que, dentro de sus mandatos respectivos, sigan proporcionando recursos financieros, incluso a través de mecanismos específicos para la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo.

262. Reconocemos que son cruciales una mayor coherencia y coordinación entre los diversos mecanismos e iniciativas de financiación relacionados con el desarrollo sostenible. Reiteramos la importancia de que los países en desarrollo puedan acceder de manera estable y previsible a una financiación adecuada de todas las fuentes para promover el desarrollo sostenible.

263. Reconocemos que los graves desafíos financieros y económicos actuales a nivel mundial entrañan la posibilidad de dar al traste con años de arduo trabajo y con los avances realizados en relación con la deuda de los países en desarrollo. Reconocemos también la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a asegurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas

coordinadas para fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda.

264. Destacamos la necesidad de una financiación adecuada para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como la necesidad de una financiación más predecible, eficaz y eficiente, como parte de esfuerzos más amplios para movilizar recursos nuevos, adicionales y predecibles a fin de alcanzar los objetivos que hemos establecido en el presente documento final.

265. Reconocemos los importantes avances logrados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en los últimos 20 años en la financiación de proyectos ambientales y acogemos con satisfacción los importantes procesos de reforma que el Fondo ha llevado a cabo durante los últimos años y pedimos que se sigan perfeccionando, y alentamos al Fondo a que adopte medidas adicionales en el marco de su mandato para hacer más accesibles los recursos a fin de atender las necesidades de los países respecto del cumplimiento a nivel nacional de sus compromisos ambientales internacionales. Apoyamos que se sigan simplificando los procedimientos y la asistencia a los países en desarrollo, en particular con respecto a ayudar a los países menos adelantados, África y los pequeños Estados insulares en desarrollo a acceder a los recursos del Fondo, y una mayor coordinación con otros instrumentos y programas centrados en el desarrollo ambientalmente sostenible.

266. Destacamos el carácter prioritario de la lucha contra la corrupción y las corrientes financieras ilícitas, tanto a nivel nacional e internacional, y que la corrupción constituye un gran obstáculo para la movilización y asignación eficaces de recursos y desvía recursos de las actividades que son fundamentales para la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre y el desarrollo sostenible. Estamos decididos a adoptar medidas urgentes y decisivas para seguir luchando contra la corrupción en todas sus manifestaciones, lo que requiere instituciones fuertes a todos los niveles, e instamos a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, o de adherirse a ella, y empiecen a aplicarla.

267. Consideramos que los mecanismos de financiación innovadores pueden contribuir positivamente a ayudar a los países en desarrollo a movilizar recursos adicionales para financiar el desarrollo con carácter voluntario. Dicha financiación debe ser un complemento de las fuentes tradicionales de financiación, a las que no puede sustituir. Si bien reconocemos los avances considerables logrados en materia de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, pedimos que se amplíen las iniciativas actuales, según proceda.

268. Reconocemos que un sector privado dinámico, inclusivo, que funcione bien y sea social y ambientalmente responsable es un instrumento valioso que puede contribuir de manera decisiva al crecimiento económico y a reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible. Con el fin de fomentar el desarrollo del sector privado, seguiremos aplicando marcos normativos y reglamentarios adecuados a nivel nacional con arreglo a las leyes nacionales a fin de alentar las iniciativas públicas y privadas, incluso en el ámbito local, promover un sector

empresarial dinámico y eficiente, y facilitar el espíritu empresarial y la innovación en grupos como las mujeres, los pobres y los grupos vulnerables. Trabajaremos para mejorar el crecimiento y la distribución de los ingresos, por medios como el aumento de la productividad, el empoderamiento de la mujer, la protección de los derechos laborales y el sistema tributario. Reconocemos que la función apropiada de los gobiernos en relación con la promoción y regulación del sector privado variará de país a país, dependiendo de las circunstancias nacionales.

B. Tecnología

269. Hacemos hincapié en la importancia de la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y recordamos las disposiciones relativas a la transferencia de tecnología, la financiación, el acceso a la información y los derechos de propiedad intelectual convenidas en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, en particular su llamamiento para promover, facilitar y financiar, según proceda, el acceso a las tecnologías ambientalmente racionales y los conocimientos especializados correspondientes, así como su desarrollo, transferencia y difusión, en particular a los países en desarrollo, en condiciones favorables, inclusive en condiciones de favor y preferenciales, según arreglos mutuamente convenidos. Asimismo, tomamos nota de la evolución de los debates y acuerdos sobre estos temas desde la adopción del Plan de Aplicación.

270. Destacamos la importancia del acceso de todos los países a las tecnologías ambientalmente racionales, nuevos conocimientos y conocimientos técnicos y especializados. Destacamos también la importancia de la cooperación en la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológicos. Convenimos en estudiar modalidades en los foros pertinentes para mejorar el acceso a las tecnologías ambientalmente racionales por los países en desarrollo.

271. Subrayamos la necesidad de crear entornos propicios para el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales. En este contexto, observamos la importancia de la inversión extranjera directa, el comercio internacional y la cooperación internacional en la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales. Nos comprometemos en nuestros países, así como mediante la cooperación internacional, a promover la inversión en ciencia, innovación y tecnología para el desarrollo sostenible.

272. Reconocemos la importancia de fortalecer la capacidad científica y tecnológica nacional para el desarrollo sostenible. Esto puede ayudar a los países, especialmente los países en desarrollo, a desarrollar sus propias soluciones innovadoras, investigaciones científicas y nuevas tecnologías ambientalmente racionales, con el apoyo de la comunidad internacional. Con este fin, apoyamos el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica, a la que contribuyan y de la que se beneficien tanto hombres como mujeres, por medios como la colaboración entre instituciones de investigación, universidades, el sector privado, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y científicos.

273. Solicitamos a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas que señalen opciones para crear un mecanismo de facilitación que promueva el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías limpias y ambientalmente racionales, entre otros medios, evaluando las necesidades tecnológicas de los países en desarrollo, las opciones para atender esas necesidades y la creación de capacidad. Solicitamos al Secretario General que, sobre la base de las opciones señaladas y teniendo en cuenta los modelos existentes, haga recomendaciones sobre el mecanismo de facilitación a la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones.

274. Reconocemos la importancia de los datos basados en la tecnología espacial, la supervisión *in situ* y la información geoespacial fidedigna para la formulación de políticas, la programación y las operaciones de proyectos de desarrollo sostenible. En este contexto, observamos la importancia de la cartografía mundial y reconocemos los esfuerzos en el desarrollo de sistemas mundiales de observación del medio ambiente, por ejemplo, por la red de información Eye on Earth y mediante el Sistema Mundial de Sistemas de Observación de la Tierra. Reconocemos la necesidad de apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para recoger datos ambientales.

275. Reconocemos la importancia de fortalecer las capacidades internacionales, regionales y nacionales en la evaluación de investigaciones y tecnologías, especialmente en vista del rápido desarrollo y posible despliegue de nuevas tecnologías que puedan tener también efectos negativos no previstos, en particular sobre la biodiversidad y la salud, u otras consecuencias imprevistas.

276. Reconocemos la necesidad de facilitar la adopción de decisiones normativas bien fundadas en temas de desarrollo sostenible y, en este sentido, fortalecer el nexo entre la ciencia y las políticas.

C. Creación de capacidad

277. Ponemos de relieve la necesidad de crear una mayor capacidad para el desarrollo sostenible y, en este sentido, pedimos el fortalecimiento de la cooperación técnica y científica, incluidas la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur y la cooperación triangular. Reiteramos la importancia de desarrollar los recursos humanos, incluidos la formación, el intercambio de experiencias y conocimientos, la transferencia de conocimientos y la asistencia técnica para la creación de capacidad, lo que implica fortalecer la capacidad institucional, incluidas las capacidades de planificación, gestión y supervisión.

278. Instamos a la ejecución continua y bien enfocada del Plan estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad, aprobado por el PNUMA.

279. Alentamos la participación y la representación de hombres y mujeres científicos e investigadores de países desarrollados y en desarrollo en los procesos relacionados con la evaluación y el seguimiento mundiales del medio ambiente y el desarrollo sostenible, con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales y la calidad de la investigación para los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas.

280. Invitamos a todos los organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales pertinentes a que apoyen a los países en desarrollo y, en particular, a los países menos adelantados en la creación de capacidad para desarrollar economías inclusivas que aprovechen los recursos de manera eficiente, por medios como:

- a) El intercambio de prácticas sostenibles en diversos sectores económicos;
- b) La mejora de los conocimientos y la capacidad para integrar la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia en los planes de desarrollo;
- c) El apoyo a la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur y a la cooperación triangular para facilitar la transición hacia una economía en que los recursos se aprovechen de manera eficiente;
- d) La promoción de asociaciones entre el sector público y el privado.

D. Comercio

281. Reafirmamos que el comercio internacional potencia el desarrollo y el crecimiento económico sostenido, y reafirmamos también el papel fundamental que pueden desempeñar un sistema comercial multilateral universal, reglamentado, abierto, no discriminatorio y equitativo, así como una liberalización del comercio coherente, para estimular el crecimiento económico y el desarrollo en todo el mundo, lo que beneficia a todos los países en las distintas etapas de desarrollo en que se encuentren, a medida que avanzan hacia el desarrollo sostenible. En este contexto, seguimos centrando nuestros esfuerzos en lograr avances en el tratamiento de una serie de cuestiones importantes, como los subsidios que distorsionan el comercio y el comercio de bienes y servicios ambientales.

282. Instamos a los miembros de la OMC a que redoblen sus esfuerzos para alcanzar una conclusión ambiciosa, equilibrada y orientada al desarrollo del Programa de Doha para el Desarrollo, a la vez que se respetan los principios de la transparencia, la inclusión y la toma de decisiones consensuada, con el fin de fortalecer el sistema de comercio multilateral. Con el fin de participar eficazmente en el programa de trabajo de la OMC y aprovechar plenamente las oportunidades de comercio, los países en desarrollo necesitan la asistencia y una mayor cooperación de todos los interesados pertinentes.

E. Registro de los compromisos

283. Acogemos con satisfacción los compromisos asumidos voluntariamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y en 2012 por todos los interesados y sus redes para poner en práctica políticas, planes, programas, medidas y proyectos concretos encaminados a promover el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Invitamos al Secretario General a que recopile esos compromisos y facilite el acceso a otros registros similares en un registro en Internet. La información relativa a los

compromisos debe ser plenamente transparente y accesible al público y deberá actualizarse periódicamente.



INDICE ACUMULADO

DOCTRINA

LEGISLACION

Nacional
Estadal
Municipal

JURISPRUDENCIA

Comentarios
Selección Jurisprudencial
 Jurisdicción Contencioso-Administrativa
 Jurisdicción Constitucional

MUNICIPIO Y AMBIENTE

Informaciones

DOCUMENTOS

RECENSIÓN

Selección y comentarios sobre bibliografía especializada

DOCTRINA

- ABAURREA, Beatriz.
- Análisis de la regulación de la Prestación Internacional de Servicios en la Argentina como resultado de la aplicación de compromisos multilaterales, regionales, bilaterales y normas nacionales. **15**, (2003), 83-122
- ACUÑA A., Manuel.
- Acciones de reclamación de filiación (Aportes de avances en genética). **5-6**, (1994), 165-186.
- ALISTE SANTOS, Tomás Javier.
- La "certeza moral" como criterio fundamental de racionalidad judicial probatoria, **22**, (2011), 7-22
- ARAUJO JUAREZ, José.
- El Amparo Constitucional y el Recurso Contencioso Administrativo de Anulación. **5-6**, (1994), 5-24.
 - La excepción de ilegalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **8**, (1996), 117-130.
 - La potestad administrativa de ejecución y la garantía de los derechos fundamentales. **10**, (1998), 207-220.
 - Los Títulos Habilitantes de Telecomunicaciones. **20**, (2009), 175-215
 - El sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública. **23**, (2012), 7-28.
- ARAUJO JUAREZ, José y GARRIDO ROVIRA, Juan.
- Régimen Jurídico de las Telecomunicaciones por satélite en Venezuela. **7**, (1995), 71-86.
- ARIAS RINCÓN, María Inés.
- El valor probatorio de los documentos suscritos electrónicamente. **11**, (1999), 47-60.
- ARRIETA ZINGUER, Miguel David.
- Contabilidad de los empresarios: aspectos mercantiles y tributarios. **14**, (2002), 93-128.
- ARRIETA ZINGUER, Miguel.
- Las Tecnologías de la Información y las comunicaciones y el Derecho: Algunas consideraciones epistemológicas. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 261-277.
- ÁVILA HERNÁNDEZ, Flor María.
- La libertad informática, la protección de los datos personales y el flujo de datos transfronterizos. **11**, (1999), 103-126.
- AYALA CARAO, Carlos M.
- La Participación Ciudadana en la Planificación Territorial. **4**, (1993), 5-18.
- BALBO, Teresa
- Una visión economicista de las migraciones en la frontera venezolana con Colombia. *De 1811 al Tratado Pombo-Romero 1842*, **21**, (2010), 27-40
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción.
- Las entidades supramunicipales en España. **14**, (2002), 35-58.
- BAZÁN, Víctor.
- El amicus curiae en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el Derecho argentino. **16-17**, (2004-2005), 9-43.
- BECERRA DE RAMÍREZ, Francy C.
- Las Competencias en el Derecho Municipal modelo comparado España-Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 105-124.
- BIAGGINI, Ximena.
- El sistema penal de responsabilidad del Adolescente como parte de la Doctrina de Protección Integral. Un análisis de la realidad venezolana. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 185-205.
- BIDART CAMPOS, Germán.
- La inserción de la persona humana en el estado democrático. **9**, (1997), 65-74.

- BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto.
- La protección de la ciudad en el ordenamiento jurídico venezolano. **10**, (1998), 221-234.
 - Análisis de la legislación vigente en los países de la cuenca amazónica, relativa a la prevención, el control y el combate a la contaminación hídrica y sus implicaciones en cuencas hidrográficas compartidas. **12**, (2000), 271-314
 - Límites al carácter territorial del Derecho Administrativo en materia Ambiental. **23**, (2012), 167-181.
- BREWER CARIAS, Allan R.
- Consideraciones sobre el régimen jurídico de los juegos y apuestas lícitas. **2**, (1992), 63-68
 - El sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela. **5-6**, (1994), 111-164.
- BRICEÑO ALTUVE, Marielys.
- Una mirada a la frontera Alto Apureña El Nula -radiografía de su contexto-. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 247-259
- BRICEÑO LEON, Humberto José.
- Tendencias actuales del Contencioso-Administrativo en Venezuela (Hacia la noción de Garantía Integral de los Derechos del Particular). **7**, (1995), 167-182.
 - Distinción entre derechos absolutos y relativos. Su protección constitucional. **11**, (1999), 183-200.
- BRITO MONTILLA, Tahairy
- El Consorcio. Naturaleza jurídica en el ámbito de colaboración entre sociedades, **21**, (2010), 53-99.
- CALLES VARGAS, Edgar.
- Propuesta de organización y redimensionamiento del órgano oficial de la caficultura nacional. **11**, (1999), 201-226.
- CANTOR ARIAS, Mayerling.
- Supresión del agotamiento de la Vía Administrativa en la Función Pública en Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 229-246.
- Medidas preventivas y el poder tutelar en la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. **23**, (2012), 131-152
- CAPUTTI Claudia y SALVATELLI, Ana
- Manifestaciones de la Globalización en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Argentina sobre el Derecho Administrativo, **22**, (2011), 45-70
- CÁRDENAS, Gilberto Asdrúbal.
- Regulación y Desregulación del sector de las telecomunicaciones. **12**, (2000), 91-112
- CASTILLO VEGAS, Jesús Luis.
- La virtud de la justicia en Aristóteles. **9**, (1997), 75-90.
 - El poder constituyente y sus condiciones de legitimación en la sociedad actual. **10**, (1998), 7-38.
 - La sociedad Civil, el Estado social y las organizaciones no gubernamentales. **12**, (2000), 7-36.
 - El neoliberalismo y las transformaciones del Estado y del Derecho en la sociedad global. **14**, (2002), 7-34.
 - Libertad y participación ciudadana en el republicanismo florentino. **15**, (2003), 57-82.
 - Debate de la doctrina española sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa. **23**, (2012), 49-64
- COLMENARES 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 fun-

- ciones del Estado. **8**, (1995), 107-131.
- CHACÍN FUENMAYOR Ronald
- Implicaciones filosófico-políticas de las Sentencias Constitucionales Atípicas, **22**, (2011), 133-144
- CHIACARANE, Salvatore.
- Dominio Público Terrestre. Areas Verdes. **8**, (1996), 155-170.
- DEALOSILLA, Elba.
- La Familia migrante en el proceso de integración. **3**, (1993), 50-54
- DE LEÓN OSORIO, Omaira.
- Importancia del Control en el Gobierno Municipal. **16-17**, (2004-2005), 109-121
- DE SANTIS RAMOS, Gabriel Andrés.
- Administración Pública, formalismos, Impertinencias y Garantías Constitucionales. **19**, (2008), 79-100
- DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo y CARRASCO CANALS, Carlos.
- La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos y su revocación (régimen jurídico actual y su problemática). **15**, (2003), 7-34.
- DELPIAZZO, Carlos E.
- Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas Uruguayas. **20**, (2009), 101-125
- DÍAZ, Jesús Gerardo.
- Aproximación al estudio de la declaratoria de cargos como de libre nombramiento y remoción (cargos de alto nivel o de confianza), **16-17**, (2004-2005), 75-95.
 - Breve reseña de la evolución histórica de la Defensoría del Pueblo. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 207-227.
- DÍAZ, Luis Eduardo.
- Modelos de Financiamiento Mixtos en pensiones. El caso Venezuela, **13**, (2001), 139-153
- DÍAZ CHIRINO, Víctor Raúl
- Procedencia de la Nulidad y Rescisión en los contratos de la Administración Pública, conforme a la Ley de Contrataciones Públicas, **21**, (2010), 41-52.
- DURÁN RAMÍREZ, Maryan Karinna.
- Aproximación a la viabilidad de la Casación Administrativa en Venezuela. **15**, (2003), 227-262.
 - Alcance y límites de las facultades interpretativas constitucionales de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 65-103.
- ESCUADERO LEON, Margarita.
- La Racionalidad de la institución de la revisión judicial. **8**, (1996), 171-198.
- FEBRES, María Elisa.
- Evolución del Régimen Jurídico de las Aguas en Venezuela. Aproximación histórica. **19**, (2008), 7-23
- FERNÁNDEZ CABRERA, Sacha Rohán.
- La integración económica en relación con el concepto de soberanía y monopolio del poder. **20**, (2009), 45-70
 - La Perención de la Instancia. Una aproximación, **22**, (2011), 173-225
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco.
- Las Competencias Estatales y Autonómicas en materia de relaciones internacionales en el ordenamiento constitucional español. **4**, (1993), 19-61
 - La dignidad de la persona como valor supremo del ordenamiento jurídico. **7**, (1995), 5-36.
 - El recurso de amparo constitucional en España: regulación jurídica y práctica. **8**, (1996), 233-268.
 - Los principios constitucionales tributarios en la Constitución Española de 1978. **10**, (1998), 137-172.
 - Las misiones constitucionales de la policía en España. **11**, (1999), 77-102.
- FERNANDEZ TORO, Julio.
- La coordinación en los procesos de jurisdicción constitucional y de

- gobierno judicial. **9**, (1997), 107-142.
- FERRER ORTIZ, Javier.
- Poder o no poder querer el matrimonio: La capacidad matrimonial y su defecto (Canon 1095), **18**, (2006), 99-114.
- FLÓREZ PÉREZ, Edgar.
- Relaciones entre la idea de Derecho y el concepto de Derecho Positivo, **16-17** (2004-2005), 45-73
- FLÓREZ PÉREZ, Edgar J. y LARGO, Luis Enrique:
- La Frontera Colombo-Venezolana. Tierra de Conflictos. **13**, (2001), 231-279
- FRAGA PITTALUGA, Luis.
- El proceso cautelar autónomo en el ámbito jurídico tributario. **8**, (1996), 7-50.
 - 30 años de suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional. Análisis crítico. **9**, (1997), 27-64.
- GALVIS HERNANDEZ, Carlos.
- La especialidad en los juicios de tránsito. **3**, (1993), 24-34
- GARCIA BELAUNDE, Domingo.
- La interpretación constitucional como problema. **4**, (1993), 79-103
- GESTA LEAL, Rogério.
- A efetivação do Direito à Saúde por uma Jurisdição-Serafim: limites e possibilidades. **18**, (2006), 199-213.
- 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.
- Reparación del daño moral causado por el incumplimiento del deber de fidelidad conyugal, **21**, (2010), 7-26.
- HERNÁNDEZ CÁRDENAS, Alexa A.
- La doble instancia en el proceso contencioso administrativo. Aproximación crítica a su configuración en Venezuela. **15**, (2003), 35-55.
 - Delimitación y regulación de las materias objeto de Competencias Concurrentes a la luz de la Constitución de 1999. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 137-183
- HERNÁNDEZ, Antonio María.
- Municipio, coordinación intermunicipal y desarrollo sustentable. **13**, (2001), 31-68
- HERNÁNDEZ, Lolymar.
- El proceso constituyente venezolano de 1999. **12**, (2000), 179-228
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael.
- La inconsistencia argumentativa en el Análisis del Derecho a la Defensa. **13**, (2001), 99-119.
 - El derecho a la ciudad sostenible. **19**, (2008), 123-142
- IRIARTE ÁNGEL, José Luis.
- La adopción internacional en la práctica española. **18**, (2006), 75-97.
- JAIME MARTINEZ, Héctor Armando.
- Régimen del trabajo rural. **8**, (1996), 197-206.
 - La reforma laboral en Venezuela. Análisis de los cambios producidos en la Ley Orgánica del Trabajo. **9**, (1997), 191-226.
 - La nueva Constitución venezolana y su influencia en la Ley Orgánica del Trabajo. **12**, (2000), 151-178.
 - La regulación del salario en la reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 9-30
- LA ROCHE, Humberto J.
- Sociedad y Estado en Venezuela. **5-6**, (1994), 187-194

- LABRADOR SUAREZ, Jesús A.
- Los trabajadores indocumentados colombianos y su protección laboral. **2**, (1992), 69-76.
 - Anotaciones sobre algunas de las facultades y deberes del juez en el proceso venezolano. **5-6**, (1994), 25-89
 - Algunos aspectos de la evolución Jurisprudencial de la Cautela en materia de Amparo. **13**, (2001), 121-137
- LAYA PEREIRA, Ninoska
- La encricijada de los pueblos indígenas venezolanos: entre la realidad y el deber ser, **21**, (2010), 141-167
- LEAL W Salvador.
- El Recurso Contencioso Tributario en el Código Orgánico Tributario de 1994. **11**, (1999), 159-182.
- LEÓN, María E.
- El ejercicio de la función pública en la Constitución venezolana. El desempeño de los extranjeros como problema. **12**, (2000), 229-252
- LORCA NAVARRETE, Antonio María
- Los poderes del Juez Civil en materia probatoria. Perspectiva del Derecho Procesal Civil venezolano y la Jurisprudencia Procesal Civil española. **23**, (2012), 7-28
- MACK, Adriana y HERNÁNDEZ, Lolymar.
- Derechos y Principios. El principio de Igualdad en la Constitución Española, **13**, (2001), 191-204
- MÁRQUEZ CABRERA, Juan Carlos.
- La responsabilidad política de los funcionarios públicos en la Constitución de 1999. **18**, (2006), 7-24.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, María Luisa.
- El cine como instrumento docente en la Educación Superior. Una experiencia particular en el ámbito de la disciplina jurídico-laboral. **20**, (2009), 71-83.
- MARTIN HUERTA, Pablo.
- La Revisión de actos y disposiciones en la Ley de Régimen Jurídico de 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
- MORA GARCÍA, José Pascual
- Hermenéutica crítica del movimiento de la Junta Suprema de Caracas (19 de abril de 1810), y el Proceso Juntero en la Región Andina tachirensis, **21**, (2010), 217-230
- MORALES, Juan Carlos.
- Algunas consideraciones en torno al derecho de la integración en América Latina. **12**, (2000), 75-90
- MORANTES MAGO, José Luis.
- Las acciones contra las Empresas del Estado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **1**, (1992), 37-54

- MORENO JIMÉNEZ, Luis Alberto.
- El régimen de los ejidos en Venezuela. **18**, (2006), 53-73.
- MUCI BORJAS, José Antonio.
- Las Bolsas de valores como servicios públicos. Competencias de las Bolsas de Valores para expedir actos administrativos. **1**, (1992), 15-36.
- MULINO RÍOS, María Concepción.
- El Principio de la Mutabilidad en los Servicios Públicos (La Cláusula de Progreso). **14**, (2002), 75-92
- NIETO NAVIA, Rafael.
- Democracia y bien común como marco para los Derechos Humanos. **2**, (1992), 50-62.
- NIKKEN, Pedro.
- Sobre el concepto de Derechos Humanos. **3**, (1993), 5-23.
- NUÑEZ ARISTIMUÑO José S.
- Dos instituciones distintas: La accesión de inmuebles, especialmente referida al caso del constructor que invade el suelo ajeno y el Interdicto de Obra Nueva. **5-6**, (1994), 195-200.
- NUÑEZ LOZANO, María del Carmen
- La responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la Institución y Administrativización del régimen. **23**, (2012), 183-197
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro
- Límites al poder de revisión de la Constitución colombiana, **21**, (2010), 169-185
 - La Convención Americana sobre Derechos Humanos como parte de la Constitución colombiana, **22**, (2011), 145-164
- OMAHÑA ECARRI, Laura.
- Los principios del proceso penal venezolano a la luz del Código Procesal Penal. **11**, (1999), 7-22.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique.
- La Europa de las Regiones. **13**, (2001), 205-229
- ORTIZ-ORTIZ, Rafael.
- Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado. **15**, (2003), 123-168
- OSUNA PATIÑO, Néstor Iván.
- Utilidad de la comparación jurídica en el desarrollo del Derecho Público en América Latina. **1**, (1992), 7-14
 - Protección Judicial de los Derechos Fundamentales (una aproximación comparativa). **4**, (1993), 62-78
- PALACIOS MARQUEZ, Leonardo.
- La Importancia del Código Orgánico Tributario en el ordenamiento jurídico venezolano. **7**, (1995), 133-150.
- PAREJO ALFONSO, Luciano.
- La Función Consultiva en Europa: Los Consejos de Estado Francés e Italiano. **2**, (1992), 6-49.
 - Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. **9**, (1997), 7-28.
 - El tiempo y el derecho: Los valores de la estabilidad y la innovación en el Derecho Público. **10**, (1998), 173-206.
 - Regulación, Administración y Supervisión de la Energía en España. **20**, (2009), 7-43
- PARRA CHAVEZ, Roger.
- La libertad del Juez según los artículos 26 y 257 de la Constitución venezolana. **16-17**, (2004-2005), 123-143.
 - El Ius Variandi. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 31-63
- PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.
- Breves reflexiones sobre el aporte de la literatura para la mejor enseñanza y aprendizaje del Derecho, **22**, (2011), 23-44
- 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
- PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael
- La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro. **23**, (2012), 103-129.
- PETZOLD-PERNIA, Hermann.
- Bolívar y el poder moral. **11**, (1999), 233-252.
 - La naturaleza del razonamiento jurídico. **12**, (2000), 315-324.
- PLAZ B., René y ORTIZ, Luis A.
- Reflexiones sobre la Inconstitucionalidad de la Ley de Ejercicio del Periodismo. **7**, (1995), 37-70.
- POLES GRANZOTTO, Annalisa.
- La extinción del contrato de arrendamiento. **4**, (1993), 104-117.
 - Las obligaciones del Contratista en el Contrato de Obras previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento, **22**, (2011), 71-92
- RAMÍREZ CHAPARRO, Edgar Olivo.
- La materia internacional en la Constitución de 1999. **15**, (2003), 205-226.
- REVERÓN BOULTON, Carlos.
- Las afectaciones eternas en la expropiación, **22**, (2011), 113-132
- RICO CARRILLO, Mariliana.
- Naturaleza Jurídica, características y clasificación de las tarjetas electrónicas como medio de pago. **11**, (1999), 23- 46.
- RIEBER DE BENTATA, Judith.
- Importancia del espectro radio-eléctrico. **10**, (1998), 53- 68.
- RIVAS PÉREZ, Dhamelys C.
- Las Medidas Cautelares en el procedimiento de Amparo Constitucional. **14**, (2002), 159-2002.
- RIVERA MORALES, Rodrigo.
- Insuficiencia de Prueba Declarada en sentencia. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 125-136
 - La defensa de la supremacía Constitucional en el Proceso español y venezolano. **20**, (2009), 127-156
- ROA DE ROA, Félida.
- Efectos jurídicos del concubinato. **5-6**, (1994), 90-99.
 - Las uniones de hecho en Venezuela. ¿Son equiparables al matrimonio? **18**, (2006), 161-197.
- RODRIGUEZ ARANA, Jaime.
- Administración única y pacto local. **10**, (1998), 93-110.
 - El fortalecimiento del Poder Local. **12**, (2000), 113-124
 - Reflexiones sobre el estado del bienestar. **13**, (2001), 7-15.
- RODRIGUEZ GARCIA, Armando.
- Municipio y Urbanismo. **10**, (1998), 235-240.
 - Ciudad y Derecho. El hecho urbano como asunto jurídico. **14**, (2002), 59-74.
- RODRIGUEZ, Gladys S.
- Protección legal del software. **10**, (1998), 69-92.
 - Habeas Data en los umbrales del siglo XXI. **12**, (2000), 37-56
 - El Arbitraje en Línea: Nociones y algunas experiencias, **21**, (2010), 101-124
- RODRIGUEZ PACANINS, Oscar.
- Los servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico a la luz de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. **12**, (2000), 253-270.

- ROJAS PÉREZ, Manuel.
- El ámbito procedimental del Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos. **16-17**, (2004-2005), 145-160.
 - Jerarquía, Coordinación y Descentralización. (Aproximación al caso de la Toma de la Policía Metropolitana). **19**, (2008), 25-63
- ROMERO MUCI, Humberto.
- El establecimiento permanente como criterio de vinculación territorial del poder tributario municipal en el impuesto sobre patente de industria y comercio. **10**, (1998), 7-52.
- SAGRERA, Laura Viviana.
- Generación de energía a través de fuentes renovables, **22**, (2011), 165-172
- SÁNCHEZ, Abdón.
- La Responsabilidad del Estado por el ejercicio de la función jurisdiccional en la Constitución venezolana de 1999. **12**, (2000), 55-74
- SÁNCHEZ ESCALANTE, Samir Abdalá.
- Los primeros tributos en la San Cristóbal del siglo XVI. **12**, (2000), 125-150
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio.
- El derecho administrativo de las telecomunicaciones en España: nuevo derecho y nuevo mercado. **11**, (1999), 61-76.
- SILVA ARANGUREN, Antonio.
- Consideraciones sobre la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para la acción por abstención o negativa. **7**, (1995), 151-166.
- SOSA GOMEZ, Cecilia.
- La interpretación prejudicial y el tribunal de justicia del Acuerdo de Cartagena (Referencia al caso venezolano). **8**, (1996), 207-232.
- SOTO PARRA, Eduardo.
- Evolución en el tratamiento jurisprudencial del documento administrativo. **8**, (1996), 131-154.
 - Los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la organización administrativa venezolana. **9**, (1997), 143-160.
- SUAREZ MEJIAS, Jorge.
- El defensor del pueblo en la Unión Europea y los derechos fundamentales. **8**, (1996), 51-116.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle.
- Teoría de la coligación entre los Actos Administrativos y los Contratos de la Administración Pública en la jurisprudencia venezolana. **13**, (2001), 69-84.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle, CHIRINOS PORTILLO, Loiralith Margarita y SOTO HERNÁNDEZ, María Eugenia
- Reserva Legal Nacional en sentido estricto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, **21**, (2010), 125-139
- 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.
- VIGNOLO CUEVA Orlando.
- El legislador y el nuevo régimen de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal peruano, **22**, (2011), 93-112.

- Aspectos generales de la expropiación forzosa peruana. **23**, (2012), 153-166
- VILLASMIL, Fernando.
- El Proceso Laboral hoy. **3**, (1993), 35-40.
- VILLEGAS MORENO, José Luis.
- Aproximación crítica a la ejecución del acto administrativo inquilinario. **4**, (1993), 129-136.
 - La tutela jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos. Una aproximación. **5-6**, (1994), 100-110.
 - La ejecución forzosa por el autor de los actos administrativos. **10**, (1998), 241-252.
 - Aproximación crítica a la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 279-290
- VIVAS FRANCO, Carmen Zenaida.
- Límite de la subrogación en el contrato de seguros. **14**, (2002), 129-141.
- ZAMBRANO VELASCO, Luis Eduardo
- Los Cabildos: célula fundamental de la sociedad colonial y núcleo del proceso independentista en América, **21**, (2010), 187-215
 - Territorio de Venezuela: 1810. **23**, (2012), 65-101.
- ZAS JIMENEZ, Andrea.
- La protección del consumidor de tarjetas de pago en el derecho internacional privado español y comunitario. **10**, (1998), 111-136.

LEGISLACIÓN

II.1. Nacional

Decretos

- Decreto Presidencial N° 241.
5-6, (1994), 207-207
- Decreto Presidencial N° 242.
5-6, (1994), 207-207
- Decreto Presidencial N° 285.
5-6, (1994), 208-208
- Decreto Presidencial N° 301.
5-6, (1994), 209-209
- Decreto Presidencial N° 383.
5-6, (1994), 210-213
- Decreto Presidencial N° 4923, 23 de octubre de 2006. Fundación Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. **18**, (2006), 259-262.

Leyes

- Ley sobre Prácticas Desleales del Comercio Internacional.
1, (1992), 57-70. 18/06/92.
- Ley Protección al Consumidor.
2, (1992), 78-102. 20.02.92.
- Ley de Libertad provisional bajo fianza.
2, (1992), 103-108. 09/12/92.

- Ley de Privatización.
3, (1993), 71-77. 10/03/92
- Ley Penal del Ambiente.
3, (1993), 57-68. 02/01/92.
- Ley sobre Protección a la privacidad de las comunicaciones.
3, (1993), 69-70. 16/02/91.
- Ley sobre el 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 Maleantes (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 Cons-

titucional que interpusieron los abogados José Agustín Catalá y Carlos Natera, con el carácter de apoderados judiciales de la Federación Médica Venezolana, “(...) en defensa de los derechos e intereses difusos de la sociedad generalmente considerada, y en particular del gremio médico (...)”, contra la “conducta omisiva” de la Ministra de Salud y Desarrollo Social y el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; Ponente: ANTONIO JOSE GARCIA GARCIA, Exp. N°: 02-2167, sentencia N° 1002, publicada en fecha veintiséis de mayo del año dos mil cuatro). **15**, (2003), 517-527

- Comentario Jurisprudencial. Federación Venezolana de Fútbol. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Revisión Constitucional, interpuesta por los Abogados Ricardo Baroni Uzcátegui y José Eladio Quintero Martina, en representación de la Federación Venezolana de Fútbol contra la decisión dictada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en el expediente No. 05-000009; Ponente: Magistrado FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LOPEZ, Exp. N°: 05-0487, sentencia N°255, publicada en fecha quince de marzo del año dos mil cinco). **16-17**, (2004-2005), 265-270
- Comentario Jurisprudencial. Interpretación del Artículo 77 de la Constitución Venezolana. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Interpretación del artículo 77 de la Constitución venezolana, interpuesta por los Abogados Andrés Felipe González Uribe, en representación de la ciudadana Carmela Mampieri Giuliani, Ponente:

Magistrado JESUS EDUARDO CABRERA ROMERO, Exp. N°: 04-3301, sentencia N° 1682, publicada en fecha quince de julio del año dos mil cinco). **16-17**, (2004-2005), 271-275

- Comentario Jurisprudencial. Artículo 39 de la Ley de Registro Público y del Notariado. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción de Amparo Constitucional interpuesta por HELMER ALBERTO GÁMEZ NAVARRO y otros miembros de la Junta Directiva del CENTRO CLÍNICO SAN CRISTÓBAL C.A. contra la omisión del Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, Ponente: Magistrado CARMEN ZULETA DE MERCHAN, 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.
- MEJÍA BETANCOURT, José Armando.
- Comentario Jurisprudencial. *La nueva naturaleza jurídica del aporte del Banavih*. (Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Expediente n° 11-1279). **23**, (2012), 201-207.
- ROJAS PÉREZ, Manuel
- Los requisitos básicos de la evaluación de los funcionarios públicos (Notas sobre la sentencia 1442 del 12 de agosto de 2009 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo), **21**, (2010), 233-236
- SOTO MONTIEL, Miguel.
- Las competencias regulatorias del poder público Nacional no incluyen “per se” la potestad tributaria en perjuicio de los municipios. (Comentario a la Sentencia del Juzgado Superior Octavo en lo Contencioso-Tributario de fecha 20.10.00. **12**, (2000), 495-498
- VILLEGAS MORENO, José Luis.
- Los Espectáculos Taurinos como Patrimonio Cultural: una aproximación a su configuración en la doctrina del Tribunal Constitucional del Perú. (Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú de 13 de abril de 2005 recaída en el expediente N° 0042-2004, y de 19 de abril de 2011 recaída en el expediente N° 00017-2010), **22**, (2011), 229-236

Selección

A.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Acto Administrativo

Constantino Méndez y otros Vs. Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 22-12-97. J.A. 0132. **10**, (1998), 301

Inversora 4382 C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 06-11-96. J.A. 0086. **8**, (1996), 361

Manuel Augusto Da Silva Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 29-01-96. J.A. 0095. **8**, (1996), 368

Actos de Efectos Temporales

Domus S.R.L. Vs. Celso Alonso López. 22-12-93. J.A. 0056, **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 261

Admisión de Pruebas

Alfacar C.A. Vs. Asociación Civil Mini-centro Las Cabañas. 22-07-92. J.A. 0018. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 167

- Loffand Brothers de Venezuela vs Alcalde Municipio Tulio Febre Cordero del Estado Mérida. 03-06-92. J.A. 004. **1**, (Enero-Junio, 1992), 89
- Agotamiento vía Administrativa**
- Lucía del Socorro Vs. Concejo Municipal de Barinas. 17-12-96. J.A. 0084. **8**, (1996), 360
- Nelson Amador Sánchez Zambrano Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Barinas. 20-12-95. J.A. 0072. **7**, (1995), 304
- Omaira Camacho Vs. Municipio Cárdenal Quintero. 28-05-93. J.A. 0045. **3**, (Enero-Junio, 1993), 128
- Omar Ulises Arévalo Vs. Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 17-12-97. J.A. 0129. **10**, (1998), 298
- Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0124. **10**, (1998), 292.
- Antecedentes Administrativos**
- José Contreras Vs. Municipalidad de Libertador. 19-01-93. J.A. 0036. **3**, (Enero-Junio, 1993), 122
- Apelación**
- Arturo Contreras Suárez Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-09-2000. J.A. 0269. **13**, (2001), 455
- 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**
- Antonietta Aranguren Vs. Alcaldía Municipio Rojas del Estado Barinas. 08-05-92. J.A. 002. **1**, (Enero-Junio, 1992), 87
- Omar I. Puccini Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 19-11-92. J.A. 0017. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 166
- Oswaldo Castelli Vs. Alcaldía del Municipio Libertador. 12.02.93. J.A. 0031. **3**, (Enero-Junio, 1993), 117
- Caducidad de la Acción**
- Ana Mayra Arellano Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 21.09.99. J.A. 0211. **12**, (2000), 431
- Carga de la Prueba**
- Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0126. **10**, (1998), 294
- Carrera Administrativa**
- Juan Luis Márquez Vs. Ejecutivo del Estado Mérida. 03-06-1999. J.A. 0194. **12**, (2000), 389

Carrera Administrativa Local

José Rodolfo Medina Anteliz Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Táchira. 08-06-99. J.A. 0195. **12**, (2000), 390

Carrera Docente

Gladis Elena Moros Velandria Vs. Junta Calificadora de la Dirección de Educación de la Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 08-07-2003. J.A. 0344. **15**, (2003), 346

Cartel de Emplazamiento

Haydee Zulay Roa V. Vs. Alcaldía del Municipio Uribante del Estado Táchira. 08-01-97. J.A. 117. **9**, (1997), 349

Ofelia Vargas Hernández Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 07-10-96. J.A. 0087. **8**, (1996), 362

Competencia

Asociación Civil de Mataderos del Estado Táchira Vs. Jefe de los servicios de higiene de los alimentos del 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. Inspección del Trabajo del Estado Barinas. 21-10-93. J.A. 0052. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 259

Asociación de Estacionamientos del Estado Mérida Vs. Cámara del Municipio Libertador (Estado Mérida). 17-09-93. J.A. 0051. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 258.

Empresa Mercantil Frigorífico Barinas, S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. J.A. 0112. **8**, (1996), 379

Héctor J. Domínguez Vs. Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 22-05-92. J.A. 014. **1**, (Enero-Junio, 1992), 101

Jesús Orlando Rangel Vs. Jefe General de la División de Personal del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial. 18-12-96. J.A. 0081. **8**, (1996), 358

Jesús R. Ramos Vs. Municipio Páez del Estado Apure. 15-07-92. J.A. 0021. **2**, Julio-Diciembre, 1992), 171

Jonny Castillo y otros Vs. Gobernador del Estado Táchira y el Director de Seguridad y Orden Público de la Gobernación del Estado Táchira. 25-03-96. J.A. 0094. **8**, (1996), 367

José Andrés Briceño Vs. Concejo Municipal de Libertador Estado Barinas. 22-04-96. J.A. 0103. **8**, (1996), 371

José Jesús Montilla Vs. Ejecutivo del Estado Táchira. 26-03-96. J.A. 0116. **8**, (1996), 385

Cómputo de los Lapsos

José Abundio Castillo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 29-01-96. J.A. 0093. **8**, (1996), 367

Concesiones Transporte Urbano

Auto Express, C.A. Vs. Alcaldía de San Cristóbal del Estado Táchira. 21-03-2000. J.A. 0236. **12**, (2000), 482

Concursos

Oswaldo Ely Viáfara Rey Vs. Dirección Regional del Sistema Nacional del Estado Barinas. 05-08-1999. J.A. 0203. **12**, (2000), 414

Concurso de Oposición

Miriam Rojo Manrique de Arámbulo Vs. Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, 22-07-2003. J.A. 0345. **15**, (2003), 348

Condenatorias en Costas

Eutemio de Jesús Medina More Vs. Gobernación del Estado Mérida. 03-10-2000. J.A. 0255. **13**, (2001), 441

Iván Alberto Massini Pérez Vs. Alcalde del Municipio Libertador del Estado Mérida. 29-09-2000. J.A. 0268. **13**, (2001), 454

Consignación del cartel

Gonzalo Arciniegas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 15-12-96. J.A. 0111. **8**, (1996), 378

Consignación del Cartel de Emplazamiento

Romano Mezzanotte y Otros Vs. Bachir S. Kwaman. 13-07-94. J.A. 0058. **5-6**, (1994), 319

Construcciones

Wilhelm Alfieri Casanova Cacique Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 11-08-2000. J.A. 0278. **13**, (2001), 469

Contencioso Electoral

Homero Izarra Avendaño, Edgar Toussaint Hernández y Alejandro Carrillo Vs. Junta Electoral Municipal de Sucre del Estado Mérida. 14-08-96. J.A. 0088. **8**, (1996), 363

José E. Ramírez y otros Vs. De las elecciones para concejales y Alcaldes del Municipio García de Hevia del Estado Táchira. 03-02-2000. J.A. 0228. **12**, (2000), 467

Juan Pedro Díaz Briceño Vs. Consejo Supremo Electoral. 25-07-97. J.A. 0121. **9**, (1997), 352

Juan P. Díaz Vs. Concejo Supremo Electoral. 25-01-2000. J.A. 0233. **12**, (2000), 477

Lany F. Ramírez Vs. Elecciones del Municipio Pedro María Ureña. 07-02-2000. J.A. 0229. **12**, (2000), 472

Contencioso Funcional

Pedro Rafael Medina Vs. Gobernación del Estado Barinas. 21-04-97. J.A. 0119. **9**, (1997), 350

Rafael Angel Altuve Guzmán Vs. Corporación Merideña de Turismo. 21-07-97. J.A. 0120. **9**, (1997), 351

Contencioso 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 Puliado. 01-08-96. J.A. 0089. **8**, (1996), 364

Contralores Interinos

Sonia T. Moreno Vs. Gobernación del Estado Mérida. 17-04-2000. J.A. 0227. **12**, (2000), 465

Contralores Municipales

Ana Ildiko Casanova R. Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-07-1999. J.A. 0201. **12**, (2000), 407

Contrato de Arrendamiento

Abigaíl del Carmen Vizcaya Vs. Cámara Municipal del Municipio Barinas. 22-12-1998 J.A. 0177. **11**, (1999), 352

Contratos Administrativos

Isabel Faría Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 12-04-93. J.A. 0038. **3**, (Enero-Junio, 1993), 123

Costas Procesales

Asociación Civil de Conductores "Vencedores del Llano" Vs. Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 18-12-97. J.A. 0130. **10**, (1998), 299

Daños Morales

Alisona Uzcátegui Guillen Vs. Asociación Cooperativa Mixta "Santiago Apóstol S.R.L.". 12-12-2000. J.A. 0238. **13**, (2001), 414

Rómulo Antonio Cárdenas y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-2000. J.A. 0272. **13**, (2001), 459

Daños y Perjuicios

Luis Palma Avila Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Bolívar del Estado Barinas, 04-11-2003. J.A. 0326. **15**, (2003), 302

Derecho a la Defensa

Asociación Civil Alameda Vs. Alcalde del Municipio Junín del Estado Táchira, 02-06-2003. J.A. 0332. **15**, (2003), 319

Asociación Venezolana de la Iglesia "Jesucristo de los Santos de los Ultimos Días" Vs. Directora de Planificación Urbana e Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 21-11-2001 J.A. 0298. **14**, (2002), 310

Damaris Carrero Hernández Vs. Inspección del Trabajo del Estado Táchira, 23-01-2003. J.A. 0324. **15**, (2003), 296

Elody Hernández Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 06-03-92. J.A. 009. **1**, (Enero-Junio, 1992), 92

Rómulo Antonio Bastidas Vs. Asamblea Legislativa del estado Mérida. 29-04-96. J.A. 0108. **8**, (1996), 376

Sady Rincón y Wilfredo Colmenares Vs. Gobernación del Estado Táchira. 30-07-92. J.A. 0021. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 171

Derecho de Preferencia

Colegio Los Pirineos Don Bosco Vs. IUJEL. 13-08-93. J.A. 0048. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 254

Hugo Mora Rico Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 13-08-98. J.A. 0142. **10**, (1998), 332

Jesús Prato de Lima Vs. Diocelina de Di Donato. 25-02-93. J.A. 0033. **3**, (Enero-Junio, 1993), 119

José Jaimes Vs. Massimo Fazzolari. 20-04-92. J.A. 012. **1**, (Enero-Junio, 1992), 98

José Sánchez Vs. Jorge Luis Carrillo. 04-05-93. J.A. 0042. **3**, (Enero-Junio, 1993), 126

Rigoberto Carreño y otros Vs. Zheila Bautista. 11.08.93. J.A. 0060. **5-6**, (1994), 320

Derechos Subjetivos

José Onésimo Salas Vs. Departamento de Ingeniería del Municipio San Cristóbal. 22-02-96. J.A. 0100. **8**, (1996), 370

Desafectación de Terrenos

Ganica Vs. Concejo Municipal de San Cristóbal. 05-03-93. J.A. 0039. **3**, (Enero-Junio, 1993), 124

Desalojo

José Nabor Gómez Vs. 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 Bari-

- nas. 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 Secretaría 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. Contralor General del Estado Barinas. 14-08-2000. J.A. 0273. **13**, (2001), 461
- Rafael Alberto Fuentes Rodríguez Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 08-11-2000. J.A. 0245. **13**, (2001), 425
- Rafael Angel Benavides Vs. Hidrosuroeste. 03-07-2000. J.A. 0279. **13**, (2001), 472
- Rosa Margarita Rivas Paredes Vs. Contralor General del Estado Barinas. 14-08-2000. J.A. 0262. **13**, (2001), 448
- Rosa Otilia Boada Vs. Gobernador del Estado Táchira. 04-10-2000. J.A. 0281. **13**, (2001), 479
- Sindico Único de empleados públicos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos e Instituto Autónomos del Estado Táchira SUEPET Vs. Gobernación del Estado Táchira. 06-11-2000. J.A. 0246. **13**, (2001), 427
- Walter Rodríguez Vs. Gobernación del Estado Táchira. 17-10-2000. J.A. 0252. **13**, (2001), 434
- Yimy Rincón y otros Vs. Gobernador del Estado Mérida. 14-08-2000. J.A. 0282. **13**, (2001), 484
- Función Pública Local**
- Freddy Alberto Mora Bastidas Vs. Director de Indeportes. 04-12-2000. J.A. 0240. **13**, (2001), 417
- Ofelia Vargas Hernández Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 21-09-2000. J.A. 0267. **13**, (2001), 454
- Funcionarial**
- Renato Rafael Estévez Quiñónez Vs. Alcaldía del Municipio Barinas del Estado Barinas. 26-11-2001 J.A. 0293. **14**, (2002), 280
- Richard Domingo Ramírez Peña Vs. Alcaldía del Municipio Barinas del Estado Barinas. 28-11-2001 J.A. 0291. **14**, (2002), 277
- Victor José Palencia García Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 26-11-2001. J.A.0292. **14**, (2002), 278
- Funcionario Estadal**
- Pablo Emilio Barrientos Guerra Vs. Director de Educación del Estado Táchira. 23-09-1999. J.A. 0216. **12**, (2000), 442
- Funcionario Regional**
- María Teresa Malvacias Vs. Contraloría General del estado Mérida. 19-03-96. J.A. 0105. **8**, (1996), 372
- Funcionarios Destituídos**
- Lesbia Silvana Ramírez de Jaimes Vs. Director de Educación del Estado. 04-02-98. J.A. 0137. **10**, (1998), 322
- Funcionarios Locales**
- Alcides José Cabrera Perdomo Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 13-08-1999. J.A. 0210. **12**, (2000), 430
- Dora Emma Gómez Rosales y otros Vs. Ejecutivo del Estado Mérida. 21-07-1999. J.A. 0200. **12**, (2000), 398
- Franklin Pérez Vs. Alcaldía de Obispos del Estado Barinas. 08-02-2000. J.A. 0232. **12**, (2000), 476
- Luz Dary Suárez de Méndez Vs. Alcalde del Municipio García de Hevia del Estado Táchira. 05-08-1999. J.A. 0205. **12**, (2000), 418
- Nidalia Peña de Uzcátegui Vs. Director de Educación del Estado Mérida. 12-08-1999. J.A. 0208. **12**, (2000), 424
- Zahy Mariela Mora de Navas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 07-10-1999. J.A. 0219. **12**, (2000), 446
- Funcionarios Municipales**
- Gregorio Vicente Azuaje Mejías Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas. 29-11-95. J.A. 0070. **7**, (1995), 303
- Isabel Teresa Quintero Araque Vs. Dirección de Personal de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-12-95. J.A. 0069. **7**, (1995), 301

- Leandro Antonio Alvarado Vs. Contralor General del Estado Mérida. 19-10-95. J.A. 0071. **7**, (1995), 304
- Funcionarios Policiales**
- Gerson Antonio Marciani Castro Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 18-10-2000. J.A. 0251. **13**, (2001), 433
- Inadmisibilidad**
- Lola Marina Medina R. Vs. Presidente de la Junta Parroquial San Joaquin de Navay del Municipio Libertador del Estado Táchira. 22-09-1999. J.A. 0213. **12**, (2000), 435
- Improcedente el Recurso**
- Carlos Mario Fernández Merino Vs. Municipalidad de Obispos del Estado Barinas, 14-11-2003. J.A. 0327. **15**, (2003), 305
- María Esperanza Rojas de Zambrano Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 30-07-2003. J.A. 0342. **15**, (2003), 343
- Incompetencia**
- Luis Humberto González Trejo Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 18-09-2000. J.A. 0271. **13**, (2001), 457
- Incompetencia de la Autoridad**
- Dulce Monagas de Fermín Vs. Contraloría General del Estado Mérida. 19-06-92. J.A. 010. **1**, (Enero-Junio), 1992), 93
- Informes**
- Administradora Bantrab S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar. 17-03-93. J.A. 0040. **3**, (Enero-Junio, 1993), 125
- Inmotivación**
- Eutimio Medina Moreno Vs. Gobernación del Estado Mérida. 07-08-97. J.A. 0123. **10**, (1998), 292
- Inmotivación del Acto**
- Angelo Labriola Vs. Municipio Autónomo Barinas. 18-12-92. J.A. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 174
- Inquilinario**
- Alberto Gaitx Vendrel Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 20-05-1999. J.A. 0189. **11**, (1999), 377
- Alix Orozco Morett y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 02-10-2000. J.A. 0275. **13**, (2001), 463
- Almacenes Tambi, S.R.L. Vs. Concejo Municipal de San Cristóbal. 20-05-1999. J.A. 0188. **11**, (1999), 376
- Carmen Rosa Zambrano Pernía Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 05-05-1999. J.A. 0185. **11**, (1999), 371
- Claudia Herrera de Azpurua Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 01-02-1999. J.A. 0179. **11**, (1999), 360
- Diomira Valcanez Vs. Municipio Barinas del Estado Barinas. 30-10-1998. J.A. 0170. **11**, (1999), 328
- Eloy Santiago Bolívar Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 20-03-98. J.A. 0144. **10**, (1998), 346
- Emilda Rosa Gutiérrez Vs. Erwin Salas Valery. 08-06-1999. J.A. 0197. **12**, (2000), 394
- Erika Marquina Lushsinger Vs. Alcaldía del Municipio Tovar del Estado Mérida. 25-05-1999. J.A. 0190. **11**, (1999), 379
- Francesco Balsamo Digirolomo Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 14-08-98. J.A. 0145. **10**, (1998), 347
- Homero Gilberto Briceño Vs. Municipio San Cristóbal. 21-12-1998. J.A. 0176. **11**, (1999), 351
- Inmobiliaria Quinbenu S.R.L. Vs. Dirección de Inquilinato de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 22-04-98. J.A. 0151. **10**, (1998), 368
- Inversiones Esthergu, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 26.10.1998. J.A. 0168. **11**, (1999), 325
- Inversiones Málaga, S.R.L. Vs. Municipio Libertador del Estado Mérida. 11-11-1999. J.A. 0192. **11**, (1999), 388
- Isaac Rosales y otros Vs. Inversiones El Yuma, C.A. 22-09-1999. 0220. **12**, (1999), 448

- Ismenia de Osuna y otros Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 12-07-1999. J.A. 0198. **12**, (1999), 395
- Libio José Mendoza M. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 22-09-1999. J.A. 0214. **12**, (1999), 436.
- Resarco, C.A. Vs. Rex. 25-04-1999. J.A. 0184. **11**, (1999), 371
- Taide Mireli de Chirinos Vs. Municipio Barinas del Estado Barinas. 26-10-1998. J.A. 0169. **11**, (1999), 326
- Interadministrativo**
- Gobernador del Estado Mérida Vs. Asamblea Legislativa del Estado Mérida. 03-10-2000. J.A. 0254. **13**, (2001), 440
- Interesados**
- Dalberto Leal González Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 22-05-2003. J.A. 0329. **15**, (2003), 310
- Jubilación**
- Martín Alfonso Dávila Olivares Vs. Consejo Legislativo del Estado Barinas. 21-11-2001 J.A. 0299. **14**, (2002), 312
- Jubilaciones y Pensiones**
- Abel Santos Stella y otros Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 23-10-2000. J.A. 0247. **13**, (2001), 428
- Instituto Social del Legislador Tachirense Asociación Civil IPSOLET Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 03-07-2000. J.A. 0289. **13**, (2001), 492
- Legitimación**
- Amador Castillo Silva Vs. Gobernador del Estado Barinas. 05-10-1998 J.A. 0175. **11**, (1999), 350
- Medida Cautelar**
- Asociación Civil Única de transportistas del Estado Táchira Vs. Dirección de Hacienda de la Alcaldía de San Cristóbal. 07-11-96. J.A. 0114. **8**, (1996), 382
- Felicienne Lafont Vs. Concejo Municipal de Barinas. 11.11.96. J.A. 0085. **8**, (1996), 361
- Funcionarios al Servicio de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas Vs. Gobernación del Estado Mérida. 29-01-96. J.A. 0113. **8**, (1996), 381
- Video Game Technology de Venezuela C.A. Vs. Alcalde del Municipio Obispos del Estado Barinas. 01-10-96. J.A. 0110. **8**, (1996), 377
- Memoria y Cuenta Alcaldes**
- Gerson Ramírez Vs. Concejo Municipal del Municipio Panamericano. 29-01-93. J.A. 0037. **3**, (Enero-Junio, 1993), 123
- Nombramiento Contralor Municipal**
- Ramón Ignacio Parra Rincón Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 19-06-2003. J.A. 0334. **15**, (2003), 327
- Nombramiento de autoridades estadales**
- 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
- Pretensión contra conductas omisivas**
- Ana Angola de Altuve y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-10-2001. J.A. 0318. **14**, (2002), 387
- Pretensión de Abstención**
- “Estación de Servicio La Serranía C.A.” Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 10-12-2001. J.A. 0309. **14**, (2002), 346
- Presupuesto Municipal**
- Rafael Sánchez Vs. Alcalde del Municipio Sosa del Estado Barinas. 07-06-95. J.A. 0075. **7**, (1995), 306
- Principio de la Legalidad**
- Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0125. **10**, (1998), 293
- Procedimiento**
- Soraya Emperatriz Rodríguez Sanguinetti Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 21-09-1999. J.A. 0212. **12**, (2000), 432

Procedimiento disciplinario

Sileny del Carmen Quintero Cerrada y Richard Alexander Uzcátegui Maldonado Vs. Comandancia General de Policía del Estado Mérida. 20-11-2001 J.A. 0301. **14**, (2002), 318

Procedimiento Inquilinario

Arminda Rosa Valero Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 19-12-95. J.A. 0073. **7**, (1995), 305

Procedimiento licitatorio

Constructora Hebermol, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-11-2001 J.A. 0296. **14**, (2002), 294

Procedimiento sancionatorio

Pablo José Rosales Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 22-11-2001 J.A. 0294. **14**, (2002), 281

Publicación del Cartel

Gaetano Del Rosso Fallacara Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo de Barinas. 21-12-95. J.A. 0068, **7**, (1995), 299

Recuperación de Ejidos

Ismael Gómez Valderrama Vs. Concejo Municipal del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 29-09-1999. J.A. 0218. **12**, (2000), 445

Recurso de Abstención

Cilia del Carmen Mora Urbina Vs. Cámara del Municipio Barinas. 11-08-1999. J.A. 0207. **12**, (2000), 421

Ramón Adolfo Falcón Zamora Vs. Gobernación del Estado Barinas, 03-06-2003. J.A. 0325. **15**, (2003), 300

Recurso de Carencia

Bertha Rosa Perdomo Vs. Municipio Barinas. 21-01-1999 J.A. 0178. **11**, (1999), 355

Oscar Rondón Gómez Vs. Instituto del Deporte Tachirense. 11-08-2000. J.A. 0277. **13**, (2001), 467

Recurso de Hecho

Hildebrando Galvis Vs. Margarita Rojas. 04-06-93. J.A. 0041. **3**, (Enero-Junio, 1993), 125

Recurso de Reconsideración

José Mena Páez Vs. Gobernador del Estado Barinas. 26-01-96. J.A. 0096. **8**, (1996), 368

Reducción de Lapsos

Universidad Católica del Táchira Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 09-10-92. J.A. 0020. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 170

Reducción de Lapsos procesales

Isabel T. Quintero Vs. Alcaldía del Municipio Libertador (Edo. Mérida). 11-11-93. J.A. 0054. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 260

Reducción de Personal

Enrique José Barone Miliana Vs. Director general del Instituto del Deporte del Estado Mérida. 05-08-1999. J.A. 0204. **12**, (2000), 415

Milda Ortiz de Cambera Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 06-05-1999. J.A. 0186. **11**, (1999), 372

Reestructuración Administrativa

José Alberto Salcedo Vs. Contraloría General del Estado Barinas, 01-06-2003. J.A. 0339. **15**, (2003), 337

Sindicato Único de Trabajadores Legislativos del Estado Táchira (SUTLETA) Vs. Comisión Legislativa del Estado Táchira. 20-11-2001 J.A. 0300. **14**, (2002), 316

Regulación

Alfacar C.A. Vs. Minicentro Las Cabañas S.C. 20-09-93. J.A. 0050. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 256

Edinson del Cristo Vanegas Vs. Sucesión Molina. 20-02-92. J.A. 013. **1**, (Enero-Junio, 1992), 99

María Filippis Vs. Alcaldía del Municipio Libertador. 18-02-93. J.A. 0032. **3**, (Enero-Junio, 1993), 118

Reintegro por sobrealquiler

Aura Ramírez Vs. Cámara de la Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-98. J.A. 0141. **10**, (1998), 331

Remisión del Exp. Administrativo

Samuel Darío Reyna Vs. Municipio Autónomo Ezequiel Zamora del Estado

- Táchira. 03-11-97. J.A. 0127. **10**, (1998), 296
- Remoción de Funcionario**
Edixon Elberto Olano Vs. Cámara Municipal Tulio Febres Cordero Estado Mérida. 25-10-95, J.A. 0077. **7**, (1995), 308
- Remoción de Personal**
Carlos Guedez y otros Vs. Alcalde del Municipio Barinas. 12-11-1998 J.A. 0173. **11**, (1999), 345
- Requisito de Admisibilidad**
Asociación Civil Unica de Transportistas del Estado Mérida Vs. Dirección de Hacienda del Municipio San Cristóbal. 29-01-96. J.A. 0115. **8**, (1996), 383
Asociación Civil Unica de Transportistas de Pescado del Estado Táchira (ACUTRANSPET) Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 04-03-97. J.A. 0118. **9**, (1997), 350
- Responsabilidad Administrativa**
Construcciones Civiles Eléctricas y Forestales C.A. (COCIEFO C.A.) Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 19-11-2001 J.A. 0302. **14**, (2002), 321
Antonio de Nicolo Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 18-12-2001. J.A. 0303. **14**, (2002), 327
- Responsabilidad extracontractual**
Marisol Cenci Entralgo Vs. Gobernación del Estado Táchira. 05-12-2001 J.A. 0321. **14**, (2002), 397
- Retiro del funcionario**
Gladys Coromoto Hernández Sánchez Vs. Director de Recursos Humanos de la Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 28-05-98. J.A. 0147. **10**, (1998), 354
Rosa Lodato Capeto Vs. Contraloría del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 03-11-1998. J.A. 0172. **11**, (1999), 336
Rosa Nelda Torres Marquina Vs. Contralor Municipal del Municipio Alberto Adriani de El Vigía Estado Mérida. 02-06-98. J.A. 0149. **10**, (1998), 361
- Revocatoria de auto**
Alix Zamira Hernández Vs. Wolfan Angulo. 25-09-2000. J.A. 0256. **13**, (2001), 442
- Revocatoria de patente de industria y comercio**
Video Game Technology de Venezuela C.A. Vs. Alcalde del Municipio Obispos del Estado Barinas. 06-08-98. J.A. 0140. **10**, (1998), 328
- Sanciones Administrativas**
Fundatachira Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 26-01-98. J.A. 0136. **10**, (1998), 319
Nilka R. Zuñiga Castillo Vs. Director Subregional del Sistema Nacional del Estado Barinas y Jefe de Oficina de Personal Regional del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. 28-09-1999. J.A. 0217. **12**, (2000), 444
Rodolfo Alfonso Rincón Ramírez (Fundatachira) Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 15-07-98. J.A. 0143. **10**, (1998), 335
Ramón Arturo Gómez Anzoátegui Vs. Contraloría General del Estado Mérida. 31-07-2000. J.A. 0264. **13**, (2001), 451
- Servicios Públicos domiciliarios**
Empresas Acualba 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

Abigaíl del Carmen Vizcaya Vs. Municipio Barinas. 07-04-97. J.C. 0124. **9**, (1997), 361

Anibal Pérez y otros Vs. Comisión Electoral Nacional del Movimiento al Socialismo (Mas). 15-07-97. J.A. 0132. **9**, (1997), 367

Beatriz Briceño y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 08.07.97. J.C. 0133. **10**, (1998), 375

Comercial Mo-Ro Vs. Municipio Guásimos. 05-11-93. J.C. 0045. **3**, (Julio-Diciembre, 1993), 263

Livio Delgado G. Vs. Ambrosio Valdivieso y otros. 23-08-94. J.C. 0055. **5-6**, (1994), 326

Rosa Torres Marquina Vs. Contralor Interino del Municipio Alberto Adriani del Estado Táchira. 29-11-96. J.C. 0102. **8**, (1996), 394

TV Star Satellite C.A. Vs. Cámara Municipal de Barinas. 06-03-96. J.C. 0093. **8**, (1996), 390

Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (Unellez) Vs. Corporación de los Andes (Corpoandes). 10-06-97. J.A. 0128. **9**, (1997), 363

Amparo contra Actos normativos

Rosa Aida Vera y Otros Vs. Gobierno del Estado Barinas. 08-01-1997. J.C. 0115. **9**, (1997), 355

Amparo contra Amparo

Fundación para desarrollo comunal del Distrito Libertador Vs. Sentencia de Amparo dictada por el Tribunal Superior en lo Contencioso-Administrativo de la Región los Andes. 07-04-97. J.C. 0125, **9**, (1997), 362

Amparo contra decisiones judiciales

Bernardo Heriberto Barrios Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas. 28-09-2000. J.C. 0222. **13**, (2001), 512

Amparo contra Sentencia

Carmen Castillo Castro Vs. Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y

- del Trabajo del Estado Barinas. 14-03-96. J.C. 0091. **8**, (1996), 389
- Carmen Kassen de Pérez Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Estabilidad Laboral del Estado Barinas. 02-04-96. J.C. 0090. **8**, (1996), 388
- Amparo Incidental**
- Angel Eduardo Rivas y otros Vs. Contralor General del Estado Barinas. 01-07-96. J.C. 0110. **8**, (1996), 399
- Amparo Interadministrativo**
- María Estrella Barrios Vs. Julio César Briceño. 22-08-95. J.C. 0073. **7**, (1995), 311
- Amparo Preventivo**
- Angelo Labriola Vs. Municipio Autónomo Barinas. 14-02-92. J.C. 018. **1**, (Enero-Junio, 1992), 121
- Amparo sobrevenido**
- Carlos Rojo Vs. Estación de Servicio La Marquesa, 08-07-2003. J.C. 0317. **15**, (2003), 453
- Apoderados Judiciales**
- Fundación para el Desarrollo Comunal del Distrito Libertador del Estado Mérida (Fundame) Vs. Frigorífico Industrial de Mérida (Fimca). 07-08-98. J.C. 0138. **10**, (1998), 379
- Ausencia de expediente administrativo**
- Pedro Ramón Unda y otros Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 18-12-2001 J.C. 0267 **14**, (2002), 438
- Ausencia de procedimiento**
- Ana Zulia Zerpa La Cruz Vs. Alcalde del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 03-08-2001 J.C. 0280. **14**, (2002), 463
- José Yovanny Rojas La Cruz Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 02-08-2001 J.C. 0281. **14**, (2002), 467
- Ausencia de procedimiento en la remoción**
- Felipe Carvallo Vs. Contralora General del Estado Barinas. 22-08-2001 J.C. 0276 **14**, (2002), 455
- Autoridad incompetente**
- Asociación de Ganaderos de Norte del Estado Táchira Vs. Servicio Autónomo de Sanidad Animal Táchira, Alcaldía del Municipio García de Hevia del Estado Táchira, Prefectura del Municipio García de Hevia y la Unión de Productores Agrícolas y Pecuarios de García de Hevia, 20-05-2003. J.C. 0302. **15**, (2003), 431
- Caducidad**
- Oscar Alfonso Quiñones y otros Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Alberto Adriani del Estado Mérida. 15-07-97. J.C. 0143, **10**, (1998), 383
- Carácter Extraordinario**
- Aristides Nava Ocando Vs. Compañía Anónima Hidrológica (Hidro-suroeste). 04-09-97. J.C. 0142. **10**, (1998), 382
- Diego Rodríguez Díaz Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 08-04-96. J.C. 0097. **8**, (1996), 392
- Frankly Antonio Prieto Vs. Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 15-05-97. J.C. 0127. **9**, (1997), 363
- Gastón Gilberto Santander Casique Vs. Concejo Municipal del Municipio Junín del Estado Táchira. 23-09-98. J.C. 0165. **10**, (1998), 417
- Moisés Schneiderman Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 09-10-97. J.C. 0146. **10**, (1998), 386
- Omar E. Arévalo Vs. Julio Briceño. 29-06-94. J.C. 0066. **5-6**, (1994), 332
- Rodolfo Alfonso Rincón Ramírez Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 29-09-98. J.C. 0164. **10**, (1998), 416
- Yolanda Betancourt Vs. Corporación Merideña de Turismo (Cormetur). 05-01-96. J.C. 0087. **8**, (1996), 387
- Carácter Restitutorio**
- Abogs. Juan Luis Márquez y Yesmy Colmenares Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 11-09-95. J.C. 0074. **7**, (1995), 311

- Freddy A. Mora Bastidas Vs. Asdrúbal José Sánchez Urbina. 20-07-1999. J.C. 0201. **12**, (2000), 375
- Horacio Conde Vs. Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social. 06-04-2000 J.C. 0207. **12**, (2000), 381
- Lix Morelia Viloria 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

Arístides 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 Ildegard 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 Morrococoy 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 Abrahan Vs: Consejo de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes, 03-01-2003. J.C. 0343. **15**, (2003), 501

Naturaleza Extraordinaria

Miguel A. Chacón y otros Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 20-01-97. J.C. 0118. **9**, (1997), 357

No comparecencia del agraviante a la audiencia

Ana Lucía Chacón Chacón Vs. Centro Ambulatorio Puente Real Dr. Carlos Ruiz González del Estado Táchira, 09-09-2003. J.C. 0326. **15**, (2003), 469

Nulidad y Amparo

- A.C. Vencedores del Llano Vs. Alcaldía Municipio San Cristóbal. 22-11-94. J.C. 0070. **5-6**, (1994), 334
- Carlos A. Zambrano Vs. Municipio Libertador del Estado Mérida. 16-11-94. J.C. 0068. **5-6**, (1994), 333
- Carlos Sánchez y otro Vs. Contralor del Municipio Campor Elías. 10-11-93. J.C. 0053. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 269
- Cruz Anibal Escobar Vs. Concejo Municipal del Distrito Barinas. 29-01-96. J.C. 0101. **8**, (1996), 393
- Flor Edelita Sánchez Vs. Gobernador del Estado Táchira. 21-07-98. J.C. 0152. **10**, (1998), 397
- Ilvio L. Sánchez Vs. Instituto Agrario Nacional (Estado Táchira). 07-11-94. J.C. 0069. **5-6**, (1994), 333
- José Andrés Briceño Valero Vs. Concejo Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-12-95. J.C. 0083. **7**, (1995), 319
- María E. Chacón y otros Vs. Municipio Barinas. 29-03-94. J.C. 0071. **5-6**, (1994), 334
- María Esther y otros Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo de Barinas. 22-01-96. J.C. 0100. **8**, (1996), 393
- María Luz Márquez de Hernández Vs. Contralor Municipal del Municipio San Cristóbal. 07-12-95. J.C. 0084. **7**, (1995), 319
- Mary Luz Márquez Vs. Contraloría del Municipio San Cristóbal. 16-11-94. J.C. 0067. **5-6**, (1994), 332
- Oscar R. Portillo Vs. Secretario de Gobierno del Estado Barinas. 15-10-93. J.C. 0054. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 270
- Oscar Rafael Portillo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 17-02-95. J.C. 0086. **7**, (1995), 321
- Oswaldo Ramón Calles Vs. Comandante de las Fuerzas Policiales del Estado Barinas. 26-06-96. J.C. 0112. **8**, (1996), 401

Oswaldo Ramón Calles Vs. Comandante General de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas. 30-07-98. J.C. 0153. **10**, (1998), 399

Pedro Antonio Barrios Vs. Gobernación del Estado Barinas. 22-03-95. J.C. 0082. **7**, (1995), 318

Rafael Valero y otros Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Barinas. 04-07-96. J.C. 0114. **8**, (1996), 402

Ramón C. Montoya Vs. Gobernador del Estado Barinas. 1-02-94. J.C. 0072. **5-6**, (1994), 335

Rosa María Azuaje Vda. de Jiménez Vs. Gobernación del Estado Barinas. 07-03-95. J.C. 0085. **7**, (1995), 320

Obligatoriedad de los informes

Eddy Rosario Sánchez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 29-02-97. J.C. 0149. **10**, (1998), 387

Sociedad Mercantil (Mavesa) Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 09-01-96. J.C. 0088. **8**, (1996), 387

Oportuna Respuesta

Instituto Educacional Las Tapias Vs. Directora de Catastro Municipio Libertador del Estado Mérida. 13-03-2000. J.C. 0211. **12**, (2000), 386

Parcialmente con lugar

Roman Eduardo Calderon Cotte Vs. Genry Vargas Rector ULA Mérida, 17-02-2003. J.C. 0352. **15**, (2003), 511

Perención

Eddy José Calderón Guanche Vs. Rector de la Universidad de Los Andes, 23-01-2003. J.C. 0346. **15**, (2003), 504

Perención del procedimiento

Vicente Ramón Sulbaran Valladares Vs. Comandancia General del Cuerpo de Bomberos del Estado Barinas. 12-12-2000. J.C. 0218. **13**, (2001), 508

Procedimiento

Neruska Monasterio y otros Vs. Dirección de Educación del Estado Barinas. 01-08-96. J.C. 0107. **8**, (1996), 398

Protección a la maternidad

Omaira del carmen Belandría Contreras Vs. Alcalde del Municipio Padre Noguera del Estado Mérida. 28-08-2001 J.C. 0272. **14**, (2002), 452

Nelvis Garces Durán Vs. Alcalde del Municipio García de Hevia del Estado Táchira. 28-09-2001 J.C. 0282. **14**, (2002), 470

Pruebas

Ramón Alexis Rojas Cadenas Vs. Alcalde del Municipio Aricagua del Estado Mérida. 11-08-98. J.C. 0166. **10**, (1998), 419

Recurso de Invaldación y Amparo

Carmen Kassen de Pérez Vs. Teresa Figueroa. 16-01-96. J.C. 0089. **8**, (1996), 388

Sentencias Incongruente

Alfonso Torres y otros Vs. Inavi- Táchira. 06-04-1999. J.C. 0178. **11**, (1999), 309

Sin Lugar

Julio Rodríguez Vs. Comandante General de la Policía del Estado Barinas. 07-09-1999. J.C. 0198. **12**, (2000), 372

Lloyd Anton Morris y otros Vs. Director del Instituto Universitario de Tecnología Agroindustrial Sede San Cristóbal. 23-09-1999. J.C. 0206. **12**, (2000), 380

Manuel Cala Castro Vs. Comandante General de la Policía del Estado Barinas. 07-09-1999. J.C. 0197. **12**, (2000), 371

Raúl Royett Moreno Vs. Comandante General de la Comandancia de Policía del Estado Táchira. 14-10-1999. J.C. 0190. **12**, (2000), **358**

Suspensión de efectos de los actos cuestionados

Constructora e Inversora Carla S.R.L. Vs. Síndico Procurador Municipal del Municipio Barinas y Comisión de Ejidos del Concejo Municipal del Municipio Barinas. 29-08-2001 J.C. 0270. **14**, (2002), 445

Suspensión de Garantías

José Elio Guillén Pernía Vs. Alcaldía del Municipio Alberto Adriani del Estado

Mérida. 09-05-95. J.C. 0076. **7**, (1995), 318

Tramitación

Frank R. Sánchez Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 12-11-92. J.C. 0034. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 192

Vías de Hecho

Aura Celina Ramírez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 18-12-97. J.C. 0147. **10**, (1998), 386

José Adolfo Melgarejo Vs. Alcaldía del Municipio Cárdenas del Estado Táchira. 24-08-2001 J.C. 0274. **14**, (2002), 454

Violación a la garantía de la estabilidad docente

Leyda Josefina 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 Aayacucho, 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 Invercampa C.A. Vs. Inspección 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 (Estado Mérida). 27-06-94. J.C. 0064. **5-6**, (1994), 331
- Síndico Procurador Municipal Vs. Director de Hacienda, Municipio Santos Marquina (Estado Mérida). 14-07-94. J.C. 0061. **5-6**, (1994), 329
- Varios docentes Vs. Junta Calificadora Zonal del Estado Táchira. 04-09-98. J.C. 0163. **10**, (1998), 414
- William A. Ángulo García Vs. CTPJ-Táchira. 08-10-1998. J. C. 0155. **11**, (1999), 281
- Wolfgang Pulido Mora Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 15-08-98. J.C. 0139. **10**, (1998), 380
- Yldemaro Valero Vs. Cámara Municipal del Municipio Cardenal Quintero Estado Mérida. 10-03-97. J.C. 0120. **9**, (1997), 358

MUNICIPIO Y AMBIENTE

- Cátedra Fundacional sobre Medio Ambiente y Municipio: "Cementos Táchira". **16-17**, (2004-2005), 279
- Actividades de la Cátedra, **16-17**, (2004-2005), 280
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, **16-17**, (2004-2005), 281-293
- Pacto de Naciones Unidas (Pacto Global), **16-17**, (2004-2005), 295.
- III Curso de pasantías para alumnos municipalistas iberoamericanos. **18**, (2006), 273-274.
- Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable. **18**, (2006), 275-276.
- XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios. **18**, (2006), 277.

- Manifiesto de Cancún. Declaración de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), con motivo del XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios durante los días 25, 26 y 27 de junio de 2008. **19**, (2008), 179-180
- Declaración de Montevideo: Seguridad Vs. Integración Social en las ciudades. ¿Un binomio irreconciliable? IX Congreso de Iberoamericano de Municipalistas realizado en Uruguay del 10 al 14 de mayo 2009. **20**, (2009), 243-251
- Declaración de Lima 2010, **21**, (2010), 239-240
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010, **22**, (2011), 239-248
- Carta de Cádiz “Hacia una nueva vida municipal”. *XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios*, celebrado en Cádiz, del 28 al 31 de mayo de 2012, **23**, (2012), 211-212.
- Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible: (Río + 20) “El futuro que queremos”. Río de Janeiro (Brasil), 20 a 22 de junio de 2012. **23**, (2012), 213-276.

DOCUMENTOS

- + MORONTA RODRÍGUEZ, Mario del Valle
- Atender los signos de los tiempos. Carta Pastoral de + Mario del Valle Moronta Rodríguez, Obispo de la Diócesis de San Cristóbal y Canciller de la Universidad Católica del Táchira. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 293-302.
- DI PAOLO, Gustavo Daniel.
- La decadencia, colapso y desmembramiento de la URSS, y su impacto en la defensa y seguridad del Atlántico Sur. **20**, (2009), 255-283
- ANCHUSTEGUI IGARTUA, Esteban
- Debates actuales en torno a la lealtad política y al patrimonio, **21**, (2010), 243-263

RECENSIÓN

- ARAUJO JUAREZ, José.
- Derecho Administrativo*. Parte General, Editorial Paredes, Colección Manuales Universitarios, Caracas 2007, 1080 páginas. **18**, (2006), 281.

Reglas para el envío de artículos

1. El material presentado debe ser inédito, entendiéndose que el mismo no ha sido publicado ni sometido para publicación en otro medio de divulgación. El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar de manera excepcional artículos que ya han sido publicados.
2. Los artículos deben estar redactados en programas editores que funcionen en ambiente Windows™ 3.0 o superiores. Los gráficos o imágenes que contenga el artículo deben estar especificados con los formatos o extensiones en que se hicieron (Excel™, Corel Draw™, jpg, gif, bmp, y otros), asimismo, las ilustraciones deben estar numeradas y a continuación del texto (no se aceptarán las que se encuentren al final del artículo). Las revistas podrán decidir no incluirlas, previa comunicación al autor o autores, si éstas no llenan los requisitos técnicos para su reproducción.
3. El texto del artículo debe redactarse tomando en cuenta los siguientes parámetros:
 - 3.1. La primera página debe contener:
 - a) Título del artículo
 - b) Nombre del autor o autores
 - c) Título académico y afiliación institucional
 - d) Dirección del autor y correo electrónico
 - e) Síntesis curricular no mayor a diez (10) líneas
 - 3.2. La segunda página debe contener un resumen no mayor de ciento cuarenta (140) palabras, concentrándose en los objetivos, métodos de estudio, resultados y conclusiones. Al final del mismo se deben incluir las palabras claves en un número no mayor a cinco (5).
 - a) El resumen y las palabras claves deben venir redactadas en español e inglés
 - b) Se podrán aceptar artículos redactados en inglés, francés u otros idiomas sólo en casos especiales, debiendo contener las palabras claves en español e inglés.
 - 3.3. El texto del artículo debe estructurarse en secciones debidamente identificadas, siendo la primera la introducción (o reseña de los conocimientos existentes, limitada estrictamente al tema tratado en el artículo). Las secciones deben identificarse sólo con números arábigos. Cada artículo antes de la primera sección o sección introductoria, debe tener un sumario en el que se enumeren los temas que se van a desarrollar (las secciones en las cuales fue dividido el trabajo).
 - 3.4. Si parte del material trabajado (textos, gráficos e imágenes utilizados) no son originales del autor o de los autores, es necesario que los mismos estén acompañados del correspondiente permiso del autor (o de los autores) y el editor donde fueron publicados originalmente, en su defecto, se debe indicar la fuente de donde fueron tomados.
 - 3.5. En las referencias bibliográficas se debe utilizar el sistema de cita formal, haciendo la correspondiente referencia en las notas a pie de página, las cuales deben ser enumeradas en números arábigos, siguiendo un orden correlativo.

Las citas, en las notas al pie de página, se harán siguiendo los siguientes ejemplos; según se trate de:

A. Libros

Mariano Aguilar Navarro: *Derecho Internacional Privado*, VI. 4a. edición, 2a. reimpresión. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 1982, p.199 (o pp. 200 y ss).

Marino Barbero Santos: "Consideraciones sobre el Estado peligroso y las Medidas de Seguridad, con especial referencia al Derecho Italiano y Alemán". *Estudios de Criminología y Derecho Penal*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1972, pp. 13-61.

Vicente Mujica Amador: *Aproximación al Hombre y sus Ideologías*. Caracas. Editorial Vidabun, 1990.

Hans Kelsen: *Teoría Pura del Derecho*. XVII edición. Buenos Aires. EUDEBA, 1981.

B. Cita sucesiva del mismo libro

M. Aguilar N.: *Derecho Internacional* V.II.... op. cit., p.78 y ss.

C. Obras colectivas

Haydée Barrios: "Algunos aspectos de cooperación judicial internacional en el sistema venezolano de derecho internacional privado". *Libro-Homenaje a Werner Goldschmidt*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. 1997, pp. 383-419. Si se desea citar un determinado párrafo o página se agrega: especialmente, p. 80 o pp. 95-98.

D. Revistas

Gonzalo Parra-Aranguren: "El Centenario de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 85. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1992, pp. 75-100.

E. Cita sucesiva del mismo artículo

G. Parra-Aranguren: "*El Centenario de la Conferencia...*" op.cit., pp.80-85.

F. Citas de jurisprudencia

Orden de citar: Tribunal, N° y fecha de la sentencia, partes y fuentes de publicación.

Ejemplo:

Corte Superior del Distrito Federal, N°..., 6-5-1969 (Jacques Torfs vs. Clemencia de Mier Garcés), Jurisprudencia Ramirez y Garay, Vol. 21, p. 163.

G. Citas de testimonios verbales y entrevistas

Se indicará el nombre de la persona que proporciona la información, la forma como se obtuvo y la fecha. Por ejemplo:

F. Rodríguez. Entrevista, 30/03/1999.

Esta información puede suministrarse siempre que lo autorice quien proporciona la información¹

¹ UPEL: *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas. FEDEUPEL. 2003, p. 91.

H. Citas de páginas web

Si la cita se refiere a un sitio web (cita de carácter general) se coloca el *home page*. Si es una página específica dentro de un sitio web (cita de carácter especial) se debe colocar en primer lugar, la dirección del *link* (sub-página) y en segundo lugar la dirección donde aparece alojada la información, (*home page*). Debe indicarse también la fecha de la consulta, entre corchetes, indicando el año, luego el mes y finalmente el día

Ejemplos:

- a) Cita de carácter general:
www.zur2.com.fipa. [Consulta: 2008, Noviembre 27].
- b) Cita de carácter especial:
 - Tatiana B. de Maekelt: La Ley de Derecho Internacional Privado <http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/tamaek.htm> 10/02/2001.
www.zur2.com.fipa. [Consulta: 2008, Noviembre 27].
 - Haydée Barrios: El Domicilio
<http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/barrios.htm> 8/04/2002.
www.zur2.com.fipa. [Consulta: 200, Noviembre 27].
4. Los artículos deben tener una extensión no mayor de cuarenta (40) cuartillas o páginas, escritas a espacio y medio y con un margen izquierdo de cuatro (4) centímetros. Tipo de letra: Times New Roman 12.
5. Los artículos pueden ser remitidos en un archivo adjunto, a la dirección electrónica: albornoz@ucac.edu.ve, o al correo electrónico del director de la revista:
 - Revista Tachirensis de Derecho: Prof. José Luis Villegas villegas@ucac.edu.ve
 - Revista *Tributum*: Prof. Jesús Manuel Oliveros joliveros@ucac.edu.ve
 - Revista Paramillo: Prof. Felipe Guerrero felipeguerrero11@gmail.com
 - Revista Derecho y Tecnología: Prof. Mariliana Rico marilianarico@yahoo.com
6. Los autores deberán firmar una autorización (en un formato que remitirá a tal efecto) donde se especifica el derecho que tiene la revista, y por ende, la Universidad Católica del Táchira, de reproducir el artículo en este medio de comunicación, sin ningún tipo de retribución económica o compromiso de la Universidad con el autor o los autores, entendiéndose éste como una contribución a la difusión del conocimiento y/o desarrollo tecnológico, cultural o científico de la comunidad o del país en el área en que se inscribe.
7. Cuando se envíen textos que estén firmados por más de un autor, se presumirá que todos los autores han revisado y aprobado el original enviado.
8. Se reserva el derecho de hacer las correcciones de estilo que se consideren convenientes, una vez que el trabajo haya sido aceptado por el Consejo de Redacción para su publicación.
9. Los artículos serán analizados por un Comité de Árbitros y por un Consejo de Redacción. El cumplimiento de las normas no garantiza su publicación, si el trabajo no es aprobado por estas instancias.
10. La Universidad Católica del Táchira, el editor y el Consejo de Redacción de la revista, no se responsabilizarán de las opiniones expresadas por los colaboradores en sus respectivos artículos.

11. La UCAT se reserva el derecho de distribuir el contenido de la revistas en su página web o en otras páginas de contenido académico o científico.

Article Submissions Guidelines

1. The material must be unpublished, understanding it had not been published or presented to be evaluated by other divulging means. The Editorial Board reserves the right to publish articles, in exceptional cases, when they have already been published.
2. Articles must be redacted in editor programs that work in Windows™ 3.0 or higher. The graphics or images that present the article must be specified with the formats or extensions where they were made (Excel™, Corel Draw™, jpg, gif, bmp, and others). In the same way, the illustrations must be numbered just after the text (Those illustrations at the end of the article will be not accepted). The journals could decide not to include them, by communication to the author or authors in advance, if they do not fulfill the technical requirements to their publication.
3. The text of the article must be redacted considering the following parameters:
 - 3.1. The first page must have:
 - a) Title of the article
 - b) Author or author's name
 - c) Academic title and institutional affiliation
 - d) Author address and e-mail
 - e) Resume no longer than 10 lines
 - 3.2. The second page must have an abstract no longer than one hundred and forty words (140), focusing on the goals, methodology, results and conclusions. At the end, the key words must be included in a maximum number of five (5).
 - a) The abstract and the key words must be written in Spanish and English.
 - b) Articles in English, French and other languages could be accepted, just in special cases. In all cases they must have the key words in Spanish and English.
 - 3.3. The text article must be structured in clearly identified sections, being the first the introduction (description of the existent knowledge, limited to the subject of the article). The sections must be identified with Roman and Arabic numerals. Each article, before section one or introduction, must have a summary where appear numbered the subjects to be discuss on the paper (sections the article was divided).
 - 3.4. If part of the material (text, graphics, images) is not original of the author or authors, is necessary that this material to be authorized by the original author (or authors) and the editor where were first published, in lack of this, the source where they were taken must be indicated.
 - 3.5. The formal citing system must be used for the bibliographic references, doing the right reference at the foot of the page numbered in Arabic numeral, following a correlative order.

The references in the footnotes will be included according to the following examples:

A. Books

Mariano Aguilar Navarro: *Derecho Internacional Privado*, VI. 4a. edición, 2a. reimpresión. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 1982, p.199 (o pp. 200 y ss).

Marino Barbero Santos: "Consideraciones sobre el Estado peligroso y las Medidas de Seguridad, con especial referencia al Derecho Italiano y Alemán". *Estudios de Criminología y Derecho Penal*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1972, pp. 13-61.

Vicente Mujica Amador: *Aproximación al Hombre y sus Ideologías*. Caracas. Editorial Vidabun, 1990.

Hans Kelsen: *Teoría Pura del Derecho*. XVII edición. Buenos Aires. EUDEBA, 1981.

B. Subsequent quotations of the same book

M. Aguilar N.: *Derecho Internacional V.II...* op. cit., p.78 y ss.

C. Collective Works

Haydée Barrios: "Algunos aspectos de cooperación judicial internacional en el sistema venezolano de derecho internacional privado". *Libro-Homenaje a Werner Goldschmidt*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. 1997, pp. 383-419. Si se desea citar un determinado párrafo o página se agrega: especialmente, p. 80 o pp. 95-98.

D. Journals

Gonzalo Parra-Aranguren: "El Centenario de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 85. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1992, pp. 75-100.

E. Subsequent quotations of the same article

G. Parra-Aranguren: "*El Centenario de la Conferencia...*" op.cit., pp.80-85.

F. Quotation of jurisprudence:

Corte Superior del Distrito Federal, N°..., 6-5-1969 (Jacques Torfs vs. Clemencia de Mier Garcés), Jurisprudencia Ramirez y Garay, Vol. 21, p. 163.

G. Quotation of oral testimonies and interviews

It must include the name of the person providing the information, how it was obtained, and the date:

F. Rodríguez. Entrevista, 30/03/1999.

This information can be provided only if it is authorized by the provider of the information¹.

H. Quotation of web pages

If a quote refers to an entire website (general citation), should include the reference of the home page. If is a **specific page within a website** (special citation), should include in first place, the link (sub-page) and in second place, the reference of the home page. It should also indicate the date the page was visited. This information should be in listing showing year, month, and day.

a) General quotation:
www.zur2.com.fipa. [Visited: 2008, Noviembre 27].

¹ UPEL: *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas. FEDEUPEL. 2003, p. 91.

- b) Special quotation:
- Tatiana B. de Maekelt: La Ley de Derecho Internacional Privado <http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/tamaek.htm> 10/02/2001. www.zur2.com.fipa. [Consulta: 2008, Noviembre 27].
 - Haydée Barrios: El Domicilio <http://zur2.com/users/fipa/objetivos/leydip1/barrios.htm> 8/04/2002. www.zur2.com.fipa. [Visited: 200, Noviembre 27].
4. Articles must have a maximum extension of forty (40) pages written in 1.5 space with a left margin of four (4) centimeters. The type letter will be Times New Roman 12.
 5. Articles must be sent in an attachment to the e-mail: albornoz@ucac.edu.ve, or to the e-mail of the director of the journal:
 - Revista Tachirensis de Derecho: Prof. José Luis Villegas villegas@ucac.edu.ve
 - Revista *Tributum*: Prof. Jesús Manuel Oliveros joliveros@ucac.edu.ve
 - Revista Paramillo: Prof. Felipe Guerrero felipeguerrero11@gmail.com
 - Revista Derecho y Tecnología: Prof. Mariliana Rico marilianarico@yahoo.com
 6. Authors should sign an authorization (a format will be sent to this purpose) where it is specified the right of the journal, as well as the Universidad Católica del Táchira, to publish the article on this divulging means, without any economic retribution or commitment of the University with the author or authors, understanding the article is a contribution to the divulging of knowledge and technological development, cultural or scientific of the community or the country in the area where it is registered.
 7. When articles are sign by more than an author, it would be presumed that all authors have been check and approved the original text sent.
 8. The right of change of stylus that is considered convenient is reserved, once the article has been accepted by the Editorial Board for its publication.
 9. An Arbitral Committee and an Editorial Board will analyze the articles. The observance of these rules does not guarantee the publication of the article if this is not approved by these instances.
 10. The Universidad Católica del Táchira, the editor, and the Editorial Board of the journal, are not responsible of the expressed opinions by the collaborating and the articles.
 11. The Universidad Católica del Táchira reserves the right to distribute the contents of their journals on its website, or on other pages of academic or scientific content.

TACHIRENSE DE DERECHO

| | |
|---|----------------|
| Vicerrectorado Académico Decanato de Investigación y Postgrado | 23/2012 |
|---|----------------|

Revista Tachirense de Derecho, Enero / Diciembre 2012,
de la Universidad Católica del Táchira, la presente edición se terminó
de imprimir en el mes de Octubre de 2012, en los talleres de
Litho Arte, C. A., y su tiraje fue de 250 ejemplares.
San Cristóbal - Venezuela



Universidad Católica del Táchira

Revista Tachirense de Derecho
Vicerrectorado Académico
Decanato de Investigación y Postgrado

RIF: J- 09011253-7