

ISSN en Línea: 2610-7767  
Deposito Legal en Línea: ppi 201602TA4732

# Revista Tachirense de Derecho

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



**Universidad Católica del Táchira**

Vicerrectorado Académico  
Decanato de Investigación y Postgrado  
San Cristóbal, Venezuela

**Nº 10-11**  
Edición Digital

Número 35-36 Edición Ordinaria

Enero / Diciembre 2024-2025

# **Universidad Católica del Táchira**

---

Revista Tachirense de Derecho  
Vicerrectorado Académico  
Decanato de Investigación y Postgrado

---

## **Editora Directora**

María Inés HIGUERAY CORTÉS  
Universidad Católica del Táchira

## **Consejo Editorial**

José ARAUJO JUÁREZ  
Universidad Católica Andrés Bello  
Fortunato GONZÁLEZ CRUZ  
Universidad de Los Andes  
Gerardo FERNÁNDEZ VILLEGAS  
Universidad Central de Venezuela  
Christi RANGEL GUERRERO  
Universidad de Los Andes  
Víctor HERNÁNDEZ MENDIBLE  
Universidad Católica Andrés Bello  
Carlos Luis CARRILLO ARTILES  
Universidad Central de Venezuela  
Samir SÁNCHEZ ESCALANTE  
Universidad de Deusto  
José Luis VILLEGAS MORENO  
Universidad Pontificia de Comillas

## **Dirección**

***Revista Tachirense de Derecho***  
Universidad Católica del Táchira  
Carrera 14 con calle 14.  
Apartado 366  
San Cristóbal, Estado Táchira, Venezuela  
Fax: (0276) 344.61.83  
Teléfonos: (0276) 344.49.81 - 343.20.80  
Correo Electrónico:  
mhiguerey@ucat.edu.ve

Publicación registrada en el *Catálogo de Latindex*  
[www.latindex.org](http://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

# Revista Tachirense de Derecho

## *Revista Arbitrada*

*Depósito Legal:* p.p.199202TA3111  
*ISSN impresa:* 1316-6883  
*Deposito Legal en Línea:* ppi 201602TA4732  
*ISSN en Línea:* 2610-7767  
*Periodicidad:* Anual  
*Diagramación:* Edi Marleni Lozano

## *Consejo Consultivo*

Allán R. BREWER-CARIAS (Universidad Central de Venezuela); Luciano PAREJO ALFONSO (Universidad Carlos III de Madrid); 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); 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*

Numero 10-11 Edición Digital  
Número 35-36 Edición Ordinaria  
Enero / Diciembre 2025

Publicación Registrada en el *Catálogo de Latindex*  
[www.latindex.org](http://www.latindex.org)

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

La edición impresa de la Revista Tachirense de Derecho llega hasta la N° 25 año 2014, por falta de papel. La edición correspondiente al 2025 es en digital y por disposiciones de la Biblioteca Nacional y su departamento de Depósito Legal la numeración en la versión digital es la N° 10-11, para efectos de la continuidad de la edición ordinaria es la N° 35-36.

### *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:*  
[mhiguerey@ucatan.edu.ve](mailto:mhiguerey@ucatan.edu.ve)

web site:  
[www.ucatan.edu.ve](http://www.ucatan.edu.ve)





# Universidad Católica del Táchira

Revista Tachirense de Derecho 10-11/2025 Edic. Digital  
Vicerrectorado Académico 35-36/2025 Ed. Ordinaria  
Decanato de Investigación y Postgrado

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
--------------------	---

### DOCTRINA

#### Derecho Constitucional

Armando Luis BLANCO GUZMÁN: El derecho a la libertad ambulatoria en la Constitución y sus elementos de acuerdo con la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	11
Yensy MENESES GARCÍA: La Delimitación Marítima entre Venezuela y Colombia en el Golfo de Venezuela ¿Materia Saldada o Asunto Pendiente? Un Caso de Estudio a la Luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar .....	23

#### Derecho Administrativo

José Amando MEJÍA BETANCOURT: El nuevo Derecho Administrativo .....	41
Víctor Rafael HERNÁNDEZ-MENDIBLE: El Espectro Radioeléctrico como Bien Público y las limitaciones a los derechos de los Operadores Audiovisuales .....	75
Adrián Filiberto CONTRERAS-COLMENARES: El control de la actividad administrativa desplegada mediante el uso de la inteligencia artificial .....	111
Miguel Ángel TORREALBA SÁNCHEZ: La admisión de las demandas y las defensas previas en la justicia administrativa iberoamericana ....	143
Enrique ORDUÑA REBOLLO: La formación de electos y empleados municipales Iberoamericanos .....	165

*Revista Tachirense de Derecho N° 10-11/2024-2025 Edic. Digital 35-36/2024-2025 Edic. Ordinal*

Depósito Legal: p.p.199202TA3111

ISSN: de enlace (ISSN-L) 1316-6883. ISSN impresa 1316-6883. ISSN en línea 2610-7767

José Luis VILLEGAS MORENO: El municipalismo iberoamericano ante su carta medioambiental .....	191
María Inés HIGUERAY CORTÉS: Formación docente en la enseñanza del Derecho .....	205

### **Derecho Civil**

Carlos URDANETA SANDOVAL: La interpretación de las disposiciones testamentarias en el Derecho civil venezolano .....	235
--	-----

### **Derecho Canónico**

Monseñor Mario del Valle MORONTARODRÍGUEZ: Del Derecho de la Iglesia Universal al Derecho de la Iglesia Local .....	289
Eduardo SOTO PARRA: Necesidad de Estudios de Derecho Público Eclesiástico acreditados por la Universidad Católica del Táchira en las Diócesis de Frontera (Guasdalito y San Cristóbal) .....	325
Jesús Gerardo DÍAZ: Algunas reflexiones sobre la necesidad de nuevos estudios que consideren la relación entre el Derecho Canónico y el Derecho Estatal Venezolano: el Derecho Canónico como objeto de conocimiento .....	347

## **JURISPRUDENCIA**

---

Julio Azara Hernández. <i>Comentario Jurisprudencial</i> . Sentencia de la excelentísima corte suprema de Justicia de Chile en su Segunda Sala (Sala Penal) de 21 de Febrero de 2025 .....	385
Índice Acumulado .....	397

## **PRESENTACIÓN**

La Revista Tachirenses de Derecho, nació hace un poco más de treinta años en nuestra casa; la llamó así, porque posiblemente quienes leamos esta presentación hayamos pasado una parte importante y significativa de nuestra vida en la Universidad Católica del Táchira (UCAT). El mencionado aniversario permitió preparar un número bastante completo y variado; además, para completar la celebración, la alegría por el reconocimiento de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), premio que confirmó a la revista como fuente de consulta del Derecho venezolano nacional y regional, al igual que del internacional que se recoge en sus páginas.

Con todo lo bueno de aquella edición, no todo fueron festejos. En ese ejemplar, nuestro Director Fundador, decidió y así nos lo hizo saber, dar, como hacen los sabios un paso al costado. Ello no significa que abandone y olvide a su hija más pequeña; él, como poeta de tantos caminos, seguirá al pendiente, desde otros roles, a fin de coadyuvar al tránsito que hemos de recorrer para su renovación, enriquecimiento y fortalecimiento. Tal como indicó el Maestro Villegas, para su tránsito hacia nuevas épocas, junto con la convicción de ayudar a la educación y formación intelectual de las nuevas generaciones de juristas.

He de confesar que, al momento de leer el pasaje que dice: “A partir de este momento dejamos paso a esas nuevas generaciones”... mi corazón sintió tristeza, seguramente la misma que el maestro pudo sentir al escribir dichas líneas; una gran incertidumbre se pozó sobre algunos de nosotros acerca del destino de la publicación. Ellas fueron despejadas por el ciudadano Rector de la UCAT, el Padre Javier Yonekura Shimizu y el Vicerector Académico, Padre Ricardo Casanova Duque, unas semanas más tarde, cuando me encomendaran esta misión. En ese momento, las líneas finales utilizadas por el Maestro Villegas,

resonaron de nuevo en mi cabeza: ...“recordarles que hemos llegado donde estamos por habernos subido en hombros de gigantes”.

Así que, en este momento, he de agradecer a las autoridades rectorales públicamente (tal como en su momento se hizo con el Obispo Emérito de la Diócesis de San Cristóbal, S.E.R. Monseñor Mario del Valle Moronta Rodríguez, en privado), esta distinción recibida y aceptar, con humildad, la responsabilidad que se recibe con real compromiso. Además, es propicio el momento para agradecer, a mi Maestro José Luis Villegas Moreno, a los miembros del Consejo Editorial, del Consejo Consultivo y de la Escuela de Occidente de Derecho Administrativo venezolano, por su inmediato apoyo para continuar esta obra, junto a la promesa de seguir acompañándonos. Finalmente, gratitud para el personal docente y administrativo de la UCAT, por su trabajo constante para poder llevar a la luz un nuevo ejemplar de la Revista Tachirense de Derecho.

En este número se presentan artículos de reconocidos escritores extranjeros y nacionales, estos últimos representantes del gentilicio venezolano dentro y fuera del país, a fin de abordar temas de Derecho Constitucional, Administrativo, Civil, Canónico y el acostumbrado comentario jurisprudencial.

*Deo Gratias.*

Doctora María Inés Higuerey Cortés  
Directora

San Cristóbal, 4 de diciembre del año 2025, fiesta de San Juan Damasceno.



---

**DOCTRINA**



# EL DERECHO A LA LIBERTAD AMBULATORIA EN LA CONSTITUCIÓN Y SUS ELEMENTOS DE ACUERDO CON LA DOCTRINA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**Armando Luis Blanco Guzmán**

Post-Doctor por el Mediterránea  
International Centre for Human Rights  
Research (MICHR), di Reggio Calabria  
(Italia). Doctor en Derecho Universidad  
Católica Andrés Bello. Profesor de  
Postgrado de la Universidad Monteávila,  
Universidad Central de Venezuela y  
Universidad Santa María.

---

Recibido 27-3-2025 • Aprobado: 9-4-2025

### **Resumen**

El presente trabajo analiza el sentido y alcance del derecho a la libertad ambulatoria, cuáles son los elementos que lo integran, en qué circunstancias resultan constitucionales las detenciones en Venezuela y, por último, cuál ha sido la doctrina que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema.

### **Palabras claves**

Derecho a la libertad ambulatoria. Principio de interdicción de detenciones arbitrarias.

### **Abstract**

This paper analyzes the meaning and scope of the right to freedom of movement, identifying its key components, the circumstances under which detentions are deemed constitutional in Venezuela, and, finally, the jurisprudence developed by the Inter-American Court of Human Rights on the matter.

### **Keywords**

Principle of prohibition of arbitrary detentions. Right to freedom of movement, principle of prohibition of arbitrary detentions.

SUMARIO: Introducción. 1. Los derechos humanos para el Estado de derecho. 2. El derecho a la libertad. 3. El derecho a la libertad ambulatoria. 4. Los principios de interdicción de detenciones arbitrarias y de sospecha genérica. 5. El derecho a conocer las razones de la detención. 6. El control judicial de la detención. Conclusiones.

## **Introducción**

De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución, la principal tarea del Estado de derecho es garantizar el goce irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Esto es lo que se conoce como el carácter funcional del Estado de derecho o el para qué de su existencia, organización y funcionamiento.

Ello es así por cuanto los derechos humanos son las “guías fundamentales de la Constitución” (Nieto. 1993. 47), las bases del régimen constitucional o en términos de Rodríguez-Arana (2006. 207) “la esencia misma del régimen constitucional”. De allí que el orden Constitucional está orientado hacia su garantía y protección.

De tal manera que puede afirmarse sin hesitaciones que los derechos humanos son la razón de ser del Estado de derecho y que, por tanto, todo al Poder Público debe actuar en favor de su protección y salvaguarda.

En ese contexto, el artículo 20 del Texto Fundamental reconoce el derecho a la libertad como una de las “bases fundamentales del Estado de derecho” (Peces-Barba. 1999, 109), o de las guías que inspiraron al constituyente en su actividad creadora.

Desde el punto de vista subjetivo, la libertad es un “constitutivo primario del hombre” (García de Enterría. 1994) y, por tanto, “una facultad imprescindible de la personalidad” (De Esteban, 1993, 65), que consiste en la autodeterminación de la persona y “la capacidad que tiene cada quien de adoptar y ejecutar libremente sus propias decisiones” (García Morillo, 2000, 246).

De allí, que sea considerada una garantía de respecto individual que, por una parte, posibilita el desarrollo de la personalidad y por otra, garantiza la coexistencia pacífica, pues como sostiene Molas (1998. 87), “puede hacerse todo aquello que no haya sido prohibido” por no constituir un hecho lesivo de los derechos de otra persona.

Por ello, Hauriou (1971, 67) concebía a la libertad como un derecho doble faz que, por un lado, constituye una manifestación de confianza en los individuos

y en el respeto al arbitrio de cada uno y, por otro lado, representa la garantía de que cada persona puede vivir sin sentir temor de otro, pues todos podemos extender nuestra libertad hasta donde comienza el derecho de los demás.

De acuerdo con Castillo Alonzo (1932, 248), equivale a la idea de soberanía humana y radica en la capacidad que tiene cada individuo de hacer su destino. Por ende, es un concepto que se encuentra vinculado al respecto de las esferas jurídicas y a la idea de que cada quien viva conforme sus expectativas, riesgos, bondades, “opciones y convicciones” (sentencia N° 329 dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2016, en el caso *I.V.\* Vs. Bolivia*).

Supone entonces el reconocimiento de que la vida es un camino abierto a la independencia y que su devenir obedece a las aspiraciones y capacidades de cada persona.

Se trata así de un derecho generatriz, ya que él integra otros derechos que son esenciales para el pleno desarrollo de la personalidad. Verbigracia, la libertad ideológica, igualmente denominada respecto a la razón individual, la libertad de pensamiento y, concretamente, para el caso que nos ocupa, la libertad ambulatoria o libertad de tránsito.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el sentido y alcance del derecho a la libertad ambulatoria, sus elementos y cuál ha sido la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia.

## **1. El derecho a la libertad ambulatoria**

La Constitución es, con el permiso del derecho internacional de los derechos humanos (el cual, tiene aplicación preferente sobre el derecho interno por disposición expresa del artículo 23 del Texto Fundamental), la cúspide del ordenamiento jurídico, la punta de la pirámide y la norma suprema que inspira y prevalece por sobre todo el orden jurídico interno.

El maestro Araujo-Juárez (2017, 64) explica el principio de supremacía y normatividad constitucional señalando que todos los operadores llamados aplicar el derecho deben tomar las normas constitucionales como premisas de su actuación pues ésta es la norma fundamental, la de mayor rango, aplicable a la relación de los conflictos directamente, es decir, sin otra intermediación legislativa.

Así, la normatividad y supremacía constitucional apareja, por un lado, que el ordenamiento jurídico debe ser creado e interpretado a la luz de la Constitución y que, por tanto, la actuación del Estado debe realizarse a tono con los valores primarios del Texto Fundamental.

En efecto, la Constitución es el contexto necesario de interpretación conforme al cual debe aplicarse todo el ordenamiento y, en consecuencia, cada norma debe ser interpretada en el contexto general de la constitucionalidad.

De forma tal que la Constitución establece las pautas desde las cuales debe ser analizado el sistema normativo. Esto es, que el ordenamiento debe verse a la luz de la Constitución ya que esta es su columna vertebral.

Ahora bien, la supremacía y normatividad constitucional no solo determinan que las actuaciones del Estado deben estar ceñidas a las previsiones del Texto Fundamental, sino que apareja la garantía de nulidad de los actos contrarios a la Constitución, según la cual, los actos que la violen se encuentran viciados y, por ende, son nulos.

Así, cuando un acto de inferior grado contraviene al Texto Fundamental ocurre un quebrantamiento del principio de supremacía y normatividad constitucional que conlleva a la aplicación de una sanción que en el derecho público implica, ordinariamente, “la expulsión del mundo jurídico” (Araujo-Juárez. 2014. 35).

De tal manera que el aseguramiento del principio de supremacía y normatividad constitucional va de la mano con el reconocimiento de la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, igualmente denominado inquebrantabilidad de la constitucionalidad.

Luego, el aseguramiento de la supremacía constitucional y de su carácter normativo, va de la mano con el principio de responsabilidad personal, de acuerdo con el cual, ordenar o ejecutar actuaciones formales o materiales que violen la Constitución, genera responsabilidad, no sólo para el Estado, sino para los funcionarios vinculados directamente a la actuación, bien por acordarla o llevarla a cabo.

En función de lo planteado, la Constitución es el marco que determina la validez de la actuación del Estado y cualquier acto o actuación que la menoscabe no solo se encuentra viciado de nulidad absoluta, sino que genera responsabilidad para el Estado y de manera personal, para los funcionarios que lo ordenen y/o ejecuten.

En el referido marco, los artículos 44 y 50 de la Constitución reconocen el derecho a la libertad ambulatoria en los siguientes términos:

*“Artículo 44. La libertad personal es inviolable, en consecuencia:*

*1. Ninguna persona puede ser arrestada o detenida sino en virtud de una orden judicial, a menos que sea sorprendida in fraganti. En este caso será llevada ante una autoridad judicial en un tiempo no mayor de cuarenta y ocho horas a partir del momento de la detención. Será juzgada en libertad, excepto por las razones determinadas por la ley y apreciadas por el juez o jueza en cada caso.*

*La constitución de caución exigida por la ley para conceder la libertad de la persona detenida no causará impuesto alguno.*

*2. Toda persona detenida tiene derecho a comunicarse de inmediato con sus familiares, abogado o abogada o persona de su confianza, y éstos o éstas, a su*

*vez, tienen el derecho a ser informados o informadas sobre el lugar donde se encuentra la persona detenida, a ser notificados o notificadas inmediatamente de los motivos de la detención y a que dejen constancia escrita en el expediente sobre el estado físico y psíquico de la persona detenida, ya sea por sí mismos o por sí mismas, o con el auxilio de especialistas. La autoridad competente llevará un registro público de toda detención realizada, que comprenda la identidad de la persona detenida, lugar, hora, condiciones y funcionarios o funcionarias que la practicaron.*

*Respecto a la detención de extranjeros o extranjeras se observará, además, la notificación consular prevista en los tratados internacionales sobre la materia.*

*3. La pena no puede trascender de la persona condenada. No habrá condenas a penas perpetuas o infamantes. Las penas privativas de la libertad no excederán de treinta años.*

*4. Toda autoridad que ejecute medidas privativas de la libertad estará obligada a identificarse.*

*5. Ninguna persona continuará en detención después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta.*

*...omissis...*

*Artículo 50. Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, trasladar sus bienes y pertenencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vías, la ley establecerá los supuestos en los que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna”.*

De acuerdo con las citadas disposiciones, la libertad ambulatoria es uno de los derechos de ámbito personal que forma parte de las libertades de obrar y supone la posibilidad que tiene toda persona de trasladarse, sin ningún tipo de coacción y sin que tenga que justificar su circulación en “ningún objetivo o motivo en particular” (sentencia N° 236, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2011, en el caso *Fleury y otros Vs Haití*).

Tal como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia N° 111, dictada el 31 de agosto de 2004, en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, la libertad de circulación es “una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona” y contempla, el derecho a circular libremente, sin amenazas u hostigamientos de agentes del Estado o de “actores no estatales”



(sentencia N° 325, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 2016, en el caso Yarce y otros Vs. Colombia).

De conformidad con el citado artículo 50 del Texto Fundamental, el legislador puede regular el ejercicio de la libertad ambulatoria estableciendo, por ejemplo, los requisitos para la licencia de conducir de determinados vehículos; límites de velocidad; etc., pero de acuerdo con el artículo 44 *eiusdem*, los únicos supuestos constitucionales para que una persona sea detenida son cuando tenga orden de detención o sea sorprendido *in fraganti* en la comisión de un ilícito.

De hecho, estos dos escenarios no pueden ampliarse ya que en la materia operó la figura *sui generis* de la reserva constitucional, esto es, cuando la propia Constitución dispone taxativa y restrictivamente los límites a un derecho y, con ello, excluye la posibilidad de que el legislador pueda ampliar dicho límite.

En efecto, aun cuando el principio general es que la regulación y/o limitación de los derechos humanos es materia de reserva legal y, por ende, solo las leyes formales, es decir, las dictadas por “el Poder Legislativo” (sentencia N° 276, dictada Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció el 30 de enero de 2014, en el caso Liakat Ali Alibux Vs Suriname) pueden limitar los derechos humanos, de manera excepcional el constituyente puede hacer uso de la denominada reserva constitucional y establecer en el propio Texto Fundamental cuáles son los únicos límites posibles a un derecho.

Entonces, salvo que la Constitución no establezca ninguna restricción o que expresamente precise que los límites constitucionalmente impuestos pueden ser ampliados por ley, el legislador se encontrará imposibilitado de legislar en la materia, tal como ocurre por ejemplo con la libertad de expresión que solo admite como únicos supuestos de excepción lo establecido en el artículo 57 del Texto Constitucional. A saber, que no se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.

Si la Constitución hubiese establecido que una persona puede ser detenida cuando hay orden judicial, cuando se ha sorprendido *in fraganti* o cuando así lo disponga la ley, se podrían establecer otros supuestos legales de detención.

Sin embargo, como quiera que el Texto Fundamental cerró los supuestos constitucionales que pueden dar lugar a una detención, es evidente que operó la reserva constitucional y, con ello, que el legislador no tiene habilitación constitucional para establecer otros supuestos de detención que no sean la orden judicial o la comisión *in fraganti* de un ilícito.

Otra conclusión no solo implica desconocer la figura de la reserva constitucional, sino que daría lugar a una violación del principio *in dubio pro libertate*, según el cual, los derechos humanos siempre deben observarse de la forma más favorable al goce y protección del derecho de que se trate y, como contrapartida de ello, su restricción debe interpretarse de forma restrictiva.

En efecto, la determinación del sentido y alcance de los derechos humanos es una actividad que siempre debe desarrollarse a la luz del igualmente denominado principio *pro hominis* que impone observar al derecho desde su concepción más amplia y aplicar los límites de la manera más restringida posible.

## **2. Los principios de interdicción de detenciones arbitrarias y de sospecha genérica**

El derecho a la libertad ambulatoria va amalgamado al principio de “interdicción de la arbitrariedad en la privación de libertad” (sentencia N° 398, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 27 de enero de 2020, en el caso Montesinos Mejía Vs Ecuador), según la cual, resultan contrarias a la Constitución las detenciones que se realizan cuando no hay motivos legales, racionales y justificados para una detención y esto solo ocurre en el caso venezolano cuando media una orden judicial o cuando se ha sorprendido de manera *in fraganti* a una persona.

Así, solo son constitucionalmente válidas aquellas detenciones que se practican a partir de una orden emitida por un tribunal de la República o cuando existe flagrancia y en este escenario, la autoridad debe actuar “fundada en hechos específicos y articulados” (sentencia N° 170, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de noviembre de 2007, en el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs Ecuador). Esto es, que una detención sin orden judicial no debe practicarse sobre la base de “meras conjeturas o intuiciones abstractas” (sentencia N° 170, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de noviembre de 2007, en el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs Ecuador), sino, sobre la base de una actuación ilícita que se está realizando y ha sido observada por una autoridad policial. Verbigracia, un robo, hurto o incluso un exceso de velocidad que, conforme a la ley, apareje una sanción.

En este contexto, la interdicción de detenciones arbitrarias integra el denominado principio de interdicción de sospecha genérica (Molas. 1998. 308), según el cual, están prohibidas las detenciones que se realizan sobre la base de meras conjeturas o prejuicios como pueden ser la vestimenta, el corte de cabello, la existencia o no de tatuajes, etc.

Asimismo, la Corte ha indicado que las razias, las detenciones programadas y colectivas y cabe agregar, los retenes o alcabalas policiales o militares “son contrarias a la presunción de inocencia, coartan indebidamente la libertad personal y transforman la detención preventiva en un mecanismo discriminatorio, por lo que el Estado no puede realizarlas, en circunstancia alguna” (sentencia N° 152, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de septiembre de 2006, en el caso Servellón García y otros Vs Honduras).

En efecto, la prohibición constitucional de detención arbitraria no solo se sustenta en el derecho a la libertad personal, sino en la “presunción de inocencia”

(sentencia N° 282, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 28 de agosto de 2014, en el caso *Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs República Dominicana*), a que hace mención el artículo 49.2 de la Constitución, según el cual, toda persona goza *prima facie*, de la apariencia de que su conducta no es contraria a derecho y que, en consecuencia, para que la autoridad desvirtúe esa apariencia, debe probarse que se ha cometido un ilícito que amerita la intervención de la autoridad, bien *in fraganti* o bien, a través de un proceso de investigación que dé lugar a una orden de detención.

Dentro de este orden de ideas, la sentencia N° 162, dictada por el Tribunal interamericano el 29 de noviembre de 2006, en el caso *La Cantuta Vs Perú*, precisó que la violación del derecho a la libertad personal y con él, la prohibición de detenciones arbitrarias, resulta particularmente grave cuando se practica en “un contexto de práctica sistemática de detenciones ilegales y arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, perpetrada por las fuerzas de seguridad e inteligencia estatales”.

Es decir, en un contexto sistemático de represión, pues este no debe darse, ni siquiera en los casos de suspensión de garantías, ya que como señaló la decisión N° 289, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 20 de noviembre de 2014, en el caso *Espinoza Gonzáles Vs Perú* “la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada”.

Incluso, la interdicción de las detenciones arbitrarias abarca las detenciones que se practican con meros fines de identificación (sentencia N° 251, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de octubre de 2012, en el caso *Nadege Dorzema*), ya que se insiste, la Constitución solo admite dos escenarios para que una autoridad pueda detener válidamente a una persona y estos son, la orden judicial o la comisión *in fraganti* de un ilícito.

### **3. El derecho a conocer las razones de la detención**

Luego, cuando una detención se practica conforme a una orden judicial o *in fraganti*, toda persona goza del derecho a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido. Así lo reconoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia N° 180, dictada el 6 de

mayo de 2008, en el caso *Yvon Neptune Vs. Haití*, en la cual, precisó que toda persona debe ser notificada del cargo o cargos formulados contra ella, lo cual supone, dar a conocer los “motivos y razones” del inicio de un procedimiento que pueda afectar su situación jurídica. E incluso, si se trata de una detención, la persona detenida debe tener claro que está siendo detenida y en segundo lugar, el agente que lleva a cabo la detención debe informar en un lenguaje simple y libre de tecnicismos, los hechos y bases jurídicas esenciales en los que se basa la detención.

De tal manera que, la persona que está siendo detenida tiene derecho a “i) la información en forma oral o escrita sobre las razones de la detención, y ii) la notificación, que debe ser por escrito, de los cargos” (sentencia N° 316, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 1° de septiembre de 2016, en el caso *Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador*).

De esta manera, toda detención, independientemente del motivo o duración de esta, tiene que ser “debidamente registrada en el documento pertinente, señalando con claridad las causas de la detención, quién la realizó y la hora de detención” (sentencia N° 287, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2014, en el caso *Desaparecidos del Palacio de Justicia Vs Colombia*).

#### **4. El control judicial de la detención**

Subsecuentemente, el derecho a la libertad ambulatoria también comprende la garantía del control judicial de la detención, esto es, “el derecho a cuestionar la legalidad de la detención y la garantía del acceso a una defensa efectiva” (sentencia N° 35, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 12 de noviembre de 1997, en el caso *Suárez Rosero Vs. Ecuador*).

En este sentido, la sentencia N° 141, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 1° de febrero de 2006, en el caso *López Álvarez Vs. Honduras*, precisó que, en los casos de detención *in fraganti* legítima, la persona detenida debe ser llevada “ante un juez o autoridad judicial competente. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y de otros derechos, como la vida y la integridad personal. El simple conocimiento judicial de que una persona está detenida no satisface esa garantía; el detenido debe comparecer personalmente y rendir declaración ante el juez o autoridad competente. La inmediata revisión judicial de la detención tiene particular relevancia cuando se aplica a capturas *in fraganti* y constituye un deber del Estado para garantizar los derechos del detenido”.

De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia N° 52, dictada el 30 de mayo de 1999, en el caso *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*) hizo suyo el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, según el cual, “un individuo que ha sido privado de su libertad sin ningún tipo de control judicial debe ser liberado o puesto inmediatamente a disposición de un juez”.

Así, quien es privado de libertad debe ser conducido inmediatamente ante el juez competente y “ninguna situación, por grave que sea, otorga a las autoridades la potestad de prolongar indebidamente el período de detención” (sentencia N° 99, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 7 de junio de 2003, en el caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras).

En otras palabras, la presentación de un detenido ante la autoridad judicial correspondiente debe hacerse sin demora (sentencia N° 191, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 27 de noviembre de 2008, en el caso Ticona Estrada y otros Vs Bolivia).

En definitiva y tal como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su decisión N° 251, dictada el 24 de octubre de 2012, en el caso Nadege Dorzema y otros Vs República Dominicana, el control judicial de la detención debe realizarse de manera inmediata a los fines de que el juez competente garantice los derechos del detenido, autorice la adopción de medidas cautelares o de coerción (cuando sea estrictamente necesario) y procure que se trate al detenido de manera consecuente con la presunción de inocencia.

Complementariamente, la libertad ambulatoria va acompañada de la garantía a impugnar la legalidad de la detención y, por tanto, que esta sea sometida a “una revisión judicial o mecanismo de control” (en términos de la sentencia N° 99, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 7 de junio de 2003, en el caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras).

Según estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia N° 141, dictada el 1° de febrero de 2006, en el caso López Álvarez Vs Honduras, esta garantía no es otra cosa que el derecho de todo detenido a recurrir ante un juez o tribunal competente para interponer un recurso (como el hábeas corpus o el amparo, para garantizar su libertad personal).

En fin, los límites del derecho a la libertad personal son la prohibición de detenciones arbitrarias y las que derivan de los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática (Vid. Sentencia N° 141, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 1° de febrero de 2006, en el caso López Álvarez Vs Honduras).

## Conclusiones

De acuerdo con lo anteriormente desarrollado, toda actuación del Estado y para el caso en estudio, los órganos de seguridad ciudadana, independientemente de su naturaleza civil o militar, deben actuar con apego irrestricto a la Constitución, toda vez que ésta determina la validez de toda la actuación del Estado.

Siendo ello así, en Venezuela solo son constitucionalmente válidas las detenciones que se practican sobre la base de una orden judicial o en casos en que la persona sea sorprendida *in fraganti*.

Fuera de esos dos escenarios, las detenciones practicadas con fines de identificación, bien sea circulando o en alcabalas (sentencia N° 251, dictada

por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de octubre de 2012, en el caso Nadege Dorzema), o que sean practicadas sin motivos racionales, justificados e individualizados (sentencia N° 398, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 27 de enero de 2020, en el caso Montesinos Mejía Vs Ecuador), y por tanto, en violación de los principios de interdicción de detenciones arbitrarias y sospecha genérica, resultan inconstitucionales.

Independientemente que se realicen bajo el eventual amparo de causas y métodos legales ya que, la ley no solo está subordinada a la Constitución, sino porque como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia N° 399 del 3 de febrero de 2020), “nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones” y en Venezuela, esas causas son las órdenes judiciales o las detenciones *in fraganti*.

En definitiva, toda detención que se practique fuera de los parámetros constitucionales será arbitraria y, por tanto, lesiva del derecho a la libertad ambulatoria; esto, no solo constituye una violación del referido derecho constitucional, sino que, de conformidad con el artículo 25 del Texto Fundamental, vicia de nulidad absoluta la detención y, además, genera responsabilidad del Estado y de los funcionarios que la practiquen, sin que sirvan de excusas órdenes superiores.

# LA DELIMITACIÓN MARÍTIMA ENTRE VENEZUELA Y COLOMBIA EN EL GOLFO DE VENEZUELA ¿MATERIA SALDADA O ASUNTO PENDIENTE? UN CASO DE ESTUDIO A LA LUZ DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

**Yensy Meneses García**

Abogado egresado Universidad Católica del Táchira. Profesor de Derecho Mercantil y Derecho del Trabajo de la Universidad Católica del Táchira. Coordinador General de la Cátedra Libre sobre Asuntos Fronterizos “Monseñor Dr. Mario del Valle Moronta Rodríguez”. Maestrante en Fronteras e Integración, Universidad de los Andes. Maestrante en Ciencias Políticas, Universidad de los Andes.

---

Recibido 10-10-2025 • Aprobado: 10-11-2025

### **Resumen**

El presente artículo analiza la controversia de delimitación marítima en el Golfo de Venezuela que constituye un asunto pendiente entre los países de Colombia y Venezuela. La posición venezolana se fundamenta en un título histórico sustentado en el *Uti Possidetis Juris* y siete elementos de soberanía continuada, que argumenta la reclamación de jurisdicción exclusiva del Golfo. Complementariamente, la aplicación del Artículo 15 de la CONVEMAR demostraría que, incluso bajo el método de la línea media, la posesión del archipiélago de Los Monjes como punto base legítimo, desplaza la línea equidistante significativamente hacia el oeste, favoreciendo a Venezuela, aun asistiendo a CIJ como organismo de resolución de la controversia. La solución definitiva requiere una salida diplomática creativa que, reconociendo la preeminencia venezolana, otorgue a Colombia derechos equitativos.

### **Palabras Claves:**

Delimitación Marítima. Golfo de Venezuela. CONVEMAR. Venezuela. Colombia

### **Abstract**

This article analyzes the maritime delimitation controversy in the Gulf of Venezuela, which constitutes a pending issue between the countries of Colombia and Venezuela. The Venezuelan position is based on a historical title underpinned by the *Uti Possidetis Juris* and seven elements of continuous sovereignty, which argues for the claim of exclusive jurisdiction over the Gulf. Complementarily, the application of Article 15 of UNCLOS would demonstrate that, even under the median line method, the possession of the Los Monjes archipelago as a legitimate base point significantly displaces the equidistant line westward, favoring Venezuela, even if the case were brought before the ICJ as the dispute settlement body. The definitive solution requires a creative diplomatic outcome that, while recognizing Venezuelan preeminence, grants equitable rights to Colombia.

### **Keywords:**

Maritime Delimitation. Gulf of Venezuela. UNCLOS. Venezuela. Colombia.



SUMARIO: I. Introducción. II. El Golfo de Venezuela. III. El Título histórico venezolano. IV. Tratado Herrera Campins - Turbay Ayala: Un Intento frustrado de delimitación. V. Situación actual del Golfo de Venezuela. VI. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). VII. Posibles soluciones. VIII. Conclusión.

## **I. Introducción**

La noción de frontera ha constituido a través de la historia un elemento definitorio en la delimitación de espacios territoriales. En sus manifestaciones más arcaicas, el concepto frontera-frontón operaba como una demarcación protectora de las comunidades humanas, estableciendo simultáneamente un confín del mundo conocido y una barrera frente a lo ignoto. Esta concepción primigenia evolucionaría hacia un instrumento de defensa de los asentamientos poblacionales frente a potenciales invasiones por parte de entidades políticas con vocación expansionista y ansias de acumulación territorial.

En el caso específico de Venezuela, al igual que el resto de los territorios hispanoamericanos, su proceso demarcatorio inicial estuvo indisolublemente ligado a su condición de posesión ultramarina de la Monarquía Hispánica. La delimitación de estos espacios respondía a las potestades regias y a las necesidades administrativas de la estructura virreinal, careciendo de una concepción moderna de frontera interestatal. Sería con el advenimiento de los movimientos independentistas cuando se inicia la consolidación de Estados soberanos, cuyos límites se fundamentaron en el principio del *Uti Possidetis Juris*. Esta máxima jurídica, complementada por sucesivos pactos, acuerdos diplomáticos y, en no pocas ocasiones, por el recurso de la fuerza, definiría la cartografía de las nuevas repúblicas emancipadas de la Corona española.

Geopolíticamente, la República Bolivariana de Venezuela se localiza al norte de Suramérica, ostentando una posición estratégica que la configura como un Estado costero en el Mar Caribe, con adyacencia a un conjunto de Estados insulares en dicha cuenca. Sus límites terrestres se extienden al occidente con la República de Colombia, al sur con la República Federativa de Brasil y nuevamente con Colombia, y al oriente con la República Cooperativa de Guyana. Precisamente, el proceso de instauración de estos límites, tanto terrestres como marítimos, ha generado una serie de diferendos limítrofes de prolongada data. con Guyana persiste la controversia sobre el territorio Esequibo, mientras que

con Colombia, con quien se comparte una frontera terrestre de más de 2.219 kilómetros, subsiste un conflicto demarcatorio gradual y dilatado que se origina tras la disolución de la Gran Colombia.

Un capítulo particularmente sensible y aún no zanjado de esta controversia lo constituye la delimitación de los espacios marítimos en el Golfo de Venezuela denominado por Colombia como Golfo de Coquivacoa, incluyendo la determinación del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental en dicha área<sup>1</sup>.

Por consiguiente, se impone como imperativo académico y jurídico determinar la situación actual del Golfo de Venezuela, un espacio marítimo que presenta un complejo problema de delimitación con incidencia directa en el ejercicio de la soberanía y en la proyección de los derechos de ambos Estados ribereños sobre sus respectivos dominios marítimos. La relevancia geoestratégica y económica de estas aguas caribeñas para Venezuela y Colombia confiere a esta controversia una significación capital en las relaciones bilaterales y en el derecho del mar regional.

1 El conflicto fronterizo en el Golfo de Venezuela. El conflicto de la delimitación marítima entre Colombia y Venezuela en el Golfo de Venezuela, se desarrolló desde 1939 como una ampliación de un antiguo conflicto de frontera terrestre que se inició en tiempos coloniales. Este nació debido a la superposición de un límite entre unidades administrativas en el occidente y el oriente con un límite cultural que se extendía en sentido transversal a los primeros lindando con los indígenas “salvajes” de la península de la Guajira, los cuales no pudieron ser conquistados y convertidos en cristianos hasta fines de la época colonial. Después de la independencia de Colombia y Venezuela a principios del siglo XIX, empezaron ambos países con negociaciones sobre una frontera terrestre para dividir la península de la Guajira en dirección longitudinal. Cuando las negociaciones fracasaron reiterativamente por causa de exigencias incompatibles, los interesados solicitaron un fallo de la Corona Española, el cual se hizo público en 1891, pero que no se pudo delimitaren el terreno debido a sus indicaciones geográficas imprecisas. Una larga serie de negociaciones bilaterales, la solicitud de un segundo fallo al Consejo Federal Suizo (1922) y otra ronda de negociaciones llevaron, apenas en 1941, hacia un arreglo fronterizo definitivo, el cual, sin embargo ha sido puesto frecuentemente en duda. La expansión de la problemática fronteriza hacia el espacio marítimo se inició por medio de un decreto venezolano de septiembre de 1939, según el cual una línea recta sale desde el pueblo fronterizo de Castilletes sobre la costa oriental de la península de la Guajira en sentido occidente-oriental y separa las “aguas interiores venezolanas” del Golfo de la zona exterior. Colombia reaccionó a finales de los años cuarenta con la solicitud de calcular una línea media según el derecho del mar (la cual se extiende desde Castilletes en dirección suroriental hasta el centro del Golfo y luego continúa hacia el norte) y con reclamos sobre las Islas Monjes. Colombia reconoció la soberanía venezolana sobre estas micro-islas en 1953, pero no obstante el problema de una línea que marque el límite exterior del Golfo y la fijación del mar territorial, ante todo en la región fronteriza de Castilletes, como también entre las Islas Monjes y la península de la Guajira, continúa en la discusión política. En los años sesenta se agregó un nuevo componente por causa de concesiones para prospección petrolera adjudicadas por Colombia directamente frente a Castilletes. Después de largas negociaciones los presidentes de ambos países acordaron en 1975 delimitación marítima y un uso conjunto de las zonas fronterizas potencialmente ricas en petróleo.

## II. El Golfo de Venezuela

Para adentrarnos al tema del Golfo de Venezuela, se crea la necesidad de aproximarnos a la conceptualización de ¿Qué es un Golfo? con fines didácticos, la Real Academia Española en su diccionario, define golfo como “Gran porción de mar que se interna en la tierra entre dos cabos”<sup>2</sup> teniendo la precisión de que un cabo desde el punto de vista geográfico es “Es un accidente geográfico formado por una masa de tierra que se proyecta hacia el interior del mar. Recibe este nombre sobre todo cuando su influencia sobre el flujo de las corrientes costeras es grande, provocando dificultades para la navegación”<sup>3</sup>.

En el contexto específico venezolano, la nación cuenta con cuatro formaciones de esta naturaleza en su geografía litoral, Golfo de Paria, Golfo de Cariaco, Golfo Triste y el Golfo de Venezuela siendo este último el de mayor relevancia geoestratégica. Esta formación marítima abarca aproximadamente 17.890 km<sup>2</sup>, extendiéndose entre el Cabo de San Román en el estado Falcón (Venezuela) y el Cabo de Chichivacoa en el Departamento de La Guajira (Colombia).

Desde la separación de Venezuela de la Gran Colombia, ha habido una serie de instrumentos que buscan la delimitación definitiva de estos territorios, siendo el primero de ellos el Tratado Michelena-Pombo<sup>4</sup> el cual, fue presentado en el año 1833 a los gobiernos de ambos países. El nombre del tratado está supeditado a los apellidos de los sujetos que lo crearon, Santos Michelena por Venezuela y Lino de Pombo por el gobierno neogranadino. De todo el tratado el artículo que presentó mayor disconformidad fue el 27, que establecía los límites entre ambas naciones:

ARTÍCULO 27°. La línea limítrofe entre las dos Repúblicas comenzará en el Cabo de Chichivacoa, en la costa Atlántico, con dirección al cerro denominado de Las Tetas de aquí a la Sierra de Aceite, y de éste a la Teta Goajira: desde aquí rectamente a buscar las Alturas de Los Montes de Oca, y continuará por sus cumbres y las de Perijá hasta encontrar con el origen del Río de Oro, diferente del que corre entre la parroquia del mismo nombre y la ciudad de Ocana; bajará por sus aguas hasta la confluencia con el Catatumbo: seguirá por las faldas orientales de las montañas y pasando por los ríos Tarra y Sardinata por los puntos hasta ahora conocidos como límites, irá rectamente a buscar la embocadura del río de La grita en el Zulía; desde aquí por la curva reconocida

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/golfo>

<sup>3</sup> *Op. Cit.* Disponible en: <https://dle.rae.es/cabo>

<sup>4</sup> OCHOA, Édixon. (2021). *El Tratado Pombo-Michelena (1833): mitos y verdades*. Revista Latinoamericana De Difusión Científica, 3 (4), 43-54. [Revista en línea]. Disponible en: <https://www.difusioncientifica.info/index.php/difusioncientifica/article/view/23/49>

actualmente como frontera continuará hasta la quebrada de Don Pedro y bajará por éste al río Táchira: por éste seguirá hasta sus cabeceras: desde aquí por las crestas de las montañas de donde nacen los ríos tributarios del Torbes y Uribante, hasta las vertientes del Nula, y continuará por sus aguas hasta donde se encuentra el desparramadero del Sarare: de aquí se dirigirá al Sur a buscar la laguna de Sarare y rodeándola por la parte oriental seguirá con el derrame de sus aguas al río Arauquita: por éste continuará al Arauca, y por las aguas de éste hasta el paso del Viento; desde este punto rectamente a pasar por la parte más occidental de la laguna del Término: de aquí al apostadero sobre el río Meta: y luego continuará en dirección Norte Sur hasta encontrarse con las fronteras del Brasil<sup>5</sup>.

De esta forma se trazó los límites, los cuales fueron aprobados por el congreso neogranadino y rechazado por el congreso venezolano, alegando que, aunque se detentaba la mitad de la Península de la Guajira, en el tratado Venezuela, estaba perdiendo 62 millas de costas. Este rechazo del Estado Venezolano, es lo que conllevó a que luego el gobierno colombiano comenzara su disputa por las tierras de los llanos orientales, por un lado, y por parte de las aguas marítimas pertenecientes al Golfo de Venezuela, ya que se disputó territorio de la Península de la Guajira adjudicado en este tratado a Venezuela.

Esto conllevó a no tener una claridad en cuanto a la delimitación exacta del territorio de cada uno de los países, por lo que:

El problema continuó durante los años siguientes hasta que, en 1881, se logró un acuerdo en el sentido de someter el problema de límites a un arbitraje que se puso en mano del Rey de España, a la sazón Alfonso XII. La muerte del Rey complicó nuevamente el asunto. Pero al fin, tras 10 años de espera, la Reina María Cristina, a nombre de su hijo Alfonso XII, dictó el laudo arbitral el 14 de septiembre de 1891<sup>6</sup>.

Este laudo arbitral, según el profesor Rubén Carpio Castillo “además del Laudo del Consejo Federal Suizo de 1922 y finalmente el Tratado de Demarcación de 1941, acercaron a Colombia al Golfo de Venezuela y lo convirtieron en un país ribereño de un espacio marino que había sido tradicionalmente de Venezuela”<sup>7</sup> ya que, estos instrumentos le dieron una

---

<sup>5</sup> GAVIRIA LIEVANO, Enrique. *Los Monjes en el diferendo con Venezuela*. Colombia, Editorial Universidad Externado de Colombia. T. II, 2001. Pág. 42

<sup>6</sup> BERNAT DE BONILLA, María C. *Perdidas territoriales colombianas*. 2001. [Documento en línea] Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11696/Ensayo%20de%20grado%20Julieth.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>7</sup> CARPIO CASTILLO, Rubén. *El Golfo de Venezuela y el Tratado Herrera Campins-Turbay Ayala*. Caracas, 1980. Pág. 23.

pequeña porción de costas a Colombia desde Castilletes a Punta de Espada, generando adjudicación de espacios a Colombia, lo que acentúa el gran error cometido por el Congreso Nacional venezolano al no ratificar el Tratado Michelena-Pombo.

Resulta incuestionable que la progresiva revalorización geoestratégica del Golfo de Venezuela, particularmente en lo concerniente a su potencial económico vinculado a yacimientos de hidrocarburos, ha determinado un cambio sustancial en la postura colombiana. Este espacio geográfico, históricamente relegado a un plano secundario en la agenda bilateral, que según Ojer “Lo que habían observado los ministros de España se estaba cumpliendo. Colombia tenía más interés en obtener libre navegación del Orinoco y otros ríos en su curso venezolano, que en la Guajira y en el Golfo de Venezuela”<sup>8</sup>.

### III. El Título histórico venezolano

Siguiendo los postulados del profesor José Manuel Briceño Monzillo, en su libro “Venezuela y sus Fronteras con Colombia”, determina sus fundamentos en 7 elementos que se mencionarán a continuación:

1. “El nombre de nuestro país, Venezuela, tuvo su origen histórico en el propio Golfo de Venezuela”<sup>9</sup>. Desde 1499, con la adjetivación de pequeña Venecia, o Venezuela, en aquella expedición que Ojeda capitaneó acompañado de Juan de las Casas y Américo Vespucio, siendo este último quien llamó por primera vez este lugar bajo esa denominación, ya que los palafitos se asemejaban de cierto modo, a algunas estructuras de Venecia.

2. El Golfo de Venezuela conserva ese nombre en toda su extensión<sup>10</sup>, teniendo la particularidad que desde la parte más baja del Lago de Maracaibo, hasta su desembocadura del mar caribe, su nombre permanece inalterable.

3. El Golfo de Venezuela está circundado por 94% de costas venezolanas y penetra hasta la profundidad del estado Zulia<sup>11</sup>. Por lo que, en su integridad, desde la época de la colonia, ha pertenecido a zonas que pasaron ser de la Capitanía General de Venezuela y por consiguiente a la Venezuela republicana.

4. El Golfo de Venezuela es el paso obligatorio de entrada y salida para el Lago de Maracaibo<sup>12</sup>. El comercio fluvial que circula a través de las aguas del lago, tiene su entrada y salida del país a través de la desembocadura del golfo.

<sup>8</sup> OJER, Pablo. *Sumario histórico del Golfo de Venezuela*. Editorial Arte, Caracas. 1984. Pág. 96.

<sup>9</sup> BRICEÑO MONZILLO, José. *Venezuela y sus fronteras con Colombia*. Fondo editorial Maraisa y Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes, Caracas. 1986. 2da Edición. Pág. 99

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

5. El Golfo de Venezuela no sirve de canal de navegación de ninguna otra región extranjera<sup>13</sup>. En este sentido, Venezuela es el único país no solo que ejerce su soberanía en dicha superficie, también tiene la exclusividad de navegación.

6. La configuración del golfo y su situación estratégica permiten a Venezuela, desde la propia contienda independentista, defender su soberanía y control<sup>14</sup>. Desde la batalla naval del Lago de Maracaibo, el Golfo de Venezuela ha presentado simbólicamente un espacio de triunfo y a su vez de resguardo de la integridad territorial de la nación.

7. El Golfo, por su configuración y dimensiones, es parte integrante del territorio venezolano<sup>15</sup>, como se dijo con anticipación el 94% de su superficie se encuentra en territorio venezolano, por lo cual es parte irrestricta de Venezuela.

En ese sentido, la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas, presentó el principio de “aguas históricas” como parte de derechos internacionales relacionados con el tema del mar en la cual, determina que:

La noción de aguas históricas tiene su origen en el hecho histórico de que todas las épocas de los Estados han reivindicado y mantenido su soberanía sobre espacios marítimos que consideraban vitales para sí, sin prestar mayor atención a las opiniones divergentes y cambiantes acerca de lo que el derecho internacional general pudiera prescribir con respecto a la delimitación del mar territorial<sup>16</sup>.

Teniendo gran énfasis en la teoría de la Bahía Histórica que toma Pedro José Lara Peña, argumentando bajo el principio de las “Aguas Históricas” por lo que, determina:

Porque son aguas históricas; dicen unos. Pertenecientes a Venezuela en razón de que Venezuela tiene costas en ambos lados. Pero señores. No son las costas las que dan derecho a las aguas en las bahías históricas. Las aguas históricas existen en razón de un título histórico, conformado por el uso histórico, que haya hecho el reclamante y que él debe comprobar<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Op. Cit.*, pág. 100.

<sup>16</sup> División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas. Documento A/CN.47143. *Régimen jurídico de las Aguas Históricas incluidas las Bahías Históricas*. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional año 1962. Volumen II. 1964. [Documento en línea] Disponible en: [https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a\\_cn4\\_143.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_143.pdf)

<sup>17</sup> LARA PEÑA, Pedro José. *Tesis excluyentes de soberanía colombianas en el golfo*. [Documento en línea]. Pág. 111. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/BoletindelaAcademiaNacionaldeHistoriaCaracas/1991/vol74/no295/7.pdf>

Por lo cual, la aplicación del principio del *Uti Possidetis Juris* como criterio determinante en la delimitación territorial establece que las aguas y bahías del Golfo de Venezuela constituyen posesiones legítimas de la República desde antes de 1810. Este título soberano se origina en la estructura administrativa de la Capitanía General de Venezuela y se consolida con los derechos históricos ejercidos desde periodos coloniales tempranos, según los postulados del Dr. Briceño Monzillo previamente examinados.

Derivada de esta premisa jurídica, se articula la tesis de la costa seca, sustentada académicamente por Lara Peña. Esta propuesta demarcatoria parte de una línea base terrestre extendida entre Castilletes y Punta Espada, desde la cual se proyecta una línea perpendicular hacia el mar. Esta construcción geométrica, fundamentada en el carácter histórico de las aguas venezolanas, conlleva a la atribución de soberanía y control exclusivo por parte de Venezuela sobre la totalidad del Golfo. Según este autor:

Se pone en evidencia, con la comprobación de los Alegatos de Colombia en Madrid, ante el Tribunal Arbitral español, una cosa muy significativa: que Colombia no reclamó ante el árbitro español, jurisdicción marítima en la Guajira. Ella en sus demandas y alegatos, especialmente en los completos Alegatos que hizo Aníbal Galindo, jamás reclamó jurisdicción marítima alguna. Venezuela sí reclamó ante el árbitro la jurisdicción marítima. Y esto es bien significativo para la solución del problema que nos ocupa. Colombia procedió así o porque le interesaba sólo la jurisdicción terrestre, suposición poco aceptable, o porque ella tenía conciencia de que esa jurisdicción marítima, pertenecía durante el régimen español, a una entidad administrativa distinta: la de la Capitanía General de Venezuela, lo cual es más creíble. Así se tiene pues otro argumento importante que refuerza la procedencia de la Costa Seca<sup>18</sup>.

La solidez de esta tesis reside en su coherencia con los principios del derecho internacional que reconocen derechos históricos sobre espacios marítimos, particularmente en configuraciones geográficas donde existe una preeminencia territorial y una continuidad en el ejercicio de la soberanía, como ocurre en el caso venezolano con el 94% de costas circundantes en el Golfo.

#### **IV Tratado Herrera Campins – Turbay Ayala. Un intento frustrado de delimitación**

En 1979, durante los mandatos de los presidentes Julio César Turbay Ayala de Colombia y Luis Herrera Campins de Venezuela, se reiniciaron las negociaciones bilaterales con el propósito de resolver la prolongada controversia

<sup>18</sup> *Ibid.*

sobre la delimitación marítima en el Golfo de Venezuela, incluyendo tanto las aguas supra yacentes como los espacios submarinos y su plataforma continental. Esta iniciativa diplomática respondía a la percepción compartida de la necesidad imperiosa de encontrar una solución definitiva a un diferendo que, por su prolongada postergación, generaba creciente incertidumbre jurídica y tensiones bilaterales.

Sin embargo, el proyecto de delimitación que emergió de estas conversaciones generó inmediata preocupación en sectores políticos y militares venezolanos, al interpretarse que representaba una sensible merma a los históricos derechos de soberanía de Venezuela sobre el golfo. Como advirtió el académico Rubén Carpio Castillo en su análisis del proceso negociador “las tesis sustentadas por Venezuela algunas aparecen abandonadas para aceptar en cambio versiones disfrazadas de la tesis colombiana”<sup>19</sup>.

Esta percepción de concesiones unilaterales generó un clima de profundo malestar dentro de las Fuerzas Armadas Nacionales venezolanas, al punto de que circularon rumores sobre la posibilidad de un golpe de Estado en caso de que el gobierno procediera a la firma del instrumento. Ante esta delicada situación interna, el presidente Herrera Campins se vio en la necesidad de desactivar la crisis política, calificando el acuerdo en gestación como una mera “hipótesis de trabajo” y asegurando que Venezuela no suscribiría tratado alguno en esos términos.

El núcleo del descontento se centraba en la aparente aceptación venezolana de la tesis de la línea media o equidistante, sostenida por Colombia. Esta propuesta implicaba trazar una línea recta desde un punto medio entre la Península de Paraguaná (Venezuela) y la Península de La Guajira (Colombia), proyectándose posteriormente hacia un nuevo punto equidistante entre dichas penínsulas y el Archipiélago de Los Monjes, reconocidamente bajo soberanía venezolana.

Esta metodología, al utilizar Los Monjes como punto de referencia para delimitaciones posteriores, generaba el efecto de “retroceso” de la proyección marítima venezolana, contradiciendo abiertamente la tesis de la plataforma continental sustentada por Venezuela. Dicha tesis, fundamentada en la continuidad geológica del territorio venezolano a través de Los Monjes y en el principio de la “costa seca”, niega cualquier título de soberanía colombiana sobre las aguas del golfo, al considerar que la mínima proyección costera colombiana no genera derechos sobre un espacio marítimo histórica y geográficamente venezolano.

El fracaso definitivo de las negociaciones del tratado Herrera Campins-Turbay Ayala generó consecuencias inmediatas en la dinámica bilateral. Al no encontrar respaldo interno y ser categóricamente rechazado por los sectores políticos y militares venezolanos, el proyecto de delimitación quedó reducido a

19 CARPIO CASTILLO, Rubén. *Op. Cit.* Pág. 46.



un ejercicio académico, creando sin embargo falsas expectativas en Colombia sobre la posibilidad de obtener algún grado de control sobre el golfo. Esta situación elevó significativamente las tensiones entre ambas naciones, particularmente porque Caracas mantenía y mantiene el control efectivo y la presencia permanente en la zona en disputa, ejerciendo de facto la soberanía que reclama de jure.

La tensión acumulada desembocó en uno de los capítulos más críticos de la historia contemporánea bilateral: la Crisis de la Corbeta Caldas, el 9 de agosto de 1987. Este incidente se produjo cuando el buque de guerra colombiano ARC Caldas incursionó en aguas del Golfo de Venezuela, específicamente en el área que Colombia reclamaba como parte de su zona económica exclusiva. La nave fue inmediatamente interceptada por el patrullero venezolano ARV Libertad, registrándose el siguiente intercambio radial entre los capitanes de ambas embarcaciones:

**Barco de guerra venezolano:** -Corbeta Caldas, usted se encuentra sin autorización en aguas jurisdiccionales venezolanas, le sugiero su inmediato retiro.

**Barco de guerra colombiano:** -Bienvenido patrullero Libertad al mar territorial colombiano, zona económica exclusiva, nosotros estamos en navegación de rutina en nuestras aguas.

**Barco de guerra venezolano:** -No existe tal zona económica exclusiva, le repito usted está en el Golfo de Venezuela donde hemos ejercido soberanía desde antes de la independencia. Sepa usted que la Armada y la Fuerza Aérea de Venezuela haremos lo que sea necesario para defender nuestra soberanía sobre el Golfo de Venezuela, por lo tanto ¡Le ordenó desalojar estas aguas!<sup>20</sup>

La gravedad del incidente motivó una respuesta inmediata del presidente venezolano Jaime Lusinchi, quien convocó de emergencia al gabinete ministerial y ordenó el despliegue de efectivos militares a lo largo de toda la frontera con Colombia. Este hecho finalizó con la retirada de la Corbeta de aguas venezolanas, no sin antes finiquitar la discusión de radio entre los capitanes de la siguiente forma:

**Capitán del Caldas:** Procedo a abandonar el área, he cumplido mi misión de hacer presencia y ejercer control sobre esta área marítima colombiana. Terminado.

**Capitán del Libertad:** usted no ha podido hacer presencia ni ha ejercido control alguno, su retirada reafirma la soberanía venezolana sobre el Golfo de Venezuela. Terminado<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> ALVAREZ PÍFANO, Hugo. *El incidente internacional conocido con el nombre de “crisis de la corbeta Caldas”*. Colegio de Internacionalistas de Venezuela. [Página web] S.F. Disponible en: <https://codeiv.org/el-incidente-internacional-conocido-con-el-nombre-de-crisis-de-la-corbeta-caldas/>

<sup>21</sup> *Ibid.*

De tal forma, este episodio de la Corbeta Caldas demostró palpablemente la volatilidad inherente a la controversia y la inquebrantable determinación venezolana de defender activamente su posición soberana mediante todos los medios disponibles. La retirada final de la embarcación colombiana, si bien alivió la inmediata crisis táctico-militar, no resolvió la disputa jurídico-diplomática de fondo, que permanece hasta la actualidad como una materia pendiente de primer orden en la agenda bilateral. Este incidente marcó un punto de inflexión en la gestión del diferendo, evidenciando que cualquier intento de modificar el statu quo mediante acciones unilaterales podría desencadenar una escalada de imprevisibles consecuencias.

## **V. Situación actual del Golfo de Venezuela**

El 8 de junio de 2015, fue publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, el Decreto 1.787<sup>22</sup> en el cual, el presidente Nicolás Maduro crea la Región Estratégica de Defensa Integral Marítima e Insular, ejerciendo dentro de esta región de defensa, plena soberanía sobre el mar territorial venezolano, especialmente sobre el Golfo de Venezuela, creando reacciones desde la Casa de Nariño rechazando la implementación de Estrategias de Defensas venezolanas en aguas colombianas<sup>23</sup>.

Desde ese entonces, los gobiernos de ambos países han dejado a un lado las conversaciones diplomáticas sobre el ejercicio de la soberanía de las aguas reclamadas por el gobierno colombiano, mientras que Venezuela no ha dejado de ejercer de facto y de iure la posesión de dicha área.

De las distintas tesis y las hipótesis referente a la demarcación y adjudicación del Golfo de Venezuela, la tesis de la costa seca es la más favorable para Venezuela, seguido por la tesis venezolana de la línea media. Tanto la hipótesis de Caraballeda, como la tesis colombiana de la línea media, perjudicarían a Venezuela desde el punto de vista de su defensa, como en la facilidad de navegabilidad en las aguas del lago de Maracaibo.

<sup>22</sup> GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARANA DE VENEZUELA N° 40.677. *Decreto 1.787 Creación de la Región Estratégica de Defensa Integral Marítima e Insular*. Publicado: 8 de junio de 2015.

<sup>23</sup> Ante la situación, trascendió que el sábado 13 de junio del 2015, 5 días después de publicado el instrumento legal, el gobierno de Colombia envió una nota de protesta a Venezuela por el decreto de Caracas que establece los límites marítimos entre ambos países de forma unilateral en un área en disputa.

## VI. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (CONVEMAR)

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>24</sup>, conocida por su acrónimo CONVEMAR, constituye un tratado internacional de carácter multilateral. Como parte del *ius gentium*, la Convención es una fuente de derecho internacional de primer orden. Su validez, interpretación, aplicación y todos los aspectos relativos a su vida jurídica se rigen por lo dispuesto en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

Pero, antes de la existencia de la CONVEMAR, la resolución de los asuntos marítimos entre Estados se basaba principalmente en el derecho consuetudinario y en acuerdos bilaterales. Este panorama comenzó a transformarse en 1952 con la firma de la Declaración de Santiago por Chile, Perú y Ecuador. Este acuerdo, que posteriormente se conocería como la tesis latinoamericana de las 200 millas, que fue sustentado por el catedrático Rubén López, el cual determinó un argumento político para dicha tesis:

Irónicamente, el límite de las doscientas millas se originó a raíz de las famosas proclamas del Presidente Truman en 1945, del país que ha sido el más terrible enemigo de ampliar estas zonas; pregonaba fundamentalmente el documento aludido, una jurisdicción de los Estados Unidos sobre los recursos naturales del subsuelo y del lecho del mar en los fondos continentales contiguos a la costa nacional. O sea que se autorizaba al estado para explorar y explotar los recursos renovables y no renovables después del 1 (mi te del mar territorial. ¡Paradojas de la vida! Aquí, Estados Unidos, posteriormente fue víctima de su propio invento<sup>25</sup>.

Esta regulación, rompió de manera radical el principio del derecho consuetudinario vigente hasta mediados del siglo XX, que reconocía apenas un mar territorial de 3 millas, conocida como regla de la bala de cañón. La tesis latinoamericana desafió este statu quo y propuso una nueva forma de entender la jurisdicción marítima. De esta forma, se erigió el primer instrumento normativo que creaba, modificaba y extinguía derechos marítimos de manera explícita, marcando un hito fundamental para el desarrollo del Derecho del Mar.

El proceso de codificación global se impulsó con la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 1958, donde se abordaron temas como el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la alta mar. Sin embargo, fue la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas

<sup>24</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS DEL MAR (1980). [Documento en línea] Disponible en: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

<sup>25</sup> LÓPEZ Z. RUBEN. *Las Doscientas Millas del Mar Territorial*. [Documento en línea] Pág. 114-115. Disponible en: <https://share.google/TEYikO2JPG2OcqKWe>

sobre el Derecho del Mar, culminada en 1982, la que dio a luz al instrumento integral que conocemos hoy. Esta conferencia expandió significativamente las materias a regular, incluyendo la exploración y explotación de recursos en el suelo y subsuelo marino, la protección del medio ambiente marino, la investigación científica y los mecanismos para la solución de controversias.

De esta manera, como fruto de este extenso trabajo, la CONVEMAR fue adoptada el 30 de abril de 1982 en Montego Bay, Jamaica. En su aprobación inicial, la Convención recibió un respaldo mayoritario de 130 votos a favor, frente a 4 votos en contra (EE. UU, Israel, Turquía y Venezuela) quedando desde ese momento abierta a la firma y adhesión de todos los Estados del mundo. Pese que fue adoptada en 1982, su entrada en vigencia tuvo que esperar hasta el año 1993, cumpliendo con lo estipulado en el art. 380 de dicho instrumento normativo, donde establece que “Esta Convención entrará en vigor 12 meses después de la fecha en que haya sido depositado el sexagésimo instrumento de ratificación o de adhesión”<sup>26</sup> siendo Guyana el Estado número 60 que ratificó la Convención, entrando en vigencia formalmente el 16 de noviembre del año 1994.

## **VI. Posibles soluciones**

La referida delimitación del mar territorial en el Golfo de Venezuela, marcaría cambios de ejercicio de soberanía y de configuración del espacio marítimo en el mar caribe. Teniendo en cuenta las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar, es posible determinar una solución al caso, sin embargo, hay que tomar en cuenta que los criterios y normas de delimitación de los Derechos del mar son las siguientes:

1. Los tratados entre Estados. Los Tratados Internacionales son en un primer momento el mecanismo por antonomasia que delimitan las fronteras y espacios marítimos entre los Estados, en caso de no llegar a este instrumento se deberá:

2. Acudir a la Corte Internacional de Justicia, la cual a través de sus fallos y en aplicación de las normas internacionales consuetudinarias realiza delimitación de costas relevantes y área marítima relevante de delimitación y; en caso de no llegar a un fallo de CIJ;

3. Por último y en especial para los Estados que han suscrito y ratificado CONVEMAR, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, determinará en aplicación directa de las normas de la convención, la delimitación de espacios marítimos.

Bajo estos tres parámetros de soluciones, observamos que ha pasado en el caso del Golfo de Venezuela:

<sup>26</sup> CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS DEL MAR (1982). *Ob. Cit.* Art 380.

1. Referente a los tratados, el primer tratado de delimitación territorial, fue el Tratado Michelena Pombo, expuesto ya con anterioridad, el cual Venezuela rechazó, en donde parte de la Península de la Guajira le correspondía a Venezuela. Luego podemos observar dos Laudos Arbitrajes (1891 y 1922, los cuales tampoco fueron aceptados por Venezuela) y por último el Tratado de Demarcación, firmado en la ciudad de Cúcuta entre Colombia y Venezuela, el Tratado “López de Mesa-Gil Borges” versó sobre Fronteras y Navegación de Ríos Comunes, no teniendo en cuenta postulados de demarcación de espacios marítimos, ni brindándole algún tipo de importancia.

2. El proyecto de Tratado “Turbay Ayala-Campins” simplemente en palabras del presidente Herrera Campins solo fue una hipótesis (descrita de manera in *supra*), el cual en ningún momento fue ratificado, por lo cual, quedó descrito este tratado como la Tesis de Caraballeda. Siguiendo esta línea, por vía de Tratado Bilateral Colombia y Venezuela no han logrado poner fin a la controversia de demarcación de las aguas marinas, submarinas y plataforma continental del Golfo de Venezuela.

3. Referente a la tercera vía ITLOS-CONVEMAR, Colombia y Venezuela no han suscrito ni ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Mar, por lo cual, la viabilidad a que recurra a esta instancia es prácticamente inviable.

El tema de acudir ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), organismo carente de poder ejecutorio de sus fallos, es una posible opción para ambas partes, teniendo en cuenta y de gran relevancia que CIJ utiliza como base primordial de sus decisiones el Derecho Internacional Consuetudinario, que en el aspecto de Derechos del Mar está plasmado de forma positivizada en CONVEMAR.

Siguiendo esta premisa, lo primero que debemos detallar es el art. 15 de CONVEMAR, el cual versa sobre la delimitación del mar territorial entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente que determina:

Cuando las costas de dos Estados sean adyacentes o se hallen situadas frente a frente, ninguno de dichos Estados tendrá derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL MAR. (1982). *Ob. Cit.* Art. 15.

Por un lado, como se observó en una explicación anterior, Venezuela presenta un título histórico referente a las aguas que forman parte del Golfo que lleva su mismo nombre. De probarse fehacientemente ante CIJ la existencia de un título histórico que acredite el ejercicio de jurisdicción exclusiva y continuada sobre estas aguas, la delimitación quedaría sustraída a un fallo que confiera el Golfo en su gran totalidad a Venezuela,

Sin embargo, en el hipotético caso de que no se reconocieran los derechos históricos y se aplicara estrictamente el método de la línea media, estipulado en el art. 15 de CONVEMAR, la configuración geográfica adquiere relevancia crítica. En este contexto, el archipiélago de Los Monjes, que forma parte integral del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, se erigiría como un punto base fundamental para el trazado de dicha línea. La proyección marítima desde este territorio insular modificaría sustancialmente la línea equidistante en perjuicio del país vecino, generando una delimitación más favorable para los intereses de Venezuela.

Bajo los argumentos antes expuestos, la propuesta de la presente línea de demarcación toma en consideración lo estipulado en CONVEMAR. Partiendo de un punto limítrofe acordado (Castilletes), se trazaría una línea paralela, para luego trazar una línea perpendicular cuyos puntos equidistantes se calcularían a partir de las líneas de base de ambos Estados. Aquí es donde Los Monjes, cuyos derechos generadores de mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental están consolidados, como lo demuestra el Tratado de Delimitación de Espacios Marítimos con el Reino de los Países Bajos<sup>28</sup>, introducen una circunstancia geográfica decisiva. Al ser considerado un punto base legítimo para Venezuela, este archipiélago desplaza la línea media equidistante significativamente hacia el oeste, es decir, en dirección a la Península de La Guajira.

Por lo cual, la proyección propuesta generaría dos consecuencias directas, *a)* la Asignación de Aguas, bajo este método, Colombia obtendría una porción de aguas en la parte septentrional del Golfo; y *b)* la Superposición de Regímenes Jurisdiccionales, la proyección marítima desde Los Monjes crearía inevitablemente una zona de superposición entre el mar territorial generado por territorio insular venezolano y la zona marítima contigua, y potencialmente la ZEE que Colombia proyectaría desde su costa continental. Esta superposición constituiría el núcleo de la controversia técnica, requiriendo una delimitación posterior y más precisa.

De esta forma, la propuesta de delimitación se sustenta en un doble fundamento jurídico. Primero, en la estricta aplicación del art. 15 de la CONVEMAR, la cual, al incorporar puntos base venezolanos, genera una línea

---

<sup>28</sup> GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA N° 2.342 (EXTRAORDINARIA). *Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre Venezuela y el Reino de los Países Bajos*. Publicada: 14 de diciembre de 1948.

media equidistante sustancialmente diferente a la que alega Colombia, dejando sin efecto su tesis al demostrar su incompatibilidad con la Convención. Segundo, en el precedente sentado por la CIJ en su fallo de 2021 sobre la Delimitación Marítima en el Mar Índico, entre Somalia y Kenia<sup>29</sup>, donde la Corte aplicó el método de la línea media como punto de partida para la delimitación de todos los espacios marítimos, incluyendo la plataforma continental.

## VII. Conclusión

Bajo este análisis realizado de la controversia por la soberanía de los espacios del Golfo de Venezuela, se revela un diferendo de un alto grado de complejidad, donde el derecho internacional se entrelaza con la historia, la geografía y los imperativos de la defensa nacional. Teniendo en consideración, que la posición venezolana se erige sobre un sólido basamento que integra dos pilares fundamentales; por un lado, la existencia de derechos históricos y un título jurídico que, sustentado en el *Uti Possidetis Juris* y el ejercicio continuado de soberanía, apuntala la tesis de la “costa seca” y reclama la plena jurisdicción sobre el cuerpo de agua.

Por otro lado, y de manera complementaria, la aplicación estricta de los principios de la CONVEMAR, aunque Venezuela ni Colombia sean parte, demuestra que, incluso bajo las reglas generales de la delimitación marítima, la posesión del archipiélago de Los Monjes constituye un activo geoestratégico decisivo para Venezuela. Este territorio insular, como punto base legítimo, desplaza sustancialmente una eventual línea media equidistante en perjuicio de Colombia, garantizando a Venezuela una delimitación ampliamente favorable.

No obstante, la solución definitiva no reside únicamente en la fuerza de los argumentos de una de las partes, sino en la voluntad política de alcanzar un entendimiento mutuo. La historia bilateral, marcada por fracasos e infortunios, sirve como una advertencia sobre los riesgos de la intransigencia y la soberbia. Por ello, la vía diplomática se consolida no solo como la opción más pragmática, sino como la única capaz de conciliar la seguridad jurídica con la estabilidad regional. Un acuerdo bilateral, negociado de buena fe, podría tomar la CONVEMAR como un marco de referencia, sin que ello implique una ratificación automática por ninguna de las partes, para diseñar una solución *sui generis*.

Dicha solución podría reconocer, de manera innovadora, la preeminencia venezolana en el Golfo, derivada de sus derechos históricos y su abrumadora presencia costera, al tiempo que otorga a Colombia un acceso marítimo y derechos económicos definidos y equitativos en su porción septentrional (que

---

29 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Sentencia sobre Delimitación Marítima en el Mar Índico (Somalia contra Kenia)*. 12 de octubre 2021. [Documento en línea] Disponible en: <https://www.icj-cij.org/case/161>

hoy día no posee) disipando así las zonas de superposición y construyendo una base para la cooperación futura en lugar del conflicto permanente.

La delimitación del Golfo de Venezuela, por tanto, lejos de ser una materia saldada, permanece como uno de los asuntos pendientes primordiales en la agenda común. Su resolución exitosa demandará un ejercicio de alta diplomacia, donde la creatividad jurídica y la visión de los Estados prevalezcan sobre posturas maximalistas, nacionalistas y nada conciliadoras, transformando finalmente una fuente histórica de fricción en un cimiento para la integración y el desarrollo compartido dicha zona del Caribe.



# EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO

**José Amando Mejía Betancourt**

Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello. Doctor de la Universidad Panthéon-Assas (Paris II). Postgrados en Finanzas Públicas, Derecho Administrativo y Derecho Comercial en la Universidad Panthéon-Assas (Paris II). Miembro de la Sociedad de Legislación Comparada de París. Profesor universitario, UCAT, UNIMET. Residente en Bélgica.

---

Recibido 31-3-2025 • Aprobado: 18-5-2025

### **Resumen**

El artículo examina el fenómeno del nuevo Derecho administrativo en Iberoamérica, entendiendo su emergencia como respuesta a transformaciones institucionales, tecnológicas y de gobernanza. Objetivo: caracterizar los rasgos centrales del nuevo Derecho administrativo y evaluar sus implicaciones para la actuación estatal, la participación ciudadana y el control jurisdiccional. Método: enfoque doctrinal y cualitativo; revisión crítica de normativa, jurisprudencia y literatura especializada; estudio comparado de casos representativos en la región. Resultados: se identifica un desplazamiento desde un modelo formalista hacia marcos más flexibles orientados a la eficacia, la regulación por resultados y la interacción pública privada; mayor protagonismo de la administración como reguladora y gestor; tensiones entre discrecionalidad y tutela de derechos. Conclusiones: el nuevo Derecho administrativo exige actualizar técnicas de interpretación, fortalecer mecanismos de transparencia y control y promover formación interdisciplinaria para garantizar legalidad, eficiencia y protección de derechos.

### **Palabras clave**

Nuevo Derecho administrativo. Gobernanza. Regulación. Participación ciudadana. Control jurisdiccional.

### **Abstract**

This article examines the emergence of the new Administrative Law in Ibero America as a response to institutional, technological and governance changes. Objective: to characterize core features of the new Administrative Law and assess its implications for state action, citizen participation and judicial control. Method: doctrinal qualitative approach; critical review of legislation, case law and specialized literature; comparative study of representative regional cases. Results: a shift from a formalistic model to more flexible frameworks focused on effectiveness, outcome based regulation and public private interaction; increased administrative role as regulator and manager; tensions between administrative discretion and rights protection. Conclusions: the new Administrative Law requires updated interpretive techniques, strengthened transparency and control mechanisms, and interdisciplinary training to ensure legality, efficiency and rights safeguarding.

### **Keywords**

New Administrative Law. Governance. Regulation. Citizen participation. Judicial control.

SUMARIO: Introducción: El Estado de economía de mercado. I. La actividad administrativa de regulación económica. A. Noción de regulación. B. Autoridades Administrativas Independientes. C. Potestades regulatorias. D. Medios jurídicos de la regulación económica. 1. El derecho flexible. 2. El procedimiento administrativo cuasi jurisdiccional. II. El análisis económico en el Derecho público. A. Análisis económico del Derecho administrativo. B. Análisis económico del contencioso administrativo. Conclusión: El Estado garante.

### **Introducción: El Estado de economía de mercado**

En el mundo occidental se ha establecido un Estado de economía de mercado a lado del Estado social de derecho y justicia, se ha pasado del intervencionismo económico del Estado al libre mercado, y ha surgido una nueva relación entre economía y Derecho administrativo muy distinta a la que resultaba de la intervención económica estatal. En este artículo nos referimos a la evolución y transformación del Derecho administrativo a partir del impacto que tiene el modelo económico del mercado sobre él.

En occidente hasta finales del siglo XVIII la economía estaba incrustada en la sociedad<sup>1</sup>, pero con la industrialización y el desarrollo de la economía de mercado, se produce poco a poco, el inexorable desencajamiento de la economía de la sociedad<sup>2</sup>. El avance del mercado recibe un impulso decisivo e irreversible con la instalación y progreso de la sociedad de derecho y mercado en los Estados Unidos de América (USA). Mientras esto ocurría, el Estado en Europa continental recurrió a la estrategia política e ideológica de la intervención económica, que condujo a las personas públicas a administrar la economía mediante procedimientos de poder público, con la finalidad de dominar la actividad económica, imponerse a los operadores económicos privados, e impedir la expansión del mercado. Modelo que se consolida en Europa luego de la segunda gran guerra de un Estado planificador e interventor de la economía, que lo llevó a transformarse en el principal actor y operador de las actividades económicas a través de las empresas públicas. Obviamente con el intervencionismo estatal

<sup>1</sup> Florence HAEGEL: *La science politique*. Paris. Presses de Sciences Po, 2024, p. 23.

<sup>2</sup> Karl POLANYI: *La Grande Transformation*. Paris. Gallimard, 2024, p. 87.

se impedía la posibilidad de un libre mercado en amplias extensiones de la vida económica.

La doctrina está de acuerdo en considerar al Derecho administrativo el más político de los derechos, porque asume y sigue necesariamente las vicisitudes y trances de la vida política del Estado<sup>3</sup>. El cambio de un Estado intervencionista a un Estado de economía de mercado ha generado un efecto transformador sobre el Derecho administrativo, lo ha obligado a un cambio conceptual significativo y a la necesidad de adaptar sus instituciones y categorías a las nuevas realidades económicas del mercado. Que es lo que ha ocurrido en Europa a partir de finales de la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando bajo el impulso de las instituciones europeas se da un vuelco económico decisivo e irreversible y se procede a la instalación de una plena economía de libre mercado en lo que hoy es la Unión Europea (antes denominada Comunidad Económica Europea) y se desarrolla una nueva relación entre economía y Derecho administrativo, muy distinta a la que se derivaba de la intervención económica estatal<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva del Estado social el Derecho administrativo es el derecho de la actividad administrativa de prestación de servicios públicos. Hasta hace poco el Estado social se concebía únicamente en una íntima asociación y relación con la intervención económica estatal. El Estado se pensaba a sí mismo como un “Estado social de intervención económica”, y el Derecho administrativo, a su imagen y semejanza, como aquel de la intervención económica del Estado. El Derecho administrativo clásico regulaba básicamente dos tipos de prestaciones públicas: las sociales y las económicas. Pero, en el moderno Estado social y de economía de mercado europeo, la perspectiva es mantener las prestaciones sociales en la medida que lo permitan responsablemente las finanzas públicas estatales y, prioritariamente, con la recaudación de los recursos tributarios necesarios provenientes de la actividad económica, necesarios e indispensables para cubrir las cargas públicas derivadas de las prestaciones sociales del Estado. A esta situación se la denomina en el debate público la “crisis del Estado providencia”, al constatarse la crisis del financiamiento del Estado social<sup>5</sup>.

Frente al Estado social y de economía de mercado, estamos ante dos Derechos administrativos distintos, por un lado, el Derecho administrativo de los servicios públicos, el clásico, aplicable a las prestaciones estatales y, por el otro, el nuevo Derecho administrativo garante del funcionamiento del mercado y en el cual hay una aplicación del Derecho de la competencia a la acción pública y las reglas jurídicas de la “libre competencia” se han integrado al bloque

<sup>3</sup> Prosper WEIL, Dominique POUYAUD: *Le droit administrative*, 24a. édition. Paris. Puf. 2016, p. 4.

<sup>4</sup> Stéphane BRACONNIER: *Droit public de l'économie*, 2a. édition. Paris. THÉMIS PUF, 2017.

<sup>5</sup> Pierre ROSANVALLON: *La Crise de l'État-providence*, 3a. édition. Paris. Éditions du Seuil, 1992.

de la legalidad administrativa. Lo que obliga a hacer un esfuerzo para entender el rol del mercado en el Derecho administrativo, de cómo el mercado se ha desenchajado del Estado y el sistema social y se ha convertido en una “referencia” externa a la Ley. Cuestiones todas que veremos más adelante.

El Derecho administrativo pasó pues de ser un derecho del Estado director, ordenador y ejecutor de la economía, a ser instrumento de la economía<sup>6</sup> y garante del funcionamiento del mercado. Para lo cual se han tenido que configurar nuevas categorías, desarrollar una nueva institucionalidad y desplegar las técnicas apropiadas a fin de proteger el funcionamiento correcto y óptimo del mercado. Esas técnicas se concentran en el “Derecho administrativo de la libre competencia”, donde se han alojado particularmente los tres bloques normativos que lo componen: regulación económica, antimonopolio y competencia desleal<sup>7</sup>.

En el nuevo Derecho administrativo hay dos aspectos resaltantes a los que consagramos las dos partes de este trabajo, uno, el surgimiento de la nueva actividad administrativa de regulación económica<sup>8</sup>, al lado de las tradicionales de servicio público, policía (control) y fomento (prácticamente desaparecida) y, otro, el nuevo rol de la economía en el Derecho administrativo como una referencia extra- legal, pasando de la economía política concentrada en la intervención del Estado al análisis económico del derecho concentrado en el mercado<sup>9</sup>. Estas dos partes (dicotomía), en nuestra opinión, agrupan y reúnen los aspectos fundamentales del moderno Derecho administrativo y permiten entender, además, las particularidades del proceso de publicación del Derecho de la competencia, que ahora encuentra hospedaje y ubicación en el Derecho administrativo desde que se comprendió la necesidad de juridificar el principio económico de la libre competencia frente al monopolio privado o público, a fin de garantizar el funcionamiento del mercado<sup>10</sup>. Es decir, la libre competencia como lo establece el Derecho norteamericano constituye un principio jurídico de interés general frente al monopolio privado o público.

6 Jean-Luc AUBERT, Éric SAVAUX: *Introduction au droit*, 19a. édition. Paris. Lefebvre Dalloz, 2023, p. 67.

7 José Amando MEJÍA BETANCOURT: “El Derecho administrativo de la libre competencia”. *Revista TachireNSE de Derecho* (electrónica). Número: 8-9 Edición Digital. Número: 33-34 Edición Ordinaria. Enero /diciembre 2022-2023.. San Cristóbal, Estado Táchira, p.157.

8 Didier TRUCHET: *Droit administratif*, 8a. édition . Paris. THÉMIS PUF, 2019, p. 405.

9 Ejan, MACKAAY, Stéphane ROUSSEAU, Pierre LAROCHE y Alain PARENT: *Analyse Économique du Droit*, 3a. édition. Paris. Dalloz, 2021, p. 494.

10 José Amando MEJÍA BETANCOURT: *Codificación del Derecho de la Competencia en América Latina*. Santiago de Chile. CeCo Universidad Adolfo Ibáñez. 22.05.2024. [centrocompetencia.com](http://centrocompetencia.com)

## I. La actividad administrativa de regulación económica

Cuando el Estado abandona la política de intervención económica y acepta el modelo de la economía de mercado, fue necesario forjar un gran cambio institucional y jurídico para poder cumplir con esta nueva finalidad de interés general. Inmediatamente apareció claro que no era posible hacer funcionar una economía libre y competitiva de mercado, con el instrumental jurídico e institucional existente, heredado de un Derecho administrativo concebido casi exclusivamente desde y para la intervención del Estado en la economía. Surgió la necesidad de dotar a la Administración de novedosos medios institucionales, jurídicos y humanos, que le permitieran cumplir adecuadamente con la nueva misión de garantizar, proteger y resguardar el funcionamiento del mercado. Particularmente cabe destacar, por una parte, el desarrollo de un nuevo tipo de organización administrativa: las “Autoridades Administrativas Independientes” (AAI) o “Autoridades reguladoras”, llamadas así por la doctrina comparada de manera casi unánime, y por otra parte, dotarlas de nuevos medios, mecanismos y técnicas jurídicas de acción, denominadas de “regulación económica”, que le permitan cumplir con su misión de garantizar el funcionamiento del mercado y la protección de los operadores económicos. Se desarrolló una nueva actividad administrativa para poder acomodar el mercado a la libre competencia y ajustar el comportamiento de los operadores económicos a la competencia para evitar que se comporten de tal manera que falseen, limiten o impidan la libre competencia en el mercado<sup>11</sup>.

La actividad administrativa de regulación económica tiene dos momentos de acción regulatoria: lo que la doctrina llama el “ex ante” y el “ex post” (previa y posteriormente). Por una parte, con la actividad de “regulación económica” “ex ante”, “a priori”, previa y necesaria, se pretende crear las condiciones idóneas y específicas para el funcionamiento competitivo del mercado antes de que éste se constituya, y que regirán las situaciones posteriores a la adopción del texto regulatorio. A estas condiciones establecidas “ex ante” deben adaptarse los operadores económicos al entrar al mercado, especialmente en aquellos sectores económicos abiertos a la competencia donde por diferentes razones existían monopolios públicos y estaban bajo la titularidad pública; “se trata de sectores básicos y estratégicos de la actividad económica como son la energía, la telefonía, el transporte, las telecomunicaciones, los servicios postales, el abastecimiento de agua, la recogida y tratamiento de residuos, etcétera”<sup>12</sup>. Y, por otra parte, con la actividad de regulación se determinan las condiciones de

<sup>11</sup> José Amando MEJÍA BETANCOURT: “La actividad administrativa de regulación económica”. *Libro homenaje a José Luis Villegas Moreno*. José Araujo-Juárez y Víctor Rafael Hernández-Mendible (Coordinadores). “*Retos del Derecho Público en la tercera década del siglo XXI*”. Caracas. EJV – CERECO, 2021, p. 619.

<sup>12</sup> José ESTEVE PARDO: *Principios de Derecho regulatorio*. Madrid. Marcial Pons, 2021, p. 51.

un control “ex post”, posterior, “a posteriori”, de los comportamientos de los operadores económicos en los mercados. “Se reconoce usualmente el Derecho de la competencia (en su perspectiva antimonopolio - antitrust) en que se desarrolla “ex post”, porque el mercado está establecido y la autoridad de la competencia (AAI) reacciona en caso de una práctica anticompetitiva susceptible de ser sancionada, por tanto, ex post”<sup>13</sup>. Ahora, a diferencia, cuando se trata de construir la competencia y mantenerla en un sector económico específico, la regulación utiliza herramientas diferentes, particularmente las reglamentaciones “ex ante”.

Esta oposición facilita a la doctrina diferenciar entre “Derecho antimonopolio” (“antitrust”), “ex post”, y “Derecho regulatorio”, “ex ante, que conjuntamente con el “Derecho de la competencia desleal” componen los tres grandes bloques jurídicos que conforman el “Derecho administrativo de la libre competencia”. Y también posibilita captar la repartición y el alcance de las potestades administrativas, así, cuando la AAI reacciona “ex post” se entiende que dispone de una potestad sancionatoria, de ordenar reparaciones y de resolver los diferendos entre los operadores. Y cuando la AAI interviene “ex ante”, sus poderes son más considerables y extensos, porque dicta los comportamientos que deben tener los operadores para “construir los mercados” en los sectores que se abren a la competencia.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la realidad es mucho más compleja que una distinción teórica, académica y pedagógica, aunque luzca muy atractiva. Que, si bien permite aprehender el concepto “regulación” y la noción de “Derecho regulatorio”, enfocándose en las AAI que intervienen “ex ante” en aquellos sectores que antes estaban bajo el control de monopolios públicos, resulta que también el concepto “regulación” figura entre las potestades de que disponen las AAI cuando intervienen “ex post”, como consecuencia del control que realizan sobre los comportamientos de los operadores económicos en el mercado. De manera que la potestad de regulación se extiende a todas las AAI que tienen por misión garantizar el funcionamiento de la competencia en el mercado, pero es mucho más intensa y decisiva en las AAI encargadas de ordenar “ex ante” los llamados “mercados regulados”. Para intentar ser aún más claros y comprensibles, podemos decir que la función regulatoria es el común denominador de la actividad administrativa encargada de hacer funcionar competitivamente el mercado, tanto en los sectores económicos generales de la economía como en los sectores económicos que antes eran controlados, reservados y sometidos a la intervención del Estado, pero, es mucho más intensa, penetrante y extendida en estos últimos, a los que en consecuencia se les conoce comúnmente como “sectores económicos regulados” o “mercados regulados” sometidos al “Derecho regulatorio”. Aunque el Derecho regulatorio se concentra en los sectores económicos antes monopolizados por el Estado, particularmente, la “redes” y “las infraestructuras” debemos advertir que la función “regulatoria” con sus nuevos mecanismos y particularidades jurídicas se ha extendido y

propagado rápidamente a otras áreas del quehacer administrativo del Estado, como el sector de riesgos y de los derechos fundamentales desarrollando nuevas técnicas jurídicas y unas fisonomías normativas particulares. Las nuevas nociones y técnicas que se aplican para hacer funcionar correctamente el mercado se difunden, dispersan, expanden y diluyen en el resto de la actividad administrativa.

### A. Noción de regulación

La regulación es una técnica jurídica propia del Derecho administrativo norteamericano que se ha incorporado al Derecho administrativo en los países de la Unión europea, poco a poco y no sin dificultad. Hoy en día la regulación tiene dos modelos de expresión jurídica: el norteamericano y el europeo. La regulación no es realmente un nuevo derecho que agrupa diversas áreas jurídicas sino una actividad administrativa que se aplica en distintas ramas y situaciones jurídicas. Como lo advierte la doctrina española que ha estudiado concienzudamente el tema, “lo que el Derecho regulatorio exterioriza o expresa es una nueva línea de actividad de los poderes públicos”<sup>14</sup> y, como, “hoy por hoy, el Derecho regulatorio ha de considerarse como parte integrante del Derecho administrativo”<sup>15</sup>. No se trata pues de un campo del derecho o un conjunto de campos sino de una actividad, de un nuevo modo de decir y hacer con orden en Derecho administrativo, de una nueva manera de obrar y proceder de la Administración para llegar a un determinado resultado, es decir, una nueva actividad que le permite a la Administración ajustar y adaptar el comportamiento del operador económico al mercado regulado que se ha abierto a la competencia.

La regulación económica tiene básicamente dos objetivos, por una parte, como concepto amplio “la regulación consiste en mantener en equilibrio un sistema complejo”<sup>16</sup>, como construir y mantener un mercado competitivo en aquellos sectores económicos que antes estaban monopolizados por el Estado, y, por el otro, en sentido estricto, ajustar el comportamiento de los operadores económicos a ese mercado regulado. Un sector de la doctrina, particularmente la francesa, suele añadir a estos objetivos el establecer un equilibrio y balance del mercado regulado con otros intereses generales<sup>17</sup>, y la citada doctrina española, amplía el alcance de la regulación como actividad administrativa al aplicarlo, hacerlo funcional y operativo en otras áreas del quehacer administrativo como en el control de riesgos industriales<sup>18</sup>. Pero, en definitiva ha sido “la apertura

<sup>13</sup> Marie-Anne FRISON-ROCHE: *Les 100 Mots de la régulation*. Paris : Que sais-je? PUF, 2011, p. 69.

<sup>14</sup> J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio*. op. cit., p. 22.

<sup>15</sup> J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio*. op. cit., p. 33.

<sup>16</sup> Agathe VAN LANG: *Dictionnaire de Droit Administratif*, 9a. édition. Paris. Lefebvre Dalloz, 2024, p. 527.

<sup>17</sup> M. FRISON-ROCHE: *Les 100 Mots de la régulation*. op. cit., p. 114.

<sup>18</sup> J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio*. op. cit., p. 39.



a la competencia de servicios públicos en redes lo que ha hecho particularmente necesario un nuevo modo de encuadramiento estatal del mercado”<sup>19</sup>.

Incorporar otras finalidades de interés general o utilizar la técnica de la regulación en otras áreas de la actividad administrativa son perspectivas que se expanden desde el núcleo central de lo que es y consiste la regulación económica. De manera que el término “regulación” se refiere a un “nuevo modo de acción de la administración, más flexible y pragmático, que se desarrolla principalmente en materia económica”<sup>20</sup>. La regulación tiene un objetivo explícito: Abrir a la competencia y mantenerla en un mercado. “La regulación se caracteriza por la utilización de técnicas nuevas distintas de los instrumentos y de la lengua ordinaria del derecho y utilizar otros procedimientos de derecho flexible, y por el llamado para hacerlo a órganos “reguladores” constituidos bajo la forma de autoridades administrativas independientes”<sup>21</sup>.

Si la regulación económica aparece pues como una nueva actividad administrativa, la doctrina siempre está tentada a colocarla entre los servicios públicos o como una actividad de policía (control) administrativa de la cual es muy cercana, o como una mezcla entre las dos, pero lo cierto es que ella tiene unas características muy propias que la hacen una actividad administrativa diferente y definida. Si la palabra “regulación” es muy usada y popular tanto en Derecho público como privado, lo cierto es que ella tiene un sentido verdadero y específico en “Derecho administrativo como una actividad de interés general y del poder público con un objeto económico”<sup>22</sup>, ya que, “la regulación designa una intervención de las personas públicas en vista de organizar, orientar o controlar un mercado”<sup>23</sup>. Ella busca el funcionamiento óptimo del mercado y no solo a lograr un comportamiento respetuoso del orden público por parte de los operadores económicos, por ello se entiende que la regulación va más allá de la actividad de policía administrativa<sup>24</sup>.

Podemos considerar pues que la regulación consiste a organizar la competencia en sectores liberalizados recientemente como las actividades económicas en redes (recursos hertzianos, cables de comunicación electrónica, vías férreas, líneas eléctricas, etc.), y, también, la utilización de infraestructuras necesarias que dan el soporte material para poder ejercer estas actividades, bienes muchas veces construidos bajo el régimen de dominio público como aeropuertos, puertos, etc., llamadas por la doctrina norteamericana “facilidades esenciales”, es decir, los operadores de estas infraestructuras están obligados a ponerlas a disposición de todos los operadores económicos que quieran entrar

19 A. VAN LANG: *Dictionnaire de Droit Administratif*. op. cit., p. 527.

20 Alain BÉNABENT, Yves GAUDEMET: *Dictionnaire Juridique*. Paris. LGDJ, 2022, p. 373.

21 A. BÉNABENT, Y. GAUDEMET: *Dictionnaire Juridique*. op. cit., p. 374.

22 D. TRUCHET: *Droit administratif*. op. cit., p. 405.

23 D. TRUCHET: *Droit administratif*. op. cit., p. 406.

24 D. TRUCHET: *Droit administratif*. op. cit., p. 406.

en los mercados regulados. Con la regulación se crea un estatuto jurídico específico a cada operador económico como un sastre que diseña un traje a la medida.

## **B. Autoridades Administrativas independientes**

Una vez establecida la nueva actividad administrativa de regulación económica, se creó un nuevo tipo de organización administrativa denominada por la doctrina las “Autoridades administrativas independientes” (AAI), de inspiración norteamericana<sup>25</sup>. Hubo necesidad de crear un nuevo tipo de autoridad administrativa para que pudiera realizar adecuadamente las tareas regulatorias visto los trascendentales intereses económicos privados y públicos en juego. Se concibió una nueva organización que fuera autónoma e independiente dentro de la Administración pública, rompiendo con la estructura jerárquica y vertical de la Administración Pública tradicional y pasando a una estructura administrativa horizontal. Las razones fueron múltiples para este cambio trascendental destacando, primero, el crear un nuevo tipo de organización administrativa que se adaptara con flexibilidad a las exigencias de profesionalidad técnica, especializada y científica del análisis económico. Segundo, manejar con toda independencia y libre de las influencias políticas partidistas incrustadas en la Administración jerárquica tradicional, los delicados intereses económicos en juego y aplicar con imparcialidad la normativa regulatoria. Es decir, independientes del Gobierno que no tiene ningún poder jerárquico sobre las AAI y no puede darles ni ordenes, ni instrucciones, ni controlar sus actos. Tercero, crear una estructura administrativa inmune a la corrupción administrativa, lo que se ha revelado, vista la experiencia internacional, muy eficaz frente a ese flagelo que afecta sensiblemente el Estado de derecho en las democracias occidentales<sup>26</sup>. Cuarto, entender la necesidad de un tipo de Administración de naturaleza híbrida, dotadas de potestades administrativas cuasi jurisdiccionales además de las tradicionales, como veremos. Quinta, son un nuevo tipo de organización administrativa necesaria para el ejercicio de una nueva normatividad administrativa propiamente regulatoria, destinada a crear un estatuto jurídico específico a cada operador económico en el mercado.

Este tipo de Autoridad Administrativa Independiente (AAI) ha tenido un impacto enorme en el conjunto de la Administración Pública en Europa, porque el legislador ha decidido extenderla a otras áreas de la administración más allá de

<sup>25</sup> Según la doctrina el Derecho administrativo nació en Estados Unidos con la creación de estas administraciones en 1887. José ESTEVE PARDO: “La regulación de industrias y *public utilitis* en los Estados Unidos de América. Modelos y experiencias”. *Derecho de la Regulación Económica I. Fundamentos e Instituciones de la Regulación*, directores: Santiago Muñoz Machado y José Esteve Pardo Madrid. Iustel, 2009, p. 301.

<sup>26</sup> Pierre ROSANVALLON: *La légitimité démocratique*. Paris. Éditions du Seuil, 2008, p. 123.

la economía, sacando actividades enteras de la estructura jerárquica para confiarlas a las AAI. Tan importante ha sido esta evolución en el viejo continente que la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, dos de los órganos institucionales más importante de la Unión Europea, son considerados como Autoridades Independientes supranacionales<sup>27</sup>. De manera que hoy en día encontramos en el Derecho comparado una evolución desde una estructura vertical a una horizontal de la Administración Pública, lo que constituye un cambio muy profundo y la aparición de un nuevo modelo de Administración Pública<sup>28</sup>. “Ellas esbozan una cuarta función del Estado, próxima pero distinta de la función ejecutiva tradicional, orientada hacia la regulación de los mercados y hacia la protección de los ciudadanos. Ellas tienen por objeto común, de una parte, sustraer sectores sensibles de la Administración al azar de una acción política partidista de los poderes públicos, de otra parte, asociar a los agentes de la Administración los representantes de los intereses involucrados y personalidades calificadas”<sup>29</sup>.

### C. Potestades regulatorias

Las instancias reguladoras disponen de potestades administrativas diversas para alcanzar sus cometidos, particularmente, están dotadas de un conjunto de nuevas potestades administrativas siendo las más características y propias, primero, la potestad de análisis económico en los términos que veremos con cierto detalle más adelante. Una segunda postad la constituye la posibilidad determinar las condiciones técnicas y económicas, necesarias y adecuadas, para permitir y garantizar la entrada de nuevos operadores económicos en los mercados regulados. Tercero, estas Autoridades Reguladoras disponen de todas aquellas potestades necesarias para garantizar el buen funcionamiento del mercado regulado, como las potestades sancionatorias y la de resolución de conflictos entre operadores económicos. Cuarto, tienen potestades apropiadas para manejar la situación de especial sujeción en que se encuentran los operadores económicos en los mercados regulados<sup>30</sup>. Quinto, están dotadas de “potestades de inspección, sancionadoras, normativas reglamentarias, certificantes, arbitrales, etc.”<sup>31</sup>. Sexto, disponen de potestades para la obtención de información y acceder al conocimiento de los mercados –potestad inspectora,

27 André DECOCQ, Georges DECOCQ: *Droit de la Concurrence*, 9a. édition. Paris. LGDJ, 2021, p. 44. Y, Éric MONNET, Antoine VAUCHEZ: *L'Europe: du marché a la puissance publique?*. Paris. Puf, 2024, p. 98.

28 José Amando MEJÍA BETANCOURT: “Las autoridades independientes de regulación económica”. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. Edición homenaje a: Jesús Caballero Ortiz. Número 16. Caracas. 2021, p. 311.

29 D. TRUCHET: *Droit administratif. op. cit.*, p. 96.

30 José ESTEVE PARDO: *Lecciones de Derecho administrativo*, 9a. edición. Madrid. Marcial Pons, 2019, p. 480.

31 J. ESTEVE P.: *Lecciones de Derecho administrativo. op. cit.*, p. 479.

de requerimiento de información sobre los mercados– que son fundamentales para las Autoridades Reguladoras. “Esa información es fundamental para que los reguladores puedan adoptar con las mínimas garantías de acierto las medidas de regulación de los mercados” ... “está en su mayor parte en manos de los propios operadores, pues son ellos los que la generan, y es de ellos de los que ha de obtenerla el regulador del mercado de que se trate”<sup>32</sup>.

#### **D. Medios jurídicos de regulación económica**

Estudiar el Derecho administrativo supone comprender además de quien actúa (el órgano) y porqué actúa (la misión y finalidad), el cómo actúa, particularmente de que medios dispone tanto humanos, materiales y jurídicos. Concretamente nos vamos a referir a los nuevos medios jurídicos de que disponen las AAI.

##### **1. El derecho flexible**

Normalmente la Administración manifiesta su voluntad a través de actos administrativos unilaterales o de contratos, pero en materia regulatoria ella puede expresarse a través de lo que la doctrina francesa llama “derecho flexible”, la doctrina española “circulares e instrucciones”, y la doctrina norteamericana de donde proviene: “soft law”, en contraste con el “derecho duro”. Se trata de medidas que “no se imponen, sino que buscan orientar el comportamiento que seguirá la Administración o que ella incita a adoptarlas por el público al cual ellas están dirigidas. Unas emanan de la sola voluntad de la Administración y las otras son objeto de concertación y acuerdo con las personas a quienes conciernen”<sup>33</sup>. Al principio se veía como un derecho sin precisión, sin obligación, sin sanción, como decía hasta hace poco el Consejo de Estado francés. Estas medidas son hoy en día muy usadas por la Administración mediante procedimientos muy variados de concertación, planificación, líneas directrices, recomendaciones, incitaciones, etc., que ofrecen diferentes criterios y opciones a los operadores y fijan los objetivos hacia los cuales debe tender y encaminarse su acción.

No ha sido fácil para la doctrina y la jurisprudencia comparada asimilar esta situación que modifica el rigor, coherencia y efectividad que constituyen la fuerza del Derecho administrativo, acostumbrado a una lógica de mando y dominación. Por ejemplo, la primera reacción del Consejo de Estado francés fue de considerarlo como un “derecho al estado gaseoso”<sup>34</sup>, pero hoy en día ha desarrollado un control adaptado a sus especificidades, como veremos más

<sup>32</sup> J. ESTEVE P.: *Lecciones de Derecho administrativo. op. cit.*, p. 481.

<sup>33</sup> D. Truchet: *Droit administratif. op. cit.*, p. 315.

<sup>34</sup> D. Truchet: *Droit administratif. op. cit.*, p. 316.

adelante, y lo define a partir de varias consideraciones: “estos instrumentos tiene por objeto modificar el comportamiento de sus destinatarios, suscitando en la medida de lo posible, su adhesión; no crean por ellos mismos derechos u obligaciones para ellos; presentan por su contenido y su modo de elaboración un grado de formalización y de estructuración que las hace aparentar y parecer como reglas de derecho”<sup>35</sup>. Como veremos, la gran cuestión que surge con los instrumentos de “derecho flexible” es la de su normatividad: ¿son fuente de derechos y obligaciones? y la justiciabilidad: ¿pueden ser sometidos a controversia judicial?

## 2. El procedimiento administrativo cuasi jurisdiccional

Si con el acto administrativo se materializa el ejercicio de las potestades de la Administración, se entiende como tiene una gran relevancia el procedimiento administrativo donde estos actos se generan. En el Derecho regulatorio las garantías procedimentales juegan un papel primordial con múltiples consecuencias, pues dado el carácter experto que tienen las Autoridades regulatorias, y del que carecen los jueces, los procedimientos administrativos regulatorios tienen que cumplir y respetar las mismas garantías y exigencias jurídicas que se observan en los procedimientos judiciales. De esta manera, llegado el momento, en un proceso judicial el Juez debe tener la seguridad que se ha cumplido en el procedimiento administrativo con los mismos parámetros garantistas que en los procedimientos judiciales, particularmente, el principio del contradictorio.

Se ha instalado en los procedimientos administrativos de regulación una lógica de oposición en lo que se refiere a los derechos procesales fundamentales. A partir de ahí, con la seguridad que se han respetado estrictamente los derechos de las partes en el procedimiento administrativo, el punto álgido se presenta para el Juez cuando pasa a realizar un control y revisión de la calificación económica de los hechos realizada por la Autoridad reguladora, para lo cual no tiene los medios técnicos y profesionales de que dispone la Administración. Es decir, cuando le toca realizar un “análisis económico” de la situación planteada como veremos más adelante.

El aspecto central es que, si bien el legislador le ha confiado a la Administración reguladora experta la realización de ese “análisis económico”, para el Juez es muy relevante que esa tarea se ha llevado a cabo con el respeto cabal de los derechos de las partes. Por eso la doctrina habla del surgimiento de un nuevo procedimiento administrativo cuasi jurisdiccional, siguiendo la práctica norteamericana con una tradición de garantías procedimentales<sup>36</sup>, donde destaca la primacía de las garantías procedimentales ante el control judicial. “El “due

<sup>35</sup> D. Truchet: *Droit administratif. op. cit.*, p. 316.

<sup>36</sup> Steven H. GIFS: *Law Dictionary*. New York. BARRON'S, 1996, p. 158.

process of law” fue originalmente una garantía en el proceso judicial, pero se trasladó al procedimiento administrativo. En la tradición norteamericana los controles procedimentales limitan la discrecionalidad gubernamental, son más relevantes las garantías procedimentales que el posterior control jurisdiccional. Este control obviamente existe. Es más, es creciente, pero se entiende siempre limitado y no cuestiona el fondo de las decisiones más que en caso de actos arbitrarios, caprichosos, con abuso de discrecionalidad<sup>37</sup>.

Si en la tradición jurídica del Derecho administrativo europeo y latinoamericano el control judicial de la actividad administrativa tiene una función esencial, es necesario constatar la delicada situación que se presenta para el Juez con el “análisis económico” de los efectos que pueden tener las normas y actos administrativos, y los comportamientos de los operadores económicos. Ya lo señaló en su momento el destacado profesor español Gaspar Ariño sobre la necesidad de un “nuevo tipo de procedimiento ... transparente, informal, abierto a la información del público, con una decisión final suficientemente motivada”<sup>38</sup>. Podemos mencionar a “grosso modo” que los grandes capítulos del nuevo procedimiento administrativo regulador que se ha confeccionado a partir de darle relevancia a las garantías procedimentales, tienen que ver con la participación de los interesados en el procedimiento administrativo, intermediación y relación directa de los interesados con la Autoridad reguladora, transparencia en la toma de decisiones y motivación de las decisiones<sup>39</sup>.

## II. El análisis económico en el Derecho público

Pasamos a estudiar un conjunto de cuestiones conceptuales y de orden operativo que surgen con la incorporación del mercado como referencia económica en el Derecho administrativo y en el contencioso administrativo. Aquí entramos en el segundo aspecto que fundamenta la tesis de la existencia de un nuevo Derecho administrativo: el papel muy diferente y complicado que ahora juega la economía en el Derecho administrativo, a como lo hacía con la intervención económica del Estado. La existencia de un nuevo Derecho administrativo resulta de constatar la incorporación de la ciencia económica a la aplicación del Derecho de la competencia por las Autoridades de regulación, y de integrar herramientas económicas en las decisiones administrativas.

Lo que se llama el “análisis económico del Derecho” consiste en el estudio de los efectos económicos de las normas, actos jurídicos y de los comportamientos de los operadores económicos en el mercado, en términos generales “el análisis económico del derecho modela la regla o la decisión en

<sup>37</sup> Juan José MONTERO PASCUAL: *Regulación Económica*, 4ª. Edición. Valencia. tirant lo blanch, 2020, p. 105.

<sup>38</sup> J. MONTERO P.: *Regulación Económica. Op. cit.*, p. 106.

<sup>39</sup> J. MONTERO P.: *Regulación Económica. Op. cit.*, p. 105.

consideración de sus efectos económico”<sup>40</sup>. Así, “al análisis estrictamente jurídico se sustituye un análisis que proviene de la ciencia económica”<sup>41</sup>. Este método tiene su origen en el Derecho antimonopolio (“antitrust”) norteamericano y luego fue difundido ampliamente por los trabajos de la doctrina, particularmente por el profesor Richard Posner de la Universidad de Chicago<sup>42</sup>. “Esta penetración de la economía en el derecho comenzó en la práctica al tomarse en cuenta sistemáticamente los estudios económicos en las decisiones dictadas por las autoridades de la competencia, y luego en un segundo tiempo, las herramientas del análisis económico como el umbral de la “parte de mercado”, la determinación del “mercado pertinente”... se inscribieron en la Ley”<sup>43</sup>.

De lo que ha resultado una presencia e inserción de la economía en el derecho, difícil de asimilar por los juristas, tal como se evidencia en la elaboración de las normas jurídicas, en las decisiones administrativas y judiciales, y en la apreciación y calificación de los comportamientos de los operadores económicos dentro del marco de aplicación del Derecho de la competencia<sup>44</sup>. De manera que permanentemente aparece el razonamiento económico al lado del jurídico y sobrepuesto el uno al otro como las tejas de un tejado. Esta integración de mecanismos económicos en la toma de decisiones administrativas resulta difícil, pues si “el análisis económico por naturaleza responde a tendencias y es relativo, la decisión jurídica es en revancha unívoca y absoluta”<sup>45</sup>.

Tenemos pues que, si el Derecho de la competencia es la tierra de predilección del análisis económico<sup>46</sup>, éste ha penetrado en el Derecho administrativo cuando se publicó el Derecho de la competencia. Además, en términos generales, la apreciación del economista facilita al jurista la comprensión de los objetivos de la política de la competencia que se adoptan para proteger al mercado y a los operadores económicos.

#### **A. Análisis económico del Derecho administrativo**

El establecimiento de un Estado de economía de mercado tiene para el Derecho administrativo un enorme impacto, pues al ser el derecho del funcionamiento del Estado y del poder público debe incorporar necesariamente la perspectiva económica en el centro de su dogmática, sistema normativo y

40 Philippe MALAURIE, Laurent AYNÈS, Philippe STOFFEL-MUNCK: *Droit des Obligations*, 11a. édition. Paris. LGDJ, 2020, p. 19.

41 Daniel MAINGUY: *Dictionnaire de droit du marché*. Paris. Ellipses, 2008, p. 43.

42 E. MACKAAY, Stéphane ROUSSEAU, Pierre LAROCHE y Alain PARENT, *Analyse Économique du Droit*, *op. cit.*, p. 499.

43 D. MAINGUY: *Dictionnaire de droit du marché. op. cit.*, p. 44.

44 Derecho de la competencia que abarca como hemos dicho tres ramificaciones: antimonopolio, regulación y competencia desleal.

45 D. MAINGUY: *Dictionnaire de droit du marché. op. cit.*, p. 44.

46 E. MACKAAY, Stéphane ROUSSEAU, Pierre LAROCHE y Alain PARENT, *Analyse Économique du Droit*, *op. cit.*, p. 494.

funcionalidad técnica. Como el Derecho administrativo se desarrolló en lo fundamental a la sombra del Estado intervencionista, la economía constituía un instrumento accesorio del Derecho administrativo, pero, con el advenimiento de la economía de mercado el Derecho administrativo se ha transformado en un herramienta de la economía, misión para lo cual no estaba preparado y ha tenido que crear, por tanto, un nuevo perfil teórico, institucional y formal para atender adecuadamente esta delicada y compleja tarea de interés general. Es decir, un nuevo Derecho administrativo ha tenido que desarrollarse a partir de sus bases dogmáticas fundamentales, pero haciendo gala de creatividad institucional, comprensión de la realidad e inventiva teórica y conceptual.

El Derecho administrativo ha tenido, primero que nada, entender el problema que ha de afrontar: garantizar el funcionamiento correcto y competitivo de una economía de mercado, lo que constituye una finalidad de interés general, y segundo, que a estos fines ya no son operantes ni efectivas las tradicionales instituciones, fórmulas, técnicas y mecanismos administrativos de todo tipo existentes y propias de la intervención económica del Estado. Por ejemplo, las regulaciones asociadas al área industrial y comercial de los servicios públicos desaparecen, siendo sustituidas por un nuevo y moderno Derecho administrativo “garante” del funcionamiento del mercado. Lo que le ha dado una nueva fisionomía a el Derecho administrativo al producirse la incorporación del Derecho de la competencia al Derecho público y al bloque de la legalidad administrativa.

El viejo Derecho administrativo concebido fundamentalmente para hacer funcionar un Estado económicamente poderoso y que dejó de serlo, no tiene los recursos conceptuales, institucionales y técnicos necesarios para atender la nueva tarea que le ha sido asignada de garantizar el correcto funcionamiento del mercado. Teniendo que reinventarse para cumplir adecuadamente con su nueva misión de interés general de asegurar el funcionamiento competitivo del mercado y proteger a los operadores económicos.

Como el Derecho de la libre competencia se ha publicado pasando del Derecho privado (donde inicialmente surgió y se desarrolló) al Derecho público donde ha sido absorbido por el Derecho administrativo, ha surgido, como hemos visto, una nueva institucionalidad y unos nuevos medios jurídicos para poder atender las funciones de un Estado garante de la economía de mercado<sup>47</sup>. Tanto en la aplicación del Derecho antimonopolio (antitrust) como del Derecho regulatorio (mercados regulados), las referencias que hace la Ley son conceptos económicos. En el Derecho antimonopolio (antitrust), por ejemplo, las denominadas prácticas anticompetitivas se expresan en conceptos económicos como el de prácticas colusorias, abuso de posición dominante, de concentración de empresas, etc., y permanentemente hay que interpretar estas nociones conforme a la ciencia económica. En el Derecho regulatorio (mercados regulados)

47 José ESTEVE PARDO: *Estado Garante. Idea y realidad*. Madrid. INAP. 2015.



ocurre igual y muchas de las exigencias establecidas a los operadores para entrar a los mercados regulados, así como las condiciones que deben cumplir están expresados en términos económicos. Lo que demuestra la presencia de conceptos y nociones económicas en la normativa, que deben interpretarse y analizarse adecuadamente desde la perspectiva de las ciencias económicas para que la Autoridad regulatoria pueda aplicarlas.

Este contenido económico extralegal está permanente y necesariamente sometido a un razonamiento económico, a un análisis económico, por ello explicaremos con más detalle cómo encaja el razonamiento económico en el razonamiento jurídico, es decir, cómo funciona el razonamiento jurídico cada vez que necesita aplicar un concepto económico.

## **1. El razonamiento económico en el Derecho administrativo**

Constituye una novedad la incorporación del razonamiento económico como un instrumento del Derecho administrativo. Lo que tiene significativas implicaciones de las cuales queremos destacar las siguientes.

### **a. Incorporación de la referencia económica al Derecho administrativo**

Como punto previo es necesario tomar en cuenta que hay una referencia a la ciencia económica establecida en la Ley. Tema que maneja lúcidamente el profesor español de la Universidad de Barcelona José Esteva Pardo a lo largo de su obra doctrinaria que citamos en este artículo. Es decir, la Ley ordena que en el razonamiento que se hace en el Derecho administrativo se tome en cuenta necesariamente el razonamiento económico. De ahí que se pueda presentar con toda propiedad el concepto de un análisis económico del Derecho administrativo.

La noción de referencia económica explica como la Ley remite expresamente al funcionamiento del mercado que es un concepto económico, de manera que la actividad administrativa de regulación económica y de control de la libre competencia tienen una referencia extralegal y extrajurídica. La Ley refiere a nociones, mecanismos, métodos y reglas científicas de la economía que la Administración debe aplicar cuando dicta los actos y normas administrativas, y cuando aprecia el comportamiento de los operadores económicos en el mercado. La Autoridad reguladora tiene la obligación de analizar, interpretar y comprender el funcionamiento y la situación del mercado en un momento dado, para luego, poder aplicar y utilizar esa referencia económica en sus decisiones normativas y administrativas.

La fuente jurídica de la referencia económica es el primer punto a revisar, que tiene en algunos sistemas jurídicos una cobertura constitucional expresa

como en el Derecho español<sup>48</sup> o tiene una cobertura convencional cuando deriva de la aplicación de tratados internacionales como el TFUE de la Unión Europea<sup>49</sup>, con rango constitucional interno como es el caso francés<sup>50</sup> y alemán<sup>51</sup>. De tal manera que la economía constituye una referencia jurídicamente obligatoria para el ejercicio de la actividad administrativa de regulación económica, que permite cumplir con el mandato constitucional o convencional de asumir el sistema de economía de mercado. También la Ley establece expresamente referencias económicas sobre la situación del mercado que asume como propias. Pero, el problema conceptual y crucial que se presenta es que, si bien la referencia económica tiene cobertura legal y está reconocida por la Ley, está fuera de la Ley, es extralegal<sup>52</sup>, y la Ley lo que hace es incorporarla a la legalidad.

Este vínculo entre la referencia económica y la legalidad explica como el concepto económico pasa a ser una cuestión de derecho y en particular una obligación a respetar. La economía adquiere un perfil jurídico porque el mandato legal es de obligatorio cumplimiento. Pero, si las referencias económicas proceden de la Ley y están enunciadas y reconocidas formalmente en la Ley, el contenido de tales referencias económicas no está en la Ley sino en los estudios de la ciencia económica. La ley no contiene precisiones y exactitudes económicas materiales, una determinación económica no se encuentra en la Ley, el mercado cambia y las situaciones además son muy variadas y contingentes, por ello el contenido de estas referencias económicas sobre el mercado que se toman en consideración son las que proporciona el conocimiento económico.

La actividad administrativa de regulación económica se realiza entonces en atención al conocimiento del mercado, se adapta a la evolución de los mercados y a la cambiante posición que ocupan los operadores económicos. La esencia de la regulación se encuentra en el continuo análisis de la configuración y reconfiguración del mercado y de la adaptación y readaptación a él de los operadores económicos, por lo que la regulación consiste en una “actuación dinámica y de continuo ajuste de piezas”<sup>53</sup>. Se trata de una actividad administrativa que no queda petrificada y que varía en función de la propia evolución del mercado.

En el Derecho regulatorio “las referencia que se toman en consideración son las que ofrece el mercado en términos económicos, reduciéndose las referencias legales a determinados conceptos enunciados de manera general y abstracta por las normas”<sup>54</sup>. Dicho lo cual, se entiende que las Administraciones reguladoras no ejecutan leyes, “las referencias a las que atienden prioritariamente

48 Constitución Española, artículo 38.

49 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 119.

50 Constitución de la República Francesa, artículo 55.

51 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 25.

52 J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio. op. cit.*, p. 27.

53 J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio. op. cit.*, p. 68.

54 J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio. op. cit.*, p. 144.

las Administraciones reguladoras no se encuentran tanto en las leyes, como en los mercados o sectores sujetos a su regulación. Su actuación y la intensidad de sus medidas varían en función de la situación del mercado, de las relaciones entre operadores, de los riesgos que se generan, etc. Son referencias económicas, técnicas, científicas que requieren de la incorporación de personal especializado y cualificado a estas Administraciones reguladoras”<sup>55</sup>.

En virtud de esta remisión, la norma remitente asume jurídicamente como propia la situación del mercado y la de su funcionamiento competitivo, eficiente y leal. En este punto son los estudios y evaluaciones económicas, los que informan a la Autoridad reguladora sobre el funcionamiento competitivo del mercado y los efectos que los comportamientos de los operadores producen o pueden producir sobre él. Estos estudios y evaluaciones económicas son medios que le permiten a la Administración verificar el correcto funcionamiento del mercado en un momento determinado y el cumplimiento de las obligaciones pro-competitivas de los operadores económicos.

Con la remisión de la Ley se crea el punto de unión entre la ley y el funcionamiento competitivo del mercado que adquiere el rango jurídico necesario como referencia en el ordenamiento jurídico. Se ha producido la incorporación de las reglas del mercado al ordenamiento jurídico. Toca entonces a la Administración, como hemos dicho, descifrar y evaluar el funcionamiento del mercado, para lo cual son posibles todos los medios de prueba particularmente el que se produce con los estudios económicos, es decir, la Ley acepta como válidas para su aplicación las conclusiones de los estudios económicos.

Ahora, ¿cómo tramita el Derecho administrativo esta referencia económica establecida en la ley? Para estudiar jurídica y técnicamente este problema, echamos mano de la metodología norteamericana del “análisis económico del derecho”, que, como hemos dicho, modela la regla o la decisión en consideración de sus efectos económicos, y aprecia, valora y discurre sobre los efectos económicos de los comportamientos de los operadores y la Administración en el mercado.

Hemos constatado la necesidad de razonar económicamente el Derecho administrativo porque éste mismo invita y ordena que se le razone económicamente. ¿Cómo es esto? ¿En qué momento la economía sustituye al razonamiento jurídico? ¿Cuándo se introduce el razonamiento económico en el seno del derecho? La doctrina lo explica lúcidamente con el concepto de “referencia económica”, lo que ha generado el surgimiento de la “actividad económica de regulación” encargada de acoplar la economía con el derecho.

---

55 J. ESTEVE P.: *Lecciones de Derecho administrativo. op. cit.*, p. 155.

**b. El método del análisis económico del derecho**

La Autoridad reguladora en el ejercicio de sus actividades está confrontada a la necesidad de incorporar el razonamiento económico a sus normas, decisiones y en la apreciación de los hechos, al lado del razonamiento jurídico, y a determinar el contenido de los conceptos económicos establecidos en la Ley, lo que hace mediante la metodología del “Análisis Económico del Derecho”. Que permite razonar económicamente el derecho, siguiendo la experiencia y la doctrina norteamericana que no es la única pero que ha avanzado mucho en la reflexión sobre el tema. El análisis económico del derecho se concentra fundamentalmente en observar y determinar “los efectos económicos” de las normas, decisiones y hechos jurídicos, con la idea de modularlos y apreciarlos en consideración a sus efectos sobre el mercado. Se pasa de la razón jurídica a una razón económica del derecho.

La autoridad reguladora dicta la norma, toma decisiones y aprecia los hechos y realiza una evaluación de los comportamientos de los operadores económicos y de la misma Administración tomando en cuenta, de manera decisiva, sus efectos económicos en el mercado. Cuestión muy relevante en el Derecho antimonopolio que tiene naturaleza punitiva y constituye un indiscutible Derecho sancionatorio de los comportamientos anticompetitivos de los operadores económicos. Y también para el Derecho regulatorio, que establece un marco jurídico concebido en consideración a sus efectos económicos, adecuado y apropiado para que funcione la libre competencia, que los operadores deben aceptar previamente, ex -ante, para poder realizar sus actividades. El “análisis económico del derecho” permite pues abordar estas situaciones donde existe la “referencia” jurídica al mercado. Por ejemplo, las nociones de “libre competencia”, “mercado relevante” y de un “mercado competitivo”, son cruciales para verificar que no se falsee, limita o impida la libre competencia en el mercado. De ahí que se utiliza el “análisis económico del derecho” para que la Administración pueda determinar el contenido de estos conceptos económicos normativamente establecidos, poder justificarlos y que sean válidos. Este aspecto es muy controvertido en la doctrina que manifiesta una gran preocupación sobre la discrecionalidad de la Autoridad reguladora, pues piensa que la Administración puede imponer su versión de los efectos económicos distinta de la realidad del mercado<sup>56</sup>.

56 J. MONTERO P.: *Regulación Económica. op. cit.*, p. 84.

### **c. Aplicación de los conceptos económicos en el razonamiento jurídico: el silogismo jurídico**

Podemos dar un paso más en el razonamiento formal de los juristas y entender cómo aplicar el método del silogismo jurídico, figura por antonomasia del acto de juzgar, cuando lo que se valora son hechos y sus efectos económicos. Lo que sugiere que estamos frente a un silogismo jurídico de contenido económico.

En la forma del silogismo jurídico, “la premisa mayor es una norma general prescriptiva de un comportamiento o de una acción: “todos los ladrones deben ser castigados”; su premisa menor es una proposición particular que expresa un hecho calificado a partir de las categorías disponibles (“Sócrates es un ladrón”). De ahí se deduce lógicamente, mecánicamente, la conclusión: “Sócrates debe ser castigado”<sup>57</sup>. Se trata de una deducción por silogismo que es el método exegético por excelencia para interpretar y explicar. “En el juzgamiento de todo delito, el juez debe actuar siguiendo un razonamiento perfecto. La primera proposición es la Ley general; la segunda expresa la acción conforme o contraria a la Ley; la consecuencia es la absolución o el castigo del acusado”<sup>58</sup>. Esto lleva a considerar que para utilizar el “silogismo” se supone que hay reunidas un conjunto de condiciones: “a) tratándose de la premisa mayor (clásicamente: “todos los ladrones deben ser castigados”), la claridad y la univocidad del concepto de ladrón y un vínculo necesario de causa a efecto entre el robo y el castigo; b) tratándose de la premisa menor (“Sócrates es un ladrón”), la comisión del acto, su prueba y la justeza de su calificación, es decir una correspondencia entre el acto y la categoría jurídica “robo”; c) tratándose en fin de la conclusión (“Sócrates debe ser castigado”), un vínculo necesario entre ésta y la operación de subsunción (es decir establecer la relación) de la premisa menor bajo la premisa mayor”<sup>59</sup>. El silogismo transmite la validez de una proposición prescriptiva general a una proposición prescriptiva particular, es decir transmite la verdad de una proposición a otra.

En el campo jurídico la deducción es considerada como un razonamiento cierto, y significa el paso de un enunciado general que constituye una premisa segura, conocida, verdadera o verificable, a un enunciado particular que se considera presenta las mismas propiedades. La deducción permite a partir de una norma general válida pasar a un conjunto de normas particulares o individuales derivadas ellas mismas válidas, lo que permite identificar el conjunto

<sup>57</sup> Véronique CHAMPEIL-DESPLATS: *Méthodologies du Droit et des Sciences du Droit*. Paris. Dalloz, 2022, p. 54.

<sup>58</sup> Cesare di Beccaria citado por: V. CHAMPEIL-DESPLATS: *Méthodologies du Droit et des Sciences du Droit*. Op. cit., p. 88.

<sup>59</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS: *Méthodologies du Droit et des Sciences du Droit*. Op. cit., p. 88.

de normas válidas de un sistema jurídico. El silogismo constituye la forma de razonamiento deductivo típico de los juristas<sup>60</sup>.

Esta figura canónica del razonamiento jurídico plantea muchas interrogantes e incertidumbres en su aplicación, cuando sus premisas no son jurídicas sino de contenido económico, es decir, que se deben tomar en cuenta sus enunciados a partir de los efectos económicos que se producen. La economía es una “referencia” externa para la aplicación del silogismo. La justificación interna del silogismo reposa sobre justificaciones económicas externas. La evaluación económica de la premisa mayor significa la interpretación económica de su enunciado. De lo que pueden resultar diversos factores de apreciación del sentido económico que es posible dar a los enunciados destinados a servir de premisa mayor. La etapa de subsunción de la premisa menor en la premisa mayor está sujeta igualmente a una evaluación económica y ella implica a la vez establecer los hechos (la certeza de la materialidad de los hechos), probarlos y calificarlos.

En definitiva, aquí en esta materia, la aplicación del derecho mediante el razonamiento silogístico y el paso de una regla abstracta a un caso concreto significa que las premisas del razonamiento silogístico tienen contenido económico.

#### **d. La calificación económica de los hechos**

La calificación jurídica de los hechos, aspecto fundamental del razonamiento jurídico en los procesos judiciales, consiste en aplicar una categoría jurídica a una cosa o a una situación de hecho, con la finalidad de atribuirle efectos o consecuencias jurídicas. Se trata de una operación que exige, por una parte, identificar los hechos pertinentes y probarlos, y, por otra parte, establecer la relación de estos hechos con la categoría jurídica correspondiente y correcta. Ahora, cuando de lo que se trata es de identificar hechos económicos y relacionarlos con categorías económicas, entonces lo que procede es una calificación económica de los hechos distinta a la calificación jurídica a la que están acostumbrados los juristas. La economía es una “referencia” externa para la calificación de los hechos, por lo que la categoría pertinente reposa sobre justificaciones económicas externas.

En el Derecho de la libre competencia que ya forma parte de la legalidad administrativa, el razonamiento tiene que ser económico por mandato de la Ley. No se pueden tomar decisiones administrativas que tengan efectos económicos anticompetitivos, porque serían contrarias a derecho. Entonces la Administración debe modular, articular y sincronizar sus decisiones administrativas con sus efectos económicos, conforme a la metodología del análisis económico del derecho a la cual tiene que recurrir permanente y

<sup>60</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS: *Méthodologies du Droit et des Sciences du Droit. Op. cit.*, p. 397.

necesariamente. Lo que constituye para la Administración un nuevo tipo de visualización, reflexión y relación con la economía, muy distinta a la que tenía y estaba acostumbrada bajo la intervención económica del Estado.

Ahora podemos entender claramente como el problema central es que sea correcto el “análisis económico” de la situación planteada en un caso concreto, que responda verdaderamente a la situación del mercado, es decir, que la interpretación económica que se realiza sea verdadera y no falsa. Que reconozca efectiva y ciertamente la realidad desde la perspectiva económica, y que no sea expresión de la voluntad unilateral de la Administración ni responda a determinados intereses privados. Que sea ajustada a la realidad económica y que la Administración (AAI) lo que hace es validarla. Este es el aspecto crucial y por ello han surgido las autoridades reguladoras que tienen asignada esta tarea.

Todo lo dicho hasta ahora, además de permitirnos pensar el razonamiento económico como un instrumento del Derecho administrativo, nos ha preparado para abordar el crucial aspecto que constituye su impacto en el control contencioso administrativo, pero antes veamos la transformación que ha significado la incorporación del Derecho de la competencia al Derecho administrativo.

## **2. Publlificación del Derecho de la Competencia**

Recordemos que el Derecho antimonopolio (antitrust) tiene la función de preservación y defensa de las reglas de la competencia de manera general en los mercados, y el Derecho regulatorio tiene la función de configurar la inicial estructura del mercado en un sector económico específico (redes), determinar la posición que ocupan en él los operadores y hacer que funcione la competencia entre operadores, por eso se los llama “mercados regulados”. De ahí, podemos distinguir entre el “libre mercado” sometido al Derecho antimonopolio (antitrust), y el “libre mercado regulado” cuyo derecho específico es el Derecho regulatorio. O, decirlo de otra manera, distinguir entre la libre competencia cuyo derecho es el antimonopolio (antitrust)<sup>61</sup> y la libre competencia regulada cuyo derecho es el regulatorio.

El punto de partida es comprender como se han consolidado los grandes temas del Derecho aplicable a la economía de mercado en un nuevo “Derecho administrativo de la libre competencia”. A finales de la década de los años ochenta y comienzo de los noventa del siglo pasado, en las economías norteamericana y europea se produce un cambio muy significativo en la política

<sup>61</sup> El Derecho antimonopolio comprende no solo las prácticas anticompetitivas: ententes y abuso de posición dominante, sino que estudia las concentraciones económicas y las ayudas estatales. Junto con el Derecho regulatorio y el Derecho de la competencia desleal conforman el Derecho administrativo de la libre competencia.

económica, conocido como “la liberalización de la economía mundial”, al adoptarse el “principio de la libre competencia” como la condición fundamental para el funcionamiento de los mercados. Esto llevó a su aplicación en todos los sectores económicos y, particularmente, en aquellos que hasta entonces estaban bajo el control de monopolios privados en Estados Unidos y de monopolios públicos en Europa<sup>62</sup>.

Hasta entonces existía un Derecho de la competencia aplicable solamente a las empresas privadas en aquellos sectores económicos no intervenidos ni controlados por el Estado, pero luego, con la liberalización de la economía, la libre competencia se extiende a toda la actividad económica y debe ser respetada por todos los operadores económicos tanto privados como públicos<sup>63</sup>. La “libre competencia” se constituye entonces en un principio de interés general que debe ser protegido, resguardado y garantizado por el Estado. Lo que ha llevado, dentro del sistema de Derecho público europeo, al surgimiento de la nueva actividad administrativa de regulación económica, a la creación de Autoridades Administrativas Independientes de regulación económica y al Derecho administrativo de la libre competencia como hemos visto.

En el Derecho europeo la normativa relativa a la protección de la competencia aplicable en aquellos sectores no monopolizados por el Estado y sometidos al régimen de mercado, estaba dispersa desordenadamente en diferentes cuerpos normativos, por ejemplo, las reglas relativas a la “competencia desleal” y a las “prácticas anticompetitivas” estaban ubicadas en diferentes textos de Derecho civil, comercial, penal y administrativo. Pero, cuando se liberaliza de manera general la economía, el mercado se extiende a todos los sectores económicos y se acaban los monopolios públicos y privados, la “libre competencia” se constituye en un interés público a ser protegido y garantizado por el Estado y aparece claramente un “Derecho administrativo de la libre competencia”. Que agrupa toda la normativa pro competitiva existente en el ordenamiento jurídico y repartida en diferentes ramas jurídicas. De manera que la publicación del Derecho de la competencia tiene un doble efecto: por una parte, un impacto unificador, al atraer y absorber toda la normativa existente en el ordenamiento jurídico relacionada con la protección de la libre competencia y su encuadramiento como disciplina jurídica. Por otra parte, se pasa del pragmatismo de un Derecho

62 En este mismo periodo y acorde con los cambios económicos que se estaban produciendo a nivel global, en Venezuela el segundo gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez adoptó y puso en obra una nueva política económica para dar un “gran viraje” desde la intervención del Estado hacia la economía de mercado.

63 Es interesante observar que ya no es importante si las empresas que participan en el mercado son públicas o privadas, lo significativo es que todas respeten las reglas de la libre competencia. Por lo tanto, la privatización de empresas públicas no es necesaria ni relevante para que funcione adecuadamente el mercado. El Estado puede mantener sus empresas si tiene capacidad financiera para ello, pero sometidas al mismo régimen jurídico de la libre competencia que se aplica a las empresas privadas. Esta cuestión tan debatida políticamente se desinfló y perdió interés.



de la competencia complejo, fragmentario y abundante, a una juridicidad del Derecho de la competencia desde el Derecho administrativo.

Recordemos que el fundamento conceptual y político de todo este proceso de publicación del Derecho de la competencia lo constituye la consagración del Estado de economía de mercado, cuando se reconoce al mercado como una realidad autónoma, separada y desempotrada de la sociedad y del Estado mismo, y, al tiempo, se descubre, respeta y reconoce la libertad económica plena del ciudadano.

### **3. Incorporación del Derecho de la competencia al bloque de la legalidad administrativa**

Una vez que se ha publicado el régimen jurídico de la libre competencia, una consecuencia importante ha sido el sometimiento de las actividades del Estado a las reglas de la competencia. Lo que significa la incorporación del régimen jurídico de la competencia al bloque de la legalidad administrativa y la aplicación del Derecho de la competencia a la acción pública.

Si con anterioridad al proceso de liberalización de la economía de finales de la década de los años ochenta del siglo pasado, el principio de la libre competencia se interpretaba como no aplicable a las actividades del sector público, la apertura de toda la actividad económica al mercado marca una evolución muy significativa y reveladora de los importantes cambios en curso. De manera que toda la normativa que se dicte ya se trate de un decreto, de un acto o contrato administrativo, puede ser controlada por el Juez si quebranta, infringe o atenta contra el principio de la libre competencia, por ejemplo, cuando se trata de contratos públicos relacionados con las compras de bienes y servicios, o de obras públicas o de otorgamiento de concesiones administrativas<sup>64</sup>. Cuando la actividad de la Administración tiene un efecto anticompetitivo, constituye una infracción a la legalidad administrativa al falsear, limitar o impedir la libre competencia.

Hay pues una penetración del principio de la libre competencia en la actividad administrativa al integrarse a las fuentes de la legalidad administrativa y una emancipación del Derecho de la competencia con relación al Derecho privado donde hasta ahora era asumido y estudiado preferentemente. Como vemos el Derecho de la competencia tiene un efecto externo en todos los operadores y en sus actividades económicas, y un efecto interno al formar parte de la legalidad administrativa.

<sup>64</sup> Benoit DELAUNAY: *Droit Public de la Concurrence*, 2a. édition. Paris. LGDJ, 2018, p. 361.

## **B. Análisis económico del contencioso administrativo**

El razonamiento económico también se presenta obviamente en el contencioso administrativo, cuando el Juez tiene que controlar un acto regulatorio con un contenido económico que ha sido determinante para la adopción de la decisión administrativa. El Juez se ve confrontado con la necesidad de revisar los efectos económicos de la situación planteada y la “calificación económica de los hechos” que ha realizado la Administración. Lo que indica claramente que el Juez debe proceder a un nuevo análisis económico y revisar, tal es su función, la legalidad de todo el proceso que llevó a la decisión administrativa sometida a su consideración, particularmente con relación a sus efectos económicos.

### **1. El control contencioso de las decisiones regulatorias**

El contencioso de las decisiones regulatorias es un tema muy debatido por la doctrina, pues tiene que ver con el alcance del control jurisdiccional de la actividad administrativa de regulación económica. Podemos entender que existe un paralelismo entre los problemas planteados a la Autoridad de regulación (AAI) y al Juez contencioso, en relación con la introducción del razonamiento económico en el Derecho administrativo. Cuando el Juez revisa y controla la actividad de la Administración, tiene entonces que examinar y pasearse sobre los mismos supuestos, dificultades y problemas que se le plantean a la Administración cuando modela sus decisiones tomando en consideración sus efectos económicos.

La dificultad aparece específicamente cuando el Juez para controlar el contenido económico de las decisiones administrativas debe realizar un nuevo análisis económico de la situación planteada, al igual que lo hizo la Administración para dictar la decisión, pero sin tener los recursos técnicos y profesionales de que dispone la Administración reguladora para realizar estas tareas de análisis económico. Ahí está el problema fundamental. El Juez puede controlar sin mayor dificultad los vicios de legalidad externa del acto administrativo sometido a su control, pero el control de los vicios de legalidad interna particularmente para establecer un “error de apreciación de los hechos”<sup>65</sup> es mucho más complicado, porque, como hemos explicado, de lo que se trata es de realizar una nueva calificación económica de los hechos, lo que le exige al juez disponer de los mismos recursos humanos y técnicos de la Autoridad reguladora.

Recordemos, por otra parte, que la función contenciosa es la de un control de la legalidad administrativa y no la de un control del análisis económico hecho por la Administración para dictar sus actos. Y si quisiera hacerlo tendría que

<sup>65</sup> Normalmente el “error de apreciación de los hechos” comprende la exactitud material de los hechos, la calificación jurídica de los hechos y el ajuste adecuado a los hechos. Ver: Karl-Henri VOIZARD: *Le Droit Administratif*. Paris. Ellipses, 2021, p. 175.

disponer de los mismos recursos humanos y técnicos que tiene la Administración. Lo que ha llevado en el Derecho de la Unión Europea a que, de manera pragmática, las decisiones jurisdiccionales se alinean, corroboran y ratifican las decisiones dictadas por la Autoridades reguladoras con relación a la calificación económica de los hechos, con la idea de respetar las apreciaciones y determinaciones que en materia de análisis económico hacen las Autoridades reguladoras. Quiere decir que el control contencioso administrativo de los actos administrativos de regulación económica se encuentra en un impase, en un atolladero, que por lo pronto tan solo ha encontrado una solución pragmática en el sistema jurídico europeo.

#### **a. Las decisiones administrativas cuasi jurisdiccionales**

Como ya podemos entender el control del Juez versa sobre el análisis económico hecho por la Administración para poder dictar el acto administrativo.

Esta situación lleva a considerar la orientación que se ha encontrado en el Derecho norteamericano y utilizarla como contexto, para reconocer una naturaleza “cuasi jurisdiccional” a las decisiones con contenido económico de las Autoridades reguladoras. Por una parte, hemos visto, se ha “jurisdiccionalizado” el procedimiento administrativo, que ha adquirido el mismo rango que el judicial. De manera que el Administrado (el operador económico) tiene en sede administrativa las mismas garantías procesales que en el procedimiento jurisdiccional y, por la otra, reconocer la imparcialidad, profesionalidad y legitimidad de las Autoridades reguladoras, como una nueva autoridad administrativa híbrida que ejerce a la vez funciones correspondientes al poder ejecutivo y al poder judicial<sup>66</sup>.

Lo que conduce a reconocer que las decisiones administrativas dictadas por las Autoridades reguladoras tienen una cualidad jurisdiccional en cuanto a la calificación económica de los hechos y que el control jurisdiccional respeta. Se consideran pues en este aspecto cuasi jurisdiccionales y el control del Juez se concentra primordialmente en todos los otros motivos de ilegalidad externa e interna del acto administrativo. Es evidente que una incertidumbre contenciosa aparece con las decisiones de la Administración cuando tienen incorporadas nociones económicas. Si las decisiones no tienen ese contenido económico no hay mayor inconveniente, pero cuando si las tienen su control judicial resulta problemático.

#### **b. El pragmatismo jurisdiccional**

El permanente debate doctrinario gira por tanto alrededor de cómo explicar que los Jueces puedan controlar este tipo de decisiones administrativas sin

<sup>66</sup> P. ROSANVALLON: *La légitimité démocratique. op. cit.*, p. 133.

disponer del componente experto, del conocimiento del mercado y de las actividades de los operadores económicos, ni disponer de los recursos humanos y técnicos suficientes y necesarios, para poder interpretar correctamente las situaciones económicas que se plantean a su consideración. Por ello existe un gran pragmatismo de los Jueces europeos que reconocen permanentemente las apreciaciones y determinaciones económicas hechas por la Autoridad reguladora y las aceptan y validan en sus decisiones judiciales. En definitiva, realizan un control limitado del acto. Pero, también, por otra parte, se insiste en la necesidad de especializar a los Tribunales y dotarlos de los recursos humanos y técnicos necesarios que permitan un control efectivo sobre el contenido económico de las decisiones administrativas.

El debate doctrinal se extiende a que estamos en presencia de una nueva situación híbrida del control contencioso administrativo, de un nuevo tipo de contencioso compartido entre la Administración y el Juez, lo que es la solución norteamericana. También podemos encontrar en el ambiente jurídico europeo y latinoamericano un antecedente en el contencioso tributario, pues los jueces no disponen normalmente de los recursos técnicos ni humanos de investigación, análisis contable y económico de que disponen las administraciones tributarias, de manera que la doctrina tributaria francesa por ejemplo distingue entre la fase administrativa y la fase jurisdiccional del contencioso fiscal<sup>67</sup>.

Esta posición se inspira en el principio de la “deferencia judicial” de la jurisprudencia norteamericana, de condescendencia y adhesión del Juez a la interpretación hecha por la Agencia reguladora. Dentro de esta perspectiva, no se trata de excluir el control judicial sino de compartir con la Administración la responsabilidad de una parte del proceso judicial. En donde se le reconoce a la Administración, dado los recursos técnicos y profesionales de los que dispone, el actuar de manera cuasi jurisdiccional o como un auxiliar (apoyo experto) del proceso. La fase de la “calificación económica de los hechos” en el procedimiento administrativo, adquiere una naturaleza cuasi jurisdiccional y es considerada común a los efectos administrativos como judiciales. Como señala el profesor español Esteve Pardo: “deferencia ante las autoridades a las que se reconoce un conocimiento experto, técnico, al que los tribunales no acceden, siendo plenamente conscientes de ello”<sup>68</sup>.

Un aspecto resaltante resulta cuando existen diversas alternativas de solución todas ellas válidas y razonables. Cuando la Autoridad reguladora adopta una de ellas, el Juez la acoge, admite y reconoce: es el llamado “juicio de razonabilidad” de origen norteamericano. “La hipótesis del juicio de razonabilidad es que pueden darse diversas soluciones, razonables todas, debiendo aceptarse la solución que adopte la autoridad que cuente con la habilitación legal para ello. El control

<sup>67</sup> Christophe de la Mardière: *Droit fiscal général*, 2a. édition. Paris. Flammarion, 2015, p. 307.

<sup>68</sup> J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio. op. cit.*, p. 219.

judicial únicamente podría activarse entonces si esa decisión resultase irrazonable”<sup>69</sup>. Esta técnica del “juicio de razonabilidad” como parámetro de control judicial adopta en el Derecho europeo la fórmula de “juicio de proporcionalidad” donde “opera de manera similar”<sup>70</sup>.

## **2. El control contencioso del “derecho flexible”**

Los actos de “derecho flexible”, como los denomina el Consejo de Estado Francés<sup>71</sup>, “tienen por objeto ejercer una influencia sobre el comportamiento de sus destinatarios; es en este sentido que ellos participan del derecho, que ellos tienen una dimensión normativa, pues las normas jurídicas tienen por objeto de regir el comportamiento de sus destinatarios. Pero, si este derecho es “flexible”, es porque los actos en causa no tienen ninguna fuerza obligatoria con respecto a quienes se dirigen, que no están obligados a adaptarse ni adecuarse a ellos. En efecto, ellos tienen solamente por objeto recomendar ciertos comportamientos, de incitarlos. Estos actos no afectan por lo tanto la situación jurídica de las personas, no modifican sus derechos y obligaciones” ... “Ellos asumen la forma, entre otras, de avisos, recomendaciones, tomas de posición de las autoridades”<sup>72</sup>. “Si en derecho estos actos no se imponen, de hecho pueden tener una real influencia, modificar efectivamente los comportamientos de sus destinatarios y por ello tener efectos que no se pueden ignorar”<sup>73</sup>. El Consejo de Estado francés ha admitido que bajo ciertas condiciones estos actos pueden ser objeto de un recurso contencioso, particularmente, cuando puedan producir efectos notables de naturaleza económica o puedan influir de manera significativa sobre los comportamientos de las personas a las que están dirigidos.

### **a. Relación entre juridicidad y justiciabilidad**

El asunto se concreta a establecer una relación entre juridicidad y justiciabilidad del acto de derecho flexible, de “droit souple”, en el sentido que solo los actos jurídicos son justiciables y pueden someterse al control jurisdiccional. Si el derecho es “flexible” es porque estos actos no tienen ninguna fuerza obligatoria en relación con sus destinatarios que no están obligados a someterse a ellos. Ellos solo pueden recomendar ciertos comportamientos, incitarlos. Estos actos no afectan la situación de las personas, no modifican sus derechos y obligaciones. Pero, si estos actos en derecho no se imponen, de hecho, pueden presentar una real influencia y modificar el comportamiento de sus destinatarios

<sup>69</sup> J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio. op. cit.*, p. 220.

<sup>70</sup> J. ESTEVE P.: *Principios de Derecho regulatorio. op. cit.*, p. 220.

<sup>71</sup> Conseil d'ÉTAT. *Le droit souple*, étude annuelle 2013. Paris. Documentation Française.

<sup>72</sup> Jacques PETIT, Pierre-LAURENT FRIER: *Droit Administratif*, 13a. édition. Paris. LGDJ, 2019-2020, p. 374.

<sup>73</sup> J. PETIT, P. FRIER: *Droit administratif. op. cit.*, p. 375.

y tener efectos significativos. Lo que hace deseable que queden sometidos a un control de legalidad por el juez.

Cabe pensar, entonces, que estos actos de “derecho flexible” no son normativos, pero, es posible que tengan algún grado de normatividad y sean potencialmente normativos, o que tengan una dimensión normativa de hecho al tener por objeto ejercer una influencia sobre el comportamiento de sus destinatarios. Aunque son actos propiamente no normativos pueden afectar la situación jurídica de sus destinatarios y por tanto ser sometidos al control jurisdiccional.

Podemos resumir dos situaciones a partir de la consideración que los actos de derecho flexible no son normativos. Primero, actos de derecho flexible que aun siendo no normativos pueden tener una dimensión normativa “de hecho”, al tener una influencia significativa particularmente de naturaleza económica y modificar el comportamiento de sus destinatarios. Se trata de un acto no normativo, pero con importantes efectos concretos. Situación reconocida pragmáticamente por el Consejo de Estado francés, que “toma en cuenta otra cosa que la juridicidad para dar acceso al contencioso”<sup>74</sup>. Segundo, actos de derecho flexible que no siendo normativos tienen una normatividad potencial, que aparece durante el proceso regulatorio y pueden devenir obligatorios para sus destinatarios, que cuando los aceptan, se adecuan y se someten voluntariamente a ellos, se hacen entonces obligatorios. Por ejemplo, aparecen como accesorios a la autorización de entrada al mercado o accesorios al estatus jurídico del operador económico.

#### **b. La normatividad del derecho flexible**

El punto clave es la normatividad: la juridicidad de hecho o potencial de los actos de derecho flexible. Que el acto sea jurídico es la condición básica para que pueda realizarse un control jurisdiccional, pero estos actos de derecho flexible aun no siendo normativos, pueden tener efectos normativos de hecho o potenciales.

Hay que partir del principio de Derecho administrativo que los actos jurídicos unilaterales de la Administración son susceptibles de control contencioso de la legalidad. Se trata de saber que es en Derecho administrativo un acto jurídico en relación con los actos unilaterales. En primer lugar, el Derecho administrativo retoma la definición clásica del Derecho civil que caracteriza al acto jurídico como la manifestación de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, de manera que el acto jurídico es una manifestación de voluntad de la Administración destinada a producir efectos jurídicos. “El acto administrativo se presenta como una manifestación de voluntad que tiene por objeto dictar una norma jurídica, es decir, una norma de comportamiento obligatorio” ... “esta fuerza obligatoria

<sup>74</sup> J. PETIT, P. FRIER: *Droit administratif. op. cit.*, p. 375.

existe cualquiera sea el contenido de la norma, es decir, que ella ordene, prohíba o permita adoptar un comportamiento”<sup>75</sup>. El acto administrativo como acto jurídico tiene que tener un alcance normativo, lo que significa que debe afectar el ordenamiento jurídico, ya sea modificándolo al añadir disposiciones (otorgar una autorización, una nueva reglamentación), ya sea, al mantenerlo (rechazar un permiso de construir). Se estima entonces que ciertas acciones y medidas administrativas no son actos administrativos, pues ellas se mantienen como no normativas o no decisorias. Pero la circunstancia que los actos no sean considerados actos jurídicos a los efectos de su control jurisdiccional no significa que no tengan una significación, alcance y eficacia jurídica. Estos actos de la Administración no tienen consecuencias sobre el Derecho en vigor, pero pueden tenerlas. No tienen alcance decisorio en el momento en que son dictados, pero pueden adquirir un carácter normativo. Bajo ciertas condiciones pueden alcanzar carácter normativo y constituirse entonces en manifestaciones de voluntad de la Administración. Aquí la administración, inspirada a como ocurre con los actos indicativos que ella dicta<sup>76</sup>, expresa una opinión, da y proporciona indicaciones sobre la conducta deseable que deben seguir los operadores económicos, ya sea por vía individual o general, mediante informaciones, deseos, consejos, orientaciones o interpretaciones. Son deseos y no una toma de posición definitiva, consejo y no una orden, recomendaciones y no prescripciones. El ordenamiento jurídico no es afectado.

Particularmente interesa cuando tienen por contenido un alcance general y un doble objeto: el primero sobre la organización y funcionamiento del sector regulado y el segundo, indicar la interpretación que deben tener ciertas reglas de derecho o situaciones de la economía.

Aquí, observamos que estos actos no tienen un efecto de derecho propio, se limitan a recoger una opinión sobre la situación planteada (jurídica o económica), no modifican los derechos y obligaciones de los operadores jurídicos. Sin embargo, para la Administración (AAI) estos actos establecen una conducta a seguir y una regla de comportamiento. La Administración fija su posición jurídica y a ella debe atenerse su proceder, por lo tanto, aparece un efecto jurídico del acto para la propia Administración que lo dicta.

### **c. Los efectos notables del derecho flexible**

La dinámica regulatoria lleva a que cuando un operador económico decide voluntariamente adaptarse y adecuarse a un acto de derecho flexible, éste deja de ser flexible para el operador y para la Administración, y produce de inmediato efectos jurídicos en las dos direcciones. Lo que acarrea efectos notables para el operador, pues le crea una situación jurídica subjetiva querida por la

<sup>75</sup> J. PETIT, P. FRIER: *Droit administratif. op. cit.*, p. 360.

<sup>76</sup> PETIT. 362. J. PETIT, P. FRIER: *Droit administratif. op. cit.*, p. 362.

Administración que por tanto está obligada a respetar. Esta circunstancia es particularmente relevante en los mercados regulados, visto que en ellos los operadores económicos tienen un estatuto y relación de especial sujeción con la Administración<sup>77</sup>, y donde la aceptación del derecho flexible es un accesorio jurídico que se integra a ese estatuto.

En este supuesto de actos que para un operador dejan de tener el carácter flexible y se transforman para él y para la Administración en actos con plenos efectos jurídicos, estos actos cambian de naturaleza y se transforman en obligatorios cuando se aceptan por el operador. Se pasa del derecho flexible al derecho duro. Dejan de ser por tanto actos indicativos y de orientación, para incorporarse a la posición jurídica del operador económico, con la consecuencia de que vinculan a la Administración que debe respetarlos. Es una situación parecida a la que se presenta en el Derecho tributario con relación a las garantías de seguridad fiscal del contribuyente, cuando la Administración tributaria emite su interpretación y opinión sobre las normas y situaciones jurídicas tributarias<sup>78</sup>.

### **Conclusión: El Estado garante**

Si el Estado de economía de mercado es un concepto jurídico, la versión política de esta noción es la de Estado garante, asumido ampliamente por la doctrina para explicar la nueva misión estatal de garantizar el correcto, eficiente y leal funcionamiento del mercado.

El Estado garante es pues la conceptualización desde la perspectiva de la ciencia política del Estado de economía de mercado, como el Estado bienestar es la conceptualización política del Estado social. Así, el “Estado social y de economía de mercado” es aquel que además de la función prestacional incorpora una nueva perspectiva institucional y jurídica: garantizar el funcionamiento del mercado y proteger a los operadores económicos. Lo que se puede estudiar también desde diferentes perspectivas y aproximaciones de las ciencias sociales: ciencia política, filosofía, sociología, que juegan un papel de apoyo y explicación del derecho. Todo muy interesante pero no hemos podido ocuparnos de ello en este trabajo<sup>79</sup>.

Aquí nos hemos referido a los aspectos jurídicos más relevantes relacionados con la libre competencia que le han dado un vuelco conceptual al Derecho administrativo, provocando su renovación teórica en su doble aspecto material y procedimental, hasta constituirse como el eje central del nuevo Derecho administrativo, como antes lo fue la intervención económica estatal en el viejo Derecho administrativo, el único que conocíamos y al cual estábamos confortablemente acostumbrados.

<sup>77</sup> J. ESTEVE P.: *Lecciones de Derecho administrativo. op. cit.*, p. 101.

<sup>78</sup> Michel BOUVIER: *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 14a. édition. Paris. LGDJ, 2020, p. 193.

<sup>79</sup> Ver: Philippe NEMO: *Qu'est-ce que l'Occident?* Paris. Puf. 2013.



Tres aspectos queremos resaltar a título de conclusión, el primero, consiste en la enorme y fundamental importancia que tiene el rol creador de la jurisprudencia en el desarrollo y aplicación del Derecho administrativo de la libre competencia<sup>80</sup>. Segundo, que hay otras transformaciones en curso muy significativas dentro del Derecho administrativo contemporáneo, a las que obviamente no hemos podido referirnos aquí, pero muy presentes en la doctrina a la que hemos hecho referencia. Tercero, tener conciencia que la economía de mercado es una irreversible realidad histórica, política y jurídica en el mundo occidental, por más que se quiera ignorar u ocultar su presencia y efectos en la vida social y en el derecho.

<sup>80</sup> Laurence IDOT: *Grands arrêts du droit de la concurrence 2004- 2022*. (Pratiques anticoncurrentielles, volume I – Règles de fond) Paris. Concurrences, 2023, p. v.



# EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO COMO BIEN PÚBLICO Y LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS DE LOS OPERADORES AUDIOVISUALES

**Víctor Rafael Hernández-Mendible**

Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), *Post-Dottore in Nuove Tecnologie e Diritto* por el *Mediterranea International Centre for Human Rights Research (MICHRR)*, di Reggio Calabria (Italia). Director del Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila, Venezuela y presidente de la Red Iberoamericana de Derecho de la Energía (RIDE), vicepresidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA), miembro de la Asociación Iberoamericana de Regulación (ASIER) y de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP). Socio-Fundador de Hernández-Mendible, Orjuela & Asociados, Despacho Internacional de Abogados. <https://orcid.org/0000-0003-1273-6923>. [victor@hernandezmendible.com](mailto:victor@hernandezmendible.com)

---

Recibido 9-6-2025 • Aprobado: 14-7-2025

### **Resumen**

El espectro radioeléctrico legalmente ha sido declarado como un bien del dominio público, para cuya explotación se requiere que el Estado otorgue a los operados, los títulos administrativos habilitantes necesarios y ello permite la imposición de limitaciones a los derechos de los operadores audiovisuales que utilizan este recurso escaso, en el desarrollo de sus actividades económicas. Cuando tales limitaciones son limitadas, desproporcionadas y arbitrarias, se torna jurídicamente inválidas.

### **Palabras claves**

Espectro radioeléctrico. Dominio público. Regulación. Limitaciones. Servicios audiovisuales

### **Abstract**

The radio spectrum has been legally declared a public domain asset. Exploitation of such spectrum requires the State to grant operators the necessary administrative permits. This allows for the imposition of limitations on the rights of audiovisual operators who use this scarce resource in the development of their economic activities. When such limitations are limited, disproportionate, and arbitrary, they become legally invalid.

### **Keywords**

Radio spectrum. Public domain. Regulation. Limitations. Audiovisual services.

SUMARIO. I. Introducción. II. La definición del espectro radioeléctrico. III. La regulación nacional del espectro radioeléctrico. IV. Las nociones técnicas básicas que gobiernan la gestión del espectro radioeléctrico. V. La declaratoria de dominio público sobre el espectro radioeléctrico. VI. Una posible interpretación a la declaratoria de dominio público radioeléctrico. VII. Los títulos competenciales sobre el espectro radioeléctrico. VIII. La gestión integral sobre el espectro radioeléctrico. IX. Las limitaciones a los derechos de uso del espectro radioeléctrico de los operadores de servicios audiovisuales. X. Las consideraciones finales.

## **I. Introducción**

El papel que las telecomunicaciones han jugado en el desarrollo de la comunicación humana y de la mejora en la calidad de vida es actualmente innegable, es por ello que cada vez es más necesario comprender la convergencia de los aspectos técnicos, económicos y jurídicos que van a garantizar que las telecomunicaciones alcancen todo su potencial y continúen siendo la punta de lanza del progreso, en la Sociedad del Conocimiento, la Información y la Innovación.

Es pertinente recordar que en las Constituciones anteriores, al regular las telecomunicaciones, apenas se hacía referencia a algunos de sus servicios. Sin embargo, la Constitución de 1999 estableció que es competencia del Poder Público Nacional el régimen de los servicios de telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético (artículo 156 numeral 28 de la Constitución), expresión ésta última que constituye un empleo impropio del vocabulario técnico dentro del sector de las telecomunicaciones.

Esto lleva a precisar que el espectro electromagnético constituye el género y su expresión omnicomprendensiva, se refiere a todas las frecuencias utilizables y no utilizables en las telecomunicaciones (rayos alfa, gama, hasta el espectro interespacial). No todas las frecuencias de ondas que discurren por el espectro son utilizables para la prestación de servicios de telecomunicaciones, pues por debajo de 9 Kilohercios se producen interferencias perjudiciales, razón por la cual no se suelen emplear y tampoco se dispone de la tecnología necesaria para utilizar en forma efectiva las frecuencias superiores a unas decenas de gigahertzios. Ello así, el espectro actualmente utilizable es aquel que discurre

entre 9 Kilohertzios a 50 Gigahertzios, aun cuando en forma experimental se usan bandas por encima de ésta<sup>1</sup>.

Sostener que el espectro electromagnético es competencia del Poder Nacional implica atribuirle el establecimiento del régimen y la administración sobre los rayos X, el microondas o el control remoto. En la doctrina científica se afirma que la adecuada utilización de la expresión empleada en la Constitución solo es válida cuando se alude a los efectos del campo electromagnético, que se generan alrededor de una transmisión que lleva electricidad; en lo restante, el término correcto es espectro radioeléctrico. Éste constituye la especie y es la expresión que correctamente debió usar la Constitución al relacionarlo con el régimen de las telecomunicaciones, pues solo interesan las frecuencias radioeléctricas utilizables para la prestación de servicios de telecomunicaciones<sup>2</sup>.

El espectro electromagnético es aquel que conforma el entorno de las personas, siendo atravesado por ondas de diversa longitud, las cuales no siempre son percibidas por los sentidos. Ello lleva a sostener que debe “reconocerse jurídicamente la existencia de un espacio electromagnético distinto del espacio aéreo y del espacio ultraterrestre. De ello ha de ocuparse el derecho de las telecomunicaciones y de la radiodifusión”<sup>3</sup>.

La anterior precisión luce absolutamente imprescindible para establecer no solamente quien tiene atribuida la creación de la norma reguladora, sino para determinar la disciplina jurídica aplicable. En efecto, la aplicación del derecho a la actividad económica de las telecomunicaciones en cualquiera de sus posibles manifestaciones exige el uso interdisciplinario de las normas, dado que concurren normas jurídicas tanto de derecho espacial, establecidas en el ámbito internacional, como normas jurídicas de origen administrativo dictadas en el ámbito nacional y también se encuentran presentes instituciones de Derecho civil, mercantil y de la libre competencia producidas en el ámbito interno<sup>4</sup>.

Con la finalidad de determinar las normas jurídicas aplicables, el legislador distingue entre el régimen del espectro radioeléctrico y el régimen del recurso órbita-espectro para el uso satelital en las telecomunicaciones. Este trabajo se dedicará al análisis del primero.

Para una mayor claridad en la exposición de las ideas, el presente trabajo se centrará en los siguientes aspectos: II. La definición del espectro radioeléctrico; III. La regulación nacional del espectro radioeléctrico; IV. Las nociones técnicas

<sup>1</sup> GRETEL, *Convergencia, Competencia y Regulación en los Mercados de Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet*, Vol. 1, Madrid, 2000, p. 289.

<sup>2</sup> GÓMEZ HUERTAS, Carolina y BALLOS JABBOUR, Gerardo Alonso, *Las Telecomunicaciones en la Telefonía Móvil Celular*, Editorial Librería del Profesional, Bogotá, 2002, pp. 75-76.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ-SHAW BALDASANO, Félix, *El Desafío Comunicativo: Más allá de la Soberanía Nacional, Liberalización de las Telecomunicaciones en un Mundo Global*, La Ley, Madrid, 1999, pp. 69-70, 82.

<sup>4</sup> FERRER-SAMA, José Antonio, *Las telecomunicaciones por satélite. Liberalización. Régimen Legal, Derecho de las Telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997, p. 490.

básicas que gobiernan la gestión del espectro radioeléctrico; V. La declaratoria de dominio público sobre el espectro radioeléctrico; VI. Una posible interpretación a la declaratoria de dominio público radioeléctrico; VII. Los títulos competenciales sobre el espectro radioeléctrico; VIII. La gestión integral sobre el espectro radioeléctrico; IX. Las limitaciones a los derechos de uso del espectro radioeléctrico de los operadores de servicios audiovisuales; X. Las consideraciones finales.

## II. La definición del espectro radioeléctrico

El espectro es la representación de las radiaciones de origen electromagnéticas o radioeléctricas que existen en la naturaleza y que se ordenan según su frecuencia o longitud de onda<sup>5</sup>.

El espectro radioeléctrico, también denominado espectro de frecuencias o radiofrecuencias, es un recurso natural, más que escaso, técnicamente limitado, constituido por el espacio, medio o soporte a través del cual se propagan las ondas electromagnéticas, herztianas o radioeléctricas, las cuales según el Convenio de Nairobi, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), son aquellas cuya frecuencia se fija convencionalmente por encima de los 9 kilohertzios y por debajo de los 3.000 gigahertzios, que se propagan por el espacio sin guía artificial y sobre las cuales no es posible ni física, ni jurídicamente poner fronteras, ni alterarlas de alguna manera, es decir, se propagan en todas las direcciones, de forma natural, al no tener un conductor que las dirija, en un determinado sentido<sup>6</sup>.

Las ondas radioeléctricas o electromagnéticas no pertenecen a un determinado Estado o un grupo de personas, sino que son universales, discurren libremente por el espectro radioeléctrico. Este constituye un recurso limitado por razones físicas, lo que impide que se pueda alargar, ensanchar o agrandar. Al tratarse de un recurso limitado, la mayoría de los Estados considera que se trata de un recurso valioso desde el punto de vista económico y en consecuencia su asignación persigue fomentar el uso más eficiente posible, la utilización de soluciones tecnológicas más rentables y evitar los eventuales abusos en su explotación. Además al dársele un valor económico, permite determinar cuál es el precio que los operadores actuales están pagando por él, de manera que no se afecte la competencia mediante la diferencia en el precio que pagan unos y

5 SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio J., Definiciones, *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, 1999, p. 873.

6 *Ibid.* p. 873; CONDE DÍAZ, Alipio, El Dominio Público Radioeléctrico, *Curso de Derecho de las Telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 156-157; MARZO COSCULLUELA, Javier, El Dominio Público Radioeléctrico, *Telecomunicaciones. Estudios sobre dominio público y propiedad privada*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 150.

otros operadores, por el uso de porciones semejantes del espectro<sup>7</sup>. El espectro representa un extraordinario potencial para el desarrollo económico y social, que debe ser regulado a los fines de su uso y explotación por los gobiernos, instituciones y operadores privados.

El espectro permite prestar distintos servicios de telecomunicaciones con una inversión en infraestructura relativamente baja, en relación con las infraestructuras fijas y siendo un recurso limitado, utilizado para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, su división equitativa entre los distintos países se determina conforme a los tratados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y su regulación a nivel interno corresponde a los distintos Estados, con el objeto de hacer posible el uso y explotación eficaz del espectro radioeléctrico.

La característica definitoria del espectro radioeléctrico como recurso limitado se agrava por dos circunstancias<sup>8</sup>:

- a) Por un lado, como cada frecuencia tiene unas propiedades físicas particulares, ello supone que determinadas bandas de frecuencias sólo pueden ser utilizadas para servicios concretos.
- b) Por otro lado, si bien la evolución de la tecnología permite el uso de nuevas bandas de frecuencias, así como el uso más eficaz de las existentes, permitiendo la compartición de bandas por distintos servicios de telecomunicaciones, no es menos cierto que los mismos avances tecnológicos son responsables del incremento en el número de servicios que se basan en el uso del espectro radioeléctrico, lo que implica que éstos se han multiplicado.

A través del espectro radioeléctrico se transmiten las radiocomunicaciones o las comunicaciones que utilizan tecnologías inalámbricas. Este conjunto de ondas se divide en nueve bandas de frecuencia, que van desde la Banda N° 4 hasta la Banda N° 12, según lo establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

La capacidad de los países para aprovechar todas las ventajas que ofrece el uso racional y eficiente del espectro depende de la regulación y gestión que realicen los Estados, lo que lleva implícito la anticipación a las futuras necesidades y los requerimientos sociales, mediante la planificación ordenada del espectro, para la prestación de los servicios existentes y futuros<sup>9</sup>.

Tal situación hace que la regulación, ordenación, administración y control del espectro radioeléctrico en el ámbito nacional se realice con el doble objetivo de satisfacer el interés general y lograr la eficiencia técnica y económica. El derecho a usar el espectro radioeléctrico lo otorga la autoridad reguladora, a

<sup>7</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio J., *Derecho de las Telecomunicaciones. Nuevo Derecho y Nuevo Mercado*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 124-125.

<sup>8</sup> MARZO COSCULLUELA, Javier, *Ob. cit.*, p. 151.

<sup>9</sup> GRETEL, *Ob. cit.*, p. 292.



través de títulos administrativos habilitantes<sup>10</sup>, cuyo otorgamiento va a depender de que quien solicita o requiera el título, cumpla con las condiciones técnicas, económicas y jurídicas que exige el marco regulatorio.

Así, si el título lo requieren otros órganos de la Administración, se procede a la afectación (se concede el uso para la defensa nacional o para la radiodifusión o televisión, que presta el Estado); pero si el título lo solicitan los particulares, el ente regulador otorgará el derecho de uso, mediante concesión o mediante autorización.

Son las características físicas del espectro radioeléctrico y la ausencia en el mismo de fronteras que impiden su gestión dentro de los límites territoriales de los Estados, lo que exige la coordinación del uso internacional del mismo de forma pacífica, mediante una organización que armonice las necesidades de uso del espectro radioeléctrico, sin afectar la soberanía de los Estados. A ello se suma la relativa limitación del espectro y el incremento de su uso personal como consecuencia de los avances tecnológicos y de la aparición de nuevos servicios avanzados de telecomunicaciones, situaciones que hacen necesaria e imprescindible, la regulación de su utilización de forma que permita un aprovechamiento racional y económico del mismo<sup>11</sup>.

Lo expresado evidencia que la regulación del espectro constituye un asunto complejo desde el punto de vista técnico, porque se requiere el manejo de múltiples conceptos físicos que se interrelacionan y tiene como finalidad establecer una regulación adecuada, para lograr un uso eficiente para la satisfacción del interés general.

Ello exige una regulación tanto por normas internacionales como por normas internas, que dictan los Estados de cada uno de los países que integran la comunidad internacional. Tal situación lleva al legislador a admitir que además de la Ley, el régimen del espectro radioeléctrico está conformado por la normativa supranacional tal como lo establece el artículo 69 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en concordancia con el artículo 10 de la misma Ley. Así se tiene que la normativa y las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), así como los tratados y acuerdos internacionales válidamente suscritos y ratificados por la República vienen a conformar el régimen jurídico del espectro radioeléctrico.

En razón de lo anterior, seguidamente se analizará el ordenamiento jurídico de origen nacional, dando por sentado que éste, en cumplimiento a las obligaciones del Estado, ha incorporado la regulación internacional en la materia.

---

<sup>10</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., Los títulos habilitantes y las actividades económicas de interés general, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 16, Caracas, 2021, pp. 275-310.

<sup>11</sup> SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, La regulación del uso del espectro radioeléctrico, *Derecho de las Telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997, pp. 797-799.

### **III. La regulación nacional del espectro radioeléctrico**

La Ley de Telecomunicaciones de 1940 no regulaba expresamente el espectro radioeléctrico, sin embargo, dejaba a salvo la posibilidad que las leyes especiales establecieran el régimen de establecimiento y explotación de los sistemas o procedimientos de comunicación inventados o por inventarse, las cuales podían ser complementadas por los reglamentos, convenciones, acuerdos y tratados vigentes (artículo 1), en razón de lo cual, a través de leyes especiales se podía regular el espectro radioeléctrico para su uso y explotación en la actividad de las telecomunicaciones.

La Ley que Regula la reorganización de los servicios de telecomunicaciones, atribuía al Ministerio de Comunicaciones, el control del espectro radioeléctrico (artículo 2)<sup>12</sup>.

El Reglamento de Radiocomunicaciones tenía por objeto establecer el régimen de los servicios radioeléctricos, que fueron declarados de la exclusiva competencia del Estado y que requerían para prestarlos, el uso de las instalaciones que permitiesen la transmisión o recepción a través de las ondas hertzianas, de cualquier clase de señales, imágenes o sonidos (artículo 3)<sup>13</sup>.

El Decreto N° 1876, de 3 de octubre de 1991<sup>14</sup>, contenía el Reglamento sobre operación de redes privadas de telecomunicaciones, cuyo Capítulo V, regulaba el uso del espectro radioeléctrico (artículos 42 al 45).

El Decreto N° 1877, de 3 de octubre de 1991<sup>15</sup>, contenía el Reglamento sobre operación de la red básica de telecomunicaciones, en el Capítulo V, regulaba la asignación de radiofrecuencias (artículos 14 al 20).

Luego, el Ejecutivo Nacional mediante Decreto con rango y fuerza de Ley N° 423, de 25 de octubre de 1999<sup>16</sup>, reguló la promoción y protección de las inversiones en el uso y explotación del espectro radioeléctrico, lo que supuso el establecimiento con rango legal, del régimen jurídico del espectro radioeléctrico.

Este Decreto-Ley -de efímera vigencia- fue derogado, al igual que el resto de las normas reglamentarias dictadas con anterioridad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, de 12 de junio de 2000<sup>17</sup>, en cuanto contravengan lo establecido en este último texto legal.

<sup>12</sup> Gaceta Oficial N° 27.871, de 8 de julio de 1965.

<sup>13</sup> El Reglamento de Radiocomunicaciones, fue dictado originalmente el 26 de septiembre de 1940; luego reformado mediante Decreto de 7 de febrero de 1941, publicado en la Gaceta Oficial s/n de 5 de marzo de 1941; que después fue modificado parcialmente por el Decreto N° 474, de 30 de diciembre de 1960, publicado en la Gaceta Oficial N° 26.446, de 2 de enero de 1961 y posteriormente reformado por el Decreto N° 2427, de 1° de febrero de 1984, publicado en la Gaceta Oficial N° 3.336 de esa misma fecha, actualmente vigente.

<sup>14</sup> Gaceta Oficial N° 34.821, de 16 de octubre de 1991.

<sup>15</sup> Gaceta Oficial N° 34.821, de 16 de octubre de 1991.

<sup>16</sup> Gaceta Oficial N° 5.397, de 25 de octubre de 1999.

<sup>17</sup> Gaceta Oficial N° 36.970, de 12 de junio de 2000.

El texto legal de 2000 fue parcialmente reformado, por la Ley de 7 de febrero de 2011<sup>18</sup>.

El legislador actualmente define el espectro radioelctrico “como el conjunto de ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de tres mil gigahertz (Ghz) y que se propagan por el espacio sin guía artificial”, éste se divide en bandas de frecuencias, que se designan por números enteros, en orden creciente. Las bandas de frecuencias constituyen el agrupamiento o conjunto de ondas eléctricas con límite superior e inferior definidos convencionalmente y pueden ser divididas en sub-bandas (artículo 4).

Las ondas radioelctricas o hertzianas son ondas eléctricas que se propagan a la velocidad de la luz y se caracterizan por la frecuencia de transmisión, que consiste en el número de períodos que transcurren en una unidad de tiempo y que son posibles de cero al infinito. Sin embargo, debe tenerse presente que por razones técnicas no todas son utilizables de modo efectivo y eficaz, pues no pueden utilizarse aquellas frecuencias que están muy próximas entre sí, porque pueden producir interferencias que afectan la comunicación. Es por ello que la gestión del espectro radioelctrico se realiza a través del reparto de las bandas de frecuencias entre los servicios que mejor se adaptan a las mismas y el otorgamiento del derecho de uso al operador que lo solicite y cumpla con las disposiciones jurídicas y técnicas respectivas.

Se considera que existen dos etapas en el procedimiento empleado para el reparto del espectro radioelctrico. En una primera etapa, la ocupación de las frecuencias se regía por el principio de ocupación unilateral controlada. Los organismos internacionales prácticamente no intervenían, sólo se limitaban a recibir y registrar las frecuencias ocupadas y notificadas por los Estados<sup>19</sup>.

En la segunda etapa, se creó una organización que integraría a la mayor parte de los países del mundo, en la que se establecería un reparto internacional de frecuencias que correspondería a cada Estado.

En la Conferencia de Radiocomunicaciones de Madrid en 1932, se propuso el nacimiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Allí se cuestionó el derecho preferente de las frecuencias notificadas sobre las ocupadas por sí solas, que no generaban título alguno. Fue así como se creó la Junta Internacional de Registro de Frecuencias (IRFB) para coordinar la utilización de las frecuencias, que a partir de la Convención de Málaga-Torremolinos en 1973, llevaría a considerarlas como “un recurso natural limitado que han de ser utilizadas de manera eficaz y económica”. Siendo las bandas de frecuencias un recurso natural limitado, su gestión debe realizarse en atención a las siguientes consideraciones<sup>20</sup>:

<sup>18</sup> Gaceta Oficial N° 39.610, de 7 de febrero de 2011.

<sup>19</sup> DEBBASCH, Charles, *Droit de l' audiovisuel*, 4ª ed., Dalloz, París, 1995, pp. 659-679; MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *La intervención administrativa en las telecomunicaciones*, Comillas, Madrid, 2002, p. 241.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ-SHAW BALDASANO, Félix, *Ob. cit.*, pp. 82-83.

- a) Se deben utilizar en forma racional, eficaz y económicamente eficiente.
- b) Se requiere realizar una coordinación y colaboración internacional, dado que se trata de un recurso internacional, de uso común de todos los pueblos.
- c) Se encuentra excluida la propiedad o posesión de una frecuencia, tanto nacional como internacionalmente.
- d) Siendo inalterable, no se consume con el uso.
- e) En ocasiones puede presentar ciertas dificultades y cuando se sobrecargan producen impacto en el ambiente<sup>21</sup>.

El espectro de frecuencias radioeléctricas se subdivide en nueve bandas de frecuencias que se designan por números enteros en orden creciente, del 4 al 12 y se expresan en hertzios o en ciclos por segundos.

#### **IV. Las nociones técnicas básicas que gobiernan la gestión del espectro radioeléctrico**

El marco regulador del espectro radioeléctrico –internacional, comunitario y nacional- gira en torno a tres conceptos fundamentales, establecidos en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y que deben diferenciarse claramente. Estas nociones son la atribución, la adjudicación y la asignación, que se definen así:

1. La atribución de una banda de frecuencia consiste en la inscripción de una banda de frecuencia determinada en el Cuadro de atribución de frecuencias, para que sea utilizada por unos o varios servicios de radiocomunicación terrena o espacial o por un servicio de radioastronomía en condiciones específicas. La competencia para realizar la atribución del espectro corresponde a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en la Conferencia Administrativa Mundial. La atribución implica la distribución de frecuencias entre los diferentes servicios de radiodifusión, telefonía fija y móvil por satélite, el servicio móvil marítimo y la meteorología.

Las bandas de frecuencias se atribuyen por regiones y zonas descritas en el Reglamento de Radiocomunicaciones. Estas son: a) La Región N° 1, que comprende el Continente europeo y la mayor parte del Continente africano; b) la Región N° 2, que comprende el Continente americano; y, c) la Región N° 3, que comprende los Continentes asiático, australiano y parte del territorio Iraní.

2. La adjudicación de una banda de frecuencia es la inscripción de un canal determinado en un plan, adoptado por las Conferencias de Planificación Mundial y Regional, para ser utilizado por una o varias administraciones, en el

<sup>21</sup> VILLEGAS MORENO, José Luis, (Dir. José Araujo-Juárez) *Derecho de las redes y los servicios de telecomunicaciones*, Ediciones Paredes, Caracas, 2005, pp. 850-874.

servicio de radiocomunicación terrena o espacial, en uno o varios países o zonas geográficas determinadas y según condiciones específicas, es decir, una vez decidida la atribución de frecuencias para cada servicio, es necesario proceder a la adjudicación en cada banda, bien sea por países o por zonas geográficas.

3. La asignación nacional de una banda de frecuencia consiste en la habilitación administrativa que da una administración, para que una estación radioeléctrica de un país utilice una frecuencia o canal radioeléctrico determinado, en condiciones específicas. La administración del país al cual es asignada la frecuencia es responsable frente a los demás países, del uso correcto de la frecuencia por la estación autorizada.

Las anteriores nociones constituyen la clave para efectuar una gestión integral, eficiente y adecuada del espectro radioeléctrico, lo cual se analizará luego de precisar las consecuencias de la declaratoria del dominio público.

## **V. La declaratoria de dominio público sobre el espectro radioeléctrico**

Mientras la actividad de las telecomunicaciones era considerada un servicio público de titularidad estatal, no existía mayor preocupación por determinar el título en virtud del cual el Estado intervenía en la gestión del espectro radioeléctrico. La nueva regulación del sector planteó la necesidad de establecer un título de intervención sobre el espectro radioeléctrico, pues ahora sería utilizado por operadores privados para la realización de las actividades de telecomunicaciones liberalizadas. Tal situación, aunada a las características del espectro radioeléctrico, fue lo que condujo tanto a la doctrina científica, la jurisprudencia y finalmente a la legislación, a establecer como título de intervención sobre el espectro la declaratoria de dominio público<sup>22</sup>.

Debe tenerse presente que no es nada fácil determinar la naturaleza del espectro radioeléctrico, por ello en la doctrina científica hispana se ha producido una amplia polémica acerca de la naturaleza jurídica del título de intervención sobre el espectro radioeléctrico y lo que es susceptible de declaratoria de dominio público<sup>23</sup>.

No obstante, es preciso señalar que la evolución de la regulación de la realidad española es diferente a la venezolana, en donde el uso del espectro para la prestación de los servicios de radiodifusión sonora y de televisión a través de ondas hertzianas se remonta al momento mismo de la aparición de ambos

22 MARZO COSCULLUELA, Javier, *Ob. cit.*, p. 152.

23 El Tribunal Constitucional en sentencia 12/1982, de 31 de marzo, señaló que “la emisión mediante ondas radioeléctricas que se expanden a través del espacio entraña la utilización de un bien que ha de ser calificado como de dominio público, con una calificación por nadie contradicha”. Luego el propio Tribunal en sentencia 31/1994, utiliza la expresión dominio público radioeléctrico. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio J., *Ob. cit.*, p. 125. De la polémica hispana da cuenta MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Ob. cit.*, pp. 234-249.

servicios de difusión, que eran considerados, al igual que el resto de la actividad de las telecomunicaciones, servicios públicos que podían prestar los operadores privados, previa concesión del Estado.

El espectro radioeléctrico había sido objeto de regulación de manera expresa o implícita, sin que el legislador hubiese llegado a efectuar en algún texto jurídico, la declaración de bien del dominio público.

A diferencia del ordenamiento jurídico derogado, el legislador optó por establecer en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la República, pudiendo ésta realizar su uso y explotación directamente, previa afectación u otorgando los derechos de uso y explotación a los operadores particulares, mediante el título administrativo habilitante de concesión, que se otorgará de conformidad con la ley (artículo 7 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones). Estas concesiones para el uso y explotación del “dominio público radioeléctrico” sólo se otorgarán a las personas domiciliadas en el país, salvo lo que establezcan los acuerdos o tratados internacionales válidamente suscritos y ratificados por la República (artículo 9 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

Ambas normas legales hacen alusión por vez primera, al denominado espectro radioeléctrico como un bien del dominio público, lo que conduce al análisis de la consecuencia de tal declaración.

En Venezuela, a diferencia de lo debatido en la doctrina científica hispana, la discusión académica aparentemente carecía de sentido bajo el ordenamiento jurídico derogado. Ahora bien, una vez que entró en vigencia la Ley Orgánica de Telecomunicaciones se planteó el debate respecto a la corrección de tal declaratoria de dominio público sobre el espectro radioeléctrico, siendo que unos consideran que éste constituye un bien del dominio público sobre el cual el Estado ejerce una titularidad pública, que se caracteriza por ser inalienable, inembargable e imprescriptible, tornándose en consecuencia *extra commercium*, es decir, excluido del tráfico jurídico privado<sup>24</sup>; en tanto que otros consideran que la declaratoria de dominio público del espectro radioeléctrico, más que una asunción de titularidad o propiedad del Estado, constituye un título de intervención otorgado por el ordenamiento jurídico para ejercer la gestión del mismo, de conformidad con los tratados internacionales, a los fines de garantizar el uso eficiente, racional y pacífico del recurso<sup>25</sup>.

Tal como se puede apreciar, luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el debate doctrinal se ha suscitado en forma

24 LEZA, Daniel, Aproximación al régimen general de las concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico, *Nuevo Régimen Jurídico de las telecomunicaciones en Venezuela*, UCAB, Caracas, 2001, pp. 80-85; y, La Intervención Administrativa sobre el espectro radioeléctrico en Venezuela, *El Nuevo Servicio Público. Actividades Reservadas y Regulación de Actividades de Interés General*, FUNEDA, Caracas, 2002, pp. 70-73; en sentido similar se pronuncia SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 798.

25 FUENMAYOR ESPÍNA, Alejandro, *Ob. cit.*, p. 107.

similar que en España, a pesar de existir una evolución legislativa distinta sobre la regulación del espectro radioeléctrico.

No se debe soslayar que, la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos<sup>26</sup>, reconoce que el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público; mientras que el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos se limita a señalar que es un bien público, que se rige preferentemente por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos y de manera supletoria por lo en ella establecido (artículo 16)<sup>27</sup>.

## **VI. Una posible interpretación a la declaratoria de dominio público radioeléctrico**

Lo expuesto anteriormente ha llevado a preguntarse ¿Por qué se teoriza sobre este nuevo dominio público virtual? La respuesta se encuentra en dos razones: a) porque la expresión dominio público radioeléctrico parece haber tomado cuerpo actualmente, sin que ello signifique que existe absoluta claridad sobre lo que se califica como tal, pues hay que tener en consideración sus diferencias con la noción tradicional; y b) porque al contrastar su operatividad real con el régimen jurídico-positivo, puede concluirse que no se trata de un bien del dominio público<sup>28</sup>.

Es por ello que la expresión utilizada por el legislador para definir la naturaleza jurídica del espectro radioeléctrico como un bien del dominio público, exige una reflexión respecto a las implicaciones que produce la declaratoria efectuada en los artículos 7 y 9 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Tal declaración resulta absolutamente incoherente, desafortunada, asistemática, inútil y superficial.

En primer lugar, se debe destacar que resulta totalmente incoherente que la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000 hubiera eliminado la *publicatio* genérica sobre todo el sector, estableciendo que se trataba de una actividad económica de interés general<sup>29</sup> y que luego de implantar dicha liberalización, procediera a declarar que el espectro radioeléctrico es un bien del dominio público, al menos bajo su concepción tradicional.

Por ello, resulta paradójico que mientras la Ley de 2000 venía impregnada de un espíritu de liberalización de la actividad, promoción de la modernización del sector y de fomento de una mayor participación privada que aportara el progreso tecnológico, se hubiera efectuado una declaración de dominio público sobre el espectro radioeléctrico, que en principio parece estar dirigida a otorgar

26 Gaceta Oficial N° 39.610, de 7 de febrero de 2011.

27 Gaceta Oficial N° 6.155, de 19 de noviembre de 2014.

28 FERNANDO PABLO, Marcos, *Ob. cit.*, pp. 111-113.

29 HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., *Telecomunicaciones. Regulación y Competencias*, Editorial Jurídica Venezolana y FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 101-103.

mayores poderes de intervención al Estado –para algunos, desde la perspectiva de la titularidad de la propiedad-, constituyéndose en una fuerte restricción al proceso de liberalización<sup>30</sup>.

La reforma legal de 2011 introduce una modificación formal en la concepción de la actividad de las telecomunicaciones, que como se dijo había sido calificada como actividad económica de interés general y pasa a ser declarada como “servicio e interés público”. Esto llevo a la doctrina más calificada a preguntarse ¿si la introducción de esta expresión conducía a una nueva *publicatio* de todo el sector?, teniendo en consideración que el régimen jurídico globalmente considerado no fue modificado. Es así como, luego de un análisis integral del ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, llegó a la conclusión que dicha declaración no constituyó una reserva de titularidad estatal, pues se mantiene el derecho de los particulares a ejercer la libertad de empresa y a la libre competencia, previa obtención de los respectivos títulos habilitantes. Por tanto, consideró que la declaración establecida en la reforma de la Ley en 2011 únicamente produce una mayor intensidad en la regulación, con la finalidad de garantizar que el interés general sea efectivamente satisfecho “en un mercado que no puede olvidar sus funciones sociales y la atención a los requerimientos de la población”<sup>31</sup>, para alcanzar la anhelada cohesión social<sup>32</sup>.

En segundo lugar, es preciso resaltar el desacierto del legislador, al ignorar que la regulación histórica que consideraba todas las actividades de telecomunicaciones como servicios públicos y reconocía que el espectro radioeléctrico era un recurso limitado<sup>33</sup>, y en consecuencia, valioso para la prestación de servicios de telecomunicaciones que debía ser gestionado por el Estado, nunca consideró necesaria su declaratoria de bien del dominio público; en tanto que la Ley que ha venido a revertir la concepción de servicio público sobre la actividad de las telecomunicaciones, no ha dudado en efectuar la declaración de dominio público sobre el espectro.

En tercer lugar, hay que mencionar que resulta asistemático que habiendo considerado el Título VI de la Ley, entre los recursos limitados para el desarrollo de las actividades de telecomunicaciones, además del espectro radioeléctrico (Capítulos I y II), la numeración (Capítulo III), el uso satelital (Capítulo IV) y

<sup>30</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Ob. cit.*, p. 248.

<sup>31</sup> MACHTA CHENDI, Zulay, El régimen de servicio e interés público de las telecomunicaciones, según la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2010, (Dir. Víctor Hernández-Mendible) *Los Servicios Públicos Domiciliarios*, Editorial Jurídica Venezolana, CERECO-UMA, FUNEDA, Caracas, 2012, pp. 185-188, 193-194.

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., La reingeniería del servicio público: el servicio universal de las telecomunicaciones, *Revista de Derecho* N° 76, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2016, p. 340.

<sup>33</sup> El artículo 1 del Decreto con rango y fuerza de Ley para la promoción y protección de las inversiones en el uso y explotación del espectro radioeléctrico, de 25 de octubre de 1999, calificaba al espectro radioeléctrico como un “recurso limitado de telecomunicaciones”, pero en ningún momento le reconoció el carácter de bien del dominio público.



las vías generales de telecomunicaciones (Capítulo V), sólo haya declarado como un bien del dominio público al espectro, no dándole una regulación similar que al resto de los recursos limitados<sup>34</sup>.

En cuarto lugar, debe expresarse que, siendo el espectro radioeléctrico un bien que se caracteriza por su intangibilidad, su inmaterialidad lo ubica dentro de la *res communis omnium*<sup>35</sup>, las frecuencias que se propagan en él pertenecen a la humanidad, no siendo susceptibles de ser sometidas a titularidad pública o privada, pues no son apropiables ni por los Estados nacionales, ni por los particulares y su uso corresponde a todos, lo que implica que tal declaratoria de dominio público no se compadece con la institución clásica demanial, pues no confiere propiedad alguna al Estado, no siendo objeto de la protección a la que se encuentran tradicionalmente sometidos dichos bienes desde el punto de vista constitucional y legal. Por tal razón, resulta manifiestamente inútil la declaratoria de dominio público.

En quinto lugar, es posible advertir acerca de la superficialidad de la declaratoria de dominio público sobre el espectro radioeléctrico, pues siendo un bien sobre el cual no procede titularidad alguna, el Estado tampoco puede ejercer derechos de soberanía sobre el espectro, pues éste se encuentra regulado por las disposiciones del Derecho internacional que garantizan el uso y explotación eficiente, racional, armónico y pacífico por los operadores que actúan en cada uno de los Estados, una vez que tienen adjudicadas las bandas de frecuencias, lo que pone de manifiesto que tal expresión del legislador no cambia la realidad que pretende regular, que viene determinada por el ordenamiento jurídico internacional sobre la materia.

En sexto lugar, se puede señalar que no siendo un bien aprehensible, resulta vacía de contenido tal declaratoria de dominio público, que sólo encuentra justificación para que quiénes haciendo uso de una ficción jurídica, han inventado esta “nueva dependencia demanial, el fantasmagórico espacio radioeléctrico”<sup>36</sup>.

En séptimo lugar, debe observarse que la declaratoria de dominio público se realiza sobre la totalidad del espectro radioeléctrico y sin embargo ello no exige una intervención del Estado en todos los casos en los cuales los operadores vayan a efectuar uso y explotación de éste, pues el propio ordenamiento jurídico contempla casos en los cuales se permite el uso libre del mismo sin que se requiera una concesión administrativa (artículo 75, numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones). Esto condujo a la doctrina científica a

<sup>34</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Ob. cit.*, p. 249.

<sup>35</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., *Telecomunicaciones. Regulación y Competencias*, Editorial Jurídica Venezolana y FUNEDA, Caracas, 2009, p. 525.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Del Servicio Público a la Liberalización desde 1950 hasta hoy*, *Revista de Administración Pública* N° 150, CEPC, Madrid, 1999, p. 61.

plantear “que si el Estado fuese realmente el titular del espectro radioeléctrico, siempre habría que pedir algún título administrativo para su utilización”<sup>37</sup>.

En consecuencia, la declaratoria de dominio público es técnicamente impropia y no puede ser aplicada en su sentido clásico, sino que debe ser interpretada con fundamento en una doble función: En lo que concierne al Estado constituye un título de intervención pero no para asumir la titularidad, sino para legitimar la gestión integral sobre el espectro radioeléctrico, es decir, tal declaración constituye una habilitación para ejecutar las competencias de regulación, ordenación, administración y control, con la finalidad de garantizar su uso racional, eficaz y pacífico, al igual que con los demás recursos limitados de las telecomunicaciones; en tanto que respecto a los operadores privados, constituye una restricción, al menos parcial al libre acceso al espectro radioeléctrico, quedando limitado cualquier derecho de uso y explotación, hasta tanto no se obtenga la asignación que deberá efectuarle el Estado a los operadores, a través de la respectiva concesión administrativa<sup>38</sup>.

## **VII. Los títulos competenciales sobre el espectro radioeléctrico**

Cada Estado en su ordenamiento interno establece la regulación que considere más apropiada, para intervenir en la actividad de las telecomunicaciones en general y el espectro radioeléctrico en particular.

Partiendo de la anterior premisa, cabe destacar que el régimen jurídico integral de las telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico ha sido atribuido al Poder Público Nacional, en el título competencial establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

En ese contexto la Ley señala que la administración, regulación, ordenación y control del espectro se encuentra atribuida a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, excepto por el supuesto específicamente atribuido al Ministerio para la Comunicación y la Información (artículo 69 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

Las competencias de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para la administración, regulación, ordenación y control del espectro radioeléctrico, incluyen también la facultad de planificación, determinación del cuadro nacional de atribución de bandas de frecuencias, la asignación, los cambios y la verificación técnica de las frecuencias y de las emisiones radioeléctricas, el establecimiento de las normas técnicas para el uso del espectro, la detección de irregularidades y perturbaciones, el control de uso adecuado y la imposición de las sanciones por las infracciones, cometidas por el uso indebido del espectro (artículo 70 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

<sup>37</sup> MACHTA CHENDI, Zulay, (Dir. José Araujo-Juárez) *Derecho de las redes y servicios de telecomunicaciones*, Ediciones Paredes, Caracas, 2005, p. 312.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 313.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones debe ejercer estas competencias conforme a las previsiones de la Ley y de las normas vinculantes dictadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, debiendo armonizar sus actividades con las recomendaciones de este organismo internacional. Además, le corresponde de conformidad con la Ley, los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República ejercer la coordinación necesaria para la utilización del espectro radioeléctrico en su proyección internacional (artículo 69 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

### **VIII. La gestión integral sobre el espectro radioeléctrico**

Un sistema de gestión eficaz y eficiente debe proporcionar un acceso equitativo al espectro radioeléctrico y promover las innovaciones que tiendan a ofrecer el mejor servicio, es decir, que será un sistema eficiente aquel que satisfaga las necesidades de la sociedad. Cuando el espectro radioeléctrico es gestionado adecuadamente, los operadores de servicios de telecomunicaciones pueden realizar inversiones financieras, para mejorarlos y prestar servicios a los usuarios<sup>39</sup>.

La gestión integral consiste en el conjunto de actuaciones que tienden a hacer más eficaz el uso del espectro radioeléctrico directamente por el Estado o indirectamente al asignárselo a un tercero mediante concesión, es decir, que comprende los procedimientos reglamentarios, técnicos y administrativos, orientados a lograr el uso racional y eficiente de este recurso natural limitado, con la finalidad de satisfacer las demandas de los operadores y facilitar la incorporación de nuevos servicios de telecomunicaciones, producto del desarrollo tecnológico que procura responder a las exigencias de los usuarios en un mercado competitivo<sup>40</sup>.

La gestión del espectro incluye la elaboración y aprobación del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, los planes generales, los planes técnicos de radiodifusión y televisión, las reservas del espectro necesarias para la seguridad y defensa nacional, así como la potestad reglamentaria y los procedimientos administrativos para el otorgamiento de títulos habilitantes que asignen el uso del dominio público y los procedimientos para dictar y aplicar las disposiciones necesarias de control y sanción en los supuestos establecidos en la Ley. Esto es así porque la gestión no se limita a la atribución de derechos de uso mediante los oportunos títulos habilitantes, sino que requiere establecer controles para evitar que la energía electromagnética producida por aparatos, equipos o sistemas de telecomunicaciones degraden el recurso, haciéndole perder su utilidad<sup>41</sup>, es decir, también persigue garantizar el funcionamiento del mayor

39 SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 800.

40 *Ibid.*, p. 800.

41 FERNANDO PABLO, Marcos, *Ob. cit.*, p. 582.

número de canales radioeléctricos posibles, sin que se produzcan entre sí interferencias perjudiciales<sup>42</sup>.

Es así como uno de los objetivos de la Ley consiste en hacer posible el uso efectivo, eficiente y pacífico del recurso del espectro radioeléctrico, así como la adecuada protección de éste último (artículo 2, numeral 7 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones). Para lograrlo, al ente regulador se le otorgaron atribuciones sobre el espectro radioeléctrico, que pueden agruparse en tres categorías de competencias administrativas: la primera de regulación y ordenación, consistente en la producción de normas técnicas para regular el uso del espectro radioeléctrico, la planificación y la determinación del Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CUNABAF)<sup>43</sup>; la segunda de administración del uso, que implica la asignación, cambios y verificación de uso de las bandas de frecuencia; y la tercera de control, que incluye la comprobación técnica de emisiones radioeléctricas, la detección de irregularidades y perturbaciones al usar el espectro, el control del uso adecuado y la imposición de las sanciones en caso de infracción del ordenamiento jurídico (artículos 69 y 70 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

### **8.1. La competencia de regulación y ordenación sobre el espectro radioeléctrico**

La Ley señala que corresponde a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones efectuar la regulación y ordenación del espectro radioeléctrico, debiendo ejercer tal competencia de manera exclusiva el Consejo Directivo, en virtud de lo establecido en el artículo 37, numerales 1 y 8, así como en el artículo 39, numeral 11 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. En ejercicio de la potestad normativa éste puede dictar las disposiciones o normas técnicas que regularán el uso y explotación efectiva, eficiente y pacífica del espectro radioeléctrico. Igualmente, con sujeción al Cuadro de Atribución de Frecuencias contenido en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones debe elaborar los planes y aprobar el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CUNABAF).

Esto se logra mediante la atribución de las bandas de frecuencias, que debe realizar el ente regulador al aprobar y publicar en Gaceta Oficial, el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CUNABAF) y los planes técnicos de utilización asociados. Tanto el Cuadro como los planes deben ajustarse a los tratados internacionales suscritos por la República y se deben sustentar en los mejores criterios para lograr el uso eficiente del espectro radioeléctrico

<sup>42</sup> SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 799.

<sup>43</sup> La providencia N° 012 a través de la cual se dicta el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CUNABAF), publicada en la Gaceta Oficial N° 40.891, de 27 de abril de 2016.

(artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones). En consecuencia, el Cuadro efectúa la atribución nacional de las frecuencias, teniendo en consideración aquella efectuada por el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y respetando las características de usos establecidos en el mismo.

Las normas que regulan la adjudicación de bandas y la asignación de frecuencias en el CUNABAF, deben establecer entre otras<sup>44</sup>:

- a) La reserva de parte del espectro para servicios determinados.
- b) Las preferencias en razón del fin social del servicio a prestar.
- c) La delimitación de las partes del espectro reservado al uso común, el uso especial y al uso privativo.
- d) Las normas para la compartición de frecuencias.
- e) Las reservas para la afectación del parte del espectro, para uso directo por el Estado.

El Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias es el instrumento técnico-jurídico más importante de la planificación del espectro radioeléctrico, que persigue establecer la forma coordinada y eficaz de su uso y explotación<sup>45</sup>, en aplicación del Reglamento de Radiocomunicaciones, anexo al Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. En él se establecen las normas para la atribución de las bandas, sub-bandas, canales y circuitos radioeléctricos a los diferentes servicios de radiocomunicaciones, así como la adjudicación y asignación a los diferentes usuarios del espectro<sup>46</sup>.

Ello resulta capital, pues como señala la doctrina científica, no existe mejor manera de defender el dominio público radioeléctrico que una adecuada ordenación del espectro, mediante una buena planificación de la distribución de frecuencias por actividades y por ámbitos territoriales determinados, así como una correcta atribución de cada frecuencia a las personas que deban aprovecharlas<sup>47</sup>.

El Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias debe tener como características fundamentales las siguientes<sup>48</sup>:

1. Información suficiente, para permitir a todos los interesados, tener una idea clara de las bandas disponibles, sus usos y las condiciones de acceso a las frecuencias radioeléctricas.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 815.

<sup>45</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Ob. cit.*, p. 252.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 815.

<sup>47</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás, *Ob. cit.*, p. 411.

<sup>48</sup> SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 801.

2. Claridad, para que no necesiten interpretación cuando sea consultado.
3. Publicidad, para asegurar la existencia de unas reglas claras y que sean conocidas tanto por los operadores, como por los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, que requieren el uso del espectro radioeléctrico.
4. Estabilidad, para que no se cambien constantemente la atribución de bandas de frecuencia, dadas las implicaciones económicas que ello genera.
5. Elasticidad, el plan no debe ser rígido, al extremo de hacer inoperante la adaptación que demanda el desarrollo tecnológico o los cambios de las regulaciones internacionales<sup>49</sup>.

Los planes directamente aludidos por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones son los siguientes:

a) El Plan Nacional de Telecomunicaciones debe dictarse con sujeción a la planificación internacional y tendrá un anexo que se expresará jurídicamente mediante una resolución dictada por el ente regulador, que se publicará en la Gaceta Oficial antes del inicio del año calendario, con el objeto de indicar las bandas y sub-bandas del espectro radioeléctrico disponibles para su asignación, así como los criterios que se utilizarán para seleccionar a los operadores, en el supuesto que se resuelva asignarlas durante ese período (artículo 85 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

En la resolución, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones<sup>50</sup> deberá establecer que la asignación de las bandas o sub-bandas de frecuencias se llevarán a cabo preferentemente mediante oferta pública, cuando concurren las circunstancias siguientes:

1. Tengan una alta valoración económica.
2. Estén destinadas a servicios de usos masivos.
3. Sean útiles a más de un operador.
4. Su utilización impida el uso concurrente de otros operadores, en la porción respectiva del espectro.

b) Los planes técnicos asociados que deben estar orientados a regular el uso de las bandas de frecuencias, conforme a las previsiones que establezca el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia. Estos planes deberán establecer la división de las bandas en sub-bandas, a los fines de determinar el

<sup>49</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Ob. cit.*, pp. 252-253.

<sup>50</sup> Cfr. La providencia N° 011 a través de la cual se determinan las Porciones del Espectro Radioeléctrico que serán objeto de procedimiento de oferta pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 40.891, de 27 de abril de 2016.

ancho de banda que usará un operador determinado y el tipo de servicio que se explotará (artículos 3 y 72 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

Sin embargo, los planes técnicos no responden a la atribución de frecuencias de bandas, canales o frecuencias a un servicio determinado, pues ello es asunto del Cuadro, sino a lo referente a la asignación de canales, frecuencias y otros datos técnicos, no para determinado servicio, sino para cada emisor o cada estación<sup>51</sup>.

## **8.2. La competencia de administración del uso sobre el espectro radioeléctrico**

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones tiene atribuida la competencia de administración sobre el recurso limitado constituido por el espectro radioeléctrico, la cual ejerce el Consejo Directivo, en virtud de lo establecido en el artículo 37, numeral 8 y el artículo 39, numerales 8 y 9 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La administración se lleva a cabo mediante la asignación, el cambio y la verificación del espectro radioeléctrico disponible.

La administración comprende la aplicación de las normas que regulan el espectro radioeléctrico, los procedimientos administrativos para asignar el uso del espectro radioeléctrico y los actos administrativos de habilitación. Es así como el ente regulador otorga derechos de uso y explotación exclusivos sobre determinadas porciones del espectro a los operadores que los soliciten y cumplan con las exigencias legales.

### **8.2.1. El espectro radioeléctrico disponible**

Tal como se señaló antes, el Plan Nacional de Telecomunicaciones tiene un anexo, que se debe publicar en la Gaceta Oficial periódicamente antes del inicio de cada año, en el cual se deben indicar las bandas y sub-bandas del espectro radioeléctrico disponibles para su asignación (artículo 85 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones). Esta información permitirá a todos los operadores que utilizan o pretenden utilizar el espectro radioeléctrico y a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, conocer la disponibilidad de las bandas de frecuencias, sus usos y condiciones.

Se considera que el espectro radioeléctrico disponible está constituido por aquella porción que puede ser asignada en concesión para su uso, cuando concurren las siguientes circunstancias (artículo 106 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones):

a) Que sea susceptible de ser asignada en concesión de uso a un operador particular o sea posible su afectación para el uso de un ente público, en un

<sup>51</sup> FERNANDO PABLO, Marcos, *Ob. cit.*, p. 563.

determinado momento, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Telecomunicaciones y el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias.

b) Que no esté ocupada por un concesionario, sin perjuicio de la competencia que puede ejercer la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, para cambiar las frecuencias.

c) Al análisis de las mencionadas circunstancias hay que agregarle una tercera condición, establecida en el artículo 37 del Reglamento sobre habilitaciones administrativas y concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico<sup>52</sup>, que exige al ente regulador la constatación de la no existencia de una solicitud previa de asignación de uso y explotación por otro interesado.

En consecuencia, sólo la inexistencia de una solicitud previa de otorgamiento de una concesión de uso del espectro radioeléctrico y la presencia concurrente de las dos circunstancias referidas en la Ley, permiten hablar de espectro radioeléctrico disponible y por ende, de la posibilidad de una efectiva asignación para el uso.

### **8.2.2. El uso del espectro radioeléctrico disponible**

Los operadores que pretendan realizar actividades económicas de telecomunicaciones que requieran el uso del espectro radioeléctrico disponible deberán obtener previamente una concesión, de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones o del Ministerio para la Comunicación y la Información, según sea el caso.

La concesión administrativa será otorgada con sujeción a los principios de igualdad, transparencia, publicidad, eficiencia, racionalidad, pluralidad de concurrentes, competencia, desarrollo tecnológico e incentivo de la iniciativa, así como protección y garantía de los usuarios (artículo 77 de la Ley), a través de los procedimientos de oferta pública (artículos 84 al 103 de la Ley) o por los procedimientos de adjudicación directa (artículos 104 al 105 de la Ley), así como conforme a las disposiciones comunes establecidas en los artículos 106 al 109 de la Ley.

Se debe precisar que no siempre se requiere la habilitación administrativa de concesión, en todos los casos en que los operadores necesiten el uso del espectro radioeléctrico para la realización de las actividades de telecomunicaciones. Estos supuestos de excepción se encuentran taxativamente establecidos en el artículo 75 de la Ley, la cual contiene dos categorías distintas: Uno, que demanda una habilitación administrativa, aún cuando distinta de la concesión; y otro, en el cual no se necesita ningún tipo de título habilitante.

<sup>52</sup> El Reglamento sobre habilitaciones administrativas y concesiones de uso y explotación del espectro radioeléctrico, se encuentra contenido en el Decreto N° 1.094, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.085, de 24 de noviembre de 2000.



En lo concerniente a la primera categoría, el operador que necesite el uso del espectro radioeléctrico requerirá una habilitación administrativa especial, que será otorgada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, siguiendo el procedimiento sumario que se establecerá en el Reglamento de la Ley, para los supuestos siguientes:

- a) Los enlaces punto a punto, cuyo lapso no exceda de 3 días continuos.
- b) Las pruebas pilotos de equipos de nuevas tecnologías, cuando requieran el uso del espectro radioeléctrico, por un lapso que no exceda de 3 meses continuos improrrogables.

En tanto que la segunda categoría, reconoce que no requerirán de ningún tipo de habilitación administrativa, los operadores que pretendan usar y explotar el espectro radioeléctrico, cuando:

- a) Tengan la condición de radioaficionados, de conformidad con el artículo 137 de la Ley.
- b) Utilicen equipos de uso libre.**

Este derecho de uso no se otorga sobre la totalidad del espectro radioeléctrico, sino sobre las bandas de frecuencias disponibles.

### **8.2.3.El título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico disponible**

El título habilitante mediante el cual se asigna el uso del espectro radioeléctrico es la concesión, que la Ley califica como un acto administrativo unilateral de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, mediante el cual se otorga o renueva a un operador la condición de concesionario, para el uso y explotación de una determinada proporción del espectro radioeléctrico, siempre que haya cumplido con las disposiciones establecidas en la misma.

La concesión se otorga por tiempo determinado y los derechos sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico se regularán en un contrato, que no podrán cederse o enajenarse, pero el operador podrá solicitar al ente regulador su sustitución en la titularidad de la concesión por la persona que indique a tal efecto, quien deberá cumplir con las condiciones y principios establecidos en la Ley (artículo 73 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

Esta concesión del uso del espectro conduce a una exclusividad, en la medida que conlleve la “reserva” de un determinado uso en favor del titular. Esta exclusividad implica que el resto de los sujetos están obligados a soportar la posible interferencia y no únicamente obligados a no interferir mediante otros usos, que podrían estar amparados por otro título demanial no excluyente.

Debe aclararse que, si bien la concesión demanial otorga un verdadero derecho real, no parece que la concesión del espectro radioeléctrico responda a esa misma naturaleza, dado que no se otorga el poder inmediato sobre una cosa. Esta inmediatez está condicionada a la conformación técnica que sobre el uso de espectro realiza el ente regulador. No existe un auténtico contenido real en la concesión del espectro radioeléctrico, sino un derecho de uso exclusivo que puede migrar de una porción del espectro a otro, pues lo decisivo será siempre la finalidad del uso, no el objeto o la porción del espectro concedido<sup>53</sup>.

**a) La asignación de las bandas de frecuencias**

La elaboración, establecimiento y aprobación del Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia, así como los planes técnicos de utilización que estén asociados son competencia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, que deberá desarrollarlos con estricta sujeción a los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República, sustentándose para ello según su juicio, en los mejores criterios para lograr un uso eficiente del recurso.

Una vez que se produce la aprobación, estos instrumentos deben ser publicados en la Gaceta Oficial, momento a partir del cual comenzarán a tener vigencia.

En ejercicio de estas competencias normativas se podrán afectar porciones específicas del espectro radioeléctrico para los siguientes usos (artículo 71 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones):

- a) Las funciones del Poder Público a través de sus entes y organismos, en cuyo caso las porciones destinadas a uso gubernamental deberán inscribirse en el respectivo Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia (CUNABAF).
- b) El desarrollo de la radiodifusión sonora y radiotelevisión abierta comunitaria, de servicio público sin fines de lucro.

La utilización del espectro radioeléctrico deberá ajustarse al Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia (CUNABAF) y una vez asignadas las bandas de frecuencia, el ente regulador pondrá a disposición del público el estado en el cual se encuentran dichas bandas, sin que sea necesario efectuar una identificación detallada (artículo 71 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

Conforme a lo señalado, los operadores que requieran el uso del espectro radioeléctrico para realizar actividades de telecomunicaciones deben solicitar al ente regulador la asignación de una porción disponible, para que éste luego de constatados los requisitos jurídicos y técnicos antes señalados, le otorgue la

53 FERNANDO PABLO, Marcos, *Ob. cit.*, p. 578.

correspondiente concesión. La Ley otorga a dicha asignación una doble finalidad: Por una parte, promover el desarrollo de los mercados de telecomunicaciones y por la otra, garantizar la disponibilidad de porciones del espectro radioeléctrico para actividades de finalidad social (artículo 72 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

#### **b) El cambio de la asignación de las bandas de frecuencias**

El artículo 74 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones ha establecido la posibilidad de cambio de la asignación de una frecuencia o una banda de frecuencia que ha sido otorgada en concesión, en los siguientes casos:

- a) Cuando ello sea necesario por razones de seguridad nacional.
- b) Cuando se vayan a introducir nuevas tecnologías y servicios.
- c) En los supuestos en que se requieran solucionar problemas de interferencias.
- d) Con la finalidad de darle cumplimiento a las modificaciones del Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CUNABAF).

En los casos de cambios antes mencionados, el ente regulador otorgará mediante el procedimiento administrativo de adjudicación directa, las nuevas bandas de frecuencias disponibles, que le permitan al operador ofrecer los servicios originalmente prestados a sus usuarios.

Si este cambio causa daños al operador que usa el espectro radioeléctrico, conforme al título habilitante de concesión, éste podrá reclamar la indemnización de los daños que le haya ocasionado el cambio.

En el caso que como consecuencia del cambio, no existieren frecuencias o bandas de frecuencias disponibles y se afectare el derecho de uso y explotación otorgado previamente al operador, se deberá proceder a la expropiación de dicho derecho y a la indemnización de los daños materiales que se hubieren causado, tal como expresamente lo garantiza el artículo 115 de la Constitución.

#### **c) La verificación del uso de las bandas de frecuencias**

La administración del espectro radioeléctrico busca satisfacer las actuales necesidades de asignación de frecuencias y prever la necesidad de futuras atribuciones de bandas de frecuencias, lo que conduce al ente regulador a verificar las bandas de frecuencias atribuidas a los distintos servicios de telecomunicaciones.

La verificación del uso de las bandas de frecuencias se encuentra íntimamente consustanciada tanto con la competencia de asignación de las bandas de frecuencias, como con la competencia de cambio de dichas asignaciones antes referidas.

En lo que respecta al primer supuesto, la verificación tiene como finalidad determinar que una banda de frecuencia no se encuentra ocupada por un operador previamente habilitado y en consecuencia, que se cumple uno de los presupuestos, para establecer su disponibilidad a los fines de su posible asignación.

Por su parte, el segundo supuesto conduce al ente regulador a efectuar la verificación para determinar la existencia de problemas de interferencia en el uso de las bandas de frecuencias. Es en el caso que se aprecien dichos problemas de interferencia, cuando el ente regulador deberá proceder al cambio de asignación con el objeto de solucionar tales problemas.

En los dos supuestos mencionados, corresponderá al ente regulador efectuar la verificación tanto de los aspectos estrictamente jurídicos contemplados en la Ley, los reglamentos y los títulos habilitantes relacionados con el uso de la porción determinada del espectro radioeléctrico; como los aspectos propiamente técnicos del mismo, que permitan conocer tanto la disponibilidad a los fines de su uso o que el uso que se da al espectro es pacífico y que no existen interferencias.

### **8.3. La competencia de control sobre el espectro radioeléctrico**

Finalmente debe destacarse dentro de la competencia de gestión sobre el espectro radioeléctrico, que corresponde a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones realizar el control sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico, debiendo ejercer tal competencia de manera exclusiva el Consejo Directivo, en virtud de lo establecido en el artículo 37, numerales 8, 10 y 13 así como en el artículo 39, numeral 10 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, mientras que corresponderá al Director General, lo establecido en el artículo 44, numerales 3 y 4 de dicha Ley. El control de uso del espectro radioeléctrico implica la actividad de inspección, detección, localización, identificación y eliminación de las interferencias perjudiciales, la detección de irregularidades y la eliminación de las perturbaciones del espectro, así como el ejercicio de la potestad sancionatoria, que puede conducir a la imposición de la correspondiente sanción a que haya lugar según la ley (artículo 70 Ley Orgánica de Telecomunicaciones)<sup>54</sup>.

El ente regulador tiene competencia para supervisar y constatar que los operadores de telecomunicaciones que usan y explotan el espectro radioeléctrico dan estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, garantizando así el uso efectivo, eficiente y pacífico del espectro radioeléctrico, conforme a los objetivos y planes establecidos. El control eficiente del espectro radioeléctrico exige el establecimiento de un Sistema de Monitoreo o Comprobación Técnica

<sup>54</sup> FERNANDO PABLO, Marcos, *Ob. cit.*, pp. 552-553.

de Emisiones Radioeléctricas, que se conoce como sistema automatizado de administración y gestión del espectro radioeléctrico (SAAGER)<sup>55</sup>.

En el ámbito internacional, en 1929 se estableció en Bruselas la primera estación de comprobación técnica que perteneció a la actual Unión Europea de Radiodifusión y posteriormente la Unión Internacional de Telecomunicaciones estableció tal comprobación técnica en el Reglamento de Radiocomunicaciones, aprobado en Atlantic City en 1947, en el cual se atribuye a la Junta Internacional de Registro de Frecuencias, las funciones de comprobación técnica y de cooperación e investigación de las interferencias perjudiciales<sup>56</sup>.

La finalidad de la comprobación técnica consiste en velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el uso adecuado del espectro radioeléctrico, en el ámbito nacional e internacional, participando activamente en la gestión del mismo para satisfacer las necesidades de frecuencias y facilitar la incorporación de los futuros servicios<sup>57</sup>.

Las estaciones que integran un sistema nacional de comprobación técnica pueden ser<sup>58</sup>:

- a) Las estaciones fijas son aquellas que operan en una determinada ubicación, con instalaciones destinadas para obtener mayor eficacia, por no representar mayores limitaciones de espacio ni tiempo y su ubicación puede ser establecida, de manera que se cumplan todos los requisitos que deben poseer los terrenos donde se instalen.
- b) Las estaciones móviles son las establecidas en vehículos terrestres, marítimos o aéreos. La ventaja que presenta es la movilidad, haciéndolas más aptas para supervisar las bandas de frecuencias que se propagan a mediano y corto alcance. Estas estaciones permiten disminuir el número de estaciones fijas, lo que resulta muy beneficioso desde el punto de vista económico, aun cuando se puedan presentar imprecisiones en su medición, con respecto a las estaciones fijas.
- c) Las estaciones portátiles son las establecidas para ser transportadas con facilidad e instaladas en una ubicación temporal, tratando que éstas cumplan con la mayoría de los requisitos exigibles a las estaciones de comprobación técnicas fijas.
- d) Las estaciones remotas son en esencia portátiles, pero su funcionamiento está controlado desde una estación fija. Su operación es automática, de un medio de comunicación con la estación maestra a la cual está subordinada.

<sup>55</sup> MACHTA CHENDI, Zulay, *Ob. cit.*, pp. 322-323.

<sup>56</sup> SÁNCHEZ BLANCO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 802.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 803.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 805-806.

La estación maestra no sólo cumple las tareas de comprobación técnica, sino que debe realizar las siguientes funciones<sup>59</sup>:

- a) La interconexión con las restantes estaciones fijas del sistema nacional de comprobación técnica y con las estaciones móviles que directamente operan bajo su coordinación.
- b) La programación de las actividades de comprobación técnica que corresponda.
- c) La supervisión del cumplimiento de los procedimientos normalizados establecidos para el funcionamiento del sistema nacional de comprobación técnica.
- d) La reunión de información sobre la ocupación del espectro obtenida por las estaciones que componen el sistema de comprobación técnica de las emisiones, elaborando informes consolidados sobre el particular.
- e) La realización del seguimiento sobre las acciones derivadas de la aplicación del procedimiento de notificación a usuarios nacionales o extranjeros, por infracción a las disposiciones del Reglamento de Radiocomunicaciones.

La Ley, con el objeto de lograr tanto el respeto de las regulaciones jurídicas y técnicas, como de garantizar su cumplimiento, incluso de manera coactiva, le ha otorgado al ente regulador además de la competencia para detectar irregularidades y perturbaciones del espectro radioeléctrico, amplias potestades sancionatorias, que *a priori* tienen como finalidad disuadir a los operadores que pretendan infringirlas, para que no incurran en las infracciones previstas en la Ley y en caso de que contravengan el ordenamiento jurídico, se constituyen en un instrumento tanto para la ejecución forzosa de normas o de órdenes que se han ignorado o infringido, como para corregir las infracciones que pudieren haberse cometido.

La protección del espectro radioeléctrico tiene como finalidad su aprovechamiento efectivo, eficiente, óptimo, evitando las alteraciones e interferencias perjudiciales sobre él y el mantenimiento de un adecuado nivel de calidad en el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones<sup>60</sup>.

En tal sentido, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones contempla tres supuestos de garantías del espectro radioeléctrico para protegerlo de las interferencias perjudiciales, para lograr su uso efectivo y evitar el uso clandestino.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 806-807.

<sup>60</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Ob. cit.*, p. 262.

**a) Las garantías del espectro radioeléctrico contra las interferencias perjudiciales**

Hay que señalar que los operadores deben instalar, usar y explotar sus estaciones de manera que no puedan causar interferencias perjudiciales a las comunicaciones o servicios radioeléctricos y están obligados a adoptar todas las medidas posibles para impedir que el funcionamiento de las instalaciones y aparatos eléctricos de cualquier clase, causen interferencias perjudiciales a las comunicaciones o servicios radioeléctricos (artículos 145.197 y 145.199 de la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones). Por su parte, el artículo 1003 del Anexo de la Constitución considera que existe interferencia perjudicial, cuando ésta “compromete el funcionamiento de un servicio de radionavegación o de otros servicios de seguridad, o que degrada gravemente, interrumpe repetidamente o impide el funcionamiento de un servicio de radiocomunicación explotado de acuerdo al Reglamento de Radiocomunicaciones”.

En resumen, la interferencia perjudicial es la degradación perseguible de un servicio de radiocomunicación, como consecuencia de una mala utilización del mismo o de una utilización fraudulenta que provoca perjuicios en las señales de terceros<sup>61</sup>.

En atención a estas disposiciones, a los fines de prevenir las interferencias perjudiciales y en caso de producirse éstas, impedir que se continúen produciendo en perjuicio de terceros, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones tipifica tanto las infracciones en que pueden incurrir los operadores como las sanciones de que pueden ser objeto. En tales términos se establece que se puede imponer la sanción de multa a las personas que causen interferencias perjudiciales a los servicios de telecomunicaciones, en forma culpable (artículo 164, numeral 1), que no debe exceder de treinta mil unidades tributarias y cuando tal interferencia se haya producido de forma dolosa (artículo 165, numeral 2), no deberá exceder de cincuenta mil unidades tributarias, sin perjuicio de la revocatoria de los títulos habilitantes para usar y explotar el espectro radioeléctrico (artículo 170, numeral 5). También podrá ser sancionado con multa que no deberá exceder de cincuenta mil unidades tributarias, aquella persona que no cumpla en el plazo y condiciones que determine el ente regulador, con la orden de cese de emisiones radioeléctricas que produzcan interferencias perjudiciales (artículo 165, numeral 4).

Finalmente, en lo concerniente a la protección contra las interferencias perjudiciales del espectro radioeléctrico, el legislador tipifica como delito, que será declarado por el órgano jurisdiccional y sancionado con prisión de cuatro a doce meses, el hecho que una persona actuando con culpa grave produzca interferencias perjudiciales que interrumpan parcialmente o impidan la prestación

<sup>61</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Antonio J., Definiciones, *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, 1999, p. 875.

del servicio (artículo 187, numeral 2) y con prisión de uno a cuatro años, el hecho de que tales interferencias se produzcan, con el fin específico de generar la interrupción de un servicio de telecomunicaciones (artículo 188, numeral 4).

**b) Las garantías del uso efectivo del espectro radioeléctrico**

En segundo lugar, para garantizar el uso efectivo del espectro radioeléctrico, el ente regulador deberá imponer la sanción de revocatoria de la habilitación otorgada al operador que no haga uso efectivo de la porción del espectro radioeléctrico que le haya sido asignada, en los términos y condiciones establecidos al efecto (artículo 170, numeral 3). En consecuencia, el operador que tenga asignado una porción del espectro y no la use de manera efectiva, que sólo utilice una parte o lo subutilice, no está cumpliendo con el objetivo legal de otorgarle un uso efectivo y eficiente, incurriendo en el supuesto contemplado en la Ley.

**c) Las garantías del espectro radioeléctrico contra su uso clandestino**

El tercer supuesto persigue evitar el uso clandestino del espectro radioeléctrico<sup>62</sup>, lo que constituye una situación más grave que las anteriores, porque implica que la persona que usa y explota el recurso limitado del espectro radioeléctrico carece de título habilitante para realizar tal actividad.

En este caso se establece que el ente regulador puede imponer la sanción de multa que no deberá exceder de cincuenta mil unidades tributarias, a la persona que utiliza frecuencias del espectro radioeléctrico que requieren de título habilitante, cuando no lo haya obtenido (artículo 165, numeral 1), sin perjuicio de la sanción de comiso de los equipos y materiales utilizados para la instalación, operación, prestación o explotación de la actividad, en el caso de uso clandestino del espectro (artículo 172, numeral 1).

Además de las potestades sancionatorias del ente regulador, la Ley tipifica como delito, que será sancionado por el órgano jurisdiccional con prisión de uno a cuatro años, el hecho que el trasgresor haya hecho uso del espectro radioeléctrico en forma clandestina (artículo 188, numeral 3).

<sup>62</sup> El artículo 188, numeral 3 señala que “se entenderá que existe uso clandestino del espectro radioeléctrico cuando, en los casos en que se requiera concesión, no medie la reserva de frecuencia correspondiente” y también se considera que a los efectos de la determinación del monto de las multas, el ente regulador deberá considerar como una circunstancia agravante, la clandestinidad (artículo 167, numeral 4).



## **IX. Las limitaciones a los derechos de uso del espectro radioeléctrico de los operadores de servicios audiovisuales**

Los operadores de los servicios audiovisuales, públicos o privados, son aquellos que prestan los servicios de radiodifusión tradicional o por suscripción, los servicios de televisión en señal abierta o bajo suscripción, por cable, por satélite, y por *streaming* (transmisión multimedia).

En la medida que estos prestadores requieran para su operación el uso del espectro radioeléctrico, deben solicitar la asignación de la respectiva banda de frecuencia, que se encuentra sujeta al régimen general establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y al régimen especial contenido en la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos.

Ambos textos jurídicos tienen la particularidad de declarar al espectro radioeléctrico como bien del dominio público.

Además, la primera Ley citada en la Disposición Final Segunda estableció:

Sin perjuicio de las disposiciones legales en materia de seguridad y defensa, el Presidente de la República podrá, directamente o a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, ordenar a los operadores que presten servicios de televisión por suscripción, a través del canal de información a sus clientes y a las empresas de radiodifusión sonora y televisión abierta la transmisión gratuita de mensajes o alocuciones oficiales, de la Presidencia o Vicepresidencia de la República o de los Ministros. Mediante reglamento se determinarán las modalidades, limitaciones y demás características de tales emisiones y transmisiones.

No estará sujeta a la obligación establecida en este artículo la publicidad de los entes públicos.

La redacción de esta norma lleva a tratar de determinar la intención del legislador, al establecer esta obligación<sup>63</sup>.

### **a) El contenido de la obligación**

Este artículo instituye la obligación de transmisión gratuita de mensajes o alocuciones oficiales y excluye expresamente de esta obligación la publicidad de los entes públicos, es decir, que sólo serán transmitidos gratuitamente aquellos mensajes o alocuciones oficiales, que no impliquen publicidad o difusión de las actividades o gestiones que lleven a cabo los entes públicos, pues éstos deben contratarse comercialmente y pagarse.

<sup>63</sup> HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor R., *Telecomunicaciones. Regulación y Competencias*, Editorial Jurídica Venezolana y FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 131-133.

**b) El alcance de la obligación**

Estos operadores solo están obligados a transmitir las alocuciones o mensajes de la Presidencia de la República, de la Vicepresidencia o de los Ministros, lo que implica que el legislador dejó fuera de estos mensajes, aquellos de los demás órganos del Estado, así como los mensajes del ente regulador.

**c) La competencia para ejecutar la obligación**

La competencia para ordenar a los operadores la transmisión de los mensajes o las alocuciones está atribuida de manera exclusiva al Presidente de la República, quien la podrá notificar directamente, a través del Ministerio con competencia en la comunicación e información o a través del ente regulador, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

**d) Los sujetos que deben cumplir la obligación**

Los operadores obligados a transmitir los mensajes o las alocuciones son quienes ejercen la actividad económica de telecomunicaciones, prestando los servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta, sean o no comunitarias; así como los operadores de televisión por suscripción, quienes deberán cumplir la obligación, a través del canal de información a los clientes.

**e) La regulación de la obligación**

La obligación de transmisión la impone la Ley y puede ser regulada por el Ejecutivo Nacional mediante reglamento, a través del cual, establecerá las modalidades, limitaciones y características de dichas transmisiones. Esta regulación se establece sin menoscabo, de aquellas disposiciones que establezcan las leyes en materia de seguridad y defensa nacional.

**f) La forma de cumplir la obligación**

Hay que señalar que la Ley se limitó a indicar que el costo del cumplimiento de la obligación de transmisión de las alocuciones y mensajes debe ser asumido por el operador, pero es importante destacar, que no estableció que dicha transmisión la deben realizar todos los operadores de manera simultánea, concomitante o en cadena<sup>64</sup>.

Más allá de las prácticas administrativas desproporcionadas en relación con esta obligación, los operadores podrían cumplirla efectuando la transmisión sin

<sup>64</sup> ESCUDERO LEÓN, Margarita y NÚÑEZ MACHADO, Ana Cristina, Comentarios críticos a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 116.

percibir contraprestación económica alguna, en cualquier momento dentro del tiempo de difusión de su programación habitual de mensajes.

Por su parte, la Ley de responsabilidad social en radio, televisión y medios electrónicos, estableció en el artículo 10, las modalidades de acceso del Estado a espacios gratuitos y obligatorios, en los siguientes términos:

El Estado podrá difundir sus mensajes a través de los servicios de radio y televisión. A tales fines, podrá ordenarle a los prestadores de estos servicios la transmisión gratuita de:

1. Los mensajes previstos en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La orden de transmisión gratuita y obligatoria de mensajes o alocuciones oficiales podrá ser notificada válidamente, entre otras formas, mediante la sola difusión del mensaje o alocución a través de los servicios de radio o televisión administrados por el Ejecutivo Nacional.

2. Mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público, los cuales no excederán, en su totalidad, de setenta minutos semanales, ni de quince minutos diarios. A los fines de garantizar el acceso a los servicios de radio y televisión, el órgano rector del Ejecutivo Nacional, con competencia en materia para la comunicación y la información, cederá a los usuarios diez minutos semanales de estos espacios, de conformidad con la ley.

El órgano rector del Ejecutivo Nacional, con competencia en materia para la comunicación y la información, estará a cargo de la administración de estos espacios, determinando los horarios y la temporalidad de los mismos, así como cualquier otra característica de tales emisiones o transmisiones. No está permitida la utilización de estos espacios para la difusión de publicidad o propagandas de los órganos y entes del Estado.

Los prestadores de servicios de radio o televisión y difusión por suscripción no podrán interferir, en forma alguna, los mensajes y alocuciones del Estado que difundan de conformidad con este artículo, y deberán conservar la misma calidad y aspecto de la imagen y sonido que posea la señal o formato original. Se entiende como interferencia de mensajes la utilización de técnicas, métodos o procedimientos que modifiquen, alteren, falseen, interrumpan, editen, corten u obstruyan, en forma alguna, la imagen o sonido original.

Los prestadores de servicios de difusión por suscripción cumplirán la obligación prevista en el numeral uno, a través de un canal informativo, y la prevista en el numeral dos, la cumplirán a través de los espacios publicitarios que dispongan

en cada canal que transmiten. Los setenta minutos semanales se distribuirán entre los canales cuya señal se origine fuera del territorio de la República de Venezuela, de conformidad con la ley”.

La anterior disposición que se dicta en desarrollo de la norma precedente de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, permite destacar que la orden administrativa de transmisión puede producirse tanto mediante actos administrativos que deben ser formalmente notificados, como mediante actuaciones como la difusión misma de los mensajes, a través de los operadores de radio y televisión estatales, lo que implica que los operadores privados procedan a conectarse a la transmisión de manera inmediata, materializándose así una actuación constitutiva de auténtica vía de hecho<sup>65</sup>.

Esta norma no establece límite temporal para el cumplimiento de la obligación de realizar la difusión de mensajes o alocuciones oficiales, por lo que su ejecución podría implicar desde una transmisión de pocos minutos, hasta una difusión de varias horas, sin límite de tiempo, a voluntad del Poder Ejecutivo<sup>66</sup>.

Distinto es el supuesto en el cual se trate de la obligación de difusión de mensajes “culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público”, que no deberán exceder de un tiempo máximo de setenta minutos semanales, ni de quince minutos diarios. Éste deberá compartirse con los usuarios, a quienes se les debe ceder un máximo de diez minutos semanales.

Además, se imponen las obligaciones de no efectuar interferencias a las transmisiones de los mensajes del Estado (obligación de no hacer) y de “conservar la misma calidad y aspecto de la imagen y sonido que posea la señal o formato original” (obligación de hacer).

Ahora bien, en lo que respecta a las diversas obligaciones de transmisión de mensajes oficiales, sin límite de tiempo, sumados los 70 minutos semanales, se debe destacar que la doctrina ha señalado que ello “se constituye en una nueva carga para los operadores que, al sumarse a la ya existente con ocasión de la transmisión de las “cadenas”, por su excesiva duración se constituye en una especie de confiscación de espacios de expresión”<sup>67</sup>.

Sobre esta regulación legal, se puede agregar que la manera genérica como se imponen estas obligaciones tienen incidencia en el ejercicio de los derechos constitucionales a la libertad de opinión, la libertad de buscar, recibir y difundir información sin restricciones –sin perjuicio de la responsabilidad posterior-, así

<sup>65</sup> TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.

<sup>66</sup> AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal, *Hacia el dominio estatal de la personalidad humana (Análisis crítico de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión ó Ley de Contenidos de Venezuela)*, *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 45.

<sup>67</sup> ESCUDERO LEÓN, Margarita y NÚÑEZ MACHADO, Ana Cristina, *Comentarios críticos a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 116.

como a la libertad de medios comunicación, es decir, que supone restricciones a la libertad tanto de quienes están habilitados para emitir mensajes e informaciones dentro de la pluralidad de difusión reconocida y existente, como para los usuarios de los servicios audiovisuales, quienes pierden la posibilidad de elegir dentro de la diversidad de contenidos que le pueden brindar los operadores, resultando todo ello incompatible con los términos convencionales admisibles en una sociedad democrática<sup>68</sup>.

Además las disposiciones legales limitan la efectividad de la libertad de empresa y del derecho de propiedad, en cuanto supone la imposición de restricciones a su ejercicio, contrarias a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que quedan deslegalizadas al delegar vagamente a los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, el establecimiento de las condiciones de cumplimiento de las obligaciones, impregnadas de una amplia discrecionalidad, sin determinación previa por criterios técnicos, que permitan tanto a los operadores como a los usuarios tener previsibilidad y seguridad de las circunstancias que pueden conducir a la adopción de las medidas o realización de las actuaciones administrativas, para hacer cumplir tales obligaciones.

## **X. Consideraciones finales**

El legislador introdujo un cambio en la concepción del espectro radioeléctrico, al considerarlo un bien público, del dominio público.

Entendida en la práctica esta declaración en su concepción tradicional, los operadores de los servicios de telecomunicaciones, para el aprovechamiento del espectro radioeléctrico deben obtener el respectivo título habilitante, que les otorgue la asignación de la franja que pueden utilizar.

Los prestadores de servicios audiovisuales que obtengan la habilitación están sujetos a cumplir, además de las obligaciones propias de cualquier operador de telecomunicaciones, las adicionales de transmitir gratuitamente los mensajes o alocuciones cuando el Poder Ejecutivo lo imponga o los otros de diversos contenidos que semanalmente se deben realizar en ejecución de la ley.

<sup>68</sup> Corte IDH, caso *La colegiación obligatoria de periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, serie A, N° 5, párr. 70; caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C, N° 73, párr. 68; caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C, N° 74, párrs. 149, 152; caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de julio de 2004, serie C, No. 107, párr. 165; caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C, N° 111, párr. 82; caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, N° 151, párr. 85; caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de junio de 2015, serie C, N° 293, párr. 140; caso *Grijalva Bueno vs. Ecuador*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de junio de 2021, serie C, N° 426, párr. 152.

La imposición de obligaciones ilimitadas y sin contraprestación alguna constituye un ejercicio irracional y desproporcionado de las potestades públicas, que además resulta contrario a los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de opinión; la libertad de buscar, recibir y difundir información, sin restricciones; así como a la libertad de constituir y explotar medios de comunicación, en lo que concierne a los derechos civiles; en tanto que a los derechos económicos, supone una afectación a la libertad de empresa, al derecho de propiedad y a los derechos de los usuarios, según se señaló anteriormente.

En razón de lo anterior, se debe revisar la interpretación y la aplicación de la concepción impropia del espectro radioeléctrico como bien del dominio público, que además ha sido utilizada para justificar la imposición de limitaciones a los derechos constitucionales tanto de los operadores y como de los usuarios de los servicios audiovisuales y alternativamente se propone que sea reemplazada por una interpretación y aplicación más acorde con los principios generales de libertad y pro homine, así como de la efectividad de los derechos y libertades de las personas.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DESPLEGADA MEDIANTE EL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

**Adrián Filiberto Contreras-  
Colmenares**

Doctor en Educación y Abogado. Profesor emérito de la Universidad de Los Andes, Táchira. (Jubilado, categoría Titular). Maestro de Educación Primaria. Estudios Superiores en Filosofía y Letras, Licenciado en Educación Mención Castellano y Literatura, Abogado. Doctor en Educación. Postdoctorado en Investigación. Especialista en Gerencia Pública, Mención Descentralización de los Servicios Educativos. Especialista en Planificación para el Desarrollo Rural. Especialista en Derecho Administrativo. Magister en Educación, Mención Administración Educativa. Investigador PEI. ULA. Programa Promoción del Investigador (PPI) N°6263. ORCID: 000-0001-6711-3649. Profesor invitado para los Programas de Especialización, Maestría y Doctorado de varias Universidades del país y del extranjero. E-mail: [adrianfilidi@gmail.com](mailto:adrianfilidi@gmail.com) y [adriancontreras@ula.ve](mailto:adriancontreras@ula.ve)

---

Recibido 26-6-2025 • Aprobado: 25-7-2025

## **Resumen**

La Administración Pública enfrenta una transformación estructural con la inteligencia artificial (IA) como recurso disruptivo. Ello concita nuevos paradigmas de control y de responsabilidad institucional. La gobernanza pública interactiva de Kooiman<sup>1</sup> y la teoría del control administrativo, de Chiavenato<sup>2</sup>, fundamentan este discurrir. El objetivo: discurrir acerca del control de la actividad administrativa desplegada mediante el uso de la inteligencia artificial. La investigación fue documental, bajo el método reflexivo. La automatización transforma los fundamentos del Derecho Administrativo y reconfigura sus principios y mecanismos de control. La IA impone desafíos. Hay contraposición entre eficiencia algorítmica y deliberación administrativa, así como entre decisión, responsabilidad y opacidad técnica. La Administración Pública requiere supervisión humana para garantizar decisiones justas y equilibradas.

## **Palabras clave:**

Control. IA. Eficiencia algorítmica. supervisión humana.

## **Abstract**

Public administration is facing a structural transformation with artificial intelligence (AI) as a disruptive resource. This is bringing about new paradigms of control and institutional accountability. Kooiman's interactive public governance and Chiavenato's theory of administrative control underpin this approach. The objective: to discuss the control of administrative activity deployed through the use of artificial intelligence. The research was documentary, using the reflexive method. Automation transforms the foundations of Administrative Law and reconfigures its principles and control mechanisms. AI poses challenges. There is a conflict between algorithmic efficiency and administrative deliberation, as well as between decision-making, accountability, and technical opacity. Public administration requires human oversight to ensure fair and balanced decisions.

## **Keywords**

Control. AI. Algorithmic efficiency. Human supervision

<sup>1</sup> KOOIMAN, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications. <https://sk.sagepub.com/book/mono/governing-as-governance/chpt/setting-stage>

<sup>2</sup> CHIAVENATO, I. (2007). *Introducción a la teoría general de la administración* (7a. ed.). McGraw-Hill.



SUMARIO: 1. Introducción. 2. La actividad administrativa. 3. El control de la actividad administrativa: aproximaciones doctrinales. 4. Aproximaciones conceptuales a la inteligencia artificial: una mirada desde el Derecho Público. 5. La irrupción de la inteligencia artificial en la función administrativa. 6. Hacia un nuevo paradigma de control: propuestas para un Derecho Administrativo algorítmico. 7. El control de la actividad administrativa con apoyo en la Inteligencia Artificial. 8. Desafíos regulatorios y tensiones emergentes. 9. Verdades provisionales.

## 1. Introducción<sup>3</sup>

La actividad administrativa se encuentra en un punto de inflexión que hasta ahora no se había considerado. Desde siempre, dicha actividad ha estado estructurada sobre los pilares de legalidad, eficacia y eficiencia; asimismo, ha estado signada por la evolución de marcos normativos, los controles basados en la tecnología y la asunción progresiva de la tecnificación de la gestión pública. La irrupción y también la disrupción de la inteligencia artificial en la función administrativa no solo constituye un avance instrumental, sino que también se trata de una reconfiguración ontológica del Poder Público, lo cual genera tensiones doctrinales y desafíos regulatorios que superan las estructuras clásicas de control.

El tránsito hacia un Derecho Administrativo algorítmico, –esto es, apuntar a la incorporación de la Inteligencia Artificial (IA)–, exige una redefinición de los mecanismos de supervisión, responsabilidad y transparencia. La eficiencia basada en el algoritmo, con esa capacidad de optimar procesos y minimizar tiempos de respuesta, se enfrenta a la deliberación administrativa, en la que la lógica procedimental y la garantía de derechos exigen pausas reflexivas y

<sup>3</sup> Durante la elaboración de este artículo, se utilizaron las herramientas de inteligencia artificial ChatGPT (OpenAI, 2025), Gemini, Google (2025) y Microsoft Copilot (2025) como recursos de apoyo técnico en la generación y estructuración de ideas, así como clarificación de conceptos. Con lo cual se consolidó una estructura coherente del artículo, para ser desarrollada con el uso de artículos encontrados en Internet, así como libros que reposan en la biblioteca del autor. Además, el contenido final fue supervisado, editado, validado y humanizado íntegramente por el autor de la disertación escritural, quien asume la responsabilidad de la autoría y rigurosidad académica exigida, de acuerdo con la densidad léxica y profundidad del senti-pensar personal del autor.

significativas, propias de los humanos, que los sistemas de IA, diseñados para la inmediatez, tienden a omitir. Asunto que también es de preocupación, para los funcionarios y para los ciudadanos.

A su vez, la actividad administrativa se enfrenta a un acto disociativo entre la decisión que se toma y la responsabilidad sobrevenida de dicha decisión. Se revelan, entonces, vacíos jurídicos inquietantes e interrogantes como: ¿quién responde ante un acto administrativo generado por una máquina? Es decir, a quién se le ha de atribuir la responsabilidad en el caso en que se lesione la esfera jurídica del administrado. Entonces, ante esa disyuntiva, la Administración Pública, –tradicionalmente cimentada en principios de rendición de cuentas–, se enfrenta al riesgo de diluir la responsabilidad en estructuras opacas y técnicamente inaccesibles.

La distancia entre la complejidad técnica y la comprensibilidad jurídica profundiza esta crisis. Los modelos de aprendizaje profundo operan sobre parámetros matemáticos ininteligibles para quienes no han sido formados en sus fundamentos, lo cual va generando un problema de confusión y opacidad normativa que compromete los principios del Estado de Derecho. Surge, así, la exigencia de la explicabilidad algorítmica, la cual en cuanto “característica sociotécnica” (Instituto Nacional de Estándares y Tecnología de Estados Unidos, NIST, como se citó en Cotino Hueso y Castellanos Claramunt<sup>4</sup>), se convierte en un imperativo estructural. Y es precisamente que el Derecho no ha de estar sometido a lógicas de automatización que rehúyan y evadan la necesidad de fundamentación jurídica.

En este escenario, la delegación de potestades públicas en entidades privadas desarrolladoras de IA, sin supervisión efectiva, plantea nuevos dilemas e incertidumbres. Y es que la privatización de la tecnología administrativa no solo compromete la soberanía institucional, sino que introduce criterios de optimización ajenos a los principios del servicio público. Esto podría derivar en riesgos tales como la apropiación indebida de decisiones, la proliferación de sesgos en la gestión y la transferencia de funciones a entidades externas sin garantías efectivas de supervisión y sin mecanismos adecuados de control.

Este acto discursivo intenta realizar una reflexión acerca de la importancia que tiene la incorporación de la inteligencia artificial en la actividad administrativa de la Administración Pública, pues, inconcusamente, esta ha de estar en sintonía con la nueva realidad tecnológica. La Inteligencia Artificial (IA) debe entenderse no como un mero instrumento de automatización, sino como un fenómeno que obliga a repensar las bases epistemológicas y normativas del Derecho Administrativo, de la actividad administrativa y su efectivo control. Así pues, se ha de impulsar un enfoque que integre la supervisión algorítmica, la protección de derechos y la transparencia institucional.

<sup>4</sup> COTINO HUESO, L. y CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (Eds.). (2022). *Transparencia y explicabilidad de la Inteligencia Artificial*. TIRANT LO BLANCH. (p. 41)

Con fundamento en ello, es basilar, esencial o fundamental promover un modelo de actuación de la Administración Pública que combine la supervisión algorítmica con mecanismos sólidos de protección de derechos fundamentales y esquemas de transparencia institucional. Esto implica desarrollar sistemas de auditoría que permitan monitorear el funcionamiento de los algoritmos, de manera que haya seguridad en que sus decisiones puedan ser explicadas, pero también que sean equitativas y sujetas a revisión. La transparencia institucional debe consolidarse mediante normativas que regulen la trazabilidad de las decisiones automatizadas. Así se apunta a que la Administración Pública sea responsable de decisiones, basadas en los algoritmos. Congruente con esta perspectiva, el enfoque no solo optima la eficiencia de la gestión, sino que también fortalece la legitimidad democrática en un contexto de transformación tecnológica.

## 2. La actividad administrativa

Necesario, previamente, exponer y dilucidar sobre el criterio que los teóricos han desarrollado sobre la actividad administrativa. Ello se toma como punto de partida de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los diferentes asuntos que son regulados administrativamente. Y es conveniente, entonces, de manera precedente tener la información acerca de la Administración. Y como refiere la Universidad Católica Boliviana San Pablo<sup>5</sup>: “La administración es una de las actividades humanas más importantes, encargada de organizar y dirigir el trabajo individual y colectivo efectivo en términos de objetivos”. En ese tenor, lo humano está presente como principio fundante del quehacer administrativo.

Así las cosas, con respecto a la Administración, en sentido amplio, se pueden encontrar las siguientes definiciones: “La Administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social”, Reyes Ponce<sup>6</sup>. Por su parte, Rondón de Sansó<sup>7</sup> manifiesta: ...“la administración es una actividad sublegal, que tiene por objeto satisfacer los intereses de un sujeto del cual depende y con cuya estructura se consustancia”. De modo que, se valora la importancia que se otorga a la Administración en cuanto a satisfacer los intereses de los seres humanos ciudadanos que están bajo su tutela. Y así que este criterio de impulsar la satisfacción de los intereses

---

<sup>5</sup> Universidad Católica Boliviana San Pablo (2007). Origen y desarrollo de la administración. *Perspectivas*, número 20, (julio-diciembre), 2007, (pp. 45-54). <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942331004.pdf> (p. 45).

<sup>6</sup> REYES PONCE, A. (2017). *Administración moderna*. Limusa. (p. 14).

<sup>7</sup> RONDÓN DE SANSÓ, H. (2020). *Aspectos generales de la actividad administrativa*. Fue publicado en Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización. Actos Internos» de 1982. Universidad Central de Venezuela y la Editorial Jurídica Venezolana. [Documento en línea]. <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/homenaje-05-10.pdf> (p. 213)

de los ciudadanos, como la Administración Pública adquiere sentido, bajo la óptica de actividad sublegal.

Hoy, más que nunca, se ha de reivindicar a la Administración Pública como una actividad sublegal, que ha de estar orientada al servicio del administrado. En ese sentido, la eficiencia, la equidad y la participación ciudadana no deben ser simples y elementales prototipos, sino que, por el contrario, ellos han de establecerse como objetivos alcanzables que conduzcan a un Estado más justo, funcional y democrático.

Ahora bien, la Administración Pública no es única y exclusivamente un órgano regulado por normas jurídicas; más bien, por el contrario, es un órgano complejo y dinámico que encuentra su legitimidad en esa acción satisfactoria de los derechos e intereses del administrado. De modo que, su misión no está centrada, solamente, en cumplir con leyes y decretos, sino que ha de actuar con pragmatismo y sensibilidad frente a las realidades sociales.

Por tanto, la Administración Pública debe garantizar accesibilidad, transparencia y justicia en su ejercicio, con la consideración del ser humano como centro de su accionar. Y tiene que ser de ese modo, porque la Administración Pública no es estática ni un elemental instrumento del Estado. Mas bien, hay que comprenderla como una estructura flexible que debe adaptarse a los cambios sociales y a las nuevas demandas de la ciudadanía. La confianza y legitimidad que se otorga a los gobernantes dependen de su capacidad para hacer de la Administración Pública un mecanismo eficiente que traduzca los principios normativos en soluciones tangibles.

Es una misión que tiene la Administración Pública, la cual, por sus multiformes maneras de acción, ha de basarse en el contenido material que se interpreta como puesta en práctica de la misión de considerar al administrado en su dimensión humana, a los fines de satisfacer sus verdaderos intereses y necesidades sentidas. De manera que, su acción se convierte en la instrumentalización del contenido material, propio de la Administración Pública. Ello se especifica del siguiente modo:

El contenido material de esta actividad no puede ser enunciado en su totalidad porque comprende y habrá de comprender todas las formas con las cuales se tenderá a dar satisfacción a los intereses tutelados y éstos, a su vez, no sólo son en un número enorme, sino que son cambiantes, ya que se vinculan con los fines políticos del ente, constituyendo su proyección<sup>8</sup>.

En lo expresado puede interpretarse que la Administración Pública no puede ser delimitada totalmente, dado que implica la comprensión de una diversidad de formas de acción orientadas a la satisfacción de los intereses tutelados. Por tanto, su alcance no es estático ni absoluto, sino flexible y sujeto a evolución y

<sup>8</sup> RONDÓN DE SANSÓ, H. (2020). *Ibidem*.

revisión constante. Se ratifica, entonces, que la Administración Pública no es una estructura rígida con funciones y competencias cerradas, más bien se trata de atender adaptativamente a los requerimientos propios, como necesidades emergentes del administrado. Así pues, cada nuevo desafío social, económico o tecnológico introduce, a su vez, nuevas formas de intervención estatal, con lo cual amplía su radio de acción.

Se debe hacer la aclaración que la noción de Administración Pública ha de ser comprendida, en este caso, en sentido material o sustancial. Y es que, bajo este criterio, material o sustancial, la Administración Pública está relacionada con la actividad administrativa que se realiza, a los fines de dar respuesta y satisfacer las necesidades de la sociedad, por una parte y, por otra parte, la de poder lograr los objetivos del Estado.

En esa primera mirada, Brewer-Carías<sup>9</sup> asiente:

...el término Administración Pública también tiene una connotación material al identificar, no sólo a un conjunto de órganos estatales, sino [a] unas actividades realizadas con vistas a satisfacer un interés general del Estado o de la sociedad, generalmente por sus órganos.

Así las cosas, en el Derecho Administrativo venezolano, la expresión Administración Pública también tiene un sentido material, al identificarse el concepto también con unas actividades estatales realizadas con vistas a satisfacer el interés general del propio Estado o de la sociedad, generalmente por los órganos que la integran.

Estas actividades se caracterizan, ante todo, conforme al sistema de formación del Derecho por grados que adopta la Constitución, porque son siempre de carácter sub-legal, pues se trata de actividades realizadas en ejecución directa e inmediata de la legislación y sólo indirecta y mediata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Así se lee en el Artículo 141, *ejusdem*:

**Artículo 141.** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho (*sic*)<sup>10</sup>.

9 BREWER-CARÍAS, A. (2007a). La administración pública. [Trabajo en línea]. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/526-488.-EL-DERECHO-ADMINISTRATIVO-Y-LA-ADMINISTRACION-PUBLICA-10-2004.pdf> (pp. 4-5)

10 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda N° 1 (2009). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. N° 5.908 Extraordinario, publicada el 19 de febrero de 2009.

De lo querido por el constituyente, hay que manifestar que dicho enunciado conduce a entender que la Administración Pública no es un ente que ejecuta su acción al margen de la ciudadanía. Muy, por el contrario, en el contenido del Artículo, se presenta con claridad meridiana la finalidad esencial que tiene. Y ella no es otra que servir a los administrados. Este principio rector implica que la gestión pública debe orientarse hacia el bienestar social; por tanto, ha de asegurar que su labor y funcionamiento respondan a las necesidades y expectativas de los administrados. Además, se revelan algunos de los principios esenciales que caracterizan su ejercicio. Son unos criterios, a modo de perspectivas éticas y operativas que la Administración Pública está obligada a cumplir.

Al socaire de lo expuesto, hay necesidad y conveniencia de entender a la Administración Pública como una configuración en evolución constante, cuyo contenido material no puede ser estacionario, estático e inmóvil, como tampoco pensar que está totalmente definido. Ello se debe a lo complejo y variable que son los intereses, bajo su carácter tuitivo. Además, su progresión y tendencia dependen de los fines políticos que guían la gestión o gobernanza interactiva pública (Kooiman)<sup>11</sup>, lo cual hace que se convierte en un reflejo dinámico de las necesidades y prioridades del Estado.

Es también oportuno indicar que la Administración Pública ha de ser considerada como un ente, pero también como un órgano. Tal consideración va a depender del enfoque que se le otorgue<sup>12</sup>.

En consecuencia, su eficiencia no va a radicar en la ejecución de políticas, sino en la forma en que estas se formalizan, se resuelven y se gestionan, con lo cual se garantiza un ejercicio transparente, participativo y comprometido con el bienestar social. Por consiguiente, la legitimidad propia y verdadera de la Administración Pública está en la capacidad para generar confianza, a partir de su actuar conforme con los principios que se precisan en el Artículo 141. Ergo, se ha de apreciar que la función de la Administración Pública es vicarial, implica una vocación de servicio.

Ese criterio vicarial de la Administración Pública emerge porque actúa por delegación y representación del interés colectivo. Ello en razón de que hay funciones que no pueden ser asumidas directamente por los administrados. Luego, implica que la Administración Pública no va a actuar en nombre propio, sino que es gestora y ejecutora de las necesidades y aspiraciones de los administrados. De modo que, su esencia, su razón de ser no está centrada en el ejercicio del poder por sí mismo, sino en la materialización de políticas, servicios

<sup>11</sup> KOOIMAN, J. (2003). *Op. cit.*

<sup>12</sup> En cuanto ente, se ha de valorar a la institución o entidad pública, que tiene una personalidad jurídica propia que administra, rige y gestiona los asuntos públicos. Ahora, en cuanto órgano, hace referencia la unidad funcional dentro de la Administración Pública que ejerce funciones específicas y que, en conjunto, conforman la Administración Pública. En esa intención ella responde a los administrados.

y acciones que estén orientados a la satisfacción de los intereses del conglomerado societal, centrado en los administrados.

Ese ejercicio se consolida y se expresa mediante la actividad administrativa, la cual constituye una manifestación concreta del Poder Público, que es ejercido por la administración en aras de la satisfacción inmediata del interés general. Atañe, pues, a una función estatal dinámica, instrumental y finalística, la cual está orientada a realizar prestaciones, dictar actos, ejecutar normas y desplegar servicios en función de la concreción del bien común. Como lo indica García de Enterría<sup>13</sup>: ...“la Administración Pública no es sólo un aparato organizativo, sino una forma de hacer efectiva la ley en la realidad social”. De ahí que su determinación y caracterización dogmática esté fuertemente vinculada y anclada a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico.

En este sentido, la actividad administrativa no se concibe como un ejercicio de potestades ilimitadas, sino como una actuación jurídicamente vinculada, sometida a normas de competencia, procedimiento, finalidad y proporcionalidad. Tal como lo expresa Cassagne<sup>14</sup>: ...“el principio de juridicidad implica que toda actuación administrativa debe fundarse en una norma previa que la autorice o imponga”; ello se erige y constituye, por una parte, en una especie de freno o de contención del criterio de arbitrariedad, como resultado de los actos ilegales que pudieran ser emitidos por la Administración Pública, pero, como una garantía para los administrados, por la otra parte.

La actividad administrativa reviste una pluralidad de manifestaciones, desde los actos administrativos singulares y reglamentos hasta las actuaciones materiales, contratos, servicios públicos y fomento, entre otras. Cada una de estas formas entraña una lógica particular de vinculación jurídica, de ejercicio de potestades públicas y de posibilidad de control.

En la actualidad, la actividad administrativa se va transformando progresivamente, producto de la dinámica social y de la evolución tecnológica. De modo que, está barnizada, matizada, notada por un proceso transformativo, desde el punto de vista estructural, el cual está asociado a la digitalización de sus procedimientos, así como la automatización de tareas que se realizan y la realización de trámites mediante las páginas web institucionales. A ello se une la progresiva incorporación de inteligencia artificial –en un sentido más amplio– en la realización de la actividad administrativa de la Administración Pública.

Y como manifiesta Ponce<sup>15</sup>: ...“nos encontramos frente a una mutación silenciosa del aparato administrativo, en el que los códigos binarios comienzan a

<sup>13</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2003). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. I). Madrid: Civitas. (p. 45).

<sup>14</sup> CASSAGNE, J. C. (2017). *Derecho Administrativo: Parte general* (15.ª ed.). Buenos Aires: LexisNexis. (p. 63).

<sup>15</sup> PONCE, J. (2021). *La Administración Pública en la era digital: retos y perspectivas*. Barcelona: Atelier. (p. 98).

ocupar el lugar de las normas jurídicas”. Este escenario plantea una relectura necesaria, oportuna y pertinente del propio concepto de actividad administrativa y, consecuentemente, una revisión o reinterpretación de las particularidades fundamentales y esenciales: discrecionalidad, motivación, responsabilidad, transparencia, entre otros.

Así las cosas, hay que entender que la Administración Pública en esta era contemporánea, vinculada a la revolución digital, ya no se limita a actuar en términos exclusivamente jurídicos, sino que dialoga con entornos tecnológicos, datos masivos y sistemas algorítmicos que redefinen sus capacidades, sus riesgos y sus desafíos normativos. Empero, es importante destacar que, con anterioridad, la regulación y sus actuaciones han ido sobre o más allá de lo jurídico y la realidad material. En consecuencia, resulta impermitible e ineludible cuestionar, examinar y problematizar la noción de actividad administrativa en ese contexto de la efervescencia digital, de manera que se convierta en una base fundante e ineludible que permita a los jurisdicentes y operadores de la justicia administrativa formarse un criterio para discutir las nuevas formas de su control.

Ahora, desde una perspectiva sistemática, Brewer-Carías<sup>16</sup> ha sido uno de los arquitectos fundamentales de esta edificación teórica. Su concepción de la actividad administrativa parte de su radical adscripción al principio de juridicidad, en tanto presupuesto insoslayable de toda actuación válida de la Administración Pública. Brewer-Carías<sup>17</sup> distingue entre función administrativa y función política, y subraya que aquélla está sujeta a un régimen jurídico propio, caracterizado por la existencia de prerrogativas, procedimientos formales y un sistema de controles –internos y jurisdiccionales– orientados a garantizar la sujeción de la Administración Pública al orden constitucional. Su doctrina sobre el acto administrativo, el procedimiento y el control de legalidad sigue siendo punto de referencia obligado.

Complementariamente, Rondón de Sansó<sup>18</sup> ha ofrecido una visión depurada y técnicamente rigurosa sobre las distintas formas que puede asumir la actividad administrativa, destacando su versatilidad tipológica: acto, reglamento, contrato, hecho, servicio público, entre otros. Su aporte más notable radica en la distinción entre actividad material y actividad jurídica de la Administración, así como en su insistencia en que el ejercicio de potestades públicas no puede desvincularse del control institucional, so pena de erosionar el núcleo axiológico del Estado de Derecho. En su doctrina, la actividad administrativa es siempre una función de medios orientada a fines de interés general, pero jurídicamente constreñida por los principios de legalidad, eficacia y responsabilidad.

<sup>16</sup> BREWER-CARÍAS, A. (2012). *Derecho administrativo: Parte general*. Tomo I (5.<sup>a</sup> ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

<sup>17</sup> BREWER-CARÍAS, A. (2012). *Ibidem*.

<sup>18</sup> RRONDÓN DE SANSÓ, H. (2004). *La actividad administrativa* (2.<sup>a</sup> ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.



Por su parte, Araujo-Juárez<sup>19</sup> se ha ocupado de sistematizar los fundamentos constitucionales de la actividad administrativa en el contexto venezolano y hace énfasis en el principio de la función pública como servicio público. Asimismo, resalta la necesidad de que toda actuación administrativa sea evaluable conforme con los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y control. De manera que el enfoque pedagógico que le otorga, no le resta densidad teórica, sino que le permite articular una doctrina útil tanto para la enseñanza como para el análisis crítico del ordenamiento.

En conjunto, estas voces han contribuido a cimentar una visión de la actividad administrativa como un instrumento técnico-jurídico del Poder Público, caracterizado por su vocación de servicio, su necesaria sujeción al principio de legalidad y su apertura a múltiples formas de control. Esta mirada, sin embargo, se enfrenta hoy a nuevos desafíos conceptuales y operativos, derivados de la progresiva incorporación de herramientas tecnológicas, entre ellas la inteligencia artificial, para apoyar los procesos de diseño, ejecución y fiscalización de la función administrativa.

Así pues, en el contexto de este acto discursivo, estas elaboraciones doctrinales no solo ofrecen un andamiaje teórico que conduzca a comprender la actividad administrativa venezolana en sus coordenadas tradicionales, sino que permiten proyectar –con criterios de continuidad jurídica y dogmática– la necesidad de pensar nuevos modelos de control. Unas formas diferentes de controlar la actividad administrativa que puedan compatibilizar el rigor del principio de legalidad con las potencialidades de automatización, el análisis predictivo y toma de decisiones algorítmicas que acompañan a la inteligencia artificial, aunado a la determinación de las responsabilidades, punto neurálgico en las decisiones algorítmicas.

De forma tal que, la actividad administrativa en Venezuela, se concibe, desde este prisma, como la función ejecutiva del Estado, desarrollada a través de la actuación de la Administración Pública, tanto en su dimensión central como descentralizada. Es, por tanto, una manifestación del Poder Público, la cual está orientada a satisfacer el interés general, mediante la prestación de servicios públicos, la gestión de recursos, el ejercicio de prerrogativas administrativas (como el poder de policía), y la regulación de conductas en el marco del ordenamiento jurídico.

Y en lo que atañe al plano jurídico-formal, esta actividad está sujeta al principio de legalidad, el cual implica que toda actuación administrativa debe estar fundamentada, conforme y subordinada, además, a la Constitución y a las leyes del ordenamiento jurídico venezolano.

---

<sup>19</sup> ARAUJO-JUÁREZ, J. (2009). *Derecho administrativo: Parte general* (2.<sup>a</sup> ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

### **3. El control de la actividad administrativa: aproximaciones doctrinales**

La actividad administrativa, como manifestación funcional del Poder Público, no puede concebirse al margen de un régimen de control que garantice su legitimidad, juridicidad y racionalidad. En el Estado democrático de Derecho, el poder se controla no solo para evitar el abuso, sino también para garantizar su funcionalidad dentro de los márgenes constitucionales y legales. El control de la actividad administrativa, por tanto, no es un complemento externo, sino un componente estructural de toda la configuración institucional. En la tradición jurídica venezolana, este principio ha sido profusamente desarrollado por la doctrina, a través de distintas aproximaciones teóricas que convergen en afirmar que la Administración Pública está constitucionalmente obligada a actuar bajo vigilancia, tanto desde dentro como desde fuera, y tanto desde lo jurídico como desde lo político y social.

Así pues, el control de la actividad administrativa en Venezuela se erige como un pilar esencial para garantizar la legalidad, eficiencia y legitimidad de la actuación del Estado. Diversos juristas venezolanos han abordado esta temática, ofreciendo perspectivas que enriquecen la comprensión y aplicación de los mecanismos de control en el ámbito administrativo.

Al respecto, Brewer-Carías<sup>20</sup>: destaca la importancia del control jurisdiccional como mecanismo para asegurar que la Administración Pública actúe conforme con lo establecido en el Derecho, en cuanto centralidad del control judicial. En ese sentido, abarca también las omisiones y conductas materiales de la Administración y no solo lo relacionado con los actos administrativos formales. Desde este prisma enfático, se valora la necesidad de una supervisión más efectiva de la actividad administrativa, de manera que garantice la protección de los derechos e intereses de los administrados.

Por su parte, Rodríguez García<sup>21</sup> profundiza en el control de la inactividad administrativa y destaca que la omisión de la Administración en cumplir sus deberes también debe ser objeto de supervisión; una acción importante que está vinculada con el control. Sólo de ese modo, se puede alcanzar, en conjunción con otros procedimientos, una buena administración. Y es que la realización de una administración, implica la obligación de actuar conforme con los dictámenes normativos y procedimentales para que vayan en beneficio de los administrados y, por tanto, no solo ha de centrarse en actuaciones congruas con lo dispuesto

---

<sup>20</sup> BREWER-CARÍAS, A. (2018). *El concepto de derecho administrativo en Venezuela*. [https://www.academia.edu/118968825/El\\_concepto\\_de\\_derecho\\_administrativo\\_en\\_Venezuela](https://www.academia.edu/118968825/El_concepto_de_derecho_administrativo_en_Venezuela)

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, A. (2017). El control jurisdiccional sobre la inactividad de la Administración Pública y el derecho a una buena administración. *Revista de Derecho Público*, (149-150), 39-60. [https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/11/149-150-El\\_control\\_jurisd\\_i\\_nacti\\_admin\\_publi\\_dere\\_buena\\_admin\\_Armando\\_Rodriguez.pdf](https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/11/149-150-El_control_jurisd_i_nacti_admin_publi_dere_buena_admin_Armando_Rodriguez.pdf)

en la ley. Este enfoque amplía el horizonte del control, pues incluye también las omisiones que pueden lesionar la esfera jurídica de los ciudadanos.

Asimismo, Torrealba Sánchez<sup>22</sup> asume el estudio acerca del desafío que significa el control de las potestades discrecionales de la Administración Pública. Trata, entonces, el control de la discrecionalidad administrativa. Y, en ese sentido, sostiene que dicha discrecionalidad otorga un cierto margen decisorio a la Administración, empero dicha decisión no está exenta de control. Por tanto, el control debe enfocarse en verificar que la discrecionalidad se ejerza dentro de los límites legales y con respeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

A su vez, Lares Martínez<sup>23</sup> pone su atención en el principio de legalidad como base del control de la actividad administrativa. En congruencia con ello, afirma que toda actuación de la Administración Pública debe estar respaldada por una norma jurídica, y que el control debe garantizar que este principio se cumpla rigurosamente. Este enfoque refuerza la idea de que la legalidad es el eje central alrededor del cual gira toda la actividad administrativa.

Una consideración que ha de valorarse es la de Brewer-Carías<sup>24</sup> quien manifiesta que la juridicidad de la Administración Pública no es solo un principio programático, sino que, por el contrario, es un deber normativo de primer orden. Y lo detalla del siguiente modo: toda actividad administrativa debe fundarse, desplegarse y evaluarse conforme al ordenamiento jurídico. En este contexto, el control se configura como un mecanismo de tutela del principio de legalidad, y se manifiesta a través de diversas vías: jerárquica, disciplinaria, contable, parlamentaria, social y, fundamentalmente, jurisdiccional. Así pues, la función del control no se reduce a constatar desviaciones, sino que busca prevenir, corregir y sancionar los excesos del poder administrativo, en aras de garantizar los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares.

Por su lado, Rondón de Sansó<sup>25, 26</sup> presenta una tipología relacionada con el control. Es de alguna forma una clasificación comprehensiva de los controles administrativos. Así distingue: (a) Control interno o intraorgánico, el cual es ejercido por órganos superiores jerárquicos o por instancias de auditoría o inspección interna. (b) Control externo o extraorgánico, cuyo ejercicio corresponde a órganos autónomos o por el Poder Judicial y está orientado a

---

22 TORREALBA SÁNCHEZ, M. (2016). Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina hispanoamericana. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, (7-2), 335-371. <https://aveda.org.ve/wp-content/uploads/2023/04/11.-Las-potestades-discrecionales-de-la-Administracion-y-su-control-judicial.pdf>

23 LARES MARTÍNEZ, E. (1967). *El principio de legalidad aplicado a la Administración*. Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. [https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2019/09/BolACPS\\_1967\\_31\\_35\\_45-78.pdf](https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2019/09/BolACPS_1967_31_35_45-78.pdf)

24 BREWER-CARIAS, A. (2012). *Op. cit.*

25 RONDÓN DE SANSÓ, H. (2003). *El régimen jurídico de la Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana.

26 RONDÓN DE SANSÓ, H. (2004). *Op. cit.*

garantizar la sujeción de la Administración al Derecho. (c) Control político: ejercido por la Asamblea Nacional y otras instancias de deliberación pública, como forma de fiscalización democrática de la gestión gubernamental. (d) Control ciudadano y social, dicho control se erige como expresión de la participación democrática en el seguimiento de la gestión pública, previsto constitucionalmente.

Así, bajo esta taxonomía sistematizada se puede tener una comprensión acerca de que el control de la actividad administrativa se ha de aplicar en variados planos –orgánico, funcional, institucional–; por tanto, su eficacia dependerá de la articulación entre estos niveles. Igualmente, se revela una forma por excelencia del control de la actividad administrativa en el modelo venezolano de conformidad con el Derecho, ejercido a través de las jurisdicciones contencioso-administrativas.

Al respecto, Araujo-Juárez<sup>27</sup> manifiesta que el contencioso-administrativo constituye el punto medular del Estado de Derecho. Ello en razón de permitir al ciudadano un mecanismo de confrontar judicialmente la actuación del Poder Público, y, además, le va a garantizar la tutela efectiva frente a actuaciones ilegales, arbitrarias o desviadas. La jurisdicción contencioso-administrativa no solo verifica la legalidad formal y sustantiva de los actos administrativos, sino que también puede reparar daños; anular disposiciones generales e incluso ordenar conductas a la Administración Pública, en el marco del control jurisdiccional.

En primer término, ha de manifestarse que la actividad administrativa, –en tanto es una función del Estado, orientada a la satisfacción concreta e inmediata del interés público–, ha estado a través de la historia sometida a un conjunto de controles jurídicos que buscan encauzar su ejercicio, dentro de los límites del orden constitucional. Esta sujeción al Derecho se ha concretado y materializado, doctrinaria y normativamente, en los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, responsabilidad, debido proceso, entre otros. Unos criterios principistas que están contenidos en el Artículo 141 de la CRBV<sup>28</sup>. Tales principios no solo orientan la actuación administrativa, sino que también constituyen los indicadores para su evaluación y eventual impugnación, en caso de no atenderlos con la debida diligencia.

Así entonces, los mecanismos de control de la actividad administrativa pueden clasificarse, de manera general, en: (a) controles internos, tales como el control jerárquico y disciplinario; (b) controles externos, en ellos se incluyen: el control judicial, legislativo, social y fiscal, y (c) mecanismos mixtos o institucionales. En congruencia con la taxonomía, cada uno de dichos mecanismos presuponen la comprensibilidad y trazabilidad de la decisión administrativa, lo cual va a permitir que se reelabore su motivación. Que haya verificabilidad en consonancia con el ordenamiento jurídico. Y si se llega al caso, en que no esté en sintonía con los

<sup>27</sup> ARAUJO-JUÁREZ, J. (2009). *Op. cit.*

<sup>28</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda N° 1 (2009).

fundamentos preestablecidos, es pasible de revisión o anulación cada actuación u omisión, que sea desarrollada o no, por la Administración Pública.

El control de la actividad administrativa representa una garantía fundamental del Estado de Derecho y una manifestación concreta del principio de juridicidad que rige toda actuación pública. Diversos autores han coincidido en destacar su carácter preventivo, correctivo y sancionador, en aras de asegurar la sujeción de la Administración Pública a la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos.

En palabras de Aguiar<sup>29</sup> ...“el control de la Administración no es un mero mecanismo institucional de revisión, sino una expresión de la supremacía del Derecho sobre el poder, y una vía para reequilibrar la desigualdad estructural entre la Administración y el ciudadano”. Sobre la base de este criterio definicional puede afirmarse que el control, que ha de hacerse a la Administración Pública, no debe entenderse exclusiva y únicamente como un procedimiento técnico o burocrático, destinado a evaluar solamente su funcionamiento. Más bien, se trata de una garantía esencial del Estado de Derecho, con lo cual se evitan los excesos y se asegura que la Administración Pública actúe dentro de los límites normativos, en favor de los administrados.

Es decir, el control administrativo<sup>30</sup> no puede ser reducido, minimizado a una auditoría interna o a la evaluación de procesos, sino que, por el contrario, ha de responder a una intencionalidad y propósito jurídico superior. Dicho propósito se orienta a ese sentido práctico de velar que el ejercicio del Poder Público se mantenga alineado con los principios legales y democráticos. De forma tal, que el control administrativo no ha de ser tomado como procedimiento jurídico, que conduzca a una suerte de equilibrio, y, entonces, se conciba, únicamente, como un acto meramente técnico. Así, el control administrativo representa la garantía de que el Poder Público no opera sin restricciones. Asegura, además, que su ejercicio esté subordinado al Derecho y, en consecuencia, se protege la esfera jurídica de los administrados.

Por su parte, Parejo Alfonso<sup>31</sup> (2015) resalta que ...“el control jurídico de la Administración es consustancial al Estado de Derecho y se manifiesta en múltiples dimensiones: internas y externas; preventivas y represivas; administrativas, jurisdiccionales y políticas”. Esta precisión conceptual destaca la naturaleza esencial del control jurídico dentro del Estado de Derecho, pues muestra que la Administración Pública no puede operar sin límites, sino que debe estar sujeta a mecanismos jurídicos que regulen su actuación. Con ello, adicionalmente, se revela y se refleja el complejo entramado del control, cuya

<sup>29</sup> AGUIAR, L. (2018). *Control de la Administración Pública y garantías del ciudadano*. Bogotá: Editorial Jurídica Temis. (p. 112).

<sup>30</sup> CHIAVENATO, I. (2007). *Op. cit.*

<sup>31</sup> PAREJO ALFONSO, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Iustel. (p. 59).

función ulterior es evitar el abuso de poder, con lo cual se precisa que se ha de fortalecer la legitimidad del actuar administrativo.

Por otra parte, se ha de interpretar que el Estado de Derecho concita implicaciones importantes, dado que todas las funciones del Poder Público han de estar subordinadas al marco jurídico vigente. Por tanto, la Administración Pública, se puede ...“considerar como el objeto de regulación por excelencia del derecho administrativo (sic)” (Brewer-Carías)<sup>32</sup>; entonces, su actuación no es autónoma, ni ilimitada, sino que ha de estar sometida al Derecho y a todos los mecanismos de control que permitan asegurar su legitimidad, transparencia y corrección. Por consiguiente, el control jurídico es, entonces, intrínseco al Estado de Derecho, pues sin él, la Administración Pública podría actuar de manera arbitraria, vulnerando derechos e intereses de las personas.

Ahora bien, en un enfoque más actual Santamaría Pastor<sup>33</sup> manifiesta que ...“el control de la Administración es un sistema de contrapesos y garantías que permite verificar la conformidad del obrar administrativo con los principios del ordenamiento y, al mismo tiempo, posibilita su adaptación racional al cambio social y tecnológico”.

De lo expuesto, puede fundamentarse que la Administración Pública no procede, no actúa en un vacío normativo, y con criterio totalmente autónomo. Su actuación ha de estar y debe sujetarse al marco jurídico vigente. Por lo cual ha de respetar los principios fundamentales como la transparencia, la eficiencia y la equidad. De ahí que, el control es, consecuentemente, el procedimiento que verifica la congruencia, la alineación entre el obrar administrativo y el ordenamiento jurídico, en este caso el venezolano. De esa forma, se asegura que cada acto, cada decisión, cada actividad o política que ejecute la Administración Pública ha de estar ajustada a los principios del Derecho Público.

El sistema de control no solo sustenta o fundamenta o valida la legalidad de la acción gubernamental. También garantiza su legitimidad ante los administrados. La autoridad pública encuentra su justificación en el cumplimiento de normas que preservan los derechos e intereses de los ciudadanos, lo cual impide desviaciones arbitrarias que comprometan el equilibrio institucional.

Congruo con lo que se está desarrollando, hay que significar que el control administrativo no tiene que ser valorado y entendido como una singular y sencilla limitación o fiscalización rígida. Por el contrario, ha de ser un procedimiento que posibilita la transformación racional y progresiva de la gestión pública. La adaptación debe construirse sobre un esquema de revisión estructural de toda la actividad administrativa, de forma tal que permita incorporar mejoras sin que llegue a la transgresión de los principios jurídicos establecidos.

<sup>32</sup> BREWER-CARIÁS, A. (2007b). *Op. Cit.* (p. 1)

<sup>33</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2020). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons. (p. 141).

El control de la actividad administrativa constituye un eje axial del Derecho Administrativo, dado que vincula y articula los principios de responsabilidad, transparencia, eficiencia y participación ciudadana. En concordancia con estas consideraciones, se hace imprescindible la reflexividad que tiene que hacerse acerca de cómo estas funciones de control se ven desafiadas y, en cierta medida, reconfiguradas ante la incorporación de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial.

De todo lo expuesto, se colige que la dogmática administrativista venezolana, ha dado opciones para el desarrollo de fórmulas más dinámicas y complejas de control, como los sistemas de monitoreo automatizado, la auditoría digital, y el seguimiento participativo de la gestión pública; unas figuras que se van perfilando como novedosas en ese horizonte del Derecho Administrativo digital. La evolución hacia un control mediante inteligencia artificial exige, sin embargo, partir de estos cimientos teóricos, a fin de asegurar que toda innovación tecnológica se mantenga subordinada al principio de juridicidad y garantice, en todo momento, los derechos fundamentales de las personas.

#### 4. Aproximaciones conceptuales a la inteligencia artificial: una mirada desde el Derecho Público

De manera preliminar, se ha de indicar, según Russell & Norvig<sup>34</sup> que la: *“IA is one of the newest fields in science and engineering. Work started in earnest soon after World War II, and the name itself was coined in 1956”*<sup>35</sup>. Hay que afirmar que las IA generativas, más recientemente, empezaron a integrarse en aplicaciones para ayudar en tareas de productividad, investigación y creatividad. Desde entonces, ha ido evolucionando de manera rápida y vertiginosa, con el fin de ofrecer respuestas más precisas y útiles en diferentes campos y áreas del saber, a la hora en que es consultada.

Así las cosas, la incorporación de tecnologías, basadas en Inteligencia Artificial (IA), también ha focalizado su acción en las estructuras del Estado, con lo cual se han reformulado sustancialmente los modos de producción, tramitación y resolución de los asuntos administrativos. Esta transformación, que en su dimensión tecnológica puede describirse como una transición hacia una **administración algorítmica**, exige, la necesidad de adecuarse a esa nueva realidad, caracterizada por la automatización, la predicción y la toma de decisiones mediante sistemas computacionales complejos.

---

<sup>34</sup> RUSELL, S., & NORVIG, P. (2021). Artificial Intelligence: A Modern Approach (3a. ed.). Pearson Education. <http://repo.darmajaya.ac.id/5272/1/Artificial%20Intelligence-A%20Modern%20Approach%20%283rd%20Edition%29%20%28%20PDFDrive%20%29.pdf>

<sup>35</sup> Traducción: “La IA es uno de los campos más recientes de la ciencia y la ingeniería. Su trabajo comenzó en serio poco después de la Segunda Guerra Mundial, y el nombre se acuñó en 1956”. (Russell, S., & Norvig, P., 2021, p. 1).

La aceleración tecnológica que ha caracterizado la evolución reciente de las sociedades contemporáneas ha provocado la emergencia de una nueva textura al fenómeno administrativo. La expansión de los sistemas algorítmicos, el uso de modelos predictivos y la integración de infraestructuras de inteligencia artificial al quehacer burocrático, exigen una revisión profunda del paradigma clásico de control. No se trata únicamente de incorporar nuevas herramientas a viejas estructuras. Más bien, es urgente repensar los modos, contenidos y alcances del control de una actividad administrativa que ya no se ejerce exclusivamente por sujetos humanos, sino también por artefactos que son mediados tecnológicamente.

En este sentido, el tránsito del control clásico –de raíz normativa y centrado en la lógica de la responsabilidad personal– hacia un control tecnológicamente expandido, plantea desafíos inéditos: ¿cómo verificar el respeto al principio de legalidad cuando la decisión administrativa resulta del procesamiento de datos por un sistema de aprendizaje automático? ¿Qué significa la motivación del acto administrativo cuando el razonamiento que subyace a su producción se encuentra encapsulado en una caja negra algorítmica? ¿Es posible someter a control jurisdiccional una actuación automatizada sin vulnerar el debido proceso?

Estas preguntas no son retóricas ni meramente especulativas; constituyen el núcleo problemático de una nueva etapa del Derecho Administrativo, en la que se exige la reconfiguración de los instrumentos clásicos de control para adecuarlos a una Administración Pública que se digitaliza, automatiza y, en ocasiones, autonomiza. Hecho notorio que no se ha de desconocer.

De modo que, en esa instrumentalidad relacionada con el control, la Administración Pública, en Venezuela, se encuentra atravesando, en este momento, por una etapa de inflexión importante. Es una nueva cultura o civilización digital, la cual está marcada por la expansión exponencial de tecnologías disruptivas que reconfiguran los modos de producción, las relaciones sociales, las estructuras de poder y las formas institucionales. En este contexto digital, la inteligencia artificial (IA) se erige y se ha convertido en uno de los pilares centrales de la llamada cuarta revolución industrial, caracterizada por la convergencia entre lo físico, lo digital y lo biológico.

Así pues, la inteligencia artificial es un fenómeno estructural de la revolución digital y como uno de los vectores de transformación de las sociedades. Asimismo, fortalece ese destacar la relevancia que tiene dentro del ámbito administrativo y, lógicamente, más allá de este contexto. Así las cosas, la IA, amén de su definición técnica, representa un salto cualitativo en la capacidad de las máquinas para procesar información, para aprender de la experiencia y para adoptar decisiones con un grado creciente de autonomía.



Así lo asevera Schwab<sup>36</sup>: “*The fourth industrial revolution is not only changing what we do but also who we are*”<sup>37</sup>. Esa transformación se está dando en la medida en que los sistemas inteligentes comienzan a ocupar esferas antes reservadas exclusivamente a la inteligencia humana; tales como el diagnóstico médico, la conducción de vehículos, la gestión financiera o la toma de decisiones administrativas. Por consiguiente, se da una transformación, en cuanto la revolución instruccional, que, obligadamente, ha de cambiar a los seres humanos en la forma de realizar las acciones y las actividades.

Más allá del cambio en lo que se realiza, esta cultura tecnológica transforma a los seres humanos en lo que son en esencia: seres sentipensantes. Con ello, se indica que hay un cambio en la forma en que los administrados al interactuar con la Administración Pública, cambia la percepción en cómo se concibe la realidad administrativa, modifica la relación administrados/Administración Pública e impacta en la noción de individualidad de cada persona. Esto es, hay una transformación de cada ser humano en sus actos relacionales con la Administración Pública y también con los otros administrados.

Cuando se analiza el planteamiento de Schwab<sup>38</sup> no solo se ha de subrayar el impacto de la Cuarta Revolución Industrial en las actividades que se realizan en la Administración Pública y la participación ciudadana. Por el contrario, revela un cambio existencial en la forma en que se ha visualizado y valorado el interactuar humano, respecto de la relación con la Administración Pública. Este proceso plantea desafíos éticos, filosóficos y políticos sobre hasta dónde debe llegar la tecnología en la modificación de la identidad de cada persona, como ciudadano y como administrado.

Al socaire de lo expuesto, la Cuarta Revolución Industrial está caracterizada por la convergencia de tecnologías digitales, inteligencia artificial, biotecnología y automatización avanzada, ha transformado cómo producimos, comunicamos y operamos y, en ese sentido, se valora los cambios que se producen en la interacción de los administrados con los organismos públicos.

Desde una mirada crítica, Eubanks<sup>39</sup> (2018) advierte que

*When we talk about the technologies that mediate our interactions with public agencies today, we tend to focus on their innovative qualities, the ways they break with convention. Their biggest fans call them “disruptors,” arguing*

---

<sup>36</sup> SCHWAB, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum, [https://law.unimelb.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/3385454/Schwab-The\\_Fourth\\_Industrial\\_Revolution\\_Klaus\\_S.pdf](https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0005/3385454/Schwab-The_Fourth_Industrial_Revolution_Klaus_S.pdf) (p. 92).

<sup>37</sup> Traducción: “La cuarta revolución industrial no sólo está cambiando lo que hacemos, sino también quiénes somos”. (Schwab, K., 2016. *Ibidem*. p. 92)

<sup>38</sup> SCHWAB, K. (2016). *Op. Citato*.

<sup>39</sup> EUBANKS, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St. Martin's Press. [https://tetrazolelover.at.ua/virginia\\_eubanks-automating\\_inequality-how\\_high-te.pdf](https://tetrazolelover.at.ua/virginia_eubanks-automating_inequality-how_high-te.pdf) (p. 147)

*that they shake up old relations of power, producing government that is more transparent, responsive, efficient, even inherently more democratic*<sup>40</sup>.

Si bien esas tecnologías cambian la manera de interactuar, es conveniente precisar que también la automatización de las decisiones de los organismos públicos, muchas veces, si se analiza con objetividad, se convierten en actos que pueden ampliar las desigualdades preexistentes, siempre y cuando no sean controladas de forma democrática. Este planteamiento es particularmente relevante en el ámbito público, donde la IA no actúa en el vacío, sino en contextos marcados por asimetrías de poder, presupuestos normativos y principios constitucionales.

Empero, ...“no se trata de frenar la innovación, sino de dotarla de un marco normativo que garantice la dignidad, la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Rodotà<sup>41</sup>). Y es por ello que la sociedad digital demanda, en consecuencia, nuevas categorías analíticas, nuevas arquitecturas institucionales y, sobre todo, un nuevo pacto entre tecnología y Derecho. En este sentido, la irrupción de la IA en la Administración Pública no debe entenderse como una simple modernización tecnológica, sino como una mutación que interpela los fundamentos mismos del Estado de Derecho. En este aserto la interpelación implica que la irrupción de la inteligencia artificial, de alguna manera, convoca al Estado de Derecho a dar cuenta de sí mismo, a repensar sus principios fundacionales: legalidad, responsabilidad, transparencia, derechos humanos y control democrático, entre otros.

La inteligencia artificial (IA), bajo esta premisa, ha de entenderse como el conjunto de sistemas informáticos capaces de realizar tareas que, hasta hace poco, requerían de la inteligencia humana: aprender, razonar, resolver problemas o tomar decisiones. Su irrupción en los espacios de gestión pública obliga a repensar las categorías jurídicas tradicionales desde una lógica interdisciplinaria, donde los saberes tecnológicos y normativos se entrecruzan.

En una definición ampliamente aceptada, Russell y Norvig<sup>42</sup> (2021) han indicado lo siguiente:

---

40 Traducción: Cuando hablamos de las tecnologías que median nuestras interacciones con los organismos públicos hoy en día, solemos centrarnos en sus cualidades innovadoras, en cómo rompen con lo convencional. Sus mayores defensores las llaman “disruptivas”, argumentando que revolucionan las antiguas relaciones de poder, dando lugar a un gobierno más transparente, receptivo, eficiente e incluso inherentemente más democrático. (Eubanks, V., 2018, p. 147).

41 RODOTÀ, S. (2009). *El derecho a tener derechos*. Madrid: Trotta (p. 77).

42 RUSSELL, S., & NORVIG, P. (2021). *Artificial Intelligence: A Modern Approach* (3a. ed.). Pearson Education. <http://repo.darmajaya.ac.id/5272/1/Artificial%20Intelligence-A%20Modern%20Approach%20%283rd%20Edition%29%20%28%20PDFDrive%20%29.pdf> (p. VIII)

*We define AI as the study of agents that receive percepts from the environment and perform actions. Each such agent implements a function that maps percept sequences to actions, and we cover different ways to represent these functions, such as reactive agents, real-time planners, and decision-theoretic systems.*<sup>43</sup>

Esta noción instrumental resalta la dimensión activa y orientada de los sistemas inteligentes, clave para entender su aplicación en entornos administrativos. De forma que la actividad administrativa desarrollada por la IA, pero, al mismo tiempo, se puede precisar que se puede generar un control sobre la actividad administrativa con apoyo en a IA. Tales acciones se fundamentan en el estudio de agentes que interactúan con su entorno, con su contexto, a través de percepciones y respuestas estratégicas. Cada agente, ya sea humano o artificial, va a procesar información del escenario donde se desenvuelve y va a ejecutar acciones en función de una estructura determinada.

En consideración con ello, se pueden encontrar: (a) agentes reactivos, quienes van a responder de manera inmediata a estímulos externos sin planificación previa. Ellos tienen como característica la eficacia en entornos dinámicos, en donde la rapidez de respuesta es esencial o fundamental. Asimismo, se encuentran (b) agentes planificadores en tiempo real, quienes incorporan estrategias de adaptación para ajustar sus decisiones según el contexto. De este modo, se puede desarrollar una gestión más flexible y optimizada. Y (c) sistemas basados en la teoría de decisiones, mediante los cuales se aplican modelos matemáticos y probabilísticos para maximizar resultados y minimizar riesgos, integrando criterios administrativos en un marco lógico y fundamentado.

Así entonces, desde una visión modelica, puede decirse que no solo se optimiza la eficiencia de la Administración Pública, sino que también abre camino a una gestión más adaptable y precisa mediante la automatización y el análisis inteligente de toda la información que se requiera. Por tanto, la aplicación de ese acto analítico profundo e inteligente permite extraer patrones, tendencias y correlaciones de grandes volúmenes de información, con lo cual se mejora la formulación de políticas y garantiza mayor coherencia en la toma de decisiones. La Administración Pública deja de ser meramente reactiva y desarrolla la capacidad proactiva, que le posibilita anticiparse a situaciones problemáticas y tomar decisiones, que están fundamentadas en datos en tiempo real.

Bajo esta perspectiva, la IA no puede ser considerada como una tecnología más, sino que, por el contrario, se ha de entender como una manera de gestión artificial, que va a ayudar al ser humano a optimar el tiempo y encontrar una forma distinta de reorganizar todas sus actividades. Entonces, conexiada con

<sup>43</sup> Traducción: Definimos la IA como el estudio de agentes que reciben percepciones del entorno y realizan acciones. Cada agente implementa una función que asigna secuencias de percepciones a acciones, y abordamos diferentes maneras de representar estas funciones, como agentes reactivos, planificadores en tiempo real y sistemas basados en la teoría de decisiones. (Russell, S., & Norvig, P., 2021). *Ibidem*.

esta idea, la IA se erige como una tecnología ontológicamente disruptiva, con la capacidad para modificar las condiciones de posibilidad del obrar administrativo.

Y, en suma, desde un enfoque general, la inteligencia artificial puede definirse como el conjunto de técnicas, métodos y sistemas computacionales, que ha sido diseñada para realizar acciones y ejecutar tareas que, si fueran realizadas por humanos, requerirían, aparte de inteligencia y otros procesos mentales vinculatorios, mayor uso del tiempo. Por ello, en el marco de la Administración Pública, se puede considerar que, con la IA, se está frente a la emergencia de sistemas que tienen la capacidad de asistir, complementar o sustituir la acción administrativa humana con el desarrollo de tareas operativas, analíticas, e incluso decisorias. Empero, es vital la humanización de todas esas acciones. Ha de haber la supervisión humana.

Y en lo que atañe al Derecho Administrativo se posibilita el criterio de repensar como se han de transformar las categorías como: acto administrativo, procedimiento debido, motivación, responsabilidad, y, sobre todo, el control, en un entorno donde los elementos humanos y automatizados se entrelazan de manera dinámica y compleja.

Por tanto, no es suficiente que se dé la incorporación de la IA a la Administración Pública, como una singular herramienta de eficiencia. Se requiere, muy por el contrario, establecer un marco normativo y doctrinal que garantice que su uso va a respetar los principios fundamentales del Derecho Administrativo, entre ellos: legalidad, debido proceso, transparencia, rendición de cuentas y tutela judicial efectiva.

## **5. La irrupción de la inteligencia artificial en la función administrativa**

La incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la Administración Pública no constituye un fenómeno periférico ni circunstancial, sino una transformación estructural que altera las formas tradicionales de ejercicio del poder administrativo. Esta disrupción tecnológica ha impactado tanto los procedimientos como en las decisiones. Introduce nuevas lógicas de automatización, predicción y optimización de procesos que desafían los postulados clásicos del Derecho Administrativo.

En efecto, los sistemas algorítmicos utilizados por órganos administrativos permiten analizar grandes volúmenes de datos, identificar patrones de comportamiento y tomar decisiones con base en modelos predictivos. Sin embargo, esta aparente neutralidad técnica encierra riesgos sustantivos que exigen una relectura crítica de los mecanismos de control. El algoritmo, lejos de operar como una herramienta aséptica, se comporta como un dispositivo de poder que codifica decisiones humanas, racionalidades institucionales y estructuras sociales, todo ello en el interior de arquitecturas computacionales que, en muchos casos, resultan impenetrables para el ser humano y para el propio aparato de fiscalización.

En este sentido, Cathy O’Neil<sup>44</sup> (2016) a su juicio señala: “*Mathematical models can not only reflect bias, but also amplify it. Their opacity, scale, and damage make them weapons of math destruction*”<sup>45</sup>. De lo expuesto se denota una alerta acerca de los peligros inherentes a los sistemas algorítmicos aplicados en contextos institucionales. Se ha de entender, por tanto, que no existe neutralidad en el algoritmo. Hay sesgos tácitos que van a activar desigualdades y también opacidad (*opacity*), denominada en la literatura como *black box*, cuya traducción literal es: caja negra. Es asunto ha de ser tomado en cuenta, para, de alguna manera, asumir un tipo de control.

La IA reconfigura parámetros sobre los cuales se construyen las garantías tradicionales del control administrativo. La motivación de los actos, la trazabilidad de la decisión, la comprensión de sus fundamentos y la posibilidad de impugnación efectiva se pudieran ver comprometidas por la falta de transparencia en el funcionamiento de los algoritmos utilizados por la Administración Pública para la toma de decisiones. Es lo que se denomina opacidad algorítmica, que se traduce, desde el punto de vista del control, en la dificultad que sobreviene a la supervisión, puesto que la complejidad algorítmica hace complicado que se establezcan mecanismos de control eficientes. Por otra parte, puede surgir una limitación al derecho que tienen las personas para acceder a la información. Ello podría deberse a que no hay, todavía, claridad en cuanto a la forma en que actúan estos sistemas automatizados e impactaría en la comprensión por parte de los ciudadanos en torno a las decisiones automatizadas.

Empero, con respecto a la aplicación de la IA en la Administración Pública, aún se está explorando sobre utilización y su implementación, por consiguiente, está enfrentando desafíos y retos. Sin embargo, hay que comprender que: “Los procesos automatizados de toma de decisiones administrativas se están expandiendo, y la IA (a través del aprendizaje automático o *machine learning*) proporciona formas más matizadas de tomar decisiones en circunstancias complejas” (Ocaña-Fernández *et al.*)<sup>46</sup>. En Venezuela, la Administración Pública ha palpado la necesidad de afrontar el compromiso de vincularse a la IA. Por ello, en el sector de hidrocarburos se creó el Viceministerio de Inteligencia Artificial y Eficiencia Productiva en Hidrocarburos, creado el 6 de enero de

44 O’NEIL, C. (2016). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Crown Publishing Group. (p. 3).

45 Traducción: “Los modelos matemáticos pueden no solo reflejar prejuicios, sino amplificarlos. La opacidad, la escala y el daño que causan estos algoritmos los convierten en armas de destrucción matemática” (O’Neil, C., 2016, *Ibidem*, p. 3).

46 OCAÑA-FERNÁNDEZ, y; VALENZUELA-FERNÁNDEZ, L; VERA-FLORES, M. y RENGIFO-LOZANO, R. (2021). Inteligencia artificial (IA) aplicada a la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, volumen 26, número 94, 2021, (pp. 695-704). Universidad del Zulia, Venezuela. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29069612013> (p. 696).

2025, mediante decreto número 5.073<sup>47</sup>. Y tiene como objetivo fundamental la capacitación de los trabajadores en el uso de IA para mejorar la productividad y la ciberseguridad.

Al socaire de lo expuesto, hay que reconocer como manifiesta Cordero<sup>48</sup> (2023) que existe: ...“la dificultad para acceder al código fuente, la lógica de funcionamiento o los datos de entrenamiento utilizados por la IA administrativa plantea serios obstáculos para el control jurisdiccional y para la rendición de cuentas”. Esto, de alguna forma, introduce una tensión entre la eficiencia tecnológica y las exigencias jurídicas de transparencia, publicidad y control.

Por otra parte, quizá pudiera asumirse que la implementación de los sistemas de IA pudiese fomentar una delegación masiva y excesiva de la función decisoria, con lo cual se estaría desplazando la racionalidad humana, en beneficio de decisiones automatizadas que tenderían a la estandarización, con escasa, o quizá nula, sensibilidad al contexto o a los valores constitucionales implicados. Tal automatización puede conducir, como afirma Rallo<sup>49</sup> (2020), a una ...“deshumanización del procedimiento administrativo, donde el algoritmo desplaza al razonamiento jurídico” (p. 91). Como consecuencia, hay que afirmar que dichas acciones, inconcusamente, va a obligar a repensar el diseño institucional del control de la Administración Pública en contextos algorítmicos.

De modo que, no basta con aplicar los pretéritos esquemas de control a los nuevos ambientes o entornos tecnológicos. En consecuencia, se requiere una verdadera reingeniería en el hacer jurídico, no solo en cuanto a sus formas procedimentales, sino -más profundamente- en su estructura y arquitectura epistemológica y axiológica. Esta transformación no puede limitarse a la incorporación superficial de herramientas tecnológicas en el aparato normativo, sino que exige una relectura de los fundamentos mismos del Derecho a la luz de los desafíos que plantea la automatización de decisiones públicas. La adopción de sistemas algorítmicos en la función administrativa no es neutra: introduce nuevas lógicas de poder, nuevos regímenes de visibilidad y nuevas formas de control que escapan, en muchos casos, a los cánones tradicionales del Derecho.

47 *Decreto 5.073* (2025). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.875 Extraordinario de fecha 6 de enero de 2025. [https://mega.nz/file/lx11iIxA#mkmiaGlotNVPo43W0AOsOPs1AN08y2WzR8Sc\\_5-V92Y](https://mega.nz/file/lx11iIxA#mkmiaGlotNVPo43W0AOsOPs1AN08y2WzR8Sc_5-V92Y)

48 CORDERO, G. (2023). *Administración algorítmica y control público: fundamentos para una regulación democrática de la IA*. Lima: Palestra (p. 187).

49 RALLO, A. (2020). *Algoritmos y Derecho: el reto de una administración automatizada*. Valencia: Tirant Humanidades. (p. 91).

## 6. Hacia un nuevo paradigma de control: propuestas para un Derecho Administrativo algorítmico

La irrupción y también la disrupción de la inteligencia artificial en la Administración Pública, como se ha expuesto, impone al Derecho Administrativo la necesidad de una actualización profunda que atañe, no solo conceptual, sino también normativo y metodológico. Es pues, una inflexión epistemológica que obliga a abandonar la idea de un control meramente reactivo o adaptativo frente al fenómeno tecnológico. Se ha de asumir el compromiso de abrir opciones y de transitar hacia una construcción proactiva de un nuevo paradigma de control algorítmico, que esté fundado en principios propios, técnicas específicas y garantías reforzadas, que asegure tanto la eficacia operativa como la protección de derechos fundamentales.

En cuanto a los principios utilizados en la Administración Pública tienen que basarse en la transparencia, la auditabilidad, la explicabilidad, la proporcionalidad, rendición de cuentas, y el principio de no discriminación. De modo que, en la conjunción de dichos principios, la Administración Pública está obligada *per se* a asumir la responsabilidad que le asiste por las decisiones que se emitan de modo automatizado, con mecanismos de corrección y revisión.

Asimismo, en lo que concierne a las técnicas específicas se pueden mencionar la auditoría algorítmica, cuyo punto focal se refiere a una evaluación continua de los modelos algorítmicos para detectar sesgos y errores sistemáticos. Además, ha de considerarse la inclusión o implementación de técnicas que permitan entender y justificar las decisiones tomadas por los sistemas de IA. Y hay necesidad de estar evaluando el impacto algorítmico, antes de la masificación en todo el contexto administrativo. Y de manera esencial, complementar la automatización con supervisión humana para casos sensibles o de alto impacto. Esto responde a las nuevas tendencias de los procesos híbridos, que son imprescindibles en todo acto humano y tecnológico.

Con respecto a las garantías, hay que señalar que debido al riesgo que se cierne sobre el uso de inteligencia artificial en la Administración Pública, se deben fortalecerlas desde el punto de vista jurídico y procedimental. Así pues, la persona tiene el derecho a que se le proporcione una explicación clara, de manera que pueda comprender el porqué y cómo se ha tomado la decisión automatizada. Asimismo, se le debe otorgar el acceso a los mecanismos de revisión y el derecho de reclamo, que está reconocido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)<sup>50</sup>, en el ámbito del Derecho Administrativo. Además, se han de crear organismos, fundados bajo el principio de autonomía, de modo que puedan evaluar la equidad y efectividad de la Inteligencia Artificial. Y una garantía fundamental es la protección de datos y

<sup>50</sup> Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.818, extraordinario de 1° de julio de 1981

privacidad reconocidos, entre otras leyes, en la Ley Sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones<sup>51</sup>.

Así las cosas, en este nuevo horizonte, el control de la actividad administrativa no puede limitarse a verificar *ex post* la legalidad de una decisión automatizada; más bien ha de anticiparse a considerar los riesgos, incidir en el diseño de los sistemas, evaluar sus impactos y asegurar su conformidad con los valores constitucionales desde su concepción misma. La habitual tríada de controles –jurisdiccional, administrativo y político– requiere ser complementada con formas inéditas de control técnico, preventivo y transversal, que se nutran de la colaboración interdisciplinaria entre juristas, ingenieros, especialistas en ética de datos y sociedad civil. De tal suerte que se han de tener en cuenta el control algorítmico, el control participativo y activo del ser humano y el control de transparencia digital; con ello, se puede dar una adaptación a los desafíos tecnológicos y sociales actuales.

Desde esta perspectiva, entonces, resulta indispensable que se avance en la consolidación del Derecho Administrativo algorítmico. Éste no ha de entenderse solamente como una subrama autónoma, sino que se asuma como una dimensión transversal del Derecho Administrativo clásico. Desde esa óptica, entonces, podrá dotarse de herramientas normativas, procesales e institucionales que le permitan regular el uso de inteligencia artificial en el seno de la Administración Pública. Este Derecho Administrativo algorítmico no puede prescindir de las categorías tradicionales –potestad, acto, procedimiento, control, responsabilidad–; más bien, inconcusamente, ha de reinterpretarlas en el contexto de una transformación tecnológica sin precedentes. Debe, además, considerar el impacto de una era tecnológica profundamente innovadora, en congruencia con la irrupción y disrupción tecnológica.

Finalmente, es imprescindible que este proceso, normativo e institucional, sea guiado por una lógica del ejercicio del poder democrático, –también se puede denominar “gobernanza interactiva” (Kooiman)<sup>52</sup>– que tiene la tecnología. Ha de reconocer que las personas son titulares de derechos digitales en la relación administrativa, no meros usuarios de servicios automatizados. Como afirma Zuleta<sup>53</sup>: ...“el Derecho Administrativo del siglo XXI no puede resignarse a ser espectador del cambio tecnológico: debe convertirse en arquitecto normativo de la inteligencia artificial pública”.

<sup>51</sup> Ley Sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones (1991). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.863, de 16 de diciembre de 1991.

<sup>52</sup> KOOIMAN, J. (2003). *Op. cit.*

<sup>53</sup> ZULETA, R. (2024). *Derecho Público y algoritmos: horizontes para una gobernanza democrática de la inteligencia artificial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. (p. 218).



Como corolario puede decirse que el control de la actividad administrativa, en la era algorítmica, no se agota con la adaptación de viejas categorías, sino que exige una transformación profunda de los marcos jurídicos, institucionales y culturales que estructuran la relación entre Administración Pública, tecnología y ciudadanía. Solo así será posible preservar el núcleo garantista del Derecho Administrativo en tiempos de disrupción digital.

## **7. El control de la actividad administrativa con apoyo en la Inteligencia Artificial**

La Inteligencia Artificial (IA) representa una evolución significativa en los mecanismos de supervisión, fiscalización y optimización de los procesos públicos. La irrupción y disrupción de sistemas de inteligencia artificial en la praxis administrativa no solo ha transformado el modo en que se produce y ejecuta la actividad pública, sino que ha fracturado las bases sobre las que tradicionalmente se ha estructurado su control. En efecto, cuando la actuación administrativa se encuentra mediada por algoritmos, tales como modelos de *machine learning* o sistemas de decisión autónoma, se diluyen los referentes clásicos de imputación, motivación y fiscalización; ello concita e impone una relectura urgente de los mecanismos jurídicos disponibles para preservar la juridicidad del obrar estatal.

Tradicionalmente, el control de la actividad administrativa ha gravitado en torno al acto administrativo, como manifestación unilateral y externa de voluntad jurídica por parte del órgano público competente. Esta noción, ampliamente trabajada por Brewer-Carías<sup>54</sup> descansa sobre la presencia de un sujeto jurídico imputable, de una motivación susceptible de análisis y de un régimen normativo claro. Sin embargo, cuando la decisión se produce total o parcialmente mediante sistemas de IA, los elementos del acto administrativo se ven alterados. Entonces, se cuestiona sobre lo siguiente: ¿quién decide?, ¿cómo se motiva una decisión generada algorítmicamente?, ¿quién responde?

En este nuevo contexto, el objeto del control ya no es solamente el acto administrativo formal, sino también el sistema tecnológico que lo produce; así como los datos que alimentan su funcionamiento, el modelo lógico que lo estructura, y la interacción entre operadores humanos y sistemas automatizados. Del mismo modo, el sujeto sobre quien se ejerce el control se descentraliza: ya no se trata solo del funcionario, sino también de los diseñadores del algoritmo, de los responsables de su implementación y de las entidades que administran su mantenimiento. Por tanto, el control de la actividad administrativa mediada por inteligencia artificial puede y debe desplegarse en distintas fases del ciclo administrativo. Habrá, pues, un control preventivo, un control interno o concurrente y, lógicamente, un control posterior.

<sup>54</sup> BREWER-CARÍAS, A. (2018). *Op. cit.*

Mediante el control preventivo, se impulsa el diseño y desarrollo del sistema algorítmico. Se destaca la importancia y exigencia de realizar auditorías previas de impacto legal y ético, análisis de sesgos, y verificación de conformidad con los principios de legalidad, igualdad y no discriminación. Por su parte, el control interno o concurrente, se realiza durante la ejecución de la actividad administrativa. Pero, a su vez, implica la incorporación de mecanismos de supervisión en tiempo real; impulsar el mecanismo de trazabilidad en las decisiones algorítmicas. Esta trazabilidad está referida a la posibilidad de seguir el vestigio, la huella, el rastro de cómo un algoritmo tomó una decisión. Al hacerlo se asegura el entendimiento, la verificación y la corrección de ser necesario, mediante la intervención del ser humano, en casos críticos. Por último, el control posterior, el cual se lleva a cabo, una vez que se ha desplegado la decisión automatizada.

De importancia capital señalar que los procedimientos de impugnación, revisión judicial y acceso a explicaciones sobre el funcionamiento del sistema (transparencia algorítmica) resultan fundamentales para garantizar la tutela efectiva de derechos. Por tanto, no basta con incorporar IA a la Administración Pública como simple herramienta de eficiencia. Es necesario establecer un marco normativo y doctrinal que garantice que su uso respete los principios fundamentales del Derecho Administrativo, entre ellos: legalidad, debido proceso, transparencia, rendición de cuentas y tutela judicial efectiva.

## **8. Desafíos regulatorios y tensiones emergentes**

El control de la actividad administrativa mediada por IA se enfrenta a tensiones normativas profundas y realizaciones procedimentales que transforman la visión contralora. De manera que, por una parte, existe la necesidad, casi rayana en la obligatoriedad, de promover eficiencia e innovación en la gestión pública; y, por la otra parte, urge la exigencia ineludible de preservar garantías constitucionales.

Esta tensión se expresa en varios aspectos: (a) La colisión entre eficiencia algorítmica y deliberación administrativa. (b) La disociación entre decisión y responsabilidad. (c) La distancia entre complejidad técnica y comprensibilidad jurídica. (d) El riesgo de delegar potestades públicas en entidades privadas desarrolladoras de IA, sin supervisión efectiva.

En ese tenor, en lo que concierne al primer aspecto: la colisión entre eficiencia algorítmica y deliberación administrativa, hay que decir que uno de los grandes debates en el uso de IA en la Administración Pública es la tensión entre la rapidez de los algoritmos y la necesidad de deliberación humana en la toma de decisiones. La IA en cuanto a la eficiencia puede procesar enormes volúmenes de información en segundos, con lo cual se optiman los procesos que, si fuesen realizados de forma manual, innegablemente, tomarían días o semanas. Entonces, como fundamento de la eficiencia se tiene que esto permite acelerar tareas

administrativas como auditorías, predicciones de riesgos y análisis de cumplimiento normativo.

En cuanto al segundo aspecto: la disociación entre decisión y responsabilidad, se cuestiona la responsabilidad al momento en que un algoritmo toma una decisión automatizada en un proceso administrativo. Así pues, aflora un interrogante puntual: ¿Quién es responsable de los efectos que genera esa decisión? Se entiende que, con el apoyo de la IA, la decisión se delega a un sistema algorítmico, lo cual hace posible que se cree una zona gris de responsabilidad. En el sistema tradicional, barnizado por la humanidad, las decisiones administrativas tienen un responsable directo, específico y claro. Sea una autoridad, un funcionario o un ente regulador. Y es evidente que existe una persona (natural o jurídica) a quien le puede imputar la responsabilidad decisoria. No así con la decisión de la IA.

Esta falta de claridad puede derivar en vacíos legales y dificultades en la impugnación de decisiones injustas, por cuanto si un ciudadano es afectado por una decisión errónea, ¿quién va a responderle? ¿Será el programador del algoritmo? ¿Será la Administración Pública que lo utiliza? ¿Será el proveedor tecnológico? Es una carencia que ha de resolverse. Una posible solución sería la siguiente: exigir que toda decisión automatizada tenga una supervisión humana identificable y que existan mecanismos de rendición de cuentas específicos para el uso de IA en la Administración Pública.

En cuanto al tercer aspecto: la distancia entre complejidad técnica y comprensibilidad jurídica, se debe considerar surge una situación compleja y complejizante, por cuanto en el ámbito administrativo es la brecha entre el lenguaje técnico de los algoritmos y el lenguaje jurídico en la toma de decisiones. Así por la complejidad técnica los sistemas de IA funcionan con redes neuronales, modelos de aprendizaje profundo y optimización matemática, lo que dificulta que los juristas y ciudadanos comprendan cómo opera una decisión automatizada. Ello va a estar disociado de lo jurídico, en cuanto a la comprensibilidad jurídica, puesto que el Derecho requiere que las decisiones sean explicables y justificables para que puedan ser impugnadas, revisadas o ratificadas. Si un algoritmo no puede explicar por qué tomó la decisión sobre algo, entonces, se incurre en lo que se ha denominado opacidad normativa, el cual hace referencia a la falta de claridad, accesibilidad o comprensibilidad de las normas que rigen la actuación de la Administración pública.

Por último, en cuanto al cuarto aspecto: el riesgo de delegar potestades públicas en entidades privadas desarrolladoras de IA, sin supervisión efectiva, hay que afirmar que el desarrollo de una tecnología algorítmica está mayoritariamente en manos de empresas privadas, lo que puede generar un problema si se utilizan estos sistemas en decisiones administrativas sin control estatal efectivo. Entonces, se tiene, por parte del Estado, una dependencia tecnológica. De modo que, como el Estado aún no tiene la tecnología para desarrollar sus propios sistemas de IA, puede terminar dependiendo de algoritmos

diseñados por empresas privadas, cuyos criterios y objetivos pueden no coincidir con el interés público.

Ello, por consiguiente, tiene un riesgo, pues los algoritmos van a tener a su disposición información personal y gubernamental, en la ejecución de procesos administrativos. Por tanto, dado que estos sistemas son controlados por entes privados, subsiste el riesgo de un acceso indebido y uso no autorizado de datos ciudadanos, información privilegiada de la Administración Pública y, en su caso, de información confidencial y hasta secretos de Estado.

En el contexto venezolano, en donde la institucionalidad democrática y los mecanismos de control ya enfrentan desafíos estructurales, la introducción de estas tecnologías sin marcos normativos robustos y poderosos, puede agravar y comprometer los principios de transparencia, rendición de cuentas y protección de derechos. En consecuencia, urge avanzar hacia una tecnorregulación administrativa, la cual ha de estar anclada en principios que rijan la gestión administrativa digital. Y que, además, articule esta disrupción tecnológica con el ordenamiento jurídico, en relación con el control de la actividad administrativa.

## **9. Verdades provisionales**

La actividad administrativa, tradicionalmente regida por principios de legalidad, eficacia y eficiencia, se encuentra en un punto de inflexión con la disrupción de la inteligencia artificial en todos los ámbitos de la acción humana. La integración de algoritmos en la función pública plantea una reconfiguración de los modelos de control administrativo, que da lugar a nuevas exigencias doctrinales y regulatorias.

El Derecho Administrativo, en su vocación garantista, no puede permanecer ajeno a las transformaciones que impone la inteligencia artificial. El paradigma algorítmico desafía las estructuras clásicas de control de la Administración Pública y exige, por tanto, una renovación y actualización dogmática que preserve la centralidad de los derechos fundamentales.

Las aproximaciones tradicionales han priorizado el control jurisdiccional, político y administrativo. Sin embargo, la automatización demanda un control algorítmico basado en transparencia, explicabilidad y rendición de cuentas, de modo que la eficiencia de los sistemas no comprometa la deliberación y la protección de derechos fundamentales.

La inteligencia artificial en la Administración Pública introduce problemáticas inéditas, como la disociación entre decisión y responsabilidad; así como el riesgo de sesgos algorítmicos y la dificultad para traducir complejidad técnica en criterios jurídicos comprensibles. Esto exige una adaptación conceptual y regulatoria que preserve garantías procesales.

La proliferación de sistemas algorítmicos en la Administración Pública genera dilemas regulatorios que van desde el uso de datos sensibles hasta la delegación de decisiones en tecnología privada. Frente a esto, urge establecer normativas

claras, que promueva un enfoque de inteligencia artificial explicable y, además, se puedan definir y establecer límites éticos para evitar que la eficiencia algorítmica comprometa los principios del Estado de Derecho.

Lejos de constituir una amenaza insalvable, la IA puede ser integrada de manera responsable en el quehacer administrativo, siempre que se inserte en una arquitectura normativa y contralora que asegure su ligamen con el Estado de Derecho. El reto está en construir esa arquitectura desde la teoría, asociado con la práctica y con la formación y capacitación de los funcionarios administrativos y los operadores de justicia, tanto en el presente como en el porvenir.

La decisión administrativa basada en algoritmos pone en cuestión varias categorías centrales del Derecho Administrativo clásico. La primera tensión emerge en torno al principio de legalidad: ¿puede considerarse legal una decisión automatizada que ha sido adoptada con base en un algoritmo no auditado ni comprensible para el administrado ni para el juez? La legalidad exige previsibilidad, pero la lógica algorítmica, sobre todo en sistemas de aprendizaje automático, puede ser evolutiva, contingente y opaca.

La integración de IA en el control administrativo ofrece oportunidades de optimización y modernización, pero también plantea riesgos que deben ser regulados con precisión. Para evitar efectos indeseados, es necesario desarrollar principios de transparencia, mecanismos híbridos de decisión y supervisión efectiva. Se garantiza, de ese modo, que los algoritmos sirvan al interés público sin comprometer derechos fundamentales.

El avance tecnológico no debe percibirse como una amenaza a la Administración Pública, sino como una oportunidad para fortalecer el control y la gobernanza. La clave reside en construir un marco normativo eficiente, proactivo y robusto, capaz de integrar la IA sin perder de vista el principio de tutela efectiva de derechos. Así se puede vigilar que la automatización sea utilizada como un medio de optimización de la actividad administrativa, controlada con el despliegue y apoyo de la IA, y que no sea utilizada como un mecanismo que va a reducir la capacidad decisoria del ser humano sentipensante.



# LA ADMISIÓN DE LA DEMANDAS Y LAS DEFENSAS PREVIAS EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA IBEROMERICANA

**Miguel Ángel Torrealba Sánchez**

Universidad Central de Venezuela, Escuela de  
Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas:  
Profesor *Titular* de Derecho Administrativo,  
Abogado y Especialista en Derecho Administrativo  
- Universidad de la Coruña, España: Doctor en  
Derecho Administrativo Iberoamericano -  
Universidad Carlos III de Madrid, España: Máster  
en Política Territorial y Urbanística - Universidad  
Monteávila, Facultad de Ciencias Jurídicas y  
Políticas: Profesor de Derecho Administrativo y  
Director Adjunto del Centro de Estudios de  
Regulación Económica (CERECO) - Miembro del  
Foro Iberoamericano de Derecho  
Administrativo(FIDA) y del Instituto Internacional  
de Derecho Administrativo (IIDA).  
[mtorrealba@profesor.uma.edu.ve](mailto:mtorrealba@profesor.uma.edu.ve)  
[mtorrealba@uma.edu.ve](mailto:mtorrealba@uma.edu.ve)  
[torrealbasanchez@gmail.com](mailto:torrealbasanchez@gmail.com)  
[miguel.torrealba@udc.es](mailto:miguel.torrealba@udc.es)

---

Recibido 29-6-2025 • Aprobado: 15-8-2025

### **Resumen**

Se describe la regulación de la admisión de la demanda y del saneamiento del proceso y de la demanda, así como de las defensas previas en la legislación procesal administrativa iberoamericana.

### **Palabras clave**

Demanda. Admisión de la demanda. Despacho saneador. Defensas previas. Contencioso-administrativo iberoamericano.

### **Abstract**

The regulation of the admission of the legal demand and the cleansing of the legal process and the legal demand, as well as the preliminary defenses in Ibero-American administrative procedural acts is described.

### **Key words**

Legal demand. Cleansing legal process. Preliminary defenses. Ibero-American contentious-administrative.



SUMARIO: Introducción. 1. La demanda y su admisión en el proceso administrativo. 1.1. Los requisitos del libelo de demanda. 1.2. Las causas de inadmisibilidad de la demanda. 1.3. La inadmisión pura y simple. 1.4. El despacho saneador. 1.5. Recursos contra la sentencia de inadmisión. 2. Las defensas Previas. 2.1. Defensas previas más comunes. 2.2. Las defensas previas inusuales. 2.3. Defensas previas de fondo. 2.4. Régimen de la sustanciación de las defensas previas. 2.5. Resolución de las defensas previas. 2.6. Recursos contra la sentencia que resuelve defensas previas. 3. Reflexiones sobre la coexistencia de puntos previos como causales de inadmisibilidad *In Limine Litis* o como defensas previas.

## Introducción

En la concepción clásica del proceso civil ordinario la admisión de la demanda es un acto procesal de trascendencia y efectos teóricos y prácticos, pero de relativamente escasa exigencia en su verificación. Distinto es el caso del proceso administrativo, en el que tal acto acostumbra tener, además de similar importancia, una mayor complejidad en lo que se refiere al ejercicio de la función judicial.

Ello se debe a la existencia de las llamadas causas de inadmisibilidad, que son requisitos legalmente impuestos que han de cumplirse para que el ejercicio del derecho de acción apareje también un derecho a que la demanda sea susceptible de tramitación en un proceso. Y más adelante, con el fin de que pueda conducir a la emanación de una sentencia de mérito en la que se examine la procedencia o no de la pretensión o pretensiones incoadas por el actor.

Como toda limitación al ejercicio de un derecho constitucional (acceso a la jurisdicción o tutela judicial efectiva) esas causas de inadmisibilidad deben estar previa y legalmente establecidas en normas de rango legal. Deben, además, responder a la tutela de un bien jurídico relevante y guardar proporción con la grave consecuencia de su acaecimiento. A saber: la inadmisión *in limine litis* de la demanda incoada<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Al respecto: Jesús González Pérez: *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Tercera edición. Civitas. Madrid, 2001, pp. 72-85.

Es dable preguntarse la razón por esta peculiaridad -aunque no del todo exclusiva- del proceso administrativo<sup>2</sup>. Pero ello no será aquí abordado, toda vez que el propósito de estas páginas es dar cuenta de las tendencias legislativas más resaltantes en la Justicia Administrativa iberoamericana en este asunto, mas no profundizar en su génesis y bases teóricas<sup>3</sup>.

Así pues, de seguida se expondrá una descripción panorámica del estado actual de la cuestión en la legislación procesal administrativa iberoamericana, con especial énfasis en el abordaje y soluciones que esta aporta en la regulación de la admisión de la demanda. Y y por tanto, en las causas de inadmisibilidad de esta<sup>4</sup>.

No obstante, ese enfoque quedaría incompleto si no se hiciera referencia también a la regulación de las defensas previas en el proceso administrativo, dada la estrecha vinculación entre ambas categorías adjetivas. Y es que, también a diferencia de lo que es la regla en el proceso civil ordinario, en el contencioso-administrativo en muchas ocasiones la regla es que esas causas de inadmisibilidad

2 Cabe recordar que: "...la válida prosecución del proceso y su conclusión con sentencia sobre el fondo se hallan condicionados tanto por la concurrencia -en positivo- de ciertos presupuestos o requisitos, como por la ausencia -en negativo- de una serie de óbices, todos ellos de naturaleza procesal" (Fernando Gascón Inchausti: "El tratamiento de las cuestiones procesales con anterioridad a la audiencia previa al juicio (I): La inadmisión de la demanda". J. Banacloche Palao, F. Gascón Inchausti, Á. Gutiérrez Beliches y E. Vallines García: *El tratamiento de las cuestiones procesales y la audiencia previa al juicio en la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Civitas Thomson Reuters. Segunda Edición. Navarra, 2009, p. 35). Un enfoque general de la naturaleza, alcance, propósito, riesgos y tendencias de las causas de inadmisibilidad para el proceso administrativo español puede verse en: César Cierco Seira: *La inadmisión en el procedimiento administrativo. Estudio de su configuración a la luz del proceso judicial*. Iustel. Madrid. 2009, pp. 35-127.

3 En todo caso, una visión crítica del origen de las causas de inadmisibilidad, entendidas como resabio de prerrogativas de la Administración Pública, puede verse en: María del Rosario Alonso Ibáñez: *Las causas de inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo*. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1996, pp. 27-53. Tempranamente, pueden verse las consideraciones de Jesús González Pérez: *Las excepciones de la Ley de lo Contencioso Administrativo*. RAP Núm. 11. Centro de Estudios Políticos. Madrid, 1953, pp. 80-82.

4 Por razones de concisión y para facilitar la lectura, se denominará a las leyes por su país de origen. Salvo los casos de las leyes española y portuguesa, que fueron consultadas en sus portales electrónicos oficiales, y de la reciente ley uruguaya, los textos fueron tomados de: Allan R. Brewer-Carías: *Leyes de lo Contencioso Administrativo en América Latina. Con un estudio preliminar sobre la Justicia Administrativa en el derecho administrativo comparado latinoamericano*. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. Caracas-Panamá, 2019. Ellos son: Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia); Decreto Legislativo 8508 24 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo (Costa Rica); Decreto N° 760 Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2017 (El Salvador); Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo de 1996 (Guatemala); Decreto 189-87 Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de 1987 (Honduras); Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, última reforma DOF 13-06 2016, (México); Ley No. 350 de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de

no solo son revisadas *motu proprio* por el órgano judicial en la oportunidad admitir la demanda. También pueden plantearse (o replantearse) como defensas previas por la parte demandada. Lo último, prescindiendo de profundizar en la aparente falta de armonía de esto con varios principios procesales así como con los propósitos de las causas de inadmisión.

De modo que el estudio de la admisión de la demanda y las causales de su inadmisión debe contener también el de las defensas previas susceptibles de plantearse en el proceso administrativo. Ello, con el fin de exponer una visión más completa de dos institutos adjetivos. Categorías que, aunque se verifican en etapas procesales distintas, están muy relacionadas, al punto de que puede sostenerse que la regla de la preclusión procesal no opera en ambas del modo usual.

Lo anterior, puesto que las causas de inadmisibilidad pueden determinar tanto la inadmisión de la demanda en el examen oficioso del juez en la ocasión procesal para ello, como también en fase posterior, una vez se encuentre la parte demandada a derecho y haya planteado tales asuntos en el proceso. E incluso, en ocasiones puede dar lugar a una sentencia de inadmisibilidad de la demanda en la oportunidad del fallo de mérito. Es decir, hay una tercera posibilidad de revisión<sup>5</sup>.

Esclarecido esto, conviene puntualizar varios puntos adicionales. El primero, que el examen que aquí se hará es básicamente descriptivo, por lo que se prescindirá de análisis dogmáticos o teóricos de las instituciones bajo examen. Más bien, se intenta relatar sistemáticamente cómo operan tanto las causas de

2000 (Nicaragua); Ley 135 del 30 de abril de 1943, Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Panamá); Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo de 2008 (Perú) y Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010 (Venezuela). Adicionalmente: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (España); Código del Proceso en los Tribunales Administrativos de 2002 (Portugal) y Código de lo Contencioso Administrativo de 2024 (Uruguay).

<sup>5</sup> El asunto es complejo, por lo que su tratamiento teórico, incluso superficial, desbordaría el propósito de este texto. Baste con recordar algunas de las variables que deben tomarse en cuenta, como señala la doctrina comentando la regulación procesal civil española: “En cuanto a las facultades atribuidas de oficio al tribunal para controlar la concurrencia o no de los presupuestos procesales, la gran mayoría de ellas ha de ejercerse en el momento de recibir la demanda y de decidir su admisión a trámite. El contenido de estas facultades o las consecuencias de su ejercicio, no siempre se describen de forma homogénea por la Ley; así, en ocasiones se contempla la posibilidad de que el tribunal, de oficio, rechace una demanda o no la admita a trámite; en otros casos, lo que se prevé es una abstención de conocer o de seguir conociendo; en algún supuesto se establece que el tribunal se abstenga de dar curso a la demanda; además, se suele hacer referencia en la Ley al deber del tribunal de ofrecer a las partes la oportunidad de subsanar aquellos defectos susceptibles de sanación. Por otro lado, tampoco ha de olvidarse que el tribunal suele conservar, al menos respecto de ciertos presupuestos procesales, la facultad de controlar de oficio su concurrencia a lo largo de todo el proceso, e incluso durante las posteriores instancias o vías de impugnación de la sentencia”. (F. Gascón Inchausti, “*El tratamiento...*”, p. 39).

inadmisibilidad como las defensas previas vinculadas con ellas en el proceso administrativo iberoamericano. Entendiendo por este último el que se deriva de las principales tendencias de las leyes que lo regulan en cada país del entorno.

En segundo término, por razones de concisión y claridad expositivas, los vocablos que se emplearán para describir la conclusión de los procesos antes de la oportunidad para el examen de mérito debido a incumplimiento de requisitos de la pretensión serán básicamente los de inadmisión o no admisión. De igual forma, se llamarán causas de inadmisibilidad a los supuestos de hecho normativamente previstos para generar tales consecuencias<sup>6</sup>. La referencia luce necesaria pues algunas de las leyes procesales administrativas bajo examen emplean diversos términos, no solo inadmisión o inadmisibilidad, sino también improponibilidad o improcedencia. Vocablos que, en muchos casos, no necesariamente significarán lo mismo en la teoría general del proceso, pero que deben responder a cada evolución histórica y desarrollo dogmático de los específicos ordenamientos<sup>7</sup>.

Por tanto, pretender profundizar o esclarecer tal diversidad terminológica luce no solo no exento de riesgos, sino de dudosa utilidad práctica y didáctica. De allí que la opción escogida sea adoptar la terminología más usual y prescindir de las peculiaridades normativas que aporta la técnica legislativa en cada país. Lo anterior, además, tomando en cuenta que una de las claves en el Derecho Comparado es no dar primacía a las denominaciones, que incluso pueden causar equívocos. Ello, pues la homonimia no siempre implica que se esté aludiendo a lo mismo. De allí que conviene prestar atención más bien a la similitud de categorías y de regímenes jurídicos, con independencia de su *nomen iuris* local.

Adicionalmente, no se estudian en estas páginas todos los ordenamientos iberoamericanos. No el caso argentino, en el que la forma de Estado federal determina que la competencia legislativa en materia de proceso administrativo sea preponderantemente provincial. Llegar a tal nivel de detalle excede los

---

<sup>6</sup> Aunque, en estricta puridad, las causas de inadmisibilidad o inadmisión deberían limitarse a la verificación de la ausencia de presupuestos procesales requeridos para que la pretensión sea objeto de trámite y de examen de fondo. En tal sentido, se señala que “El origen y la función primigenia de la inadmisión judicial han de buscarse en la imposibilidad de dar respuesta a la pretensión planteada por un justiciable cuando no se cumplen los requisitos exigidos para sustanciar el proceso” (C. Cierco Seira, *La inadmisión...*, p. 35).

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso del artículo 35 *in fine* de la ley salvadoreña, la improponibilidad fundada en el objeto de la pretensión acarrea la imposibilidad de volver a plantearla. Y es que la improponibilidad (o improcedencia en otros ordenamientos) suele implicar un pronunciamiento de fondo que produce cosa juzgada formal y material, y no la simple inadmisión que produce solo la formal. Ello como consecuencia de la presencia de elementos objetivos -y no meramente formales- que imposibilitan el examen de la pretensión. En obsequio a la concisión se prescindirá de este tipo de desarrollos dogmáticos, que corresponderían si se hiciera un estudio más amplio y extenso. En todo caso, puede verse al respecto, entre otros: Iván Hunter Ampuero: “El poder del juez para rechazar in limine la demanda por manifiesta falta de fundamento”. *Revista Ius et Praxis*, Núm. 12. Universidad de Talca. Chile, 2009, pp. 117-163, así como la bibliografía allí citada. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4094511>.

propósitos planteados al obstaculizar la concisión y claridad temáticas. Tampoco se analizan aquellos que carecen de ley procesal administrativa y organización judicial especializada (v.g. Brasil o Chile). Lo que no implica que se prescinda de referir a la doctrina de esos países en caso de que sea oportuno.

Por último, no se hará referencia a la reciente ley cubana. Su estudio ameritaría de un debate previo en cuanto a la existencia real de condiciones políticas, institucionales y jurídicas que permitan sostener la operatividad del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo en ese país – como se entiende en el mundo occidental y en Iberoamérica- aunque fuera hasta tiempos relativamente recientes. Controversia que, evidentemente, excede con mucho el propósito de este trabajo.

Aclarados los límites y propósito de estas páginas, pasa a entrarse en materia.

## **1. La demanda y su admisión en el proceso administrativo**

### **1.1. Los requisitos del libelo de demanda**

Las exigencias formales y sustanciales del libelo de la demanda en el proceso administrativo son básicamente las mismas que en todo proceso judicial. A saber, la identificación clara y precisa de los elementos de la pretensión: sujetos, objeto y *causa petendi*<sup>8</sup>.

En cuanto a los sujetos, demandante y demandado, el libelo deberá contener sus datos de identificación –que variarán según se trate de personas físicas o jurídicas- así como sus direcciones física y electrónica a los efectos de facilitar la práctica de los correspondientes actos de comunicación procesal (citaciones y notificaciones).

Respecto al objeto de la pretensión o pretensiones, habrá de identificarse si se trata de un acto administrativo, un contrato público, una inactividad, una actuación material o cualquier otra manifestación de la actividad administrativa. Se acompañaría igualmente el soporte documental de que se disponga. Asimismo, en caso de acumulación de una pretensión indemnizatoria, se deberá señalar el monto reclamado, al igual que su causa y justificación.

Por último, en lo que concierne a la razón de pedir, el actor deberá especificar los motivos de juridicidad que lo llevan a cuestionar la actuación administrativa o a pedir resarcimiento, según sea el caso. También la justificación fáctica y jurídica de la interposición de la correspondiente pretensión. Y además, a describir con claridad qué tipo de pretensión o pretensiones está interponiendo, según sea declarativa, constitutiva, de condena o ejecutiva, a los fines de lograr el restablecimiento de su situación jurídica subjetiva, o al menos, el reconocimiento

<sup>8</sup> Véanse, entre otros: Jaime Guasp Delgado: *La pretensión procesal*. Editorial Civitas. Madrid, 1981; Hernando Devis Echandía: *Teoría General del Proceso*. Tercer Edición y primera reimpresión. Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004, pp. 213-224.

de una situación jurídica. Por supuesto, se indicará adicionalmente el tribunal ante el cual se presenta y contendrá la firma del actor, de su representante o de su apoderado, según sea el caso.

Este resumen se plasma de diversas maneras en las leyes procesales administrativas iberoamericanas. Pueden verse, por ejemplo, los artículos 162 de la ley colombiana, 58 de la ley costarricense, 34 de la ley salvadoreña, 28 de la ley guatemalteca, 46 de la ley hondureña, 43 y 44 de la ley panameña, 78 de la ley portuguesa, 151 de la ley uruguaya y 33 de la ley venezolana. Pero, además, hay algunas peculiaridades en varias de ellas que vale la pena destacar.

Así, por ejemplo, el artículo 58.1.f de la ley costarricense exige que se indiquen “las pruebas ofrecidas”, a pesar de que su evacuación lógicamente se produzca en una etapa ulterior. El artículo 24 de la ley salvadoreña indica que, si el demandante tiene conocimiento de la existencia de terceros beneficiarios o perjudicados de la actuación impugnada, deberá identificarlos. Ambas exigencias adicionales las prevé el artículo 28 de la ley guatemalteca. El artículo 46 *in fine* de la ley hondureña también incluye como requisito de la demanda la referencia a los medios probatorios que se presentarán<sup>9</sup>.

El artículo 78.k de la ley portuguesa va más allá, pues exige formular propuesta de prueba (indicar los datos cuya prueba se propone hacer), aportando los documentos probatorios que obren en su poder o indicando de qué hechos queda constancia en el expediente administrativo<sup>10</sup>.

Por su parte, los artículos 44 y 46 de la ley panameña exigen la presentación de copia del acto cuestionado, o si esto no es posible, la indicación de los datos de que disponga el demandante. En el caso del artículo 33.7 de la ley venezolana, en una fórmula más general requiere los instrumentos fundamentales de los cuales deriva inmediatamente el derecho reclamado. De forma similar, el artículo 153.b de la ley uruguaya exige la presentación de los documentos que acrediten la titularidad de la situación jurídica, o en su defecto, su mención individualizada y ubicación. A su vez, el artículo 45.c de la ley española indica que, junto con el libelo, se debe acompañar la copia o traslado del acto o indicación o los datos de publicación, en caso de actos, y si se tratara de inactividad o vía de hecho, los datos de origen y cualquier otro que sirva para identificar suficientemente el objeto del recurso.

A continuación, se refieren las causas de inadmisión de la demanda en el derecho positivo.

9 Sobre la regulación de la demanda en la ley hondureña, véase: Edmundo Orellana: “La jurisdicción contenciosa administrativa en Honduras”. *Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Centroamérica y México*. INEJ. S/L, 2018, pp. 88-90.

10 El texto original de la ley, cotejado con el portal oficial electrónico que la ofrece actualizada, se toma de la traducción de Pablo Menéndez y Patricia Valcárcel, en: Eduardo García de Enterría: “El nuevo Código portugués del proceso de los tribunales administrativos”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 162. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2003, pp. 455 y ss.

## 1.2. Las causas de inadmisibilidad de la demanda

En este apartado se referirán las causas de inadmisibilidad de la demanda en la Justicia Administrativa iberoamericana, comenzando por las más comunes, para luego enunciar las inusuales o peculiares de algunas leyes. Será una descripción, por lo que no se estudiará en detalle cada una, dado que no es ese el propósito de este trabajo, que persigue ofrecer un enfoque panorámico.

Seguidamente, se aludirá a las causas de inadmisión basadas en cuestiones de mérito, hipótesis excepcionales previstas en algunos textos (vinculadas con la distinción entre inadmisibilidad, improponibilidad o improcedencia), para después describirse los supuestos de inadmisión pura y simple e inadmisión acaecida una vez verificado el despacho saneador. Por último, se revisarán los recursos frente a la decisión de admitir o de no admitir la demanda en los casos legalmente establecidos.

### 1.2.1. Causas de inadmisibilidad más comunes

#### 1.2.1.1. Caducidad y prescripción

Caducidad: Artículos 169.1 ley colombiana<sup>11</sup>; 66.k ley costarricense (caducidad o prescripción como defensa previa); 35 *in fine* ley salvadoreña (presentación extemporánea)<sup>12</sup>; 51.d y 69.e ley española (caducidad); 51.c ley hondureña (plazo expirado para la presentación); 8.IV ley mexicana (lo denomina consentimiento por inacción en presentar demanda); 53.4 ley nicaragüense (prescripción); 23.7 ley peruana (caducidad); 162.j y 163.g ley uruguaya (caducidad) y 31.1 ley venezolana (caducidad)<sup>13</sup>. Es, sin duda, la causa más común.

<sup>11</sup> Véase sobre los plazos para presentar demandas: Juan Carlos Galindo Vácha: “La jurisdicción administrativa y el proceso contencioso administrativo en Colombia”. V Hernández-Mendible (Coord.): *La jurisdicción administrativa y el proceso contencioso administrativo*. Colección de Derecho Administrativo Comparado. Libardo Rodríguez R. (Dir.) Volumen XII. IIDA-Editorial Temis-Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá, 2024, pp. 106-108.

<sup>12</sup> Sobre el régimen previo al vigente en el caso salvadoreño, puede verse: Henry Alexander Mejía: “La jurisdicción contencioso administrativa en El Salvador”. AA.VV.: *Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Centroamérica y México*. INEJ. S/L, 2018, pp. 44-47 y 92.

<sup>13</sup> Un comentario reciente sobre el régimen de la caducidad de las demandas de nulidad de los actos administrativos en la ley venezolana en: Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “El silencio administrativo y la sentencia Ford Motors. Su proyección actual”. B. Ramírez Landaeta y M. Amparo Grau (Coords.): *Josefina Calcaño de Temeltas. Análisis doctrinario de su emblemática obra jurisprudencial*. FUNEDA-AVEDA-ACIENPOL. Editorial Jurídica Venezolana International. Panamá, 2024, pp. 89-110.

- 1.2.1.2. Falta de agotamiento de la vía administrativa  
Artículos 66.1 ley costarricense (cuando proceda agotarla)<sup>14</sup>; 35 *in fine* ley salvadoreña, 25.1 y 69.c ley española<sup>15</sup>; 51.ch ley hondureña<sup>16</sup>; 91.5 ley nicaragüense<sup>17</sup>; 23.3 ley peruana; 35.3 ley venezolana (para pretensiones de condena pecuniaria)<sup>18</sup> y 163.f ley uruguaya.
- 1.2.1.3. Falta de capacidad de ser parte o de capacidad procesal  
Artículos 169.b ley española (sentencia sobre defensa previa de inadmisibilidad<sup>19</sup>); 80.b ley hondureña (sentencia sobre sentencia previa de inadmisibilidad); 91.2 ley mexicana; 163.b ley uruguaya; (como defensa previa). Lo que no significa que deje de ser un presupuesto para la válida constitución del proceso en los otros ordenamientos, como indica la teoría general<sup>20</sup>.
- 1.2.1.4. Falta de legitimación<sup>21</sup>  
Artículos 180 ley colombiana (sentencia de inadmisibilidad); 35 ley salvadoreña; 51.b y 169.b ley española<sup>22</sup>, 80.b ley hondureña, 91.2 ley mexicana; 71 y 91.2 (como defensa previa) ley

14 Véase para más detalle: Ernesto Jinesta Lobo: “Capítulo VI. Agotamiento de la vía administrativa y otras cuestiones prejudiciales”. AA.VV.: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José de Costa Rica, 2006, pp. 117-130.

15 Véase: Jesús González Pérez: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Tercera edición. Civitas, Madrid, 2001, p. 242.

16 Véase: E. Orellana, “La jurisdicción...”, p. 85.

17 Véase: Karlos Navarro: “La jurisdicción contenciosa administrativa en Nicaragua”. AA.VV.: *Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Centroamérica y México*. INEJ. S/L, 2018, p. 134.

18 Véase: José Rafael Belandria García: *El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República*. FUNEDA. Caracas, 2008

19 Luego de la sustanciación de una incidencia y no como mero auto de inadmisión. Sobre la capacidad en el proceso administrativo español, entre otros: J. González Pérez, *Manual...*, pp. 169-174.

20 Por ejemplo, para la ley portuguesa puede verse: José Carlos Vieira De Andrade: *A Justiça Administrativa*. 18ª Edição. Almedina. Coimbra, 2020, pp. 286-289.

21 Respecto a la legitimación en el proceso administrativo iberoamericano en general puede verse: Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “La legitimación en la justicia administrativa iberoamericana”. *Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática*, Núm. 1. Universidad Villanueva. *Ius Publicum Innovatio* y editorial Colex. A Coruña, 2024, pp. 237-262, así como la bibliografía allí citada.

22 Sobre la legitimación en el proceso administrativo español, puede verse: J. González Pérez, *Manual...*, pp. 174-188.



- nicaragüense<sup>23</sup>; 23.7 ley peruana y 163.c (como defensa previa) ley uruguaya.
- 1.2.1.5. Incompetencia o falta de jurisdicción del tribunal  
Artículos 168 ley colombiana (se remite al tribunal competente); 69.a ley española (falta de jurisdicción); 51.a ley hondureña<sup>24</sup>; 8.II ley mexicana; 53.1, 53.2 y 91.1 ley nicaragüense.
- 1.2.1.6. Cosa juzgada o litispendencia  
Artículos 180 ley colombiana (cosa juzgada en sentencia sobre defensas previas); 62.1.b ley costarricense (ambas); 35 ley salvadoreña (cosa juzgada); 69.d ley española (ambas, sentencia de inadmisibilidad en defensas previas); 80.ch ley hondureña (cosa juzgada, sentencia de inadmisibilidad en defensas previas); 8.V ley mexicana (litispendencia); 91.4 ley nicaragüense (ambas, sentencia de inadmisibilidad); 162.h y 163.e ley uruguaya (ambas como defensas previas y en sentencia de inadmisibilidad); 23.4 ley peruana (litispendencia) y 35.5 ley venezolana (cosa juzgada).
- 1.2.2. Incumplimiento de requisitos formales del libelo  
Dan lugar a la inadmisión cuando no hubieran sido oportunamente corregidos (Artículos 169.2 y 170 ley colombiana, 61.1. ley costarricense, 35 primer aparte ley salvadoreña), artículos 51.4 ley española<sup>25</sup> y 52 ley hondureña (luego de vencido el plazo otorgado para alegar y consignar documentos); artículo 32 ley guatemalteca (si son subsanables)<sup>26</sup>; artículo 14 ley mexicana; artículo 155 ley uruguaya y artículo 36 ley venezolana<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Respecto a la legitimación en la ley nicaragüense, puede verse: K. Navarro, “La jurisdicción...”, pp. 123- 129.

<sup>24</sup> Véase sobre la falta de jurisdicción en la ley hondureña: E. Orellana, “La jurisdicción...”, pp. 75-77.

<sup>25</sup> Respecto a los documentos que deben acompañarse al escrito de demanda en el caso español: J. González Pérez, *Manual...*, pp. 308-311.

<sup>26</sup> Véase: Hugo H. Calderón M.: “El proceso contencioso administrativo en Guatemala”. J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez (Coords.): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 281.

<sup>27</sup> En lo concerniente al auto de admisión de la demanda y la subsanación de requisitos del libelo, véase, entre otros: Miguel Ángel Torrealba Sánchez: “Panorama de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela”. V. Hernández-Mendible (Coord.): *La jurisdicción administrativa y el proceso contencioso administrativo*. Colección de Derecho Administrativo

1.2.3. Causas de inadmisibilidad poco usuales

La ley mexicana aporta la mayoría de estos supuestos, a saber: conexidad pero no cosa juzgada: que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado aunque las violaciones alegadas sean diversas (Art. 8.III); existencia de algún otro medio de defensa obligatorio (Art. 8.VI a); conexidad a otro medio de defensa previsto como obligatorio (Art. 8.VII); en el supuesto de que no se hagan valer conceptos de impugnación (Art. 8.IX); ante la inexistencia de la resolución o el acto impugnado (Art. 8.X), y demás, en una serie de supuestos relacionados con la legislación de comercio exterior (Arts.8.XI al XV). También en la hipótesis de que la demanda se haya interpuesto por la misma parte y en contra del mismo acto impugnado en dos o más ocasiones (Art. 8.XVI).

En otras leyes: pendencia de resolución de solicitudes o recursos administrativos (Arts. 23.5 y 23.6 ley peruana); conceptos irrespetuosos (Art. 35.6 ley venezolana) o contrariedad al orden público o a las buenas costumbres (Art. 35.7 ley venezolana)<sup>28</sup>. En ese último caso, es claro que la ausencia de consagración expresa de la contravención al orden público impera también en el resto de los ordenamientos, aunque no esté expresamente consagrada como causal de inadmisión o improcedencia. Justamente, por tratarse del orden público.

1.2.4. Causas de inadmisión de fondo<sup>29</sup>

Las leyes enumeran como hipótesis excepcionales: Que el asunto no sea susceptible de control judicial (Art. 169.3

Comparado. Libardo Rodríguez R. (Dir.) Volumen XII. IIDA-Editorial Temis-Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá, 2024, pp. 397-399.

<sup>28</sup> Véase, para el caso venezolano: Víctor R. Hernández Mendible: “Las condiciones de admisibilidad de las demandas y el contenido del auto de admisión en el proceso administrativo”. A. R. Brewer-Carías y V.R. Hernández-Mendible (Dirs.): *El Contencioso Administrativo y los Procesos Constitucionales*. Colección Estudios Jurídicos N° 92. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 292-294.

<sup>29</sup> Asunto vinculado con la improcedencia *in limine litis* o improponibilidad, del que ya se advirtió que no se estudiará en detalle. En todo caso, desde un enfoque conceptual, pueden verse las consideraciones generales respecto a dos causales de inadmisión vinculadas con el examen de mérito como son la carencia manifiesta de fundamento de la pretensión y la existencia de pretensiones previas similares ya desestimadas, en: C. Cerco Seira, *La inadmisión...*, pp. 86-93.

ley colombiana<sup>30</sup>); conductas no susceptibles de impugnación, conforme a las reglas del capítulo II del título IV de la ley (Art. 62.1.a ley costarricense)<sup>31</sup>; en el caso español: recurso contra actividad no susceptible de impugnación (Art. 51.1.c); Art. 51.2: el Juzgado o Sala podrá inadmitir el recurso cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme, mencionando, en este último caso, la resolución o resoluciones desestimatorias<sup>32</sup>; Art. 51.3: Cuando se impugne una actuación material constitutiva de vía de hecho, el Juzgado o Sala podrá también inadmitir el recurso si fuera evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y en conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido. Asimismo, cuando se impugne la no realización por la Administración de las obligaciones a que se refiere el artículo 29, el recurso se inadmitirá si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes (todos de la ley española)<sup>33</sup>;

30 Véanse los artículos 104 y 105 de la ley colombiana, que delimitan los ámbitos de conocimiento positivo y negativo, respectivamente, de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, aunque la redacción del precepto parece dar a entender que se refiere a la falta de jurisdicción del Poder Judicial y no a la incompetencia por la materia, luce que debe rechazarse esta tesis interpretativa pues la falta de jurisdicción está regulada de forma distinta en el artículo 168. Un sector de la doctrina señala que el supuesto de la norma se refiere a la imposibilidad de impugnar actos administrativos de trámite: Libardo Orlando Riascos Gómez: *Derecho Procesal Administrativo*. Grupo editorial Ibáñez. Bogotá, 2015, p. 127. En similar sentido un pronunciamiento del Consejo de Estado Colombiano: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2018-00050-00\\_20180518.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2018-00050-00_20180518.pdf) (Consulta: 2025, Mayo 20. Véase también: Jaime Orlando Santofimio Gamboa: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo III. Contencioso Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2004, pp. 105-106.

31 Es decir, las actuaciones que no encuadren en lo que la ley define como conducta administrativa o que por mandato expreso no sean susceptibles de cuestionarse (artículos 36 al 41 de la Ley). Véase: Ernesto Jinesta Lobo: *Manual del proceso contencioso-Administrativo*. IUS Consultec S.A.-EJC. San José, 2009, pp. 144-145.

32 Véase el comentario crítico a este supuesto -que se cataloga de una desestimación anticipada- dadas las dudas interpretativas que genera, de José Luis Meilán Gil y Marta García Pérez: "Una visión actual de la Justicia Administrativa en España". J Rodríguez-Arana Muñoz y Marta García Pérez (Coords.): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 218-219. En similar sentido con un enfoque más teórico: C. Cierco Seira, *La inadmisión...*, pp. 87-93.

33 Véanse los cuestionamientos a tal regulación de: María del Rosario Alonso Ibáñez: "Artículo 51". *Revista de Derecho Administrativo*, Núm. 100. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Civitas. Madrid, 1998, pp. 440-446. Véase también: J. González Pérez, *Manual...*, pp. 476-477.

b) Que la acción se deduzca contra alguno de los actos no susceptibles de impugnación conforme a las reglas del Capítulo I del Título III, excepto en el supuesto previsto en el Artículo 32 de esta Ley (Art. 51.b ley hondureña)<sup>34</sup>; actos no susceptibles de impugnación en vía contencioso-administrativa (Art. 53.3 ley nicaragüense) y demanda manifiestamente improponible (artículos 156, encabezamiento y 163.h ley uruguaya).

### 1.3. La inadmisión pura y simple

Este supuesto opera ante la inaplicabilidad del despacho saneador (que se verá en el siguiente subepígrafe) y tiene como hipótesis la existencia de defectos de forma (errores, deficiencias y omisiones) insubsanables. En tal caso, la demanda se rechaza de plano (artículo 31 ley guatemalteca); declaración de inadmisión de plano (artículo 23 ley peruana) y artículo 80, declaración de inadmisión por Secretaría (ley portuguesa)<sup>35</sup>. En ley uruguaya se admite tanto el despacho subsanador como también la inadmisión de plano ante la demanda “manifiestamente improponible” (artículo 156).

### 1.4. El despacho saneador<sup>36</sup>

El despacho saneador está previsto en un número significativo de leyes procesales administrativas iberoamericanas. En algunas, de manera irrestricta, en el sentido de que todos los defectos u omisiones de la demanda son –al menos en teoría- susceptibles de ser advertidos por el órgano judicial, notificados al demandante y oportunamente corregidos por este.

En otras, la propia ley distingue entre los defectos u omisiones que pueden subsanarse y los que no. Solución que luce la más adecuada en razón de que algunas de las causas de inadmisión más comunes no admiten posibilidad de subsanación. Ello, sea porque constituyan verdaderos presupuestos para la válida constitución del proceso (la capacidad de ser parte y la capacidad procesal son dos buenos ejemplos), o porque hay requisitos cuyo incumplimiento no puede enmendarse o revertirse (el vencimiento de los plazos de caducidad).

Y en tercer término está la ley guatemalteca, cuyo artículo 31 deja a juicio del Tribunal la determinación de si la omisión o insuficiencia del libelo de demanda

<sup>34</sup> La actividad administrativa impugnable está prevista en los artículos 28 al 30 y 32 de la ley hondureña y la excluida en el artículo 31. Véase: E. Orellana, “La jurisdicción...”, pp. 82-84.

<sup>35</sup> La doctrina ha calificado a este auto de inadmisión como despacho presaneador, en el sentido de que la inadmisión permite la interposición de nueva demanda dentro de los 15 días siguientes (J.C. Vieira De Andrade, *A Justiça...*, pp. 284-285).

<sup>36</sup> El término se usa en un sentido algo distinto a la definición que da el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

es o no subsanable, opción que quizá permite una demasiada amplia libertad al arbitrio judicial. Sobre todo porque, como ya se vio, la catalogación de un error como insubsanable produce la consiguiente inadmisión de plano de la demanda<sup>37</sup>.

En todo caso, la falta de oportuna y adecuada corrección del libelo de demanda o de consignación de documentos legalmente exigidos determina la inadmisión de esta. Incluso, no es inusual que se requiera el ofrecimiento de prueba desde tal fase, como está previsto en los artículos 162.5 de la ley colombiana, 58.f de la ley costarricense, 28.VII de la ley guatemalteca, 46 *in fine* de la ley hondureña, 14 de la ley mexicana, 50.7 de la ley nicaragüense y 78.4 de la ley portuguesa.

Entre las leyes que admiten la posibilidad de corregir o subsanar defectos u omisiones en el escrito de demanda, en apariencia sin mayores limitaciones, se encuentran las regulaciones de los artículos 170 de la ley colombiana<sup>38</sup>, 35 de la ley salvadoreña (aunque la previsión de múltiples opciones puede dar lugar a dudas interpretativas), 52 de la ley hondureña, 51 de la ley panameña y 36 de la ley venezolana<sup>39</sup>.

En contraste, los artículos 61.1 y 62 de la ley costarricense<sup>40</sup>, 14 de la ley mexicana y 51 y 52 de la ley nicaragüense<sup>41</sup> prevén supuestos de omisiones o errores susceptibles de corrección y otros que no. De igual manera, el artículo 35 de la ley salvadoreña en su penúltimo apartado puede dar lugar a una interpretación similar a la descrita en este párrafo, aunque en su supuesto

37 Se señala al respecto que el tribunal solo revisa requisitos formales de la demanda y no entra a considerar si está o no ajustada al derecho al momento de pronunciarse (H. Calderón M., “El proceso...”, p. 274).

38 Véase: Juan Ángel Palacio Hincapié: *Derecho Procesal Administrativo*. 9ª edición. Librería Jurídica Sánchez R Ltda. Medellín, 2017, pp. 749-750; J. C. Galindo Vácha, “La jurisdicción...”, pp. 108-109. Aunque, como ya se vio, también hay causas de inadmisión de plano contenidas en el artículo 169. Véase al respecto, entre otros: L.O. Riascos Gómez, *Derecho Procesal...*, 125-127.

39 Véanse: Miguel Ángel Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales del contencioso administrativo venezolano en la actualidad*. FUNEDA. Caracas, 2013, pp. 91-101; Jorge Kiriakidis Longhi: *El contencioso administrativo venezolano a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Segunda edición. FUNEDA. Caracas, 2023, pp. 68-69 y 93-97; Alexander Espinoza y Jhenny Rivas: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. IEC-FUNEDA. Caracas, 2010, pp. 300-308; V. R. Hernández-Mendible, “Las condiciones de admisibilidad...”, pp. 294-298.

40 Véase: E. Jinesta Lobo, *Manual...*, pp. 183-184.

41 En lo concerniente a la ley nicaragüense se señala que la orden de subsanación de los defectos de la demanda es aplicable únicamente a defectos que impidan la tramitación del procedimiento y no a las simples omisiones en la presentación de documentos (Miguel Ángel Sendín y Karlos Navarro Medal: “La jurisdicción contencioso-administrativa en Nicaragua”. J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez (Coords.): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 376; K. Navarro, “La jurisdicción...”..., p. 146).

confluyen tanto causas de inadmisión como asuntos más vinculados con defectos esenciales de la pretensión<sup>42</sup>.

El caso español incluye un poco de ambas posiciones. En principio parece establecer la posibilidad irrestricta de corregir la demanda (artículos 51.1 y 51.4) pero, como ya se puso de relieve, a la vez contempla supuestos en que esta puede ser rechazada de plano por asuntos de fondo (artículos 51.2 y 51.3). Por tanto, sí hay límites en ella en la aplicación del despacho saneador<sup>43</sup>. Una solución similar la ofrecen los artículos 155 y 156 de la ley uruguaya, pero en ese último caso la desestimación por manifiesta improponibilidad no tiene causales expresas, por lo que también ostenta similitudes con la ya descrita solución de la ley guatemalteca.

Por último, a pesar de no contar con base legal expresa en la ley procesal administrativa, en el caso peruano la doctrina admite la corrección de deficiencias subsanables en el libelo de demanda<sup>44</sup>.

### 1.5. Recursos contra la sentencia de inadmisión

La inadmisión de la demanda se produce, en los supuestos generales regulados en las leyes, si no se corrigen sus defectos. En tales hipótesis, el artículo 170 ley colombiana no prevé expresamente la apelación. También se establece la inadmisión de la demanda por incumplimiento de requisitos formales susceptible de apelación e incluso casación (Arts. 61.3 y 62.3 ley costarricense); o bien la inadmisibilidad o improponibilidad de la demanda susceptible de recurso de revocatoria (Art. 106.a ley salvadoreña); o la inadmisión sometida a la interposición de los recursos previstos en la ley.

Por otra parte, en otras leyes se prevé que la admisión no es susceptible de recurrirse pero pueden oponerse posteriormente motivos de inadmisibilidad (Art. 51.5 ley española); o la inadmisión resulta susceptible de los recursos ordinarios (Art. 52 ley hondureña); o bien la inadmisión es recurrible por apelación o por reposición si ha sido dictada por la Sala de lo Contencioso administrativo de la CSJ (Art. 54 ley mexicana).

Otros instrumentos legales disponen que la demanda rechazada por improponible admite recursos (Art. 156 *in fine* ley uruguaya) o bien que la inadmisión es susceptible de apelación que se oye en ambos efectos, en tanto

42 Véase: Roberto Oliva de la Cotera: "Artículos 34-41". R. Oliva de La Cotera y Henry Alexander Mejía (Dir.): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Editorial Cuscatleca. San Salvador, 2018, pp. 169-172.

43 Véase: J. González Pérez, *Manual...*, pp. 476-477.

44 Eloy Espinosa-Saldaña Barrera: "Proceso contencioso administrativo". V. R. Hernández-Mendible (Coord.): *La jurisdicción administrativa y el proceso contencioso administrativo*. Colección de Derecho Administrativo Comparado. Libardo Rodríguez R. (Dir.) Volumen XII. IIDA-Editorial Temis-Editorial Jurídica Venezolana. Bogotá, 2024, pp. 316-317.

que la admisión es susceptible de apelación en un solo efecto (Art. 36 *in fine* ley venezolana).

Así pues, son claros los efectos materiales y procesales de la inadmisión, que dan lugar a la falta de inicio del proceso (se trata de una sentencia interlocutoria con fuerza de definitiva). De allí que es lógico que esté sometida a la revisión por diversos recursos judiciales. Ello, en atención a la garantía del Debido Proceso en su manifestación del derecho a recurrir.

## 2. Las defensas previas

Ya se señaló que en el proceso administrativo no solamente se consagran causales de inadmisión que el juez debe revisar de oficio, además de que suele existir la posibilidad de subsanación de todas o de parte de ella por obra del despacho saneador y la consiguiente orden de corrección al demandante.

Adicionalmente, y como ya se adelantó, una vez verificados los actos de comunicación procesal al demandado y eventuales intervinientes, varias leyes prevén la hipótesis de la alegación de defensas previas frente a la demanda interpuesta por el actor, sea por defectos formales, por inexistencia de presupuestos procesales o por la manifiesta contrariedad a derecho del objeto de la pretensión.

Esa etapa puede sustanciarse en las audiencias previas o preliminares o en incidencia autónoma. O incluso, en algunos supuestos el asunto es examinado (o reexaminado) como punto previo en la oportunidad de emitir el pronunciamiento sobre el mérito de la controversia. No obstante, como era de esperar, la resolución *in limine litis* o en previa etapa a la verificación integral del debate procesal es lo aconsejable en atención a los principios de economía y celeridad procesales, por lo que abunda en las previsiones legales<sup>45</sup>.

A continuación, se describen las soluciones adoptadas por cada país en sus leyes procesales administrativas, comenzando por la enumeración de las defensas previas puestas a disposición del demandado.

### 2.1. Defensas previas más comunes

- 2.1.1. Incompetencia o falta de jurisdicción: Artículos 66.1.a ley costarricense; 36.a ley guatemalteca (incompetencia); 69.a ley española (falta de jurisdicción); 80.a ley hondureña; 71 ley nicaragüense y 162.a ley uruguaya.
- 2.1.2. Caducidad o prescripción: Artículos 180.6 ley colombiana; 66.1.k ley costarricense; 69.e ley española; 80.d ley

<sup>45</sup> Conviene recordar que la inadmisión *in limine litis* se justifica por varias razones: economía procesal, mecanismo de descongestión frente a la saturación de vías procesales, mantenimiento de la singularidad y especialidad de ciertos procesos, prevención del abuso o fraude procesales, entre otros (C. Cierco Seira, *La inadmisión...*, pp. 40-50)

- hondureña; 71 ley nicaragüense (prescripción)<sup>46</sup> y 162.j ley uruguaya.
- 2.1.3. Cosa juzgada o litispendencia: Artículos 180.6 ley colombiana (cosa juzgada); 166.1.h, 166.1.i y 166.1.j ley costarricense; 36.b guatemalteca (litispendencia); 69.d ley española; 63.b y 80.ch ley hondureña; 71 ley nicaragüense (litispendencia) y 162.h ley uruguaya.
- 2.1.4. Incapacidad de ser parte o incapacidad procesal: Artículos 66.1.b ley costarricense<sup>47</sup>; 36.d ley guatemalteca; 69.b ley española; 80.b ley hondureña y 62.b ley uruguaya.
- 2.1.5. Falta de legitimación: Artículos 180.6 ley colombiana; 69.b ley española; 36.e ley hondureña<sup>48</sup>; 80.b ley hondureña; 71 ley nicaragüense; 162.c y 162.d ley uruguaya.
- 2.1.6. Ausencia de agotamiento de la vía administrativa: Artículos 66.1.c ley costarricense<sup>49</sup>; 63.c ley hondureña; 71 ley nicaragüense y 162.i ley uruguaya.
- 2.1.7. Indebida acumulación de pretensiones: Artículos 66.1.e ley costarricense, 162.f ley uruguaya; 35.2 ley venezolana (como causa de inadmisión); 66.e ley costarricense y 162.f ley uruguaya.
- 2.1.8. Defectos formales del libelo de demanda: Artículos 66.1.d ley costarricense; 36.c ley guatemalteca; 80.e ley hondureña y 162.e ley uruguaya.

## 2.2. Defensas previas inusuales

- 2.2.1. Falta de vencimiento del plazo de decisión en sede administrativa: Artículo Art. 23.5 ley peruana. Tiene similitud con la falta de agotamiento de la vía administrativa.
- 2.2.2. Falta de integración de litisconsorcio necesario: Artículo 66.1.f ley costarricense.
- 2.2.3. Falta de conexión lógica entre los hechos y el petitorio: Artículo 23.7 ley peruana. Tiene similitud con la

<sup>46</sup> Hay también plazos de caducidad en los artículos 47 y 48 de la ley nicaragüense. Véase: K. Navarro, "La jurisdicción...", pp. 138-141.

<sup>47</sup> Véase respecto a la regulación costarricense: Manrique Jiménez Meza: "Capítulo IV. La capacidad procesal" AA.VV.: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José de Costa Rica, 2006, pp. 67-78.

<sup>48</sup> Llamada "falta de personalidad" (H. Calderón M., "El proceso...", pp. 281).

<sup>49</sup> Acudir a la vía administrativa es facultativo salvo en materia municipal y de contratación administrativa, según señala Ernesto Jinesta Lobo: "El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica". J. Rodríguez-Arana Muñoz y M. García Pérez (Coords.): *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 129.



ambigüedad o confusión del escrito de demanda del artículo 36 encabezamiento de la ley venezolana (causal de inadmisión).

2.2.4. Petitorio jurídica o físicamente imposible: Artículo 23.7 ley peruana.

2.2.5. Falta de caución en los casos legalmente exigidos: Artículo 162.g ley uruguaya.

### **2.3. Defensas previas de fondo**

Que el objeto de la pretensión lo constituyan actuaciones no susceptibles de impugnación: (Artículos 69.c ley española, 80.c ley hondureña y 71 ley nicaragüense) e improponibilidad manifiesta (Art. 162.k ley uruguaya).

### **2.4. Régimen de la sustanciación de las defensas previas**

2.4.1. En audiencia y eventual lapso de pruebas: Artículos 180 ley colombiana, 66.2, 90.a y 92 y 120.1 ley costarricense y 64 ley hondureña<sup>50</sup>.

2.4.2. En incidencia tramitada por escrito: Artículos 59.2 y 138 ley española, 36 *in fine* ley guatemalteca; 72 ley nicaragüense<sup>51</sup> y 164 ley uruguaya.

### **2.5. Resolución de las defensas previas**

2.5.1. En la audiencia preliminar o en otra incidencia:

2.5.2. En la audiencia preliminar, previa o inicial: Artículos 180 ley colombiana; artículo 67.2 ley costarricense (si se interponen antes de la audiencia)<sup>52</sup> y 57 encabezamiento ley venezolana (en el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial).

2.5.3. En otra incidencia: Artículos 35 y 36 ley salvadoreña; 59.2 ley española y 72 ley mexicana.

2.5.4. Como punto previo en la sentencia de mérito: Artículo 79.a ley hondureña, artículos 67.2 y 67.3 ley costarricense (si se interponen luego de la audiencia inicial y las ya decididas pueden volver a plantearse y decidirse en la sentencia de mérito); artículos 68 y 69 ley española; 79 ley guatemalteca y 164 ley uruguaya.

<sup>50</sup> Para el caso hondureño, véase: E. Orellana, "La jurisdicción...", p. 92.

<sup>51</sup> Véase para la ley nicaragüense: K. Navarro, "La jurisdicción...", p. 153.

<sup>52</sup> Sobre las defensas previas y su tramitación en el régimen procesal administrativo costarricense puede verse: E. Jinesta Lobo, *Manual...*, pp. 185-188.

## 2.6. Recursos contra la sentencia que resuelve defensas previas

Apelación y súplica (artículo 180 *in fine* ley colombiana); casación (artículo 62.3 ley costarricense); recurso de revocatoria (artículo 106 ley salvadoreña); la desestimación de alegaciones previas no tiene recurso y la estimación tiene apelación (artículos 59.3 y 80.c, respectivamente, ley española y 64 y 92 ley hondureña); casación, si son estimadas y terminan el proceso para el caso guatemalteco<sup>53</sup> y apelación en efectos devolutivo y suspensivo (artículo 72, primer parte, ley nicaragüense)<sup>54</sup>.

## 3. Reflexiones sobre la coexistencia de puntos previos como causales de inadmisibilidad *In Limine Litis* o como defensas previas

El panorama previamente descrito indica que el régimen de las inadmisibilidades y de las defensas previas en el proceso administrativo se mantiene en sus premisas tradicionales, parcialmente moderado por la adopción de la figura del despacho saneador en la admisión de la demanda. Este permite la corrección o subsanación oportuna de los defectos formales de la demanda, evitando la innecesaria inadmisión de plano de escritos que no presentan deficiencias esenciales.

Otra tendencia que morigerla la rigidez del tema es el paulatino abandono, o al menos la reducción, de la regla del obligatorio agotamiento de la vía administrativa como requisito previo al acceso a las instancias judiciales. Así pues, en algunos casos ya no impera tal requisito, y en los que aún impera suele estar limitado a cierto tipo de pretensiones.

Bajo tales premisas, la orientación más o menos implícita en varias de las leyes examinadas es la de aplicar el despacho saneador a los defectos formales de la demanda, mientras que a rechazar de plano demandas incurso en causas de inadmisión de cierta entidad. En todo caso, la ausencia de oportuna subsanación determina la declaración de la pretensión como inadmisibile.

Adicionalmente, en algunas leyes se prevé la posibilidad de que la parte demandada plantee defensas previas que serán resueltas en lo que también puede considerarse un despacho saneador, pero ya no en la fase de admisión de la demanda, sino antes de que entren a debatirse las razones de mérito de la controversia. La mayoría de estas defensas previas son también causas de inadmisión, y son resueltas en incidencia previa o en audiencia preliminar.

Hechas estas puntualizaciones, luce que aún requiere de mayor evolución y decantación el régimen de las admisiones e inadmisiones. Régimen que, al constituir la puerta de entrada al acceso a la Justicia Administrativa, debe basarse

<sup>53</sup> Así lo señala H. Calderón M., "El proceso...", p. 282.

<sup>54</sup> Véase en el caso nicaragüense: K. Navarro, "La jurisdicción...", pp. 162-163.

en los principios que inspiran las limitaciones al derecho a la tutela jurisdiccional. Solo bajo esa premisa es que deben entrar en juego principios como la celeridad y la economía procesales. Principios que, si bien tienen justificación, en modo alguno pueden erigirse en cortapisas injustificado del derecho de acción de los particulares frente a la actividad administrativa.

Entre esos necesarios replanteamientos, destaca la necesidad de revisar las hipótesis en que ciertos requisitos normativos pueden ser revisados múltiple y reiteradamente en diversas etapas del proceso. Y es que tal posibilidad, al ir en contra del principio orden consecutivo de los lapsos (preclusión procesal), debe ser la excepción y no la regla, y justificarse solo en razones de peso atendibles y que lo justifiquen.

Así pues, como causas que justifiquen la prevención legislativa frente al ejercicio del derecho de acción o de tutela judicial efectiva, habrá de estarse en presencia de supuestos de hipótesis que involucren ausencia de verdaderos presupuestos para la constitución válida del proceso (como omisiones procesales que generen indefensión, capacidad de ejercicio o disposición de derechos y facultades, competencia por la materia). O bien, de carencias que impidan la emanación de una sentencia definitiva válida (por ejemplo cosa juzgada o litispendencia, caducidad de la acción).

Los meros defectos formales que no impidan determinar los elementos de la pretensión (sujetos, objeto y *causa petendi*) no deben erigirse como obstáculos al acceso la vía jurisdiccional. Más bien, debe permitirse al demandante la corrección o complementación de ser el caso, y solo ante supuestos de negligencia en el cumplimiento de cargas procesales procede la inadmisión *in limine litis*.

En lo que respecta a la inadmisión de la pretensión por razones de procedencia (suele llamarse improcedencia *in limine litis*) o idoneidad intrínseca de esta, conocida también como improponibilidad objetiva, se trata de un asunto que no deja de suscitar riesgos y problemas interpretativos<sup>55</sup>.

Así pues, además de la necesaria adopción de las cautelas del caso, luce también conveniente optar por el pragmatismo, en el sentido de regular supuestos concretos y taxativos cuyo acaecimiento conlleve a la inadmisión o a la terminación anticipada del proceso. Supuestos que se sostengan en que el objeto de la pretensión no es susceptible de juzgamiento, antes que adoptar en el derecho positivo expresiones dogmáticas que requieren de explicación o desarrollo. No obstante, la tendencia en algunos países ha sido la de incluir en sus leyes la categoría procesal de la improponibilidad. Pero en tales casos, es

---

<sup>55</sup> Un panorama general de los riesgos de las causas de inadmisión puede verse en: C. Cierco Seira, *La inadmisión...*, pp. 81-123. Y es que hay que recordar, como señala este autor, que: "...la utilización de causas de inadmisión de corte sustantivo trastoca también la nota de imposibilidad característica de la concepción tradicional de la inadmisión según la cual si se inadmite una demanda es porque no resulta posible, en términos jurídicos, someterla a un enjuiciamiento de fondo y ello por cuanto que faltan algunos de los presupuestos procesales necesarios" (C. Cierco Seira, *La inadmisión...*, p. 92).

de suponer que su justificación obedece a los antecedentes y evolución del propio ordenamiento jurídico<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> La tesis de la improponibilidad objetiva de la pretensión parece estar teniendo recepción en las sentencias de algunos tribunales aún en el caso de ordenamientos que no la prevén, incluyendo los contencioso-administrativos, como es el caso venezolano (entre otras: sentencia SPA-TSJ Núm. 101 del 03/12/20), aunque la doctrina procesalista más tradicional no se manifiesta del todo favorable a ella (Aristides Rengel Romberg: *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano según el nuevo Código de 1987*. Volumen I Teoría general del proceso. Editorial Arte. Caracas, 1992, pp. 163-169).

# LA FORMACIÓN DE ELECTOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES IBEROAMERICANOS

**Enrique Orduña Rebollo**

Secretario General de la OICI

---

Recibido 23-5-2025 • Aprobado: 1-7-2025

*Revista Tachirenses de Derecho* N° 10-11/2024-2025 Edic. Digital 35-36/2024-2025 Edic. Ord. ISSN: 1316-6883 165-189

### **Resumen**

El artículo analiza la formación de electos y empleados municipales iberoamericanos y su vínculo con la competencia investigativa en la administración local. Objetivo: evaluar cómo la formación continua influencia capacidades investigativas relevantes para la gestión pública municipal. Método: estudio cualitativo con diseño interpretativo; muestreo intencional de actores claves (electos y empleados), revisión documental y entrevistas semiestructuradas; análisis por triangulación y codificación temática. Resultados: prevalecen brechas formativas y limitaciones institucionales que restringen la investigación aplicada en municipios; la formación recibida es heterogénea y, cuando es pertinente y contextualizada, mejora competencias metodológicas y actitudinales. Conclusiones: es imprescindible diseñar programas formativos ajustados a necesidades locales, fortalecer incentivos institucionales y facilitar acceso a recursos y redes de investigación para consolidar capacidades investigativas y mejorar la gobernanza municipal.

### **Palabras clave**

Formación continua. Gestión municipal. Competencia investigativa. Administración pública. Desarrollo local.

### **Abstract**

This article examines training for elected officials and municipal employees in Ibero-America and its relationship to research competence in local governance. Objective: assess how continuing education influences research skills relevant to municipal management. Method: qualitative interpretive study; purposive sampling of key actors (elected officials and staff), document review and semi-structured interviews; analysis via triangulation and thematic coding. Results: training gaps and institutional constraints limit applied research in municipalities; training is heterogeneous and, when relevant and contextualized, enhances methodological and attitudinal competencies. Conclusions: tailored training programs, strengthened institutional incentives, and improved access to resources and research networks are essential to consolidate research capacities and enhance municipal governance.

### **Keywords**

Continuing education. Municipal management. Research competence. Public administration. Local development.

SUMARIO: I. Una Introducción Municipalista. II. Antecedentes institucionales, del IEAL al INAP. III. El proyecto de Cursos de Pasantías para alumnos municipalistas Iberoamericanos de la OICI. *a) La génesis del Proyecto. b) El contenido del Proyecto. c) Requisitos y condiciones de los candidatos a los Cursos de Pasantías.* IV. La cooperación Institucional a los Cursos de Pasantías. V. El desarrollo del Proyecto de Pasantías. VI. La Formación permanente de los Pasantes. *a) Los Encuentros Virtuales de Antiguos Alumnos de las Pasantías. b) El II Encuentro de los Antiguos Alumnos. c) Conclusiones del II Encuentro.* VI. Conclusiones.

## **I. Una Introducción Municipalista**

La doctrina del Intermunicipalismo surgida en Europa durante el período de entreguerras del siglo XX, caló hondamente en el pensamiento del municipalismo Iberoamericano, que abanderó este movimiento asociativo pocos años después. Ilustres representantes de los Municipios y de las Universidades de aquellos países gestaron y consiguieron convertir en realidad tales principios institucionalizados con la creación de la OICI, como una entidad de alcance inicial geográfico al continente americano.

Este movimiento asociativo municipalista de los años inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial dio lugar a la aparición de una serie de organismos nacionales e internacionales en Europa y América, que calaron hondamente en el panorama local; tenían como objetivo general superar las diferencias entre los pueblos para evitar nuevos enfrentamientos, pues ya entonces se formuló la idea del entendimiento entre las ciudades y los pueblos, por encima de los Estados, como vía idónea para superar las diferencias y los agravios internacionales. Interpretada como una prevención ante las consecuencias catastróficas de la I Guerra Mundial, se diluiría con el acceso de los totalitarismos de los años treinta del siglo pasado.

Recordemos a estos efectos algunas asociaciones nacionales e internacionales como la Unión de Municipios Españoles, entre las segundas a la Unión Internacional des Villes et Pouvoirs Locaux, que celebraban reuniones,

asambleas anuales, congresos internacionales de ciudades, conferencias interamericanas, etc<sup>1</sup>.

Por lo general estas asociaciones tenían como denominador común la defensa de los derechos y la autonomía de los municipios, al tiempo que trataban de buscar fórmulas para conseguir actuaciones conjuntas basadas en la intermunicipalidad, concepto cuya génesis hemos de atribuir a los municipios del continente americano, ya que fueron expuestos en ciudad de México en 1921 por el ilustre municipalista cubano Ruy Lugo-Viña, propugnando las relaciones e intercambios internacionales entre los municipios con el fin de superar fronteras y entrar para su mayor desarrollo en el ancho campo experimental de la universalización más absoluta, con la esperanza entonces frustrada, de mantener la paz entre las naciones<sup>2</sup>.

De acuerdo con la resolución adoptada por la VI Conferencia de Naciones Americanas, se convocó el Primer Congreso Panamericano de Municipios en la Ciudad de La Habana durante los días 14 a 18 de noviembre, de 1938. El evento se organizó bajo los auspicios de la Municipalidad de dicha ciudad, contando con el asesoramiento de la Unión Panamericana que contrató para ello los servicios técnicos de la Public Administration Clearing House de Chicago<sup>3</sup>.

La Resolución número 70, adoptada por el Congreso, acordaba la creación de una asociación hemisférica de cooperación intermunicipal permanente que posteriormente se denominaría **“Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal”** (OICI), en español; **“Organização Inter-Americana de Cooperação Intermunicipal”** (OICI), en portugués e **“Inter American Municipal Organization”** (IAMO), en inglés. En la Asamblea General del I Congreso Extraordinario celebrado el año 1976 en Montevideo, se acordó que en lo sucesivo el nombre de la Asociación municipalista fuese **Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal**<sup>4</sup>.

La OICI ostenta el título de ser la más veterana de las asociaciones municipalistas de Iberoamérica. Nacida en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en la ciudad de La Habana los días 14 al 18 de noviembre de 1938, 87 años cumplirá la asociación el mismo mes de 2025. En

1 V: ORDUÑA REBOLLO, E. La Unión de Municipios Españoles un antecedente de la FEMP. Madrid. Carta Local. Número 21. Nov. 1991. p. 18. Cuyo papel durante los quince años de su existencia (1924-1939), resultó ciertamente importante, no sólo desde el punto de vista doctrinal, sino por su influencia en los textos legales de la época –el caso de la ley municipal de 1935– y en otras decisiones políticas de interés local. Idem. Más ampliamente en: La Unión de Municipios Españoles, un antecedente en la formación de funcionarios locales. En: La Formación de funcionarios en España. Madrid. INAP. 2001, págs. 135 a 144.

2 EMMERICH, Herbert. Carlos M. Morán Homenaje a un municipalista. Nueva Orleans. Municipalidad. (órgano de la OICI), n.º 5, invierno 1970, pág. 4.

3 CONGRESO HISTÓRICO MUNICIPAL INTERAMERICANO. VI, 1957. Crónica del ... Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1959, págs. 46 y 47.

4 CONGRESO EXTRAORDINARIO DE LA OICI. I. Montevideo. 1976. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1978, pág. 73.



sus primeros estatutos, aprobados en Chicago en 1939, se exponían los objetivos de la organización: 1) Colaborar al desarrollo, sustento y autonomía de los municipios; 2) defender la democracia en la esfera local y 3) promover la incorporación efectiva de las Administraciones Locales en el proceso de desarrollo nacional de sus respectivos países.

Entre las actividades iniciales de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y reiteradas en sus vigentes Estatutos (1994), constan las de actuar como centro de difusión, estímulo e intercambio de estudios, ideas, experiencias, asistencia técnica y cuanto sea conveniente. En este sentido figura prioritario el estímulo de la enseñanza de las técnicas de gobierno y administración municipal, así como la prestación de tal asistencia a los miembros de la Organización.

A partir de estos principios la OICI, en los últimos veinte años, ha tratado de llevar a cabo un amplio proyecto de formación y perfeccionamiento de electos y empleados del municipalismo Iberoamericano, sobre cuyo alcance y contenido trataremos de desarrollar a partir de unos antecedentes que configuraron el modelo actual denominado “Cursos de Pasantías para alumnos municipalistas Iberoamericanos”, generadores de un importante y prestigioso colectivo profesional que a lo largo de veinte años ha extendido su actuación por el gran espacio territorial municipalista de los países Iberoamericanos.

La ubicación de su sede, coincidente con la de la Secretaría General, ha discurrido por diversos lugares: La Habana, Nueva Orleans, Bogotá, Madrid, Montevideo y desde 1985 en Madrid, primero en el Instituto de Estudios de Administración local y desde 1988 en la Federación Española de Municipios y Provincias, circunstancia que ha resultado fundamental para el desarrollo de la actividad formativa que nos ocupa.

## **II. Antecedentes Institucionales, del IEAL al INAP**

En el último tercio del siglo XX surgió una fructífera relación hispano americana protagonizada por destacados estudiosos del derecho público, empleados locales y múltiples especialistas de los ámbitos municipalistas de uno y otro lado del mar océano. El soporte físico de estos encuentros se localizó en el Instituto de Estudios de Administración Local de España, ubicado en Madrid, —conocido coloquialmente como el IEAL—. Creado por la Ley de 6 de septiembre de 1940, como organismo dependiente del Ministerio de la Gobernación y dotado de personalidad jurídica. Las actividades de la institución, pese a sus orígenes en el marco del autoritarismo, fueron paulatinamente el cimiento para generar una verdadera interacción cultural y académica, pues sus funciones de estudio, investigación y formación en las materias del municipalismo, a partir de 1970, se ampliaron al ámbito geográfico de Iberoamérica. Momento en el que comenzaron a participar en seminarios y múltiples actividades formativas, no sólo ilustres profesores de los países americanos, sino estudiosos, electos y

empleados municipales, con una extensa nómina que participaron y complementaron sus conocimientos en los Cursos del IEAL. De aquellos logros se generó un patrimonio espiritual, consolidado en el medio siglo transcurrido<sup>5</sup>.

Aquella institución creada en el entorno del autoritarismo de los años cuarenta del pasado siglo, se implicó y evolucionó decididamente hacia los principios democráticos, confirmados al producirse en 1978 la consolidación de las libertades públicas en España. Fueron los años de la gran proyección municipalista del IEAL en Iberoamérica, con un itinerario recíproco, que consolidó su prestigio y eficiente ejecutoria.

Es un principio reconocido de que lo escrito y publicado permanece a través del tiempo, ya sea con resultados positivos o negativos. Por esta razón el interés del IEAL en el pasado autoritario por el municipalismo Iberoamericano, se plasmó en la organización de diversos congresos entre 1955 y 1970 que dieron lugar a las correspondientes crónicas de los mismos que nos ha permitido conocer y hacer el seguimiento de aquellas actividades, impregnadas en principio de una visión halagüeña y satisfactoria del entorno político en las referencias al marco del mismo, sin embargo, en su contenido doctrinal se percibía una evolución hacia postulados impregnados de carácter más técnicos y menos políticos<sup>6</sup>.

Después de un paréntesis de diez años y acompasado a la lenta evolución en España del sistema político del autoritarismo, dos nuevos congresos van a marcar significativamente los nuevos espacios precursores del reconocimiento de las libertades públicas. En esta ocasión con una novedosa ampliación del marco territorial que junto a España y América incluía a Portugal y Filipinas.

Entre los fines del IV congreso, celebrado en Barcelona en 1968, estaban los de colaborar a la intensificación de relaciones entre los Municipios, contribuyendo a la solución de problemas comunes mediante aportaciones doctrinales e intercambios de informaciones y experiencias, estimulando la intermunicipalidad para la mejora de la Administración local, por lo que el congreso prestaría especial atención a los aspectos históricos, jurídicos, económicos, sociológicos, técnicos y financieros de la administración municipal<sup>7</sup>.

5 Para un mayor detalle es obligado recoger las aportaciones a la obra colectiva *«La Formación de Funcionarios en España»* Madrid. INAP, 2001, de ilustres profesores americanos que protagonizaron la actividad formativa del IEAL en su Escuela de Administración Local. DROMI, Roberto. *Usina del saber público. op. cit.* págs. 57-62. GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. *Las lecciones permanentes del IEAL y del INAP. op. cit.* págs. 79-86. RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. *La experiencia del Instituto de Estudios de Administración Local: el ambiente académico en la formación de funcionarios. op. cit.* págs. 163-172.

6 CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS. I. Madrid, Granada, Sevilla 1955. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1956. CONGRESO HISTÓRICO MUNICIPAL INTERAMERICANO. VI. Madrid, Barcelona. 1957. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1959-

7 CONGRESO HISPANO-LUSO-AMERICANIO-FILIPINO DE MUNICIPIOS. IV. Barcelona. 1967. Crónica. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1968. 2 vols.

El contenido doctrinal del congreso tuvo una importancia significativa, pues la sistemática de las aportaciones presentadas en ponencias y comunicaciones respondía puntualmente a lo señalado entre sus fines: Aspectos sociológicos del Municipio, sus Competencias, Planificación municipal, el Municipio y la Vivienda. Incluyó un Seminario en el que se analizaron diversos aspectos sociales, urbanísticos, servicios municipales y del medio ambiente.

También la nómina de participantes de todos los países hispanoamericanos, portugueses y filipinos fue considerable pues ascendió a 887, de los que 550 eran españoles. Significativamente figuraba una importante delegación de los Estados Unidos y una más reducida de Canadá. El conjunto incluía alcaldes, políticos, profesores, empleados municipales, etc.

Coincidieron en el IV Congreso, municipalistas históricos como Salvador Dana Montaña y Carlos Mouchet de Argentina, Álvarez Gendín, Jordana de Pozas, Pi y Suñer de España, con los que avanzaban en la consolidación de su prestigiosa carrera docente, Brewer Carias de Venezuela, y los españoles Entrena Cuesta, García de Enterría, Garrido Falla, González Pérez, Guaita Martorell, Sebastián Martín Retortillo, Martín Mateo, Meilán Gil, Vallina Velarde, Gómez Reino.

La siguiente edición del Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, sería la V y se celebró en noviembre de 1969 en Santiago de Chile. La estructura de su contenido tuvo inicialmente un carácter marcadamente técnico: *Enfoque jurídico del urbanismo*, *Enfoque urbanístico* y *Enfoque económico-financiero*. La segunda ponencia se dedicó al *Acceso de la Comunidad organizada al Poder local*, *Cauces de participación ciudadana*. La tercera y cuarta ponencia estuvieron dedicadas a las Áreas Metropolitanas a su *Organización* y al *Tráfico* en las mismas.

En esta edición los congresistas fueron 472, con especial asistencia de la delegación anfitriona: 179. En el caso de España participaron 40. Además de la nutrida participación de políticos municipales, funcionarios, y especialistas, la representación docente reunió además del histórico Carlos Mouchet y Agustín Gordillo de Argentina, a Fernando Fueyo Laneri y Enrique Silva Cimma de Chile, los españoles Sabino Álvarez Gendín, Rafael Entrena Cuesta, Eduardo García de Enterría, Manuel Clavero Arévalo, Ramón Martín Mateo, José Antonio Manzanedo Mateos, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Enrique Rivero Isern y Martín Bassols Coma y los uruguayos Héctor Barbe Pérez y León Cortiñas Peláez<sup>8</sup>.

Entre los países participantes figuraba Estados Unidos con 22 congresistas y Canadá con 7 participantes, alcaldes, concejales, funcionarios, etc.

<sup>8</sup> CONGRESO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICIPIOS. V. Santiago de Chile. 1969. Crónica. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1970. 2 vols.

A partir de 1967 se produjo en el Instituto de Estudios de Administración Local una renovación no sólo de sus estructuras, sino de sus funciones y cometidos, precursores de una nueva época que se anunciaba. La anterior muestra de los Congresos reseñados era una clara manifestación de los cambios que se estaban aproximando. Pero no era la única; por aquellos años la proyección iberoamericana del IEAL se incrementó con múltiples actuaciones plasmadas en eventos, reuniones, etc. complementadas con la participación de municipalistas americanos en los cursos de la Escuela Nacional de Administración Local, que generó un colectivo de gran valor y trascendencia futura, pues fue el vehículo difusor del prestigio del Instituto en los países de Iberoamérica<sup>9</sup>.

El impulso y el protagonismo del IEAL se manifestó en los congresos de la OICI celebrados en Nueva Orleans, Málaga, Cartagena de Indias y Montevideo, entre 1968 y 1980. Incluso, temporalmente desde 1972 a 1974 alojó en su sede la Secretaría General de la Asociación Municipalista. De aquellos años, editado por el Instituto, data la aparición del *Boletín del Secretariado Iberoamericano de Municipios*, que prolongaría su existencia hasta 1986<sup>10</sup>. Fue una publicación que difundió por Iberoamérica las actividades y la información del municipalismo, generada por el Instituto, y el muy importante anuncio de los cursos específicos, el resultado de los mismos y las opiniones de los alumnos que participaron en ellos.

Recordar que después del II Congreso Extraordinario de la OICI celebrado en Granada en 1985, la sede de la Secretaría General de la asociación municipalista se trasladó definitivamente a España, al Instituto de Estudios de Administración Local, organismo que asumió la Oficina Técnica de la Organización.

La extinción del régimen de autoridad y la promulgación de la Constitución española de 1978, supuso un periodo de intensa actividad en el IEAL, donde se compatibilizó la inmediata adaptación a los nuevos tiempos con las funciones que se desarrollaron en su marco, no sólo como asesor del Departamento, sino en la formación y una especial atención a los temas relacionados con Iberoamérica.

Durante el periodo 1940-1978 las Corporaciones locales españolas, de acuerdo con la normativa existente, habían aportado el soporte financiero para el funcionamiento del IEAL, pero al acumularse descubiertos considerables, cambio el sistema de financiación, al incorporarse su presupuesto a los generales

9 FARÍA, Rodrigo de. Urbanismo y Municipalismo en España. Instituciones profesionales e ideas. 1925-1967. Rio de Janeiro. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. 2024. Recuerda que la Escuela Nacional de Administración Local, del IEAL, confería diplomas que expresaban la formación especializada en una técnica de la Administración Local o del Urbanismo, pág. 94.

10 En ese año, coincidiendo con la presencia de la Secretaría General de la OICI en la sede del IEAL, se transformó en el *Boletín de la Oficina Técnica de la OICI*, hasta su extinción en 1988.

del Estado en 1978. Con tal medida a partir de entonces, el Instituto se configuró como un organismo autónomo administrativo.

Una primera reorganización del Instituto se produjo en julio de 1983 (RD 2287/1983). Cuatro años después la creación del Ministerio de Administraciones Públicas en 1986, supuso posteriormente la creación de la presidencia conjunta del IEAL y el INAP, según el Real Decreto 220/1987 de 20 de febrero. En noviembre del mismo año se refundieron las dos instituciones, con lo que se abría otro periodo; en lo sucesivo el nuevo organismo asumiría el título de Instituto Nacional de Administración Pública, las competencias de estudio, formación, investigación, documentación y actividades iberoamericanas se diluirían en el nuevo organismo, continuando en la actualidad tal situación.

En referencia a la sede de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y su Secretaría general en el IEAL, su permanencia en el nuevo organismo, se consideró por diversas entidades, que no era la adecuada y por Resolución de la Presidencia del INAP de 20 de junio de 1989, se trasladó a la sede de la Federación Española de Municipios y Provincias, Institución municipalista acorde con los principios y funciones de la OICI. Circunstancia que ha permitido, no sólo la pervivencia y consolidación de la Asociación Iberoamericana, sino una fructífera cooperación plasmada en múltiples actuaciones, muy especialmente en las de carácter docente y formativo de electos y empleados municipales Iberoamericanos.

Casi cuarenta años después de aquella decisión, sigue figurando en el imaginativo colectivo la imagen de la veterana institución que, en su última década de existencia fue ejemplo y guía del municipalismo, con especial incidencia en el Iberoamericano, una muestra de ello fue la creación a imagen y semejanza del IEAL, surgida en el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en 1992 en Valladolid, del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) en la Mérida venezolana, organismo de gran vitalidad que perdura en los estudios e investigaciones de la especialidad municipal y en defensa de la autonomía local. Idéntica observación se percibe en la actuación de los Institutos Mexicanos de Administración Pública, el más destacado el de Jalisco y sus Municipios con sede en Guadalajara.

Pero no es el momento de hacer ejercicios de nostalgia, pues la semilla generada por el IEAL con sus principios de estudio e investigación de los problemas municipales y la formación de los empleados locales perduran en tanto en España como en Iberoamérica, a cargo de instituciones y entidades municipalistas, por lo que debe profundizarse en su acción y fomentar su actividad.

### **III. El proyecto del Curso de Pasantías para alumnos municipalistas Iberoamericanos de la OICI**

Pese a que el nuevo Instituto Nacional de Administración Pública era competente entre otras materias en la Formación de funcionarios, este concepto era generalista para toda la Administración pública, por tanto, se percibía un cierto vacío que dejó el final del Instituto de Estudios de Administración Local en diversos sectores del municipalismo iberoamericano, principalmente en el de la formación. Problema percibido no sólo por los que desde 1985 participábamos en las actividades de la OICI sino, sentido también, entre los antiguos alumnos americanos del IEAL, los profesores y municipalistas iberoamericanos, por lo que se trató de buscar soluciones a las posibles deficiencias en el área formativa.

Desde entonces destacados miembros de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, tanto municipalistas como profesores, Orlando Contreras, Fortunato González, Julio César Alak, Armando Rodríguez, Roberto Dromi, Luciano Parejo, Rodríguez Arana, Merino Estrada y el que suscribe, tratamos de buscar una fórmula que en cierta medida paliase aquella deficiencia, con criterios flexibles y acorde con los nuevos tiempos, configurando finalmente la actuación formativa bajo el concepto de Cursos de Pasantías.

La aspiración de generar un programa de Pasantías eficaz y permanente ha sido uno de los objetivos que la OICI ha tratado de llevar a cabo desde el año 1990. Dificultades de diversa índole, principalmente las de carácter económico, la deficiente consolidación institucional y principalmente la ausencia de soportes institucionales, hicieron imposible desarrollar un programa que permitiese cumplir estas funciones con la debida satisfacción.

En la búsqueda de la solución óptima, recordaremos el antecedente del año 2001, cuando se realizó una experiencia en tal sentido, tomando como base el Ayuntamiento de Valladolid, cuyos servicios técnicos conoció y en los que desarrolló su actividad durante un mes, una arquitecta procedente de Mérida (Venezuela), avalada por el CIEPROL, la Universidad de los Andes y la propia Municipalidad meridense, con resultados satisfactorios.

No podemos olvidar que en el pasado, como hemos indicado, existían otras experiencias puntuales, algunas de gran relevancia pretérita, como los cursos para Iberoamericanos, organizados por el antiguo Instituto de Estudios de Administración Local, sobre gestión de servicios locales o de urbanismo. Posteriormente la FEMP desarrolló durante algunos años actividades en tal sentido, aunque limitadas a municipalistas argentinos. Desde 1991, la UCCI o el CEMCI, también realizan pasantías en Madrid o Granada, con periodicidad y excelentes resultados. En el primer caso con atención especial a las ciudades capitales Iberoamericanas en el segundo, empleados municipales de diversa procedencia.

Insistiendo en sus propósitos y superados los primeros años del nuevo siglo, la OICI obtuvo el soporte institucional requerido, materializado con el respaldo

firme de la Federación Española de Municipios y Provincias, el Ayuntamiento de Valladolid y otras posibles Corporaciones locales españolas abiertas a colaborar en el proyecto. El propósito se convirtió en realidad en octubre de 2004.

*a) La génesis del proyecto de Pasantías*

La ocasión esperada se produjo con motivo del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en la ciudad de Valladolid (España), el Consejo Directivo en su reunión del día 14 de octubre de 2004 aprobó y la Asamblea General ratificó, el 15 del mismo mes y año, la propuesta de un programa de PASANTIAS, como instrumento para desarrollar una cooperación efectiva y directa dirigida a los Municipios Iberoamericanos, que se iniciaría a partir del segundo semestre del año 2005. Una actividad formativa cuya continuidad fue de nuevo confirmada y promovida por las Asambleas generales de los Congresos Iberoamericanos de Municipios, celebrados en las ciudades de Cancún (México) el 25 de junio de 2007, Lima (Perú) el 26 de mayo de 2010, Cádiz en octubre de 2012, Guadalajara (México) el 8 de noviembre de 2015, Badajoz (2017) y de nuevo en Guadalajara (2019), hasta el año 2026.

Para ello se trató de implicar a diversas instituciones como la FEMP, el Ayuntamiento de Valladolid y su Centro de Formación Local, aportaciones que han sido imprescindibles para el óptimo resultado del proyecto, así como un número de Ayuntamientos y Diputaciones españolas, miembros de OICI, capaces de garantizar su éxito, con su colaboración y participación en el desarrollo del mismo, ya que además de su respaldo económico e institucional, serían los lugares donde los pasantes adquirirían los conocimientos deseados a partir de las experiencias directas.

Como se ha hecho constar, entre los objetivos de la OICI se encuentra la actuación como centro de difusión estímulo e intercambio de estudios, ideas, experiencias, y prestación de asistencia técnica en materia municipal a los miembros de la Organización, todo ello conducente a contribuir al desarrollo, fortalecimiento y autonomía de los Municipios, conseguir la democratización de sus estructuras y promover la incorporación efectiva de los Gobiernos Locales al proceso de desarrollo nacional de sus respectivos países.

Coherente con lo anterior, se ha tratado de establecer con carácter permanente un programa de Formación y Perfeccionamiento de electos, técnicos y empleados locales de los municipios Iberoamericanos, por medio de un componente fundamentalmente práctico que permita a los alumnos conocer sobre el terreno, con carácter prioritario, la gestión de los servicios municipales, diversos aspectos de la formación de empleados locales y la organización y el funcionamiento de determinadas especialidades locales como las policías locales, la cooperación, etc.

Era evidente que los pasantes, después de desarrollar su actividad en estas Corporaciones locales, en un plazo mínimo estimado en dos semanas habrían adquirido unos conocimientos básicos, pero idóneos para desarrollarlos en sus municipios de origen y después de su seguimiento adecuado, a imagen de un proceso de formación continua, sirviesen a su vez a los interesados para actuar como formador de formadores.

*b) El contenido del Proyecto*

La metodología a seguir no debía repetir anteriores experiencias e iniciativas que, concentraban en una fecha a todos los pasantes seleccionados y los trasladaban por una sucesión de municipios para conocer sus características durante dos días. El sistema no produce resultados prácticos pues las visitas a centros locales en tan reducido espacio temporal, no permite profundizar en los conocimientos especializados, pieza fundamental en esta actuación docente y pedagógica.

Por razones fácilmente comprensibles, no sólo de carácter funcional o económico, sino de la disposición de los Ayuntamientos o Diputaciones receptores de pasantes, el programa de Pasantías debía limitarse a un número de quince las plazas ofertadas, lo que permitiría proceder a una atención del candidato seleccionado, individualizada y autónoma que permitiese una mayor proximidad diseñada a través de las siguientes fases:

1. Recepción en Madrid (FEMP)
2. 1ª Sesión. Conocimiento de la estructura y funciones de la FEMP y de la OICI.
3. 2ª Sesión. Exposición teórica sobre la Constitución, el Estado de las Autonomías, los Gobiernos locales Intermedios y el gobierno municipal español.
4. 3ª Sesión. Haciendas locales, organización, funciones y servicios. Traslado a la ciudad de Valladolid. Centro de Formación local del Ayuntamiento de Valladolid.
5. 4ª Sesión. Información sobre el Ayuntamiento de Valladolid, conocimiento de su estructura y organización. Gestión de los servicios públicos. Recursos humanos y profesionalización de la gestión pública. Gestión y control de recursos financieros.
6. Fase experimental. Visitas técnicas a: Policía municipal, Participación ciudadana, Centros Cívicos.
7. Traslado a la respectiva Diputación o Ayuntamiento seleccionados para realizar la fase práctica.



8. Sesión final. Centro de Formación del Ayuntamiento de Valladolid. Análisis y exposición de experiencias, resultados y propuesta de proyectos.

Por tanto, nos encontramos con un programa de actividades que tendría una primera parte teórica y de adaptación a lo largo de la primera semana de su presencia en España, para pasar en los inicios de la siguiente semana a realizar la fase de aprendizaje, con lo que se completaría quince días actividad, que traducido a horas lectivas podría oscilar alrededor de las 70 horas<sup>11</sup>.

Finalmente era necesario que, tanto el alumno, como la persona encargada de su tutoría en el Ayuntamiento o Diputación, donde realizasen las prácticas, redactasen un pequeño informe sobre la actividad, el aprovechamiento y las posibles sugerencias. Finalizado este trámite y de acuerdo con los convenios de colaboración de la OICI con diversas Universidades, o Centros de Formación Local, después de la última sesión en el Ayuntamiento de Valladolid, prevista en el epígrafe 8, para conocer personalmente el trabajo realizado, se expediría un certificado de asistencia y aprovechamiento.

Posteriormente, los alumnos dispondrán de un plazo de seis meses, a partir del final del Curso, para remitir a la Secretaría general de la OICI y al Centro de Formación del Ayuntamiento de Valladolid, el proyecto redactado de acuerdo con la selección previa que realizó entre la relación de temas que figuraron en la convocatoria del Curso y la síntesis que expuso en la sesión de clausura. La presentación de dicho proyecto tendrá carácter obligatorio, sin cuyo requisito no obtendrá el correspondiente título de Pasante.

Este trámite tiene gran importancia, no sólo para la valoración del nivel de conocimientos adquiridos por el alumno y las posibilidades reales de su aplicación práctica a las Municipalidades de origen, sino para disponer de una importante base documental sobre la Administración municipal en Iberoamérica, a la que hemos denominado las “*Mejores prácticas de la OICI*”, ejercicio que colabora eficazmente al mantenimiento de una red de antiguos alumnos de los Cursos de Pasantías.

Razones por la que, tanto desde la Secretaría general de la OICI, como del Centro de Formación del Ayuntamiento vallisoletano, se recuerde insistentemente la necesidad de su cumplimiento. Como aliciente recordar que, en las últimas

<sup>11</sup> En la nómina del profesorado de los Cursos de Pasantías, hemos de mencionar a los profesores Luciano Parejo Alfonso, Antonio Descalzo, Enrique Orduña Rebolledo, Armando Rodríguez García, José Luís Villegas Moreno, Francisco Díaz Latorre, Carlos Prieto, Cristina Rodríguez Tabernero, en Madrid. Del Centro de Formación del Ayuntamiento de Valladolid, Valentía Merino Estrada, Félix Moro, Rafael Salgado, Pilar Martín Ferreira, Julia González Calleja, Ignacio Cano, Jesús Quintana, Julia Berzosa, Fernando Burón, Jesús Mozo, José María Pérez Concellón. Tutores: Concepción Martínez de Castro, Daniel Sopeña, Isolina Vinuela, Álvaro Sanz, Ángel Agúndez, Ángela Rivada, Ángeles Rincón, Iván Ruano y Antolín Santamaría. Luís Jaime Rodríguez Fernández, de la Diputación de A'Coruña, Julián Expósito de la de Badajoz y Gabriel Rodríguez de la de Pontevedra.

ediciones de los Cursos, se ha procedido a publicar en la sección *Colaboraciones* de la Revista Cuadernos de la OICI, el texto de diversos proyectos de los aportados por los alumnos<sup>12</sup>.

En las convocatorias de los Cursos de Pasantías figura un apéndice que contiene la relación de los “*Proyectos Prácticos a desarrollar*”. En las últimas ediciones constan los siguientes:

1. ASESORAMIENTO JURÍDICO, REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LA ENTIDAD LOCAL.
2. SIMPLIFICACIÓN Y GESTIÓN ELECTRÓNICA DE PROCEDIMIENTOS. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.
3. GESTIÓN TRIBUTARIA Y RECAUDACIÓN.
4. LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL
5. GESTIÓN Y OPTIMIZACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL
6. PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.
7. GESTIÓN CULTURAL Y TURISMO DE INTERIOR
8. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA.
9. DESARROLLO Y GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS URBANAS.
10. CICLO INTEGRAL DEL AGUA.
11. POLÍTICAS Y GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL.
12. LIMPIEZA, RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS.
13. POLÍTICAS Y SERVICIOS SOCIALES.
14. SEGURIDAD CIUDADANA: POLICÍA URBANA COMUNITARIA.
15. POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
16. TRANSPORTE PÚBLICO Y MOVILIDAD URBANA.
17. PROTECCIÓN CIVIL Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS.
18. DESARROLLO Y GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
19. ARCHIVO Y GESTIÓN DOCUMENTAL
20. GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS<sup>13</sup>.

c) *Requisitos y condiciones de los candidatos al Curso de Pasantías*

La selección de candidatos es, como se sabe, una de las labores más delicadas de estos procesos, y operación de la que depende en gran medida el éxito del programa. Para ello se procede a anunciar la convocatoria, en la que se

<sup>12</sup> CUADERNOS DE LA OICI. números 58, 59, 60, 62. Madrid. FEMP/OICI, 2022-2024.

<sup>13</sup> *Ibidem*. nº 63.

especifican junto a las ofertas y especialidades concretas, el lugar de desarrollo de la misma. También se determinarán los requisitos fundamentales: entre ellos el estar vinculado al sector público local de cualquier país iberoamericano, en la condición, tanto de electo, como empleado municipal en sus diversas opciones. Esta convocatoria se hace pública en la Revista Cuadernos de la OICI, Carta Local de la FEMP, y páginas en Internet de la FEMP/OICI, OICI y Ayuntamiento de Valladolid. Las propuestas de alumnos deberán venir avaladas por las Municipalidades de origen, las Asociaciones Nacionales de Municipios u otras instituciones especializadas.

#### **IV. La cooperación Institucional a los Cursos de Pasantías**

El mecanismo financiero del Curso prevé que el desplazamiento del alumno, desde su país de origen iberoamericano, a España, sea a cargo de la municipalidad de ejercicio, organismo proponente o de los convenios suscritos con Instituciones para tal fin. Desde su acceso a España y durante los días de duración del Curso, todos los gastos de alojamiento, manutención y desplazamientos entre ciudades, en tren o autobuses de línea, son por cuenta de los organizadores, no estando previsto el abono de ningún gasto extra, incluidas dietas o viáticos. En cada edición, los alumnos seleccionados para asistir al correspondiente Curso, deberá disponer desde su lugar de origen un seguro de salud y repatriación que, cubra las posibles incidencias de la misma, durante todo el período de su permanencia en España.

Una revisión a las Instituciones que han colaborado en el desarrollo del proyecto de Pasantías para alumnos municipalistas Iberoamericanos, desde los inicios de su funcionamiento nos permiten apreciar el esfuerzo material, formativo e intelectual de los mismos, sin cuya participación hubiera sido imposible esta experiencia enriquecedora de cooperación intermunicipal. En primer lugar, además de la OICI, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ayuntamiento de Valladolid a través de su Centro de Formación Local, a lo largo de las veinte ediciones<sup>14</sup>.

El Ayuntamiento de Valladolid tiene convenios con instituciones para la cooperación en sus diversas vertientes, una de ellas es la que se refiere a la colaboración con los Cursos de Pasantías, entre ellas la Fundación para el

<sup>14</sup> Con el riesgo de omisiones, recordemos a diversas personas que han hecho posible el óptimo resultado final del Proyecto de Pasantías: por el Ayuntamiento de Valladolid, Valentín Merino Estrada, Félix Moro, y una extensa nómina de tutores y colaboradores referenciados en las sucesivas memorias. Por la FEMP Álvaro de la Cruz, Isaura Leal, Ángel Fernández Díez, Juan Ávila, Carlos Daniel Casares y Luís Martínez-Sicluna. Así como los presidentes de la FEMP, Rita Barberá, Heliodoro Gallego, Íñigo de la Serna, Eloy Caballero y María José García Pelayo, los sucesivos alcaldes de Valladolid: Javier León de la Riva, Oscar Puente y Jesús Julio Carnero García y los alcaldes y presidentes de Diputaciones que cooperaron en la fase práctica. El detalle en: MEMORIAS DE ACTIVIDAD DE LA OICI presentadas a los Congresos Iberoamericano de Municipios y en CUADERNOS DE LA OICI números 43 a 62,

Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA) o el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (INCIDEM). De sus gestiones se deriva la presencia de alumnos de Costa Rica, Panamá, El Salvador, Guatemala, Bolivia, etc.

Por la vinculación y acuerdos de la OICI con los Institutos de Administración Pública de México, el de Jalisco y sus Municipios, el de Quintana Roo y el Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal (INDEMUN), el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) de Mérida Venezuela, Alcaldías de Quito y Santiago de Chile, El Callao, FEMULP, son otras de las Instituciones municipalistas proponentes de candidatos para los Cursos de Pasantías.

Los Ayuntamientos y Diputaciones que han colaborado admitiendo un pasante para realizar las prácticas han sido en todas las ediciones, el Ayuntamiento de Valladolid, el de Burgos y las Diputaciones de Badajoz, Palencia, Coruña Pontevedra y Jaén. Hasta la XIV edición la de Valladolid. En tres ocasiones los Ayuntamientos de Cádiz, Vitoria y Madrid, en una edición el de Cáceres y Pamplona y las Diputaciones de Guadalajara y Segovia.

## **V. El desarrollo del Proyecto de Pasantías**

Superadas las dificultades propias de la puesta en marcha de un proyecto novedoso, en los primeros meses de 2005 se publicó la convocatoria del I Curso de Pasantías para Alumnos municipalistas Iberoamericanos con la previsión de quince plazas, como número idóneo para obtener unos resultados académicos eficaces. A fines de mayo de aquel año, comenzó la actividad docente que se prolongaría hasta mediados de junio.

En aquella primera edición participaron 13 alumnos procedentes de cinco países de Iberoamérica, según el siguiente detalle: 3 de Guatemala, 2 de Panamá, 2 de Perú, 4 de República Dominicana y 2 de Venezuela. Los resultados obtenidos fueron totalmente satisfactorios al superar las expectativas previstas y tanto las instituciones responsables de la organización del Curso, OICI, FEMP y Ayuntamiento de Valladolid, como las Corporaciones locales que habían cooperado en la fase práctica, acordaron unánimemente la continuidad del proyecto en los años sucesivos<sup>15</sup>.

En las diecinueve ediciones de los Cursos de Pasantías, han participado en ellas 265 alumnos, según se expresa en la tabla siguiente. Disminuyó la presencia en 2006 a 10, recuperándose la cifra en los años siguientes. En 2012 se produjo un incremento a 18 debido a un programa de formación específica para policías municipales del Estado de Quintana Roo, México, en el que participaron 12 policías locales de las diversas ciudades de dicho Estado. Al año siguiente se apreció una tendencia a la baja en los años siguientes se recuperó en 2018,

<sup>15</sup> MEMORIAS DE LOS CURSOS DE PASANTÍAS. 2004-2024. Madrid. OICI. 2024.

oscilando entre los quince y los diecisiete, con la salvedad de 2020, año en que con motivo de la pandemia COVID se suspendió la actividad docente presencial.

A partir de 2021 aumentó el ritmo, oscilando entre los 17 y 15 participantes, por lo que no es aventurado prever que las previsiones futuras mantendrán la pauta de estabilidad, pues pese a las dificultades del reclutamiento, en las últimas ediciones existió un superávit de solicitantes, que hizo necesario proceder a una segunda selección de candidatos, hasta completar el número de 15 plazas, previstas en la convocatoria.

#### **Evolución del número de alumnos**

<b>Años</b>					
<b>2005</b>	<b>13</b>	<b>2011</b>	<b>15</b>	<b>2017</b>	<b>13</b>
<b>2006</b>	<b>10</b>	<b>2012</b>	<b>18</b>	<b>2018</b>	<b>14</b>
<b>2007</b>	<b>13</b>	<b>2013</b>	<b>10</b>	<b>2019</b>	<b>15</b>
<b>2008</b>	<b>16</b>	<b>2014</b>	<b>12</b>	<b>2021</b>	<b>16</b>
<b>2009</b>	<b>16</b>	<b>2015</b>	<b>11</b>	<b>2022</b>	<b>17</b>
<b>2010</b>	<b>13</b>	<b>2016</b>	<b>12</b>	<b>2023</b>	<b>16</b>
				<b>2024</b>	<b>15<sup>16</sup></b>

**Total 265 alumnos**

La distribución de los alumnos por su origen geográfico resulta significativo por un lado, prácticamente todos los países iberoamericanos, en mayor o menor número están representados, con excepción de Argentina. Por otro, oscila la procedencia, entre los dos de Brasil y Uruguay a los setenta de México. La razón de tan elevado número se debe a la participación permanente en todas las ediciones de los Institutos de Administración Pública de Jalisco, Quintana Roo, Hidalgo y actualmente el Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal, además de la mencionada presencia específica de 18 policías municipales en el año 2012. La distribución es la siguiente:

#### **Número de alumnos por países**

<b>Bolivia</b>	<b>22</b>	<b>Honduras</b>	<b>5</b>
<b>Brasil</b>	<b>2</b>	<b>México</b>	<b>70</b>
<b>Colombia</b>	<b>3</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>3</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>11</b>	<b>Paraguay</b>	<b>4</b>
<b>Chile</b>	<b>4</b>	<b>Perú</b>	<b>26</b>
<b>Ecuador</b>	<b>23</b>	<b>Rep. Dom.</b>	<b>21</b>
<b>El Salvador</b>	<b>34</b>	<b>Uruguay</b>	<b>2</b>
<b>Guatemala</b>	<b>17</b>	<b>Venezuela</b>	<b>18</b>

**Total 265 alumnos**

<sup>16</sup> La convocatoria del Curso de Pasantías para 2025 ha previsto el número de 15 plazas.

Las enseñanzas y experiencias adquiridas en el Curso, tienen su momento álgido en la sesión final que se celebra en el Centro de Formación del Ayuntamiento de Valladolid, y a la que concurren obligatoriamente todos los alumnos del Curso. En esta ocasión, se aprecian diversas vertientes, por un lado, en las intervenciones de los Pasantes existe una coincidencia sobre las bondades del curso, por otro su reconocimiento a las instituciones organizadoras, a los profesores o tutores.

Hay que destacar la importancia del *corpus* fundamental de cada intervención pormenorizada, referida a los avances del proyecto elegido, con los detalles de su posterior evolución, redacción final y posibilidades de aplicación del modelo diseñado, incluidos de los conocimientos adquiridos, a sus instituciones municipales de origen.

Como se ha podido observar la procedencia geográfica de los alumnos de los Cursos de Pasantías, se extiende por todo el continente americano, desde el sur del Río Grande hasta la Tierra de Fuego, con excepción de Argentina, ausencia lamentable que esperamos se resuelva en una edición inmediata. Esta heterogeneidad de origen, en tiempos pasados podía injustamente significar diferencias en los niveles formativos, pero la experiencia adquirida a lo largo de todos los Cursos desde el año 2004, no sólo durante las sesiones docentes o prácticas, sino en las exposiciones finales, resultan un evidente mecanismo de prueba para comprobar lo incierto de aquellas prevenciones y la existencia de unos conocimientos y una formación homogénea, incluido sus deseos manifiestos de potenciar los mismos. Lo que sin duda estás generando una filosofía de permanencia en la función pública local, muy deseable ante la ausencia de una carrera administrativa en la mayoría de los países.

## VI. La Formación permanente de los Pasantes

Al consolidarse los Cursos de Pasantías, se plantearon diversas cuestiones que debían resolverse. Inicialmente no existían problemas para disponer de una nómina de Pasantes desde la edición de 2004 hasta la de 2024. Pero esta relación tiene sus dificultades para ser realmente operativa, a causa en las primeras ediciones de la ausencia generalizada de sus correos electrónicos hasta los años siguientes<sup>17</sup> y principalmente a la movilidad de sus protagonistas, debida posiblemente a la ausencia de una carrera administrativa, como se ha detectado en diversas ocasiones.

Como a todos los alumnos que participan en los Cursos se les incluye automáticamente en los envíos de información de las actividades de la

<sup>17</sup> Por ejemplo, del Curso 2004 sólo hay una dirección, de 2005 todos, de 2006, 10, de 2007, 5, de 2008, 7, de 2009, 11. A partir de 2010 se generalizó la información, disponiendo en la actualidad de las direcciones de 189 antiguos pasantes de los 265 existentes, hasta el año 2024.

Asociación y se les remite la edición digital de Cuadernos de la OICI, nos permite conocer la fiabilidad del procedimiento, ante las posibles devoluciones o rechazo del material remitido y simultáneamente confirmar que las respuestas afirmativas de las últimas ediciones a partir de 2015, son una muestra de su idoneidad.

Teniendo en cuenta los anteriores factores se ha tratado de disponer de un bando de datos de Antiguos Alumnos de las Pasantías que nos permite facilitarles información municipalista, evolución de nuevas técnicas administrativas, resolver posibles dudas, incluida su participación en los Congresos y Simposios organizados por la OICI, etc. lo que configura una aproximación a los criterios de la formación continua, actividades que no serían posibles sin la aplicación de las tecnologías, incluida la videoconferencia, que nos facilita el contacto directo y permanente entre los diversos actores.

*a) Los Encuentros Virtuales de Antiguos Alumnos de las Pasantías*

El carácter específico de la actuación de la OICI relacionadas con procedimientos vinculados a las Administraciones Públicas, tanto en la gestión, como en funciones docentes, de estudio o asesoramiento ha modificado los sistemas tradicionales de carácter presencial e inmediato, por otros relacionadas con las tecnologías, que aun siendo ejercicio minoritario, se está convirtiendo en cotidiano, por la necesidad impuesta de las circunstancias, por medio del teletrabajo, cuyo muy aceptables resultados está aconsejando, una vez superadas las dificultades, tanto al sector público como al privado su implantación dentro de los naturales límites que dan preferencia a la fórmula presencial. Pero éste no es caso de la experiencia realizada en 2021 y mejorada en 2024.

En el I Encuentro celebrado en 2021, se partía de la base de que todos los convocados dispusieran de acceso a internet y correo electrónico, Los resultados fueron alentadores, con la participación de 26 Antiguos Alumnos procedentes de 10 países que oscilaban entre las ediciones de los Cursos de los años 2009 a 2021. Con esta primera experiencia fueron sentadas las bases de una nueva convocatoria.

*b) El II Encuentro de Antiguos Alumnos de las Pasantías*

Para cumplimentar las previsiones del plan de actividades de la OICI del año 2024, y a la vista de la experiencia anterior, se trató de organizar una videoconferencia con sus aplicaciones, para reuniones on-line, para lo cual se encomendó a la Secretaría general la redacción de un proyecto del II Encuentro de Antiguos Alumnos Municipalistas Iberoamericanos de los Cursos

de Pasantías, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ayuntamiento de Valladolid.

Los objetivos marcados por el Consejo Directivo y el Comité Científico de la OICI para la actuación de los posibles participantes se concretaron en los siguientes supuestos:

1. Desarrollo de las experiencias adquiridas y las oportunidades que tuvieron los Alumnos Pasantes para aplicar dichas experiencias en el sector público local
2. Mantener la cohesión del grupo a efectos de colaborar en la difusión de la actividad municipalista permanente de la OICI, intercambio de experiencias y una comunicación fluida con los órganos directivos de la Organización para disponer de informaciones puntuales de sus actividades.

De acuerdo con lo anterior, todos los Antiguos Alumnos inscritos, dispondrían de 10 minutos para hacer una exposición comprendida en los siguientes epígrafes:

*EXPERIENCIAS ADQUIRIDAS EN EL CURSO QUE PARTICIPARON  
APROVECHAMIENTO DE LOS CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS  
EN SUS ACTIVIDADES PROFESIONALES*

En este II Encuentro no se impartirían conferencias doctrinales a cargo de profesores. Sólo se preveían las intervenciones de los representantes de las instituciones responsables de la organización de los Cursos, estando reservado la práctica totalidad del tiempo a las exposiciones de los Antiguos Alumnos. Además de su participación estaban invitados a aportar en formatos aparte digitalizados el texto de sus experiencias, trabajos e investigaciones relacionadas con las materias de los Cursos para incorporarlos a un fondo de “*Las Mejores prácticas de la OICI*”.

Para la buena práctica del Encuentro se tendría en cuenta la diferencia de horarios, coordinándola entre los diversos países del área Iberoamericana y España, y estableciendo unas pautas adecuadas, tomando como máximo siete horas de diferencia, por tanto las exposiciones comenzarían a las 9,00 de la mañana en horario americano y las dieciséis horas de España.

Teniendo en cuenta las anteriores previsiones, la convocatoria del II Encuentro virtual de Antiguos Alumnos Municipalistas Iberoamericanos de los Cursos de Pasantías, previsto celebrarlo durante los días 16, 17 y 18 de noviembre de 2024, se hizo pública el 2 de septiembre, incluyendo en el documento distribuido a todos los Antiguos Alumnos el programa de actuación del Encuentro.



Prevista la base de actuación en la Federación Española de Municipios y Provincias, el 16 de noviembre se inauguró el II Encuentro con las intervenciones de D. Enrique Orduña Rebolledo, secretario general de la OICI. Dr. Guillermo Vallarta Plata, presidente del IAP de Jalisco y sus Municipios. D. Luís Martínez-Sicluna, secretario general de la FEMP y D. Jesús Julio Carnero García, alcalde de Valladolid, vicepresidente 1º y presidente en funciones de la OICI.

Para obtener la mayor operatividad y homogeneidad, se procedió a agrupar por bloques geográficos las exposiciones de los Antiguos Alumnos participantes, de acuerdo con sus países de origen de los Antiguos Alumnos participantes en el I Encuentro, procede agrupar las exposiciones por bloques geográficos. En consecuencia, se dedicó cada una de las sesiones a los siguientes: Bloque de México y países de América del Norte, Bloque de países de América del Sur, Bloque de países de Centroamérica<sup>18</sup>.

Finalmente, en la sesión del día 18 de noviembre, el secretario general de la OICI, dio lectura a las conclusiones y D. Rodrigo Nieto García, concejal del Área de Personas Mayores, Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valladolid, procedió a la clausura del II Encuentro.

La participación de Antiguos Alumnos en esta segunda edición del Encuentro fueron 40, distribuidos según su origen geográfico:

Bloque 1º México y países de América del Norte:

Alfajacuyán: 1; Chetumal: 1; Guadalajara: 4; Hidalgo: 3; Querétaro: 1; Quintana Roo: 2; Tulancingo de Bravo: 2

Bloque 2º América del Sur:

Fulgencio Yegros (Paraguay): 1; El Hatillo (Venezuela): 1; Mérida (Venezuela): 1; La Paz (Bolivia): 3; Punta, La (Perú): 1; Quito: 2; Tarija (Bolivia): 2; Tulúa (Colombia) 1;

Bloque 3º Centroamérica:

Alajuelita (Costa Rica): 3; Escazú (Costa Rica): 3; Guatemala: 2; Jocoatique (El Salvador): 1; Panamá: 2; El Salvador: 3

### *c) Conclusiones del II Encuentro*

En el curso de las diversas intervenciones se detectó, con carácter general, un reconocimiento muy positivo a la iniciativa de los Cursos de Pasantías, a las instituciones organizadoras OICI, FEMP y Ayuntamiento de Valladolid. Agradecimiento reiterado a los profesores y tutores incluidos los de las Diputaciones (Badajoz, A'Coruña y Pontevedra) que acogieron alumnos.

<sup>18</sup> Actuaron como moderadores, en el Bloque 1º Don Francisco Díez Latorre y Dr. Guillermo Vallarta Plata, Bloque 2º Dr. Armando Rodríguez García y D. Félix Moro. Bloque 3º D. José Luís Villegas y D. Valentín Merino Estrada.

Con este criterio generalista, los Cursos resultan de gran importancia para conocer el modelo municipal español y las posibilidades de aplicación en este caso a los municipios de Hidalgo, México (Gerardo Falcón) Muy válido el Curso para conocer el funcionamiento de los Municipios en España. Importante por compartir experiencias y conocimientos con municipalistas de otros países. Son grandes ejemplos para implementar el funcionamiento democrático de los Municipios en Venezuela, empresa en la que la autora venezolana Maira Mora, se encuentra implicada actualmente.

La mexicana Patricia Medrano, insistió en la trascendencia para la aplicación de los proyectos técnicos del Curso de Pasantías a la realidad de los Municipios mexicanos, en este caso los referentes a las materias Tributarias, complementadas por la autora en diversas publicaciones posteriores, con el propósito de conseguir la modernización de la Hacienda local, con el empleo de tecnologías de la información y personal capacitado adecuadamente.

La materia tributaria también fue considerada por dos Antiguas Alumnas, una de La Paz (Noemi Díaz Lastra) y otra de Paraguay (Wilma Sánchez). La primera incluyó en las aplicaciones prácticas también a los proyectos de Recursos Propios, con acciones específicas antes y durante la etapa de gestión Tributaria de 2024, con el resultado a 31 de octubre de este año de una diferencia a favor de 23 millones sobre el año 2023. Wilma Sánchez manifestó que la preocupación por los problemas tributarios eran una constante, por eso había sido de gran valor la aplicación de la información y los conocimientos adquiridos durante el Curso (2011), para la aplicación recaudatoria de su Municipio.

María Teresa Galván consideró que el modelo de la policía de barrio de Valladolid era una experiencia de gran importancia para su posible incorporación a Guadalajara, Jalisco, Mx. Por su interés y rigor se ha publicado en Cuadernos de la OICI el contenido del Proyecto que presentó correspondiente al XIX Curso de Pasantías<sup>19</sup>.

Las múltiples facetas relacionadas con el medio ambiente, han sido la atención de la mexicana Amparo Granados: A partir del reconocimiento de los Cursos de Pasantías y el Encuentro que nos ocupa, como iniciativas que fortalecen el municipalismo Iberoamericano, ha tratado de implementar en su Municipio del Estado de Hidalgo, las enseñanzas adquiridas en el Curso con especial atención a las relacionadas con el agua. Análogas consideraciones fueron aportadas por J. Estuardo de la Asociación nacional de Municipios de Guatemala, en esta ocasión referido al Tratamiento de residuos sólidos. La protección ambiental en las zonas verdes, fue la aportación de Keily Mena del Ayuntamiento de Alajuelita en Costa Rica, referida al proyecto de parque en La Mira a partir de una tecnología de información cartográfica.

19 CUADERNOS DE LA OICI, números 63 y 64, Madrid. OICI, 2025.

Relacionado con el tráfico urbano, Jorge Maldonado de la Municipalidad de Quito, hizo una amplia exposición de su proyecto de Pasantía. Recordó que la aplicación de las enseñanzas adquiridas a un Dispositivo de Seguridad Vial 2024 en la Avenida Simón Bolívar de Quito habían producido unos resultados muy positivos.

Los temas relacionados con la Cultura y el Turismo fueron tratados por diversos Alumnos, para Walter Claros del municipio salvadoreño de Jocoaitique, recordó la especial incidencia de las prácticas realizadas en el Ayuntamiento de Valladolid, con los elementos que más llamaron su atención: el desarrollo turístico y cultural, lo que le permitió aplicarlos a su Municipio con acertado éxito. La costarricense Denis Naranjo del municipio de Escazú, coincidió en la importancia de aplicar los conocimientos de turismo y cultura adquiridos en su Municipalidad. En el mismo sentido las aportaciones de Miguel Ángel Arévalo del IAP de Jalisco y sus Municipios.

Se detectó la preocupación generalizada por la ausencia de una carrera administrativa municipal en los países de Iberoamérica. Muy especialmente expuesta por Ezequiel Guevara de la Asociación de Municipios de Panamá que, al referirse a los sistemas de personal en el procedimiento administrativo local, detectaba la carencia de una carrera administrativa, lo que suponía importantes dificultades para conseguir una organización municipal homologable.

En este marco del Derecho local y el procedimiento administrativo, se inscribió la propuesta de Irina Vega de la municipalidad de Escazú (Costa Rica) que, a partir del estudio de la legislación comparada, había participado en la elaboración de ordenanzas municipales sobre terrazas y otras materias colaterales.

La amplitud de conceptos fue la referencia de algunos participantes, este sería el caso del costarricense Ronaldo Montero del Ayuntamiento de Alajuelita, quien al instaurar los procesos de participación ciudadana, tomó como punto de partida la puesta en marcha de un Consejo Social de Servicios Sociales, formado por mesas sectoriales: discapacitados, infancia, adultos, inmigrantes y droga.

Nadia Valverde, del municipio de Escazú y alumna del XIX Curso, se refirió a su colaboración en las actividades formativas del Centro de Formación Municipal de Escazú, a partir de un programa mixto de formación y empleo y formación ocupacional. Entre los modelos de aplicación a su Municipio, mencionó la propuesta y los beneficios de los siguientes proyectos: Ordenamiento urbano, emprendimiento local, Inclusión social, Desarrollo urbano sostenible, conexión cultural y social, de los que había elaborado su correspondiente Reglamento.

En esta amplitud de concepto se incluyó la aportación de Teresa Zúñiga de Alajuelita que había formulado las propuestas de los siguientes proyectos:

Saneamiento, Policía municipal, Centro ocupacional, Aula segura y Comercio seguro.

## VI. Conclusiones

A partir del modelo establecido para la formación de funcionarios municipales por el Instituto de Estudios de Administración Local de España, en el último tercio del siglo XX, desde este organismo se amplió el ámbito geográfico para difundir el estudio, la investigación y la formación de empleados y técnicos del municipalismo en los países hispanoamericanos.

Su fusión con otro organismo de análoga actividad, pero con carácter generalista para la Administración general del Estado, alejó paulatinamente la perspectiva local iberoamericana, produciéndose un cierto vacío que trató de remediarse con experiencias en diversos países, México, Venezuela, etc.

En 1985 la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, había trasladado su sede a Madrid, primero al IEAL y después de la fusión con el INAP, a la Federación Española de Municipios y Provincias, donde reside actualmente. Varios de sus actores españoles procedían del IEAL y los hispanoamericanos habían seguido sus enseñanzas y cursos reglados en las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo. En definitiva, disponiendo de tales recursos humanos, experimentados y eficientes, a partir de final de siglo, la OICI trató de asumir el modelo de formación continua marcado por el antiguo organismo.

Inicialmente los obstáculos fueron determinantes para posponer el proyecto de formación continua, que sus impulsores hispanoamericanos tenían “*in mente*” desde hacía varios años. Las posibilidades de convertirlo en realidad se percibieron en los primeros años del siglo XXI. Asentada la OICI, manifestada por múltiples y permanentes actividades en Iberoamérica, centradas en la cooperación y el estudio de problemas puntuales de gran actualidad como la defensa de la autonomía local, la protección del medio ambiente, el turismo como factor de desarrollo, etc. Esta vitalidad coincidió con la actitud proclive de la FEMP, presidida por Rita Barberá, complementada con la firme decisión del Ayuntamiento de Valladolid, donde su alcalde Javier León de la Riva y el secretario general Valentín Merino Estrada, acogieron decididamente este proyecto de formación continua de empleados municipales que desde 2004 se ha conocido como los “*Cursos de Pasantías para Alumnos municipalistas Iberoamericanos*”.

El mérito de su continuidad se ha debido al apoyo sin fisuras de los sucesivos presidentes de la FEMP, Heliodoro Gallego, Iñigo de la Serna, Abel Caballero, María José García Pelayo y los alcaldes de Valladolid Oscar Puente y Jesús Julio Carnero García, así A Coruña, Jaén, Guadalajara, Segovia y Valladolid, entre otros que a lo largo de diversas ediciones acogieron para la fase práctica un Pasante.

El número de plazas de alumnos ofertado en las convocatorias es habitualmente de quince y las propuestas de los pasantes para ser seleccionados y acceder al Curso, son previamente formuladas por las asociaciones de municipios, municipalidades concretas, e instituciones especializadas como los Institutos de Administración Pública de México.

El programa de Curso está diseñado en dos especialidades: la primera fase tiene como objetivo facilitar los conocimientos teóricos de carácter jurídico local. La fase posterior de carácter exclusivamente práctica, constituirá la base para la redacción del proyecto que el pasante presentará en los seis meses siguientes. Señalar que estos proyectos constituyen una base documental de carácter municipal de primer orden, denominada “*Las mejores prácticas de la OICI*”.

Como mecanismo para conocer la eficacia y la permanencia de las enseñanzas impartidas, en los últimos años se han articulado los Encuentros virtuales de Antiguos Alumnos municipalistas Iberoamericanos. La experiencia realizada en dos ocasiones: 2021 y 2024 han sido totalmente satisfactorias, no sólo por el número de participantes, sino por la precisión pertinaz de sus juicios y aportaciones, tanto desde la perspectiva sobre la calidad de las enseñanzas adquiridas, sino por el buen resultado de la aplicación de dichos conocimientos a sus municipios de trabajo, objetivos marcados por el Consejo Directivo de la OICI, y el muy importante, que también se ha cumplido, de mantener la cohesión del grupo de Antiguos Alumnos a efectos de la difusión permanente de las actividades de la OICI, intercambio de experiencias y comunicación fluida con la propia Organización.

Esta positiva experiencia, cumple en el año actual de 2025, las veinte ediciones, mérito de continuidad y excelentes resultados que se deben por un lado a la constancia de las instituciones y personas mencionadas y recientemente otras como Luis Martínez Sicluna, secretario general de la FEMP, Félix Moro del Ayuntamiento de Valladolid o el personal de la OICI. Pero su acción sería inútil sin la decisiva aportación de las instituciones iberoamericanas que proponen y nutren año tras año la nómina de Pasantes para cada edición de los Cursos.



# EL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO ANTE SU CARTA MEDIOAMBIENTAL

**José Luis Villegas Moreno**

Doctor en Derecho. Master en Derecho Medioambiental y Sostenibilidad. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho-ICADE- Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Profesor emérito de la Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Miembro del Comité Científico de la OICI.

---

Recibido 28-4-2025 • Aprobado: 9-6-2025

*Revista Tachirensis de Derecho* N° 10-11/2024-2025 Edic. Digital 35-36/2024-2025 Edic. Ord. ISSN: 1316-6883 19°1-204

### **Resumen**

En un escenario de emergencia medioambiental global, el 25 de marzo de 2023 la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, aprobó la Carta Medioambiental Iberoamericana. El lema de la cumbre fue “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible.” En este estudio destacamos la incidencia de la Carta Medioambiental Iberoamericana para los entes locales en el contexto iberoamericano.

### **Palabras clave**

Carta medioambiental iberoamericana municipalismo

### **Abstract**

In a scenario of global environmental emergency, on March 25, 2023, the XXVIII Ibero-American Summit of Heads of State and Government, held in Santo Domingo, Dominican Republic, approved the Ibero-American Environmental Charter. The motto of the summit was “Together towards a fair and sustainable Iberoamerica.” In this study we highlight the impact of the Ibero-American Environmental Charter for local authorities in the Ibero-American context.

### **Key words**

Iberoamerican environmental charter municipalism



SUMARIO: I. Introducción. II. Contexto medioambiental iberoamericano.  
III. Relevancia y contenidos de la carta medioambiental iberoamericana.  
IV. Trascendencia de la carta para el municipalismo iberoamericano.

“¿Qué tipo de mundo queremos dejar a quienes nos sucedan? Lo que está en juego es nuestra propia dignidad. Somos nosotros los **primeros interesados en dejar un planeta habitable para la humanidad que nos sucederá**”.  
(*Laudato Sí*, 8).

## I. Introducción

A 52 años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, el mundo se enfrenta a tres crisis planetarias que amenazan su futuro: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, y la contaminación - residuos, así como a otros males que están afectando la prosperidad y el bienestar de esta y de futuras generaciones<sup>1</sup>.

La emergencia climática es un hecho real<sup>2</sup> cuya notoriedad es contundente<sup>3</sup>. Como ha dicho Innerarity<sup>4</sup> el cambio climático es el mayor problema de acción colectiva al que el mundo se ha tenido que enfrentar como típico fenómeno de globalización, de interdependencia entre acciones y omisiones locales con efectos globales. Y sostiene, además, que la cuestión del cambio climático se ha convertido en una controversia ética y política de primera magnitud.

---

1 Organización de las Naciones Unidas, “Estocolmo+50: un planeta sano para la prosperidad de todos —nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad”. *Programa para el Medio Ambiente*, UNEP Event, Suecia, 2 y 3 de junio de 2022. Consultado en: <https://www.unep.org/es/events/evento-de-onu-medio-ambiente/estocolmo50#:~:text=Estocolmo%2B50%20es%20una%20reun%2C3%B3n%20de%20junio%20de%202022> [Fecha última consulta: 14 de junio de 2022].

2 SANCHEZ DE ROJAS DIAZ, Emilio. “El cambio climático, un hecho real” en *Cuadernos de Derecho para ingenieros: los objetivos mundiales del Desarrollo Sostenible* (Manuel Aragón, Coord.), N° 43 (2018), Wolters Kluwer.

3 FIGUERAS, Christiana y RIVETT-CARNAC, Tom. *El futuro por decidir: cómo sobrevivir a la crisis climática*. Editorial Debate, 2021.

4 INNERARITY, Daniel. “Justicia climática” en *Dilemata*, ISSN-e 1989-7022, N° 9 (2012).

La Carta Encíclica del Papa Francisco, *Laudato Sí*<sup>5</sup> sobre el cuidado de la casa común afirma que hace falta cuidar los lugares comunes, los hitos urbanos que acrecientan nuestro sentido de pertenencia, nuestra sensación de arraigo, nuestro sentimiento de estar en casa dentro de la ciudad que nos contiene y nos une.

La relevancia de los entes locales en el cuidado del medioambiente es notoria, al ser la Administración más cercana a los ciudadanos. La presencia de los entes locales en el desafío por el desarrollo sostenible es manifiesta desde los orígenes de la denominada “conciencia ambiental”<sup>6</sup> a nivel global. En este escenario encontramos que a pesar de que muchos problemas ambientales tengan dimensión global (cambio climático, por ejemplo) y superen el ámbito local, es evidente también que la importancia de la acción ambiental de los municipios por su proximidad a los ciudadanos es muy importante. Muchas cuestiones ambientales tienen una concreta dimensión local. Se viene hablando de “medioambiente urbano” como concepto indeterminado para delimitar las competencias ambientales municipales (parques, jardines, residuos, contaminación acústica, etc)<sup>7</sup>. Aunque también el agua potable y residual, movilidad, salubridad, transporte colectivo urbano, se cobijan en el ámbito competencial ambiental municipal.

La atención a los graves problemas ambientales en los municipios ha sido uno de los objetivos prioritarios en las actividades de la OICI. El seguimiento y las propuestas para combatir el desafío ecológico y ambiental se han manifestado en todos los Simposios Iberoamericanos de Municipio y Medio Ambiente que la OICI ha venido realizando, al igual que en los textos fundamentales de la OICI. En efecto, en la “Declaración de San Martín de los Andes sobre Derechos y Responsabilidades Municipales en la Gestión Ambiental”<sup>8</sup> en 1988 (aprobada en San Martín de los Andes, Argentina), uno de los principios fundamentales allí establecidos dice que los municipios y las organizaciones equivalentes, tienen el deber de preservar el ambiente humano, del que sus habitantes forman parte, de un modo que permita el desarrollo sostenido de las respectivas comunidades dejando a las generaciones venideras libertad de opciones para el uso cabal del ambiente. Tienen también el derecho de adoptar y hacer cumplir las normas legales técnicas ambientales necesarias para alcanzar dichos fines, incluso

5 Papa FRANCISCO: Carta Encíclica “*Laudato Sí*”. [https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

6 FEBRES HERNANDEZ, María Elisa: La ruta del desarrollo sostenible y la protección ambiental en el Derecho Internacional, en *Retos del Derecho Público en la Tercera Década del Siglo XXI-Libro homenaje al profesor José Luis Villegas Moreno*, EJV/CERECO-UMA, 2021.

7 NAVARRO RODRIGUEZ, Pilar: Las competencias medioambientales de los entes locales tras la ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Cuadernos de Derecho Local* 46, 2018

8 Oici (2024) Documento Institucional, Sexta Edición.

participando en los procesos de formulación y aplicación de las políticas por autoridades de otros estamentos políticos.

También en la “Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana” de 1990 (aprobada en Caracas en el XX Congreso de Iberoamericano de Municipios y ratificada en el de Valladolid en 1992), se establece en el número 10 de su texto que debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por su responsabilidad como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata<sup>9</sup>.

En el año 1997 con ocasión del Simposio celebrado en Mérida, Venezuela, se estableció la “Carta Ambiental de los Municipios Iberoamericanos”<sup>10</sup> que contiene una declaración de los principios que orienten la actuación de los municipios iberoamericanos en la preservación del ambiente. En esta declaración se ratifica la Declaración de San Martín de Los Andes sobre Derechos y Responsabilidades Municipales en la Gestión Ambiental de 1988. Así mismo se reafirma que el municipio es por excelencia el escenario de participación ciudadana y por lo tanto la unidad político territorial más apta para la gestión medioambiental. Se plantea que los municipios deben adoptar un modelo de gestión ambiental basado en los principios de desarrollo sostenible, mediante el cual se garantice la preservación del medio ambiente, la calidad de vida de los ciudadanos y un desarrollo económico afín a estos principios. Se reconoce la responsabilidad de los municipios de ofrecer a sus habitantes la mayor calidad de vida posible, para lo cual es fundamental la preservación del ambiente natural, los valores ambientales urbanos que contribuyen a definirlo como la memoria colectiva y el patrimonio histórico urbano, y lo rural como valor que requiere especial protección. Se deja claro que los municipios deben centrar sus actuaciones en la prestación de los servicios públicos básicos y en el cumplimiento eficiente de las competencias medioambientales que les asignan las legislaciones de cada país, como vía para garantizar un entorno sano, seguro y equilibrado para la sociedad. No olvida esta declaración una referencia especial a la contaminación y la gestión de residuos sólidos urbanos. También se plantea que los municipios requieren mayor participación en los foros globales y regionales donde se discuten los problemas que afectan a la gente, en particular los relacionados con la calidad de vida, el territorio, el urbanismo y el medioambiente.

Con ocasión del VIII Simposio Iberoamericano sobre Medioambiente y Municipio celebrado en Palma de Mallorca en el año 2000, se acordó el documento sobre “El Agua y el Espacio Urbano”<sup>11</sup>. Como premisa fundamental se parte en este documento de que el crecimiento demográfico y su concentración

9 Oici (2024) Documento Institucional, Sexta Edición.

10 Oici (2024) Documento Institucional, Sexta Edición.

11 Oici (2024) Documento Institucional, Sexta Edición.

en núcleos urbanos, la demanda de agua en cantidad y calidad suficiente, están generando una verdadera situación crítica. Esta declaración reconoce la necesidad vital y social del agua, por lo que han de priorizarse las medidas que conducen a su salvaguarda y sobre todo a la adecuada administración del agua basada en los principios de racionalización y solidaridad, dedicándose a la vez una especial atención a los programas de ahorro de los recursos hídricos. Se destaca que el agua es un paradigma de bien público, y por tanto nadie debe quedarse sin aprovechar los recursos hídricos, aunque tampoco es permisible que se infrutilice un bien tan preciado y valioso. Serán los municipios como administración más próxima al ciudadano los que deben ejercer las competencias que en política de aguas les señalen las leyes de los diferentes países y aquellas otras que les fueron transferidas o delegadas por el resto de las administraciones públicas.

En otros textos fundamentales de la OICI también encontramos referencias a la preocupación medioambiental de los municipios<sup>12</sup>. En el documento de Mérida (España) sobre Ciudades Capitales del año 2000 se hace referencia al impacto ambiental de ruidos y demás elementos distorsionantes del equilibrio urbano. Reconoce igualmente la prioridad de fomentar un escenario de desarrollo sostenible para la mejora de la calidad de vida de las ciudades y sus habitantes. En la Declaración de Salvador de Bahía (Brasil) del año 2000, donde se celebró el III Congreso Extraordinario Iberoamericano de Municipios, se reflexionó sobre la persistencia en Iberoamérica de las situaciones de desigualdad y exclusión, con especial impacto en los escenarios locales. Se describen las situaciones de pobreza, violencia, recesión y la desprotección medioambiental. Específicamente se demanda acciones más decididas por los Gobiernos Nacionales, Regionales y Locales para proteger el medioambiente, con una referencia destacada al reconocimiento del agua como elemento vital para la vida humana. En el Manifiesto de Guadalajara (México) de 2001 también encontramos una exhortación a los Estados y Organizaciones Internacionales para el logro del desarrollo sostenible de los pueblos iberoamericanos y del mundo. Por último, el Manifiesto de Cancún (México) de 2008 recoge la importancia de prestación de servicios públicos municipales de forma adecuada y eficaz en el contexto de los principios del desarrollo sostenible y conectar con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **II. Contexto medioambiental iberoamericano**

La situación ambiental de Iberoamérica es cada día más inquietante. Esta es una región rica en recursos naturales y en biodiversidad pero su deterioro

<sup>12</sup> Oici (2024) Documento Institucional, Sexta Edición.

avanza inexorablemente<sup>13</sup>. Es una de las regiones con mayor diversidad del mundo y posee un vasto patrimonio natural. La región cuenta con 8 de los 17 países megadiversos del planeta y posee el 28% de las tierras cultivables. Además, representa 1/3 de las reservas de agua dulce y el 22% de la cobertura forestal a nivel mundial. Pero enfrenta desafíos ambientales apremiantes. A la pérdida de diversidad biológica, se suma la desertificación, la deforestación, la acidificación de los océanos y el cambio climático. La región es también muy vulnerable a los desastres naturales, siendo la segunda en el mundo más expuesta a estos desastres. Además, existe una elevada conflictividad socio ambiental y es el lugar más peligroso para la defensa del ambiente, con más de 2/3 de los asesinatos reportados a nivel global, en su mayoría las víctimas son de pueblos indígenas<sup>14</sup>. Los países de Iberoamérica se encuentran ante el gran desafío de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo basado en la igualdad, la doble inclusión, social y laboral, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico. Hacer frente a este desafío planetario implica, en primer lugar, impulsar la comprensión de la integralidad del desarrollo sostenible y sus tres dimensiones: social, ambiental y económica. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, trazó el camino hacia una mayor dignidad, prosperidad y sostenibilidad para las personas y el planeta, con el compromiso de no dejar a nadie atrás.

La Declaración de Santo Domingo<sup>15</sup> afirma que todos y cada uno de los Gobiernos, de acuerdo a sus realidades, son responsables del diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos, en el marco de la década de acción, promoviendo y practicando la cooperación inclusiva entre los países iberoamericanos, que garanticen la consecución de esta agenda. Previamente en el año 2022 la Declaración de la XI Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros/as de Medioambiente en el primero de sus considerandos dice que las Cumbres o Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno son un escenario inigualable para instar y preservar el compromiso de esta comunidad con la protección del medio ambiente, la conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad, la degradación de los suelos y la lucha contra los efectos del cambio climático<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> N. Gligo y otros, La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 161 (LC/PUB.2020/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

<sup>14</sup> RODRIGUEZ, Iokiñe, et al. Conflictividad socioambiental en Latinoamérica. Cuadernos de la transformación 3, FES, México, 2019.

<sup>15</sup> Declaración de Santo Domingo, <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-la-xxviii-cumbre-iberoamericana-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-republica-dominicana-2023>

<sup>16</sup> Declaración de la XI Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros/as de Medioambiente. <https://www.somosiberoamerica.org/temas/medio-ambiente/como-se-construye-la-nueva-agenda-medioambiental-iberoamericana/>

### **III. Relevancia y contenidos de la carta**

En un escenario de emergencia medioambiental global, el 25 de marzo de 2023 la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, aprobó la Carta Medioambiental Iberoamericana. El lema de la cumbre fue “Juntos hacia una Iberoamérica justa y sostenible”.

Esta Carta representa el compromiso con las próximas generaciones iberoamericanas. En el preámbulo la Carta afirma que el objetivo de esta comunidad iberoamericana ha sido desde la primera Cumbre “impulsar soluciones al deterioro ambiental, tomando como base el pleno respeto de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y a sus políticas ambientales, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y a la luz de las diferentes circunstancias nacionales y capacidades respectivas”<sup>17</sup>.

La Carta, anclada en los diversos compromisos adelantados por la comunidad internacional en materia ambiental, pretende consolidar la visión compartida de la Comunidad Iberoamericana frente a los desafíos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación, y se establecen compromisos que buscan garantizar el derecho de las futuras generaciones de iberoamericanos al desarrollo sostenible.

La Carta Medioambiental Iberoamericana, refleja los acuerdos alcanzados en múltiples declaraciones y comunicados de la comunidad iberoamericana, y tiene entre sus principales objetivos lograr compromisos nacionales ambiciosos en materia de desarrollo sostenible, para hacer frente a: los desafíos globales del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la contaminación, la deforestación, la desertificación, la pérdida de los glaciares, la sequía, la degradación de los suelos, la escasez de recursos hídricos y la contaminación de los océanos, así como el aumento de riesgo de desastres. Considera, además, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales<sup>18</sup>.

La Carta busca ser un referente en el ámbito iberoamericano para consolidar los fundamentos del desarrollo sostenible, respetuoso de la naturaleza y que promueva el desarrollo económico de los pueblos iberoamericanos, garantizando el disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible por las presentes y futuras generaciones<sup>19</sup>.

En este estudio destacamos la incidencia de la Carta Medioambiental Iberoamericana para los entes locales en el contexto iberoamericano.

<sup>17</sup> <https://www.segib.org/?document=carta-medioambiental-iberoamericana>

<sup>18</sup> Declaración de Santo Domingo, <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-la-xxviii-cumbre-iberoamericana-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-republica-dominicana-2023>

<sup>19</sup> <https://www.segib.org/?document=carta-medioambiental-iberoamericana>

La Carta se divide en cinco apartados: preámbulo, principios, objetivos, ejes temáticos, y seguimiento e implementación. Podemos afirmar que la Carta es un documento bajo la forma de soft law sin valor jurídico vinculante y políticamente instrumental, al estilo de gran parte del derecho de la Unión Europea actual en materia ambiental y de sostenibilidad. También ha sido calificada como un texto guía<sup>20</sup> que orienta los compromisos de la región iberoamericana respecto al medioambiente y la sostenibilidad, un referente. ¿Se inicia el camino hacia el Pacto Verde Iberoamericano?<sup>21</sup>.

## 1. Los principios

Los principios contenidos en la Carta tienen su base en los principios refrendados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el compromiso iberoamericano con la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y acuerdos ambientales multilaterales. Es notorio que se invoquen en la Carta también todos los principios contenidos en la Declaraciones y Comunicados Especiales de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes y Jefas de Estados y de Gobierno en materia medioambiental y las Declaraciones de los Foros y Conferencias de Ministras y Ministros Iberoamericanos de Medioambiente. También podemos identificar una conexión entre los principios referidos en la Carta y los principios de derecho ambiental en el contexto de la agenda 2030<sup>22</sup>. En esta parte principista de la Carta se destaca que el diálogo, la cooperación y la solidaridad son características fundacionales de la Comunidad Iberoamericana que orientan todas sus acciones.

De manera más concreta son relevantes para esta Carta:

a) **Principio de equidad intergeneracional**, que aparece descrito como el derecho de los ciudadanos y de las futuras generaciones a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible que garantice el bienestar de todas y para todas las personas, sin dejar a nadie atrás.

b) **Principio de diversidad de situaciones nacionales**, que aparece descrito cuando dice que cada país dispone de diferentes enfoques, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales.

20 MORÁN BLANCO, Sagrario y DÍAZ BARRADO, Cástor M.: La Cumbre Iberoamericana de Santo Domingo. Una hoja de ruta marcada por la digitalización, la sostenibilidad, la seguridad alimentaria y el medio ambiente. Documento de Trabajo N° 81/2023 (2ª época), Fundación Carolina, Madrid 2023.

21 VILLEGAS MORENO, José Luis: La Carta Medioambiental Iberoamericana y los derechos de las generaciones futuras. ¿Hacia el Pacto Verde Iberoamericano?, *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 65, enero 2024

22 VVAA: Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030 (Yann Aguila, Carlos de Miguel, Víctor Tafur, Teresa Parejo, Editores), Tirant lo Blanch, Valencia 2019.

d) **El principio de cuidar del medio ambiente**, que se formula como que la protección del medioambiente debe considerarse como parte integral del desarrollo. La Comunidad Iberoamericana cuenta con espacios políticos y de cooperación en los que se compromete a fortalecer, consolidar y transversalizar de forma coordinada las consideraciones medioambientales y climáticas.

e) **El principio de resiliencia ambiental** que aparece formulado como la necesidad de lograr un desarrollo resiliente y bajo en carbono, un incremento de los niveles de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, y patrones de producción y consumo sostenibles, de manera consistente con las prioridades y programas de desarrollo ambiental, económico y social de cada país.

f) **El principio de integración y desarrollo sostenible**. Se formula como la responsabilidad de los gobiernos en contar con políticas de Estado claras e innovadoras que promuevan el desarrollo sostenible de los pueblos iberoamericanos.

g) **Principio de integridad y unidad**. Se describe como la necesidad de enfrentar las consecuencias interrelacionadas de la degradación ambiental, incluyendo pérdida de biodiversidad y hábitat, cambio climático, desertificación y deforestación, la contaminación del aire, el suelo y el agua incluyendo los océanos, la explotación insostenible de los recursos naturales, la flora y fauna y el aumento de los desastres de origen natural y de las enfermedades zoonóticas.

h) **Principio de interacción**. Se plantea como la necesidad de fortalecer la interfaz científico-política en todos los niveles, al objeto de que la toma de decisiones se sustente en el mejor conocimiento científico disponible, para la protección, conservación y uso sostenible del medio ambiente y mejorar la comprensión de los impactos del cambio climático; y promover acciones efectivas, oportunas y progresivas a nivel local, regional y global.

i) **Principio de coherencia intermodal**. Se plantea como el efecto de reconocer la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación tanto para la comprensión de los fenómenos medioambientales y climáticos, como por su potencial para promover, para prevenir y hacer frente a los cambios bruscos o disruptivos provocados por el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los desastres naturales y las crisis sanitarias, con apoyo de la cooperación internacional.

j) **Principio de educación y formación ambiental**. La educación y la promoción de estilos de vida sostenibles son instrumentos fundamentales para abordar los desafíos actuales y promover una relación sostenible de las sociedades humanas con la naturaleza.

k) **La participación ciudadana**. Se plantea que es el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales. Se traduce en impulsar políticas que promuevan un diálogo social eficaz e inclusivo y que apoyen a las comunidades afectadas, poniendo en marcha procesos de transición justa que no dejen a nadie atrás.



## **2. Los objetivos**

Se plantean en la Carta unos objetivos muy ambiciosos que contrastan con la realidad de los países iberoamericanos. La Carta reconoce que los retos ambientales de la Comunidad Iberoamericana pueden ser superados, intensificando y reforzando las vías de colaboración ya existentes, ampliando los cauces para compartir el patrimonio de capacidades, conocimientos y experiencias que la Comunidad Iberoamericana alberga en materia ambiental. Estos son los objetivos que se plantean:

1. Contribuir, desde la diversidad y riqueza de la Comunidad Iberoamericana, a lograr los compromisos nacionales ambiciosos en materia de recuperación y sostenibilidad ambiental para enfrentar la seria crisis climática, la acelerada pérdida de biodiversidad y los impactos de la creciente contaminación, desertificación, degradación de tierras y sequías como un aporte que permita el desarrollo sostenible de nuestros países y contribuya con la sostenibilidad global.

2. Poner a disposición las diversas instancias de la Conferencia Iberoamericana para brindar respuestas multisectoriales y holísticas que contribuyan a la implementación de las agendas internacionales de biodiversidad, cambio climático, contaminación, degradación de tierras, la gestión integral de los recursos hídricos, y del riesgo de desastres.

3. Mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y aportar beneficios tanto para la economía y la sociedad como para el medio ambiente, abriendo nuevas vías para las oportunidades de inversión ambientalmente sostenibles que fomenten la innovación, vinculando al sector empresarial iberoamericano, que promuevan nuevos negocios y puestos de trabajo sostenibles, así como nuevas líneas de investigación, respondiendo a los retos cada vez más acuciantes y urgentes, y que contribuya a la reactivación de la economía.

4. Abordar las limitaciones financieras y de transferencia de conocimiento y tecnología que afectan a la capacidad de los países iberoamericanos para fomentar el desarrollo sostenible, incluida, entre otras cosas, la reducción de la carga de la deuda, brindando ayuda en la transición de los sectores productivos, la creación de puestos de trabajo y el desarrollo de proyectos de infraestructura resilientes.

## **3. Los ejes temáticos**

Una de las partes más extensa de la Carta está referida a los denominados ejes temáticos que se desarrollan bajo estas formulaciones: Mitigación y adaptación al cambio climático; Biodiversidad y restauración de ecosistemas; Recursos hídricos y océanos; Contaminación y residuos sólidos.

#### **4. Transición energética y financiamiento verde**

Es notorio que del contenido de la Carta Medioambiental iberoamericana surge la necesidad del apoyo financiero<sup>23</sup> para llevar a buen término los desafíos que la misma establece para alcanzar un desarrollo sostenible desde una transición ambiental justa<sup>24</sup>. Ya lo había planteado la Declaración de la XI Reunión de Ministros/as de Medioambiente al considerar la necesidad de impulsar la transformación y el fortalecimiento de la financiación climática<sup>25</sup>. Tanto CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) tendrán un papel fundamental en este impulso. Es un desafío para CAF convertirse en el banco verde de América Latina, ya que **tiene el mandato histórico de promover el desarrollo sostenible de la región**<sup>26</sup>.

La Carta plantea la necesidad de impulsar la transformación y el fortalecimiento de la financiación climática, con el objetivo de asegurar la coherencia de los flujos financieros con un desarrollo sostenible bajo en emisiones y resiliente al cambio climático, en línea con el Acuerdo de París. Esto conforme al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Para Iberoamérica es de alto interés que se cumpla el compromiso de los países desarrollados para el financiamiento, y a la vez garantizar su acceso de manera justa, ágil, equitativa y oportuna, para implementar, a través de la movilización de financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, investigación científica y el fomento de las capacidades, medidas de mitigación y de adaptación, así como frente a las pérdidas y daños asociados al clima. Es notorio que la financiación internacional actual no es suficiente y que no aborda apropiadamente las necesidades de adaptación ni a la hora de responder a las pérdidas y daños derivados de los impactos de los eventos climáticos extremos y fenómenos de evolución lenta y que es necesario acelerar los esfuerzos globales para asegurar la coherencia de todos los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima, incluyendo un incremento sustantivo en los recursos financieros. La debilidad de la política internacional en este asunto es notoria<sup>27</sup>.

23 DIAZ- GRANADOS, Sergio: Una mirada desde CAF, el Banco Verde de América Latina y el Caribe, Pensamiento Iberoamericano, Nº 1, Tercera Epoca, Segib, Madrid 2023.

24 MEZA MURILLO, Andrea: Forjando alianzas para una transición ambiental justa en Iberoamérica. Pensamiento Iberoamericano, Nº 1, Tercera Epoca, Segib, Madrid 2023.

25 Declaración de la XI Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros/as de Medioambiente. <https://www.somosiberoamerica.org/temas/medio-ambiente/como-se-construye-la-nueva-agenda-medioambiental-iberoamericana/>

26 <https://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/mas-alla-del-cumplimiento-de-la-norma-caf-en-el-camino-de-ser-el-banco-verde-de-america-latina-y-el-caribe/>

27 PAPA FRANCISCO: Exhortación apostólica “Laudate Deum”, <https://www.humandevlopment.va/es/news/2023/laudate-deum-exhortacion-apostolica-de-papa-francisco.html>

Se puede afirmar que la financiación en la lucha contra el cambio climático está aún por resolverse, es un desafío pendiente. Lo que ocurre es que los países hacen promesas y se fijan objetivos pero después no se hacen los aportes necesarios para que se materialicen, se hagan realidad. Y también es una realidad que la financiación climática es más escasa y costosa para los países más pobres, siendo totalmente necesario que los préstamos para los proyectos no se sumen a la deuda de ningún país<sup>28</sup>.

#### IV. La trascendencia de la Carta Medioambiental Iberoamericana para el municipalismo

La Carta busca ser un referente en el ámbito iberoamericano para consolidar los fundamentos del desarrollo sostenible, respetuoso de la naturaleza y que promueva el desarrollo económico de los pueblos iberoamericanos, garantizando el disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible por las presentes y futuras generaciones<sup>29</sup>.

Es notoria la trascendencia e impacto de la Carta Medioambiental Iberoamericana en los municipios, enriqueciendo la dilatada doctrina municipalista iberoamericana llevada a cabo por la OICI sobre este tema. Consideramos que los aspectos más relevantes de esta influencia tienen que ver con los principios y ejes temáticos descritos en la Carta que se conectan con el “medioambiente urbano”. Así tendría relevancia el principio de **equidad intergeneracional** entendido como el derecho de los ciudadanos y de las futuras generaciones a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible que garantice el bienestar de todas las personas, sin dejar a nadie atrás. Este principio conecta con la realidad local como escenario más cercano al ciudadano como elemento fundamental para que las generaciones futuras hereden un mejor espacio vital en su ámbito urbano.

Otro principio que aplica en esta conexión es el principio de **integración y desarrollo sostenible**. Este se refiere a la responsabilidad de los gobiernos (nacionales, regionales y locales) en contar con políticas de Estado claras e innovadoras que promuevan el desarrollo sostenible de los pueblos iberoamericanos. La transición hacia un medioambiente urbano sostenible es un claro mensaje de este principio de la Carta.

El principio referido a **la educación y promoción de vida sostenibles**, como instrumento fundamental para abordar los desafíos actuales y promover una relación sostenible de las sociedades con la naturaleza, conecta directamente con el escenario medioambiental local. El espacio vital local es el ideal para la realización de modos de vida sostenibles.

28 DEMERTZIS, María: El reto sin resolver de la financiación en la lucha contra el cambio climático, *El Economista*, 01 de febrero de 2023.

29 <https://www.segib.org/?document=carta-medioambiental-iberoamericana>

El principio relativo a la **participación ciudadana** para abordar los asuntos ambientales, encuentra especial relevancia en el ámbito local. En este contexto tan cercano a los ciudadanos se pueden impulsar las políticas de diálogo social inclusivo y que trascienda hacia procesos de transición justa.

En relación con los objetivos que establece la Carta consideramos que el relativo al logro de la sostenibilidad ambiental para frenar la crisis climática conecta con el desafío de los municipios iberoamericanos para desarrollar las políticas públicas de transición energética sostenible en un modelo de economía circular que sean determinadas por los Estados.

Con relación a los ejes temáticos que se contemplan en la Carta, creemos que los que más conexión pueden tener con el ámbito municipal son los referidos a Mitigación y adaptación al cambio climático, los Recursos hídricos, y la Contaminación y residuos sólidos. Podemos conectar el relacionado con la **adaptación al cambio climático** con la prioritaria necesidad de desarrollo de las políticas municipales conforme a los planes nacionales de cada país, con fundamento en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Con el fin de limitar el aumento de la temperatura promedio global a 1,5 C, la Carta sobre la base de las circunstancias y capacidades nacionales, plantea el reto de descarbonizar las economías de los estados iberoamericanos. Para esto se debe incluir el desacoplamiento del crecimiento económico de la tendencia incremental en emisiones y el consumo de combustibles fósiles. Es aquí donde cobra importancia el desarrollo de un transporte urbano más limpio y sostenible como competencia municipal.

En el eje temático referido a los **recursos hídricos**, la Carta destaca que la sostenibilidad del agua es imprescindible para la humanidad y constituye una prioridad de la Comunidad iberoamericana. La Carta destaca la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos. La conexión con el ámbito local estaría determinada por el agua y el saneamiento. Se reafirma el derecho humano al agua potable y saneamiento en esta Carta en su dimensión de suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. El documento de la OICI sobre el Agua y el Espacio Urbano del año 2000 ya lo reconocía.

El tema de los **residuos sólidos y su gestión** tratado en la Carta tiene una conexión directa con las competencias ambientales de las entidades locales. La Carta encuadra los residuos sólidos en las formas de contaminación. Hace un llamado para frenar y revertir los impactos adversos de las diversas formas de contaminación. Destaca los escenarios de economía circular, la educación ambiental y la concientización como necesarios para prevenir y combatir la contaminación.

## FORMACIÓN DOCENTE EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO

**María Inés Milagros Higuerey  
Cortés**

Abogado República de Colombia (Universidad Simón Bolívar), República de Venezuela (UCAT). Especialista Derecho Administrativo (UCAT). Doctora en Ciencias de la Educación (UPEL). Docente de pre y posgrado UCAT. Directora de la Revista tachirenses de Derecho. Tutora y jurado de Trabajos de Posgrado: especialización Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario. Línea de investigación: Formación Docente. Autora de publicaciones en el área de Derecho Administrativo en revistas indizadas y arbitradas. [mhiguerey@ucat.edu.ve](mailto:mhiguerey@ucat.edu.ve)  
ORCID: 000p-0001-8000-5287

Recibido 27-3-2025 : Aprobado: 9-4-2025

### **Resumen**

El artículo tiene como objetivo analizar la formación docente en la enseñanza del Derecho en Venezuela, con énfasis en la Universidad Católica del Táchira. El método de estudio fue cualitativo, sustentado en revisión histórica, análisis documental y entrevistas a abogados que ejercen funciones docentes. Los resultados evidencian que la mayoría de los profesores carecen de formación pedagógica inicial, replican modelos tradicionales basados en la memorización y la clase magistral, aunque muestran compromiso por mejorar sus prácticas mediante formación permanente. Se concluye que la incorporación de estrategias didácticas innovadoras y el fortalecimiento de la ética profesional son esenciales para garantizar una enseñanza jurídica integral y de calidad.

### **Palabras clave**

Enseñanza del Derecho. Formación docente. Pedagogía. Ética profesional. Universidad Católica del Táchira.

### **Abstract**

The article aims to analyze teacher training in the teaching of Law in Venezuela, with emphasis on the Catholic University of Táchira. The study employed a qualitative approach, supported by historical review, documentary analysis, and interviews with lawyers engaged in teaching roles. The results show that most professors lack initial pedagogical training, replicating traditional models based on memorization and lectures, although they demonstrate commitment to improving their practices through continuous training. It is concluded that the incorporation of innovative didactic strategies and the strengthening of professional ethics are essential to ensure comprehensive and high-quality legal education.

### **Keywords**

Legal education. Teacher training. Pedagogy. Professional ethics. Catholic University of Táchira.

SUMARIO: Contenido: Introducción. 1) Aproximación al origen de la enseñanza del Derecho en Venezuela y su evolución. 2) La enseñanza del Derecho y algunos elementos. 3) Formación del docente de Derecho. 4) La formación de los abogados que ejercen el rol docente en la Universidad Católica del Táchira. 5) Reflexiones de la investigadora.

## **Introducción**

El presente escrito proviene de algunas reflexiones a propósito de la tesis del Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Extensión Académica San Cristóbal realizada por la autora<sup>1</sup>. En ella, se analizó la enseñanza del Derecho Administrativo en la Universidad Católica del Táchira (UCAT). En este caso, se presentan algunas ideas vinculadas con la teoría educativa en relación con la problemática originada por la formación docente o no, del abogado que enseña Derecho; eso sí, es un ejercicio que se hace sin intención de agotar el tema, por el contrario, se realiza con el fin de sembrar en dichos profesionales inquietudes acerca de su práctica.

Se parte de la premisa, según la cual, quienes enseñan en las facultades de Derecho son especialistas en las asignaturas que median; seguramente abogados de formación inicial, posiblemente con otros estudios conducentes a título o no en el área educativa. Empero, en algunas situaciones se está en presencia de abogados sin formación en el área educativa; entonces, ellos están preparados para el ejercicio de su profesión, pero no para la enseñanza del Derecho, por lo que presentan carencias en pedagogía, andragogía, didáctica, así como no manejan suficientes estrategias ni herramientas para sus clases. Es muy posible que su enseñanza se base en el modelo conductista y utilicen evaluaciones sumativas únicamente en la mayoría de los casos.

En los hallazgos de la mencionada Tesis se describe la enseñanza del Derecho Administrativo como un quehacer sistematizado, adelantado por abogados, en su mayoría sin formación pedagógica inicial, conscientes de sus necesidades competenciales y altamente comprometidos por obtener una formación integral en sus estudiantes. Se sugirió incorporar procesos de formación permanente, a

<sup>1</sup> HIGUERAY CORTÉS, (2025). *Enseñanza del Derecho Administrativo en la Universidad Católica Del Táchira*. Tesis Doctoral no publicada. Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Venezuela

fin de superar las carencias de las prácticas docentes y mejorar la enseñanza del Derecho Administrativo. Así quienes enseñan tienen que revisar su práctica, recursos e intenciones educativas influenciadas por el contexto.

La enseñanza como proceso complejo y orientado a promover el aprendizaje debe ser atractiva, cambiante, dinámica, innovadora, exige la reflexión del profesorado. Cuando se ejerce por profesionales que no considera los principios de la educación, su práctica será complicada e incidirá en el aprendizaje de sus estudiantes, pues las clases no resultan atractivas. Hecho este preámbulo, se enuncia el contenido del texto que comprende: aproximación al origen de la enseñanza del Derecho en Venezuela y su evolución. La enseñanza del Derecho y algunos elementos. Formación del docente de Derecho. La formación de los abogados que ejercen el rol docente en la UCAT. Finalmente, se presentan las reflexiones de la investigadora y las referencias consultadas. Se invita a la lectura y se agradece la atención dispensada.

## **1. Aproximación al origen de la enseñanza del Derecho en Venezuela y su evolución**

En este apartado se precisan breves aspectos vinculados con los inicios y cambios en la enseñanza del Derecho. A tal fin, se utiliza el trabajo de Espinoza Melet<sup>2</sup> para ubicar su antecedente más remoto. En 1716, se estudiaba Derecho en el Colegio y Seminario de Santa Rosa de Santa María en Santiago de León de Caracas, convertido en 1724 en la Real y Pontificia Universidad de Caracas. También, el Colegio San Buenaventura de Mérida (1785) y la Universidad de Mérida en 1810, coadyuvaron a la formación de abogados.

En aquel tiempo los requisitos para ingresar a la carrera incluían: ...”ser hijo legítimo, de ascendientes cristianos, limpios de toda mala raza”<sup>3</sup>... (Espinoza Melet). Los costos eran elevados, así que se requería riqueza. Quienes querían estudiar debían acudir a universidades españolas en América o en la península. Por ejemplo, los aspirantes al grado de Bachiller o Doctor en Leyes, debían acudir a la Real Audiencia de Santo Domingo, para ser examinados y juramentados en cualquiera de las Reales Audiencias. Se requería una pasantía de cuatro años con un abogado acreditado y aprobar un examen ante la Junta examinadora designada por el Colegio de Abogados.

Así las cosas, debían conocer latín, acreditar saber leer y escribir. Tener fundamentos de la religión y principios elementales de ortografía. En la vida republicana, según el precitado autor hubo, cambios en el estudio del Derecho: ...“el método colonial basado en la enseñanza escolástica, es desplazado por el

<sup>2</sup> ESPINOZA MELET, M. (2018). La formación académica y el futuro de la profesión de abogado. Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, 11, 81-99. Recuperado de <https://revistas.uam.es/tendenciaspedagogicas/article/view/159>

<sup>3</sup> *Ibid.* p.82.



método fundamentalmente memorista”<sup>4</sup>. Para la Universidad Central de Venezuela (UCV)<sup>5</sup>, el origen de la universidad en Venezuela, fue posible por: ...“una sociedad políticamente liderada por Alcaldes y regidores del ayuntamiento caraqueño, el Rector y los profesores del antiguo Colegio de Santa Rosa de Lima, el Obispo y su jerarquía eclesiástica, productores agrícolas, comerciantes y funcionarios españoles”... (p. 1).

Varios cambios en el contenido de la carrera llegaron de Colombia. Indica Espinoza Melet que<sup>6</sup>, ...“el General Santander promulga un nuevo programa de estudios [...] aumenta el número de materias y consagra la enseñanza del Derecho vigente”, situación aceptada en la UCV con algunas modificaciones. Ulteriormente Guzmán Blanco en 1874 reorganizó la UCV. La otra universidad originaria de los estudios de Derecho, en la actualidad la Universidad de Los Andes, informa con orgullo que: “Los estudios de Derecho en nuestra Ilustre Casa de Estudios son aún más antiguos que la independencia patria”<sup>7</sup>.

Acercas de los textos para el estudio de la carrera, menciona Pérez Perdomo<sup>8</sup> que, el primero en utilizarse y durante varias décadas, tanto en Venezuela como otros países Latinoamericanos e incluso europeos, para Derecho Constitucional o Derecho Político, era el de Constant: Curso de política constitucional. Terminado el siglo XIX, se estudiaba con la obra de ...“Florentino González” ... . Por su parte, Ayala Corao<sup>9</sup> argumenta que el cambio de la bibliografía empleada sucedió, por las modificaciones del programa académico efectuado en 1874, donde se recomendaron nuevos libros.

De lo anterior se desprende el uso de ...“un libro sencillo escrito para la enseñanza del derecho, en algo cercano a una obra de derecho natural, usando libremente textos de Grocio”<sup>10</sup>, texto inicial para el estudio del Derecho. Con la llegada del Código Civil y su obligatoriedad para el Poder Público, ...“el derecho se hizo nacional y racional, el código se presenta como sistemático, deroga todas las leyes y todo el derecho anterior”<sup>11</sup>. En consecuencia, debía estudiarse en las Escuelas de Derecho y ser consultado por jueces y abogados.

Algunos problemas de la historia del Derecho, son estudiados por el precitado autor, en el siglo XIX, ...“el orden jurídico existió en el papel, en la retórica de

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 85.

<sup>5</sup> UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. (22 de enero de 2024). La UCV en el proceso histórico venezolano. <http://www.ucv.ve/sobre-la-ucv/resena-historica.html>

<sup>6</sup> ESPINOZA MELET, *Op. cit.* p. 86

<sup>7</sup> UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. (15 de marzo de 2024). *Reseña histórica del decanato de la facultad de ciencias jurídicas y políticas*. <https://cutt.cx/juf26>. p.1

<sup>8</sup> PÉREZ PERDOMO, R. (2014). *Una mirada al derecho y su historia desde Venezuela: Discurso de incorporación como Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia para ocupar el Sillón Letra C*. Academia Nacional de la Historia. <https://cutt.cx/IsqU6> p. 14

<sup>9</sup> AYALA CORAO, C. (2022). La enseñanza del derecho constitucional en Venezuela. *Revista de la Facultad de Derecho*, (75) 69-100. <https://cutt.cx/n0kyF>

<sup>10</sup> PÉREZ PERDOMO, R. *Op. cit.* p. 18

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 23

los gobernantes, en la enseñanza universitaria y en obras notables. En la práctica el Derecho es menos importante y no es generador de orden en la sociedad”<sup>12</sup>. Explica el aumento del caudillismo en proporción al aumento de leyes y normas: ...“para gobernar necesitaban del derecho para revestir sus actos de legitimidad” Señala: “Mientras más moderna y liberal es la legislación, mejor para el efecto pantalla”<sup>13</sup>.

Todavía cabe considerar que el “Derecho, o estado de derecho y democracia, se consideran dos aspectos complementarios de los sistemas políticos de la civilización occidental contemporánea”<sup>14</sup>. Esto refuerza la importancia del estudio del Derecho, así como la necesidad de contar con universidades y profesionales preparados (docentes y abogados). A pesar de ello, enfatiza ...“una sociedad sin abogados no puede ser un estado de derecho”<sup>15</sup>. El abogado debe defender los derechos de su cliente, destaca la importancia de principios y valores, entre ellos la ética.

Actualmente, Chacón Gómez<sup>16</sup> propone la necesaria transformación de la enseñanza del Derecho, para él ...“las Escuelas de Derecho del país han dejado de lado la formación humanística, [...] por una sensación de que la formación jurídica no requiere mayores conocimientos solo tener “conocidos” en los lugares indicados”... Por si fuera poco, las experiencias de Njaim<sup>17</sup> sobre los últimos 50 años de enseñanza de Derecho en Venezuela, muestran ...“el rechazo a las teorías educativas y sus propuestas pedagógicas”. Afirma el predominio de las clases magistrales y sugiere que se adapte la enseñanza al grupo<sup>18</sup>.

Importa dejar constancia desde la perspectiva de Njaim que: ...“los especialistas en educación contribuyen con una actitud de desconfianza y de reserva frente a la enseñanza jurídica como poco dispuesta a abrirse a sus orientaciones”<sup>19</sup>. Pareciera que en lugar de una fusión entre las dos disciplinas o un préstamo de los métodos para que la enseñanza jurídica sea exitosa, se encuentran conflictos entre sus representantes y, en el caso de contar con títulos en ambas, siempre la balanza se inclinará probablemente hacia las teorías educativas. Finaliza: ...“enseñar no significa que se aprende, ni aprender significa que ha sido enseñado”<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 23

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 27

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 28

<sup>16</sup> CHACÓN GÓMEZ, N. (2017). La necesaria transformación de la enseñanza del derecho en la sociedad red. *Tendencias e Innovación en la Sociedad Digital (TISD)* 1(1) Octubre – Diciembre. <https://cutt.ex/Nqjt p.119>

<sup>17</sup> NJAIM, H. (2016). *Trescientos años de educación jurídica en Venezuela*. Ponencia presentada en el evento 300 años del inicio de la enseñanza del Derecho en Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana. p.96

<sup>18</sup> NJAIM, H. *Op. cit.* p. 91

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 99

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 100

Desde la perspectiva de Pérez y Febres, desde el inicio de los estudios de Derecho en Venezuela: “Los estudiantes leían un texto y el profesor explicaba su significado”<sup>21</sup>... Destacan en esta misma dirección que: “Claramente, los estudiantes aprendían a leer e interpretar textos difíciles y argumentar con elocuencia”... Tiempo después aumentaron las materias y se empiezan a sustituir los debates por las clases del profesor. Para la segunda mitad del siglo XIX se acentuó la memorización; en el siglo XX, surgen los manuales de Derecho, versiones escritas de las clases de los catedráticos.

Por ejemplo, para Pérez y Febres<sup>22</sup>, la instrucción del Derecho en Venezuela cuenta con tres clases de escuelas: las tradicionalistas, apegadas a códigos y leyes; donde la enseñanza predominante es la clase magistral. Aquellas que mantienen tradición e incluyen materias de competencias intelectuales generales con énfasis en expresión oral y escrita, y en las cuales existe el uso de diversas metodologías. Finalmente, las de más reciente creación, que no siguen programas, ni métodos clásicos y, entre ellas, una en particular, que denomina sus estudios simplemente como jurídicos.

Después de todo, pareciera que, existe una práctica docente concentrada en la memorización y repetición, sin dar lugar a la reflexión, ni a la presentación de productos académicos. Las clases son con enseñanza tradicional, entendidas como: ...“la concepción del profesor fundamentalmente como un conferencista”<sup>23</sup> y que no han evolucionado. Ante ello, se observan experiencias innovadoras como las descritas por Molina Galicia<sup>24</sup> y Pellegrino Pacera<sup>25</sup>, que incluyen material audiovisual y literatura en el Derecho, para ejemplificar instituciones jurídicas y denunciar la desigualdad entre otras variantes.

Sin duda alguna, Hernández Bretón<sup>26</sup> argumenta: ...“la enseñanza del pregrado del Derecho en Venezuela tiene un fuerte componente teórico y el énfasis se pone en la materia técnico jurídica” Adiciona: “Las clases son teóricas, con limitada participación del estudiantado, siguiendo así una tradición centenaria”. Esto permite respaldar la idea de que la enseñanza se mantiene sin modificaciones, ni de fondo, ni de forma. Se siguen las prácticas conocidas y sus consecuencias. Para ejercer la profesión no bastan los conocimientos

21 PÉREZ, R. Y FEBRES CORDERO, L. (2016). *Trescientos años de educación jurídica en Venezuela*. [Ponencia] 300 años del inicio de la enseñanza del Derecho en Venezuela. Caracas. p. 69

22 PÉREZ, R. Y FEBRES CORDERO, L. *Op. cit.*

23 NJAIM *Op. cit.* 87

24 MOLINA GALICIA, R. (2016). Cine, Derecho y Literatura. *Cuadernos Unimetanos Derecho y Literatura*. <https://cutt.cx/4VFQB>

25 PELEGRINO PACERA, C. (2016) *Cine, Derecho y Literatura*. Cuadernos Unimetanos Derecho y Literatura. <https://cutt.cx/sp9D5>

26 HERNÁNDEZ BRETÓN (2016) Hernández Bretón, E. (2016). *Lo que no nos enseñan las escuelas de Derecho. 300 años del inicio de la enseñanza del Derecho en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. p. 121

teóricos, es necesario tener habilidades, capacidades y competencias para adaptarse a los cambios.

Por lo pronto, existe amplitud para aceptar a los estudiantes, aunque esa masificación pudiera disminuir la calidad de las prácticas docentes. En los últimos años, los abogados graduados aumentaron significativamente; este fenómeno se trata de un cúmulo de factores, que van desde la relevancia social atribuida en algún momento a la carrera, hasta la posibilidad de formar parte del funcionariado público. A pesar de ello, Pérez y Febres agregan: “En lo que va del siglo XXI, los abogados han sido muy poco importantes en el manejo del estado, que ha estado en manos de militares y de personas de distintos oficios”<sup>27</sup>. Aun así, en la actualidad, una gran cantidad de cargos dentro de la función pública parecen estar reservados a los egresados de las Escuelas de Derecho.

En sentido contrario, los precitados autores intentan resaltar el lado positivo, a través de los esfuerzos hechos por algunas universidades para mantener la excelencia en la preparación de sus estudiantes. Concluyen, que: “Después de años de esfuerzo en cambiar los métodos y los contenidos, no se ha producido una literatura sustitutiva”<sup>28</sup>. Añaden que ... “los profesores y escuelas de Derecho que se han propuesto cambiar la educación jurídica tienen un largo camino por delante y un enorme esfuerzo por realizar”<sup>29</sup>; hay que prepararse para temas nacionales e internacionales.

Las ideas recopiladas y sintetizadas de diferentes autores en este primer punto, permiten al lector, hacerse una idea de la evolución del tema en estudio, es importante resaltar, que solo se hizo mención histórica a los primeros lugares autorizados para la enseñanza del Derecho en Venezuela, se presentaron algunas consideraciones sobre los requisitos, los textos para el estudio y las formas de enseñanza y aprendizaje, sin pretender agotar ni hacer un estudio exhaustivo del tema, simplemente se busca hacer una breve ubicación en el tema desde sus orígenes hasta la actualidad.

## **2) La enseñanza del Derecho y algunos elementos**

Antes de continuar hay que insistir en que, para que la enseñanza del Derecho sea exitosa, el docente debe asumir su rol como mediador y promover la construcción de los aprendizajes; por tanto, debe cuestionar sus prácticas con base en las teorías, acciones y recursos con que concreta sus intenciones educativas. La enseñanza es una actividad intencional y compleja orientada a promover el aprendizaje y mediar situaciones hacia la construcción de nuevos

<sup>27</sup> PÉREZ Y FEBRES, *Op. cit.* p. 75

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 76

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 18. *Ibid.* p. 23

razonamientos, es una acción comunicativa e interactiva, donde están implicados los docentes, los estudiantes y el contexto<sup>30</sup>.

Debe insistirse en que enseñar comprende mediar e impulsar las capacidades de los estudiantes, la creatividad, el pensamiento crítico, la resolución de problemas, que los estudiantes razonen y desarrollen su potencial, entre otros aspectos. El docente debe ser competente para llevar a cabo su tarea; no es suficiente dominar de la disciplina o el área específica de conocimiento. Sin duda alguna, investigar la enseñanza universitaria, implica reflexionar sobre la formación permanente del docente, como plantea Imbernón Muñoz<sup>31</sup>.

En efecto, la universidad exige una reconstrucción frente a la formación, investigación, gestión e innovación, como respuesta a los cuestionamientos hechos sobre su función en el Siglo XXI. Por ejemplo, destacar el aprendizaje significativo como alternativa a las formas tradicionales de enseñanza en contraposición a las ...“típicas lecciones magistrales”<sup>32</sup>... Es imperativo, fomentar la reflexión del profesorado y separarse del modelo conductista fundamentado en la asimilación, ejercitación, memorización y repetición, y optar por un modelo interactivo que ofrezca mejores resultados.

En todo caso, la clase magistral ...“debe ser apreciada dentro de una teoría educativa general”<sup>33</sup>, para generar inquietudes y debates, así como aplicarse los principios para enseñar Derecho de López Betancourt<sup>34</sup> a saber: el carácter científico, de sistematización, de carácter único y de relación transversal en su aplicación de estudios y programas, pues ellos se vinculan con los métodos y los medios de preparación para el Derecho que, como ciencia, es dinámico, cambiante. En fin, utilizar estrategias para hacer más práctica y dinámica, la enseñanza del Derecho, en la actualidad existen diversos enfoques, métodos y didácticas para tal fin.

Verbigracia, en la Universidad de Almería se utiliza la ludoteca jurídica<sup>35</sup>; esto es juegos para aprender Derecho, la gamificación, como metodología. Asimismo, la Universidad de Vigo, impulsa el pensamiento crítico, enseña a razonar y argumentar, como afirman Rendel y Fach<sup>36</sup>, al integrar el Método Socrático de aprendizaje con el Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) para

<sup>30</sup> SEVILLANO, M. (2005). *Didáctica en el siglo XXI. Ejes en el aprendizaje y enseñanza de calidad*. McGrawHill.

<sup>31</sup> IMBERNÓN MUÑOZ, F. (2014). Referentes para una didáctica reflexiva en la universidad en *Enseñanza y aprendizaje en la educación superior*. J. Medina Moya y B. Jaraut (Coords.). Madrid: Síntesis. <https://cutt.cx/aGBx>

<sup>32</sup> IMBERNÓN MUÑOZ, F., *Op. cit.* p. 25.

<sup>33</sup> NJAİM, *Op. cit.* 87

<sup>34</sup> LÓPEZ BETANCOURT, E. (2009). La enseñanza del Derecho. Sistema de Universidad Abierta, [www.Derecho.duad.unam.mx](http://www.Derecho.duad.unam.mx) > descargas > 10\_feb\_09 > LA\_ENSE

<sup>35</sup> LUDOTECA JURÍDICA. (2020). *Ludoteca Jurídica*.: <https://ludotecajuridica.es/>

<sup>36</sup> RENDEL, A. Y FACH, K. (2012). *Estrategias de innovación en la enseñanza del Derecho en España: el ejemplo de las Law Schools estadounidenses* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=kxfo1ZEhCvs>

producir estudiantes analíticos. Otro caso es, el uso de manifestaciones culturales contemporáneas, tales como: el cine, series televisivas, documentales, el cómic y la literatura, como explica y aplica Ricoy<sup>37</sup>. No obstante, estas iniciativas para enseñar el Derecho son situaciones concretas.

En la mayoría de las escuelas de Derecho, prevalece la enseñanza tradicional, se repite la memorización de los contenidos vinculados con la profesión. La enseñanza tradicional y memorística, a menudo se encuentra a cargo de profesionales del Derecho prestados a la educación:

[...] abogados devenidos profesores de una asignatura específica, porque la gran mayoría de los profesores de derecho carecemos de formación pedagógica, y ello nos lleva a replicar el modelo de clase tradicional con el que nos hemos formado, que pone el acento en lo que dice el profesor y no en lo que aprende el alumno<sup>38</sup>.

Otra idea es expuesta por Njaim, en esta misma línea de pensamiento sobre el papel del profesor es: ...“que tenga los conocimientos necesarios para impartir la asignatura o la experiencia que complemente la enseñanza teórica que es el fuerte de otros docentes y que consideramos necesaria pero no suficiente”<sup>39</sup>. Subraya la necesidad de incentivarlos para que asistan a sus clases preparados y que el encuentro sea de intercambio, no solo de recepción ...“buenos oídos de lo que el maestro dice”<sup>40</sup>... Es imperativo que los egresados posean herramientas para continuar su formación y bases sólidas de conocimientos.

No queda duda, según los argumentos de Flórez Ochoa<sup>41</sup> que, lo correcto sería lograr que los estudiantes verdaderamente reflexionen y analice, en lugar de repetir lo que se les dice. Que se motiven, construyan y aporten de manera activa, así los resultados serían más beneficiosos para los actores de la educación. En consecuencia, es relevante indagar cómo se enseña el Derecho, el uso de estrategias didácticas y de los modelos de enseñanza para alcanzar el aprendizaje del estudiante y sustituir su papel pasivo del modelo tradicional de enseñanza.

La formación universitaria en Derecho requiere lectura, reflexión, producción y exposición a prácticas reales que permitan el aprendizaje significativo. El abogado que no es docente, generalmente enseña sin estrategias; lo deseable es tener compromiso, diagnosticar al grupo, investigar y preparar las actividades.

37 RICOY, R. (2012). *La enseñanza de la Ciencia Política y Derecho a través de las manifestaciones culturales contemporáneas* [Video]. Youtube. <https://cutt.cx/7EU6>

38 CICERO, N. (2018). Innovar la enseñanza del Derecho. ¿Solo se trata de Tecnologías de la Información y Comunicación? *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, 5 (2) 91–110. <https://cutt.cx/A8bM> p. 95

39 NJAIM., *Op. cit.* p. 89

40 *Ibid.*, p. 92

41 FLÓREZ OCHOA, R. (1999). *Evaluación Pedagógica y Cognición*. Mc Graw Hill.

En ese sentido, López Betancourt<sup>42</sup> invita al uso de medios de enseñanza para lograr el aprendizaje deseado, que usen estrategias de enseñanza con intencionalidad. Es menester considerar la comunicación, el uso de las TIC; el contexto sociocultural y la formación docente para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje. Ello es posible al considerar al fenómeno educativo como objeto de las Ciencias de la Educación y retomar al Derecho como Ciencia Social.

Se requiere el uso de estrategias de enseñanza, Díaz Barriga y Hernández Rojas las catalogan como: ...“métodos, procedimientos o recursos utilizados por los profesores para conseguir que sus alumnos logren aprendizajes significativos”<sup>43</sup>. Su fin es ayudar al docente a convertir el aprendizaje en un proceso activo y participativo, que se mantenga en los alumnos, por tanto, se necesita la disposición del docente para propiciar el aprendizaje de sus estudiantes, algunos ejemplos son: la lluvia de ideas, debates entre los estudiantes, discusiones guiadas para promover el trabajo colaborativo.

Las estrategias de enseñanza pueden ser también: talleres, clases prácticas, resolución de ejercicios y problemas, aprendizaje cooperativo y simulación pedagógica, estas son esenciales para alcanzar los objetivos, la planificación y la formación con una adecuada evaluación. Por su parte, las estrategias de aprendizaje, son: ...“secuencias de acciones [...] conscientes y voluntarias [...] técnicas, operaciones o actividades específicas [...] propósito determinado: el aprendizaje y la solución de problemas académicos”<sup>44</sup>... que se complementan para alcanzar un aprendizaje significativo, y se vinculen para alcanzar conocimientos.

Hay que considerar según Casasola que: ...“la estrategia no radica solamente en el análisis racional y analítico, en el que se encuentra una única respuesta correcta, si no que pueden interferir aspectos emocionales”...<sup>45</sup>; por tanto, debe fundamentarse en un método. Por ejemplo, Sánchez Romero<sup>46</sup>, presenta las didácticas enfocadas en los procedimientos de aprendizaje, las enfocadas en el proceso, las enfocadas al comportamiento y las enfocadas al contexto; surge la interrogante ¿Cómo aplicarlas? Y es cuando el autor indica: “autorreflexión y planificación” esto significa que, aplicar las estrategias dependerá del contexto.

Baste lo anterior para considerar cuando Bravo Ramos habla de los medios o recursos de enseñanza: ...“componentes activos en todo proceso dirigido al

42 LÓPEZ BETANCOURT, E. *Op. cit.*

43 DÍAZ BARRIGA, F. Y HERNÁNDEZ ROJAS, G. (2002). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo*. McGrawHill. p. 141

44 *Ibid.* p. 233

45 CASASOLA RIVERA, W. (2020). El papel de la didáctica en los procesos de enseñanza y aprendizaje universitarios. *Revista Comunicación*, 29(1-2020) p. 43

46 SÁNCHEZ ROMERO, C. (2013). *Aplicación de estrategias didácticas en contextos desfavorecidos*. UNED. <https://ebookcentral.proquest.com> p. 325

desarrollo de aprendizajes”<sup>47</sup>. Su importancia es facilitar la comunicación entre profesores y alumnos acerca del aprendizaje. El docente debe dominar los medios, interpretarlos y manejarlos, conocer la comunicación para producir recursos y dominarlos para aplicarlos concretamente. Algunos recursos tradicionales son: ...“textos escritos, pizarra ... aun con un papel esencial”... pues se conciben ...“como documento didáctico”...<sup>48</sup>.

No cabe duda que existen medios de apoyo a la exposición, incluso pueden sustituir o reforzar la acción del profesor; por ejemplo: libros, apuntes, videos educativos, entre otros; asimismo, medios de información continua y a distancia, mediante tecnologías telemáticas que ofrecen al alumno información, como páginas web, video conferencia, correo electrónico, chats. En resumen, los recursos didácticos deben integrarse en la programación y planificación como medios de apoyo para observar evolución en las clases y no prácticas docentes únicamente con carácter teórico.

En este contexto Bayuelo<sup>49</sup>, explica la necesidad de superar la clase magistral y el aprendizaje por repetición de normas jurídicas. Al contrario, se requiere usar estrategias pedagógicas renovadoras que generen competencias comunicativas y reflexivas para desarrollar el pensamiento crítico y reflexivo en el estudiante y futuro abogado. En la enseñanza del Derecho indica Rodríguez Sánchez que los futuros abogados deben tomar ...“conciencia de que su tránsito en la universidad es sólo una etapa de un proceso de aprendizaje que se extenderá a lo largo de toda la vida”<sup>50</sup>. De allí que un buen profesional del Derecho, siempre estará en constante formación.

La universidad es fundamental para la enseñanza del Derecho, esa persona jurídica su objetivo es incentivar la investigación, la cultura, la ciencia, el conocimiento, en fin, la educación en un grado superior. Resalta algunas actividades como: ...“revisar y actualizar los programas de estudio y títulos que ofertan”<sup>51</sup>... Paralelamente, recomienda reducir el tamaño de las aulas y que sean equipadas con materiales tecnológicos a fin de interacciones didáctica más complejas. En síntesis, los docentes deben fomentar la adquisición de conocimientos, capacidades y destrezas en los alumnos con métodos tradicionales y activos para la enseñanza universitaria.

47 BRAVO RAMOS, J. L. (2004). Los medios de enseñanza: Clasificación, selección y aplicación. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, (24) 113

48 *Ibid.* p.115

49 BAYUELO, A. (2015). La educación y el Derecho en torno a un nuevo paradigma transformador. *Justicia*, 27(1) 167-184. <https://cutt.cx/aiG>

50 RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, M. (2011). Metodologías docentes en el EEES: de la clase magistral al portafolio. *Tendencias Pedagógicas*, (17). 83-103. <https://cutt.cx/6ty> p.84

51 *Ibid.* p. 84



### 3. La formación del docente universitario

En este momento se considera necesario aproximarse a un sujeto particular de la investigación principal<sup>52</sup>, hay que plantearse: ¿Quién es el docente? Puede pensarse que es la persona natural llamada a guiar la formación del estudiante, proporcionar enseñanza, facilitar el aprendizaje con énfasis especial en la comunicación y la construcción de ideas en conjunto. Adviértase como plantea Tejada Fernández (2009), el docente es: ...“toda persona que de alguna forma o manera tiene relación con la formación desde la óptica de la responsabilidad-gestión, de la concepción o de la realización de la misma”<sup>53</sup>.

Desde el punto de vista de Jiménez Jiménez un docente: ...“comprende un grupo heterogéneo de personas, con profesiones muy distintas, difícil de discernir, de conceptualizar, de establecer responsabilidades y de asignación de funciones”<sup>54</sup>. Plantea que no dejará de serlo, a pesar de su formación inicial, su práctica profesional y el contexto que lo rodea. Mientras que Imbernón Muñoz<sup>55</sup>, reconoce a los profesores como agentes sociales, planificadores y gestores de la enseñanza-aprendizaje e interventores en los sistemas sociales y laborales.

Contrariamente a la realidad en estudio hay una nueva concepción del profesor, por la evolución en la formación profesional, incluso en la educación universitaria, se invita a un pensamiento distinto, modifican el papel al estudiante, se transforma a ser actor en el aprendizaje. Y categorizan al profesor universitario como guía, se concibe como orientador, acompañante del estudiante en el desarrollo de habilidades y valores asociados a un desempeño profesional eficiente, ético y responsable.

La literatura presenta diversas categorías, por ejemplo: el docente tradicional que según Gatica Saavedra y Rubí González<sup>56</sup> puede ser trascendente y formativo, siempre que otorgue protagonismo al estudiante para ser activo, interesado y le quite protagonismo al docente. Se añade al docente comprometido, incorpora en su práctica las fases de planeación, implementación y evaluación, usa estrategias didácticas para alcanzar el aprendizaje significativo. Según Casasola Rivera<sup>57</sup> un verdadero profesor investigará su práctica profesional y

<sup>52</sup> HIGUEREY CORTÉS, *op. Cit.*

<sup>53</sup> TEJADA FERNÁNDEZ, J. (2009). Competencias docentes. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 13(2) 1-15. [https://cutt.cx/m9vQ\\_p.1](https://cutt.cx/m9vQ_p.1)

<sup>54</sup> JIMÉNEZ JIMÉNEZ, B. (1996): Los formadores. *Revista Educar*, 20, 13-27. [https://cutt.cx/YaC7\\_p.14](https://cutt.cx/YaC7_p.14)

<sup>55</sup> IMBERNÓN MUÑOZ, F. (2011). La formación pedagógica del docente universitario. *Educação*, (3) 387-395. <https://cutt.cx/Kx6s>

<sup>56</sup> GATICA SAAVEDRA, M Y RUBÍ GONZÁLEZ, P. La clase magistral en el contexto del modelo educativo basado en competencias. *Revista electrónica Educare*, 25 (1) 1-12. <https://cutt.cx/8D2>

<sup>57</sup> CASASOLA RIVERA, W. (2020). El papel de la didáctica en los procesos de enseñanza y aprendizaje universitarios. *Revista Comunicación*, 29(1-2020) 38-51.

aplicará estrategias que generen mejores resultados, la enseñanza y el aprendizaje deben ser efectivos, exhorta a los docentes al uso de modelos didácticos y salir de la zona de confort pedagógica que los caracteriza.

Asimismo, Casasola Rivera<sup>58</sup> plantea que el docente universitario, se identifica con su profesión inicial que no suele ser la docente, por ello, no se capacita a tal fin, pues lo considera como un instrumento para escalar de categoría profesional. Además, para el precitado autor, la experiencia en años en la actividad docente no indica habilidades ni conocimientos en la docencia, ello significa que, un abogado que ejerza la docencia universitaria por tiempo prolongado, no necesariamente refleja una buena práctica docente. La formación en temas educativos, debe medirse no por tiempo, sino por calidad.

Considera Zabalza Beraza, que los docentes que cometen errores en su práctica lo hacen sin intención afirma: no “lo hacemos mal a propósito o por mera comodidad [...] si no enseñamos de otra manera, con metodologías más modernas e innovadoras es porque no sabemos hacerlo, o no tenemos experiencia suficiente [...] o [...] condiciones que [...] no son propicias”<sup>59</sup>... Ellos actúan como se sientan más cómodos. Dicho de otro modo, es el trabajo del docente el que marca la diferencia entre una clase expositiva y una clase didáctica, entre una que despierte interés en los estudiantes y una que genere apatía y no aporte conocimiento.

No hay que olvidar al docente autoritario, él posee el conocimiento, y solo su clase, material y discurso deben ser considerados. No admite experiencias ni opiniones distintas a las suyas, va en contra del aprendizaje significativo. Un docente autoritario no lo es por falta de preparación ni de experiencia, simplemente es por falta de motivación o de interés, al respecto, Rodríguez Sánchez sentencia ...“se pueden pasar muchos años haciendo lo mismo y haciéndolo mal, pese a que el propio docente justifique sus malos resultados imputándolos a factores ajenos a su práctica”<sup>60</sup>.

Así las cosas Imbernón Muñoz (2011), reflexiona de las necesidades actuales de la educación universitaria, desde cómo superar carencias, errores y hasta a la actitud de los docentes autoritarios, se requiere formación del profesorado, para mirar al futuro y superar los viejos esquemas para enseñar, es menester debatir y construir bases para construir proyectos, propone: ...“apoyar la experimentación y la difusión de materiales de grupos más reducidos y homogéneos”<sup>61</sup>... para favorecer la educación universitaria.

Hay que precisar que la interacción entre los actores del proceso educativo es esencial, la participación y retroalimentación en la clase modifican la dinámica

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> ZABALZA BERAZA, M. (2011). Nuevos enfoques para la didáctica universitaria Actual. *Perspectiva*, 29 (2) 387-416. <https://cutt.cx/MwEEE>

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, *Op. cit.* p. 86

<sup>61</sup> IMBERNÓN MUÑOZ, (2011), *Op. cit.* p. 389

de enseñanza y, en consecuencia, los resultados del aprendizaje. Así el alumno dejará de ser receptor de información y se convierta en protagonista, el nivel de participación, debe adaptarse según los contenidos y materiales, como dice Bravo Ramos<sup>62</sup> El docente tiene que analizar su actuar en el aula, se requiere un docente entusiasta y comunicativo para dar y recibir información de forma asertiva; sin dañar la autoestima de los demás.

Se comprende el compromiso con la enseñanza cuando se evidencian buenos docentes y estudiantes motivados, hay que considera las condiciones necesarias para la enseñanza efectiva que enuncia Pogr<sup>63</sup>: implicación y compromiso docente, clima del aula, altas expectativas de autoestima, lecciones estructuradas, actividades variadas y participativas, atención a la diversidad, optimización del tiempo de aprendizaje, gestión del aula, uso de recursos didácticos y evaluación constante. Cuando ellas están presentes y superan conflictos, la enseñanza será efectiva.

Tras esta digresión Merellano Navarro, Almonacid Fierro, Moreno Doña, y Castro Jaque<sup>64</sup>, describen al buen docente y lo definen como mediador, para ello lo caracteriza con habilidades pedagógicas, humanas e ideológicas, donde su acción busque el aprendizaje, con una enseñanza pensada en los alumnos. Esto quiere decir, que un buen docente, está comprometido, construye su saber desde sus costumbres y experiencias educativas, investiga y reflexiona sobre sus prácticas, es consciente de su responsabilidad con didáctica, metodología y disciplina.

Por toro esto, la universidad está obligada a impulsar la formación y la innovación en las prácticas, generar discusión, participación, y colaboración, a fin de mejorar las competencias profesionales requeridas. Hay que explorar las condiciones para intercambiar conocimientos, construir y compartir lo sabido; encontrar nuevas formas de enseñar. Afirma Imbernón Muñoz que, se deben superar ...“los viejos esquemas y las antiguas ideologías académicas sobre la docencia predominantes desde hace siglos, y, hoy día, mayoritariamente obsoletas”<sup>65</sup>

De otro lado, la formación docente según Messina<sup>66</sup> es un aspecto vital de la educación, que transforma el: ...“quehacer docente, del vínculo pedagógico y de la gestión e institucionalidad educativa”. Se cuestiona sobre los sujetos

<sup>62</sup> BRAVO RAMOS, J. L. *Op. cit*

<sup>63</sup> POGRÉ, P. (2012). *Enseñanza para la comprensión: un marco para el desarrollo profesional docente* [Trabajo de Grado Doctoral no publicado, Universidad Autónoma de Madrid]. <https://cutt.cx/6POOM>

<sup>64</sup> MERELLANO NAVARRO, E., ALMONACID FIERRO, A., MORENO DOÑA, A., Y CASTRO JAQUE, C. (2016). Buenos docentes universitarios: ¿Qué dicen los estudiantes? *Educação E Pesquisa*, 42(4) 937–952. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201612152689>

<sup>65</sup> IMBERNÓN MUÑOZ (2011). *Op. cit.* p. 388

<sup>66</sup> MESSINA, G. (1999). Investigación acerca de la formación docente: un estado del arte en los noventa. *Revista Iberoamericana de Educación*, (19) Enero-Abril. <https://cutt.cx/WfH> p. 146).

llamados a la formación docente, ¿quiénes deben hacerlo? responde: ...“la formación docente compete a todas las personas que trabajan en educación y no sólo a los profesores, a quienes forman profesores o a quienes trabajan en esa área diferenciada de la educación”...

En paralelo Sevillano<sup>67</sup> afirma que, la formación cuenta con cinco dimensiones fundamentales: la material; es decir, de contenidos; la temporal, se refiere a la historia de la humanidad; la social, por la necesidad de comunicación; la científica, por la necesidad que tiene de ella para la formación y, la autobiográfica, como formación para su propia autocomprensión, todo ello para entender el significado de la formación y su futuro; asimismo, describe escenarios de formación conformados por el trabajo; la racionalidad y la ciencia; la subjetividad y reelaboración de la realidad; la orientación hacia los valores y la ética, y la formación como autoformación crítica para todo.

De acuerdo con Imbernón Muñoz los requisitos para el desarrollo profesional, incluyen los requerimientos mínimos para el sistema laboral, la formación para los docentes y la práctica de su profesión individual y colectivamente. En consecuencia, “La formación se legitimará entonces cuando contribuya a ese desarrollo profesional del profesorado en el ámbito laboral y de mejora de los aprendizajes profesionales”<sup>68</sup> Finalmente, define al desarrollo profesional del profesorado como: ...“cualquier intento sistemático de mejorar la práctica laboral, creencias y conocimientos profesionales, con el propósito de aumentar la calidad docente, investigadora y de gestión”<sup>69</sup>.

Algo más que añadir en relación a la formación docente son las dos categorías que Díaz Quero (2006) hace de ella: la práctica pedagógica y el saber pedagógico. La primera, la delimita como: ...“la actividad diaria que desarrollamos en las aulas, laboratorios u otros espacios, orientada por un currículo y que tiene como propósito la formación de nuestros alumnos”<sup>70</sup>. De allí exhibe elementos tales como: los docentes, el currículo, los alumnos y el proceso formativo. Del saber pedagógico, expresa que son:

[...] los conocimientos, contruidos de manera formal e informal por los docentes; valores, ideologías, actitudes, prácticas; es decir, creaciones del docente, en un contexto histórico cultural, que son producto de las interacciones personales e institucionales, que evolucionan, se reestructuran, se reconocen y permanecen en la vida del docente<sup>71</sup>.

67 SEVILLANO, M. *Op. cit*

68 IMBERNÓN MUÑOZ (2011). *Op. cit.* p. 75.

69 *Ibid.* p. 77

70 DÍAZ QUERO, V., (2006). Formación docente, práctica pedagógica y saber pedagógico. *Laurus*, 12(Ext)88-103. <https://cutt.cx/bub>. p 90

71 *Ibid.* p. 95

En ese sentido los elementos fundamentales del concepto son las acciones cognitivas, afectivas y procesuales; que influyen al determinan el papel protagónico del docente y su responsabilidad. Puesto que, en su actividad docente, planifica, organiza, ejecuta y evalúa el proceso educativo ya que influirá en la sociedad. Finalmente, Díaz Quero exhorta a reflexionar de la formación con estos parámetros: ...“formación personal, formación teórica, formación disciplinar y formación como investigador y lo que es más importante la promoción de los valores como la libertad, el respeto a la dignidad de la persona, la solidaridad, el pluralismo y la justicia social”<sup>72</sup>.

Sea como fuere, Castillo Gutiérrez y García Sandoval establecen que, la práctica pedagógica es entienda como: ...“el lugar donde se ponen los saberes pedagógicos de los maestros y se configuran para fomentar un aprendizaje significativo en los estudiantes, es lugar de interacción entre maestro y estudiante”<sup>73</sup>. Por tanto, se requiere el contacto entre los sujetos del hecho educativo, compartan vivencias y experiencias, que haya un vínculo para lograr un producto que trascienda. La práctica pedagógica: ...“debe permitir la rigurosidad del maestro en el escenario educativo sin dejar de lado las realidades de cada contexto”<sup>74</sup>.

Una reflexión interesante de la pedagogía y la educación como campos de producción de conocimiento, es hecha por Herrera-González<sup>75</sup>, al destacar el papel de la formación en investigación; es decir, la necesidad de formar docentes en investigación. A tal fin, enumera sus requisitos:

El primer apartado da cuenta de algunos referentes epistemológicos que permiten situar el escenario de la investigación educativa y pedagógica. El segundo apartado precisa la diferencia que puede establecerse entre investigación educativa y pedagógica. Y el tercer apartado apunta a comprender el saber constitutivo de la docencia, la relación que se puede establecer entre este saber y la investigación y sus consecuencias para la formación del profesorado.

De acuerdo con Imbernón Muñoz, la formación inicial tendría que apuntar a una ...“formación humana integral que fomentara las destrezas de pensamiento, el desarrollo de los valores humanos, la ética, la cultura cívica, la moral, la

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 97

<sup>73</sup> CASTILLO GUTIÉRREZ, M C, Y GARCÍA SANDOVAL, P A. (2019). La práctica pedagógica, un espacio de reflexión en la formación docente. *Rastros y Rostros del Saber*, 2(1) 74-86. <https://cutt.cx/mqsjf>, p. 77

<sup>74</sup> CASTILLO GUTIÉRREZ, M C, Y GARCÍA SANDOVAL, P A. *Op. cit.*, p. 78

<sup>75</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. (2016). Los Orígenes de la Doctrina de Derecho Administrativo en Venezuela. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, 7 [Los-origenes-de-la-doctrina-del-Derecho-Administrativo-en-Venezuela.pdf \(redav.com.ve\)](https://redav.com.ve) <https://cutt.cx/8jA5>, p. 55

diversidad, la justicia y la crítica”<sup>76</sup> Es evidente que valores y principios son fundamentales; generalmente, se señala que ellos provienen del hogar, de la familia, de la sociedad, si bien no siempre resulta esta una afirmación válida para el conjunto de aquellos. Por otra parte, y apenas evidente, en ella se asumirá: ...“una sólida preparación en la estructura sustantiva y sintáctica de las disciplinas que se van a enseñar en la práctica educativa”<sup>77</sup>...

Por consiguiente, la formación docente cuenta con dos etapas formativas del desarrollo profesional docente, así Imbernón Muñoz<sup>78</sup> señala que son dos: el *continuum* conformado por el ingreso a la universidad, la introducción al trabajo y la inducción a la práctica. La segunda, es el desarrollo profesional continuo; es decir, la formación permanente, los aprendizajes y vivencias que se adquieran en los contextos sociales y laborales.

Las clases de formación docente según la literatura son dos: la inicial y la permanente o continua. La primera la reciben los estudiantes como procedente de manos expertas, se alude a todas aquellas personas que deciden estudiar una carrera universitaria o técnica vinculada con la educación. Entonces, permitirá a quien cursa los estudios, obtener un título que le acredite como profesional de la Educación; de allí su nombre: inicial, básica, preliminar, no por ello incompleta. La segunda, es consecuencia necesaria de la primera, se trata de la formación permanente o continua; que complementa, actualiza y mejora los conocimientos producidos durante la inicial.

Las competencias desde el trabajo de Pérez Gómez (2019), son elementos a considerar ante la formación docente, son combinaciones de recursos tales como: conocimientos, habilidades, emociones, actitudes y valores, para la toma de decisiones y las acciones de las personas en su vida personal, social y profesional. Están relacionadas con el conocimiento, este es: ...“la herramienta más potente para analizar, comprender, diseñar, desarrollar y evaluar los casos, problemas y proyectos que despiertan la curiosidad del aprendiz, en situaciones en las que no aparece obvia la solución, ni las peculiaridades del problema”<sup>79</sup> Esas competencias del docente universitario para Zabalza<sup>80</sup> son: planificación, selección, preparación, trabajo con tecnología, metodología, comunicación, entre otras.

<sup>76</sup> IMBERNÓN, F. (2020). Desarrollo personal, profesional e institucional y formación del profesorado. Algunas tendencias para el siglo XXI. *QURRICULUM - Revista De Teoría, Investigación Y Práctica Educativa*, (33) 49-67. [https://cutt.cx/Xzgdz\\_p\\_54](https://cutt.cx/Xzgdz_p_54)

<sup>77</sup> *Ibíd.* p. 78

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> PÉREZ GÓMEZ, Á. I. (2019). Ser docente en tiempos de incertidumbre y perplejidad. *Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, 0 (0) 3-17. [https://cutt.cx/Zu7pn\\_p\\_9](https://cutt.cx/Zu7pn_p_9)

<sup>80</sup> ZABALZA, M. A. (2003). *Competencias docentes del profesorado universitario. Calidad y desarrollo profesional*.

Por todo ello, se cuestiona acerca de ¿Qué son los docentes? ...“aprendices permanentes de los procesos de aprendizaje de los estudiantes”<sup>81</sup>... Así se afirma la estrecha relación entre los conocimientos, las competencias y los docentes. Continúa la reflexión: ¿Qué enseña el docente? solo podrá enseñar los contenidos y las actividades para las que sea competente, lo ideal es que: ...”los docentes enseñan a personas cómo educarse, cómo construirse como sujetos autónomos singulares, utilizando las mejores herramientas que ofrece el saber acumulado por la humanidad”<sup>82</sup>.

Como resultado de todo lo expuesto, ser docente significa estar en constante formación permanente, ejercer el rol como mediador del aprendizaje, conocer y utilizar las Ciencias de la Educación como la Pedagogía y la Didáctica, comprender y dominar los modelos, las estrategias y las herramientas para la enseñanza. Todo ello solo le logra con un verdadero compromiso que tendrá que estar presente en los docentes universitarios, ya que generalmente, tienen una carrera diferente a la educación y por tanto, carecen de esos conocimientos a menos que, se ocupen de su formación complementaria, esencial en toda actividad.

#### **4) La formación docente de los abogados de la Universidad Católica del Táchira**

Una vez que se ha contextualizado al lector en los elementos centrales del presente ensayo, se pasa a fusionarlo con datos obtenidos en la investigación principal<sup>83</sup>, de esta manera, se considerará la formación docente de los abogados que enseñan Derecho Administrativo en la UCAT, desde las entrevistas efectuadas a tales sujetos, para ello se reflexionó acerca de su trayecto de formación profesional, concretamente de los estudios que conducen a titulación y los que no, y sus aspectos éticos, tales como el compromiso docente y las necesidades formativas.

Los profesionales con funciones docentes en la UCAT, aunque reciben el nombre profesores, generalmente no lo son. Se trata de profesionales universitarios con diferentes grados de formación. Lo más deseado es que posean algún tipo de instrucción en la teoría educativa, es indispensable una preparación previa, para garantizar o por lo menos, contar, con los conocimientos necesarios para alcanzar sus objetivos de forma exitosa, pues para Barrientos Gutiérrez<sup>84</sup> la formación del docente, comprende dimensiones humanas, vocación y valores.

<sup>81</sup> PÉREZ GÓMEZ, Á. I. *Op. cit.*, p. 12

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> Higuerey Cortés. *Op. cit.*

<sup>84</sup> BARRIENTOS GUTIÉRREZ, P. (2018). Modelo educativo y desafíos en la formación docente. *Horizonte de la Ciencia*, 8(15) 175-191. <https://cutt.cx/vwoDm>

De la investigación se obtuvo que los docentes entrevistados completaron su formación inicial como licenciado en educación y abogados. Así se infiere que algunos enseñan de manera empírica, como explica Romero Cornejo<sup>85</sup> al plantear que la formación docente hará que la educación sirva de puente y movilice aprendizaje con didácticas adaptadas a las necesidades y características de los estudiantes. En consecuencia, el docente como mediador debe seguir formándose y considerar entre los rasgos del educador el liderazgo y desarrollo de competencias profesionales y personales.

Durante su formación como abogados vivieron acciones u omisiones de sus docentes. En la mayoría de los casos fue patrón de referencia para imitarlo o para evitarlo. Se interrogó a los informantes de sus experiencias como estudiantes universitarios. A modo de ilustración del trabajo de Higuerey Cortés<sup>86</sup> se toma a D1 contó: “*Tuve profesores con los que me gustaría repetir mis clases y otros con los que no. Así que procuré, manejar estrategias propias del área educativa para llevarlas al área del Derecho*”... Así Ramírez Guerrero<sup>87</sup> considera que el profesional universitario, que da clase y no tiene formación de base como docente, suele enseñar de la forma como aprendió, con un modelo de imitación.

Otros entrevistados informaron de las clases y evaluaciones en que participaron, D2 tomado de Higuerey Cortés contó: ...“*los profesores se limitaban en preguntar en un examen lo que el alumno recordaba; es decir, la actividad necesariamente memorística. El Derecho muchas veces se canalizó sobre la base del caletre*”<sup>88</sup>. Por su parte, D4 subrayó la buena formación que recibió: ...“*me inculcaron una enseñanza muy buena y unos valores de formación excelente y siempre me veía reflejado en ellos, para poder hacer efectivamente lo que ellos hacían, formar esos nuevos profesionales, con esa dedicación y valores*”<sup>89</sup>... Como se ve, los informantes repiten la actuación de sus docentes o, por el contrario, practicar una enseñanza distinta.

Acerca de los modelos de enseñanza, D1 indicó que la mayoría de sus docentes eran conductistas, aunque recomienda asumir una posición ecléctica, para poder cubrir los requerimientos estudiantiles. Esto coincide con lo dicho por Ramírez Guerrero (2016) acerca de las experiencias del método pedagógico tradicionalista: ...“*aquel en el cual el docente se convierte en una enciclopedia que lo sabe todo y el estudiante escucha y toma apuntes*”<sup>90</sup>. Hay que profundizar

85 ROMERO CORNEJO, C. C. (2018). *Retos en la formación inicial de docentes. El tránsito de la escuela de ayer a la escuela de hoy*. [Tesis de Doctorado, Universidad Santo Tomás]. <https://cutt.ex/HWq>.

86 HIGUERAY CORTÉS. *Op. Cit.*

87 RAMÍREZ GUERRERO, C. (2016). Plan de mejoramiento para la enseñanza del Derecho en Colombia. *Revista de Derecho y Ciencias Jurídicas DIXI*, 18(23) 87-93. <https://cutt.ex/rnzMU>

88 HIGUERAY CORTÉS. *Op. Cit.* p. 144

89 *Ibid.* p.

90 *Ibid.* P. 83



en el significado del modelo conductista, Díaz Barriga y Hernández Rojas<sup>91</sup>, indican que estos docentes emplean el uso de estímulos externos, así como el reforzamiento, un sistema de castigos, recompensas e incentivos; aspectos que pueden presentarse en las clases y en las evaluaciones.

Ciertamente, el modelo conductista según Viñoles busca reducir al alumno al papel de receptor y resaltar al docente como administrador de contingencias. En consecuencia, el aprendizaje será un cambio en la conducta. Cosa distinta es el docente tradicional, que trabaja con una metodología verbalista, caracterizada por disciplina y rigidez, no incluye dinamismo o adaptaciones a las innovaciones. Se relaciona en forma vertical con los alumnos, donde el: ...“docente transmisor y estudiante receptor, en este tipo de modelo se considera al docente como el “especialista” o “intelectual” que tiene dominio total de la asignatura y los estudiantes solo adquiere conocimiento”<sup>92</sup>.

Las vivencias de los informantes como estudiantes en la mayoría de los casos, eran las únicas experiencias ante la enseñanza, por ello, se consideran las ideas de Díaz De Kóbila<sup>93</sup> para entender que la formación docente: ...“es más que una sumatoria de conocimientos adquirida por el alumno, que estructura representaciones, identificaciones, métodos y actitudes e impacta en el sujeto en formación en el plano cognoscitivo”... Los abogados que enseñan Derecho Administrativo en la UCAT cuentan con formación universitaria, hablaron de sus vivencias durante su pregrado, los modelos educativos con los fueron formados, y anécdotas sobre las evaluaciones que realizaban. Todo ello posiblemente contribuyó a la definición de su personalidad profesional y de sus conductas en el aula.

Los estudios de posgrado se abordaron en la investigación, hay que continuar con la formación permanente del profesorado, para Imbernón Muñoz<sup>94</sup> es una necesidad creciente, reconocida por documentos y normativas y resalta áreas por explorar. De vuelta con la realidad en estudio, los docentes entrevistados cuentan con una preparación completa en su profesión inicial, el Derecho. Su formación permanente ha sido en universidades nacionales y extranjeras. Adicionalmente, informaron de otros estudios que no otorgan diplomas, esto es ejemplo de la formación permanente, es decir, una actualización constante.

La preparación tiene que formar parte de su vida, no se puede enseñar con eficiencia, si se desconoce cómo hacerlo, de allí la necesidad de asumir la formación permanente como base del desarrollo profesional como formadores universitarios. En la realidad estudiada existe un cuerpo docente conformado

91 DÍAZ BARRIGA Y HERNÁNDEZ ROJAS *Op. cit*

92 VIÑOLES VIÑOLES, M. A. (2013). Conductismo y constructivismo: Modelos pedagógicos con argumentos en la educación comparada. *HumanArtes. Revista Electrónica de Ciencias Sociales y Educación*, 2(3) 7-20. <https://cutt.cx/XELJO>. p 13

93 DE KÓBILA, E. (2003): *El sujeto y la verdad. Memorias de la razón epistémica*, tomo I, Laborde Editor.p. 34

94 IMBERNÓN MUÑOZ (2020). *Op. Cit.* p. 56

en su mayoría por abogados, los cuales han desarrollado una formación permanente, lo que les ha permitido realizar de forma exitosa la actividad docente que desempeñan. En muchos casos, a pesar de no ser educadores de formación inicial, poseen herramientas y aplican conductas que facilitan llegar a los estudiantes a pesar de las dificultades del contexto.

El abogado que inicialmente, estudió educación narró situaciones de su etapa como estudiante y explicó que no quería repetir las fallas de sus docentes en la carrera de Derecho. La mayoría de los informantes, procuran mantenerse al día en su formación permanente bien sea de su carrera titulada o de la desempeñada. Debe destacarse el tiempo que dedican a la enseñanza de su profesión, con valores y principios, motivados más por vocación que por razones económicas. Aunado a esto reflexionaron de sus fallas, aciertos, virtudes, carencias, vivencias académicas y personales, agradecieron el ejercicio reflexivo producto de la entrevista: hay que seguir preparándose, trabajar, formarse; no debe detenerse el proceso. Hay que luchar contra las circunstancias adversas y esforzarse por vencerlas.

Es probable que existan otros profesionales con una formación más completa que los entrevistados en la UCAT. No obstante, los seleccionados demostraron ser buenos representantes del colectivo UCATENSE. Las citas del trabajo principal demuestran docentes reflexivos de su práctica, como describe Pavié (2011), ...“enseñar implica, además, el buen conocimiento de los contenidos a enseñar [...] pero también conocimiento de la profesión y de sí mismo”<sup>95</sup>... Los abogados que enseñan Derecho Administrativo en la UCAT, describieron sus estudios, experiencias a nivel educativo y estudiantil, las realidades y cuestionamientos que se plantean.

De ahí se infiere que los abogados están conscientes de sus virtudes y sus carencias, también de sus necesidades y de las situaciones externas que, no pueden controlar acerca de la actividad que ejercen como docentes. Un nuevo aspecto a considerar son los componentes éticos de los abogados que enseñan Derecho Administrativo en las entrevistas manifestaron situaciones favorables y adversas del ejercicio docente. Es valioso destacar los temas de valores, principios y ética, tratar de ir más allá de lo solicitado, no solo enseñar una materia determinada: se debe formar ciudadanos, protagonistas fundamentales del cambio necesario.

En este sentido tal como planteó Izarra: “Es necesario el estudio de la ética profesional de los profesores por cuanto esto permitirá comprender su identidad profesional y reflexionar sobre lo que implica ser un buen docente”<sup>96</sup>. Lo deseado

<sup>95</sup> PAVIÉ *Op. cit* p 68

<sup>96</sup> IZARRA VIELMA, D. A. (2019). Actitudes de docentes y estudiantes de posgrado en educación. Aproximación a su identidad y ética profesional. *Edetania*, 55, 117-129. <https://cutt.cx/3bHbt> p. 118

es que los docentes de la UCAT cuenten con una clara identidad profesional, ello implica que estén a gusto y se identifiquen con lo que hacen para que siempre esté presente la ética, en los formadores y en los formados. Entonces Izarra se cuestiona acerca de ¿Qué es la ética? ...“es la disciplina que estudia las reglas morales como un medio para orientar las acciones a través de la racionalidad de los individuos”<sup>97</sup>. Es decir que, a partir de sus estudios las personas aprendan a guiar sus actos desde los valores.

Definitivamente si de ética se habla, hay que hacerlo de ética profesional, Yurén (2013) la describe como: ...“un conjunto de saberes, creencias, valores y esquemas de acción que orientan las prácticas en el campo profesional [...] se transmite de una generación a otra mediante procesos de socialización”<sup>98</sup>... Así los docentes expresaron vivencias de su práctica cotidiana, pareciera que cuentan con un arraigado compromiso docente y sentido de pertenencia, razón fundamental de su práctica educativa. Aman lo que hacen, reconocen la existencia de fallas, se preocupan y actúan para mejorar.

En este sentido los docentes buscan devolver lo que recibieron: formación íntegra, valores, principios, compromiso. Sienten satisfacción y orgullo, ellos influyen en su desarrollo profesional como docentes. El agradecimiento se relaciona los valores y la ética, tres de los cuatro abogados son egresados de la UCAT, sienten una deuda con su *alma mater*, les formó como profesionales y allí desarrollan parte de su actividad diaria. Los docentes declararon la importancia de enseñar valores como honestidad, transparencia, responsabilidad, puntualidad. Un ejemplo claro de principios y compromiso es el docente dialógico, que busca formar abogados comprometidos con la sociedad, el Estado y el planeta. Su responsabilidad va más allá de la enseñanza, promueve la ética y una formación integral.

En la realidad existen inconsistencias entre los valores predicados y los desarrollados en el ejercicio profesional, los entrevistados aportaron comentarios sobre la práctica educativa y los elementos teóricos acerca de los cuáles deberían ser los valores que, en el ejercicio profesional como abogados y en la vida misma, deben aplicarse; es decir, los que ellos presumen son los correctos y deseables. Un entrevistado reveló su deseo de una vida rodeada de valores y principios, que el interés general prevalezca sobre el particular. Lamentablemente, la descomposición social actual está presente y afecta actos individuales y situaciones sin distinción personal.

En esa misma línea de pensamiento, D1 citado por Higuerey Cortés<sup>99</sup> habló de los valores que espera de sus alumnos ...“*que sean capaces de decirme:*

<sup>97</sup> IZARRA (2006) p 113 Izarra, D. (2006). Ética en la formación docente. *Laurus*, 12(21) 9-22. <https://cutt.cx/nBT> p. 113

<sup>98</sup> YUREN, T. (2013). Ética profesional y praxis: Una revisión desde el concepto de «agencia». *Perfiles educativos*, 35(142) 6-14. <https://cutt.cx/3q9I> p. 6

<sup>99</sup> HIGUEREY CORTÉS. *Op. Cit.* p 167

*no lo estudié, lo domino, no lo domino o hasta la humildad”*... El informante tiene claro su deseo: ciudadanos y profesionales bien formados, con principios que guíen sus acciones para tratar de solucionar parte de los problemas prevalentes en Venezuela. D2 planteó su concepción sobre los profesionales del Derecho: *...“el abogado tiene que ser astuto, tener una perspicacia más avanzada que cualquier otro, pero que hay que canalizarlo correctamente”*<sup>100</sup>.

Abréviense en responsabilidad y honestidad, son algunos de los valores y principios repetidos por los abogados, lo que permite evidenciar una idea común de rectitud. Aunque D1 se cuestionó por la realidad: *...“es como eso, un lugar donde hay multivalores que estos muchachos necesitan ser reforzados”*<sup>101</sup>... La reconstrucción del país y el papel de los abogados, afecta a los actores del hecho educativo, así el rescate del Estado de Derecho y los controles que pueden ejercerse sobre el Estado a través del Derecho, la formación de los futuros funcionarios públicos y gobernantes, tendrían otros fines.

Es importante resaltar la intencionalidad de las labores desempeñadas por los abogados que enseñan Derecho, buscan formar de manera integral a los futuros abogados. Piensan que, con conocimientos, valores y principios, es posible una buena formación ciudadana, presidida por la ética profesional, capaz de mejorar parte de los problemas existentes en la realidad nacional. En segundo lugar, la finalidad pretendida enfrenta obstáculos individuales y colectivos. Es difícil aplicar lo que no se tiene y más complicado mantener la firmeza ante situaciones fáciles e ilegales en los eventos cotidianos. Esto dependerá de la formación integral de la persona.

Es indiscutible que se requiere un proceso de reflexión sincera, ¿En la actualidad soy útil para la universidad?, ¿Mis valores y principios concuerdan en la teoría y en la práctica?, asimismo, seguir los interrogantes sobre la manera de tratar a los estudiantes: “¿Los tratamos con respeto? ¿Consideramos sus opiniones? ¿Leemos con interés sus trabajos?, ¿Promovemos la solidaridad y la justicia entre ellos? ¿Intentamos aprender sus nombres y los valoramos como personas?”<sup>102</sup>. Las respuestas a estos planteamientos marcarán la diferencia entre un buen docente y el que no lo es, aunque no sea educador de formación inicial.

Lo cierto es que expresaron inquietudes sobre su práctica docente. Reconocen sus fortalezas y carencias, buscan mejorar su enseñanza y dejar una huella positiva en sus estudiantes. Por ello, la formación permanente es fundamental, para superar como planteó D3 las deficiencias existentes: *...“un proceso de actualización muy necesaria entre nosotros, y también es necesario que también los docentes tengamos procesos de intercambio,*

<sup>100</sup> *Ibíd.* p. 168

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> DÍAZ QUERO (2006), *Op. Cit.* p. 91

de nuestras limitaciones y de nuestros aciertos”<sup>103</sup>. Así confirman la relevancia de la formación permanente como abogados y como docentes. El abogado nunca deja de estudiar y el docente debe profundizar, investigar y prepararse para los desafíos que se le presentan día a día en sus actividades.

La práctica docente que desempeñan, les permite manifestar ideas de los cambios y mejoras por realizar especialmente de los programas con imparten. Algunos de ellos buscan cambios visibles en las prácticas que desarrollan en la UCAT. Quieren aportar de manera asertiva a la realidad y en otros casos saben que deben hacerlo. De tal manera que, tres de los cuatro entrevistados, manifestaron inquietudes comunes frente a la necesidad de revisar y actualizar los contenidos que son enseñados a los estudiantes de Derecho y materializar la articulación de los contenidos, que lo estudiado en una materia se concatene con otras, o sirva de base para ellas, lo que implica estudiar, primeramente, las partes generales y luego las especiales.

Es interesante subrayar desde el punto de vista de diversos autores, entre ellos Díaz Barriga y Hernández Rojas<sup>104</sup>, así como, Gimeno Sacristán y Pérez Gómez<sup>105</sup> algunas ideas del inicio de las clases, tales como: rescatar e identificar los aprendizajes y experiencias previas, para conectar los contenidos existentes y los nuevos. Así, como motivar y captar la atención de los alumnos ante el tema a presentar. El profesor debe difundir la importancia del aprendizaje propuesto y relacionarlo con la carrera, presentar los objetivos de la clase y aspectos de la evaluación. Estas estrategias de inicio no siempre están presentes de conformidad con los datos aportados por los informantes y analizados en la investigación principal.

Poco se dijo acerca de los momentos de la clase, que son necesarios por la estructura necesaria y que asigna la teoría a la enseñanza. A propósito del inicio Rodríguez Sánchez señala: ...“la introducción no ha de ser extensa, debiéndose establecer en torno al 10-15 % del tiempo total de exposición”<sup>106</sup>. La razón es que el desarrollo de la clase ha de ser el espacio de mayor duración y el cierre el de menor extensión, para poder contar con los tres momentos de la clase. De este aspecto los entrevistados, a pesar de compartir sus experiencias, no hicieron referencia al tiempo que dedican a los momentos de la clase.

A pesar de ello, si expresaron actividades efectuadas en el desarrollo de la clase, como explica Rodríguez Sánchez debe ser la fase de mayor duración, se pretende con ella ...“conseguir que el alumno sea capaz de relacionar los conceptos esenciales del tema con los que ya poseía a través de procesos de

<sup>103</sup> HIGUERREY CORTÉS. *Op. Cit.* p. 156

<sup>104</sup> DÍAZ BARRIGA Y HERNÁNDEZ ROJAS *Op. Cit.* p. 56.

<sup>105</sup> GIMENO SACRISTÁN Y PÉREZ GÓMEZ (1992). Enseñanza para la comprensión. Comprender y transformar la enseñanza (pp. 78-114). Madrid: Morata.

<sup>106</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, M. (2011). Metodologías docentes en el EEES: de la clase magistral al portafolio. *Tendencias Pedagógicas*, (17). 83-103. <https://cutt.cx/6ty>. p. 90

diferenciación progresiva”<sup>107</sup> ... Ejercicio indispensable, si lo que se quiere es alcanzar del aprendizaje significativo del que habla Ausubel<sup>108</sup>. En esta fase la estructura cognitiva del estudiante cambia, al encontrar nuevos significados a través de la reconciliación integradora.

Por ello, los docentes deben centrarse en lo más relevante, ayudar a comprender ideas clave y aspectos esenciales del tema y así influir en el pensamiento de los estudiantes: “Se trata de generar aprendizaje, no de producir enseñanza”<sup>109</sup>. Adicionalmente, se destaca que: ...“los mejores resultados se producen a partir de explicaciones claras, concisas y eminentemente conceptuales”. De igual modo, para Almeida Cantoni el desarrollo de la clase requiere de ...“intencionalidad estratégica para la conducción de un proceso educativo, en el cual se colabore como un facilitador de un proceso de formación de esquemas socio-cognitivo-jurídicos y en dimensiones multiconsiderativas, tanto éticas, emocionales intuitivas, etcétera”<sup>110</sup>.

En consecuencia, lo anterior está vinculado con las estrategias de enseñanza que deben presentarse en clase y concatenarse con los recursos didácticos, métodos de enseñanza, métodos de aprendizaje y las actividades que permitan alcanzarlas. En consecuencia, los profesores tienen que elaborar recursos didácticos para informar, motivar y guiar a los estudiantes, hasta alcanzar clases participativas, conectar los nuevos conocimientos con los anteriores, considerar la realidad, valorar la opinión de los alumnos e incentivarlos a prepararse, estudiar e investigar.

Es menester considerar a los alumnos en la planificación y desarrollo de la clase, pues son protagonistas del mismo. Los informantes expresaron ideas del desarrollo de la clase y del uso de estrategias coinstruccionales descritas por Díaz Barriga y Hernández Rojas, que permitieron reflexionar en la investigación principal sobre: el contenido de las clases, el uso de estrategias didácticas, la relación entre docentes y estudiantes, la organización del entorno y la evaluación. Cabe resaltar la necesidad de que autorreflexión de la práctica docente, la planificación, el uso de contenidos que despierten interés en los estudiantes y el cierre de la clase con una sinopsis de lo manejado, para que los estudiantes identifiquen los fundamentos y generar inquietudes que alimenten nuevos conocimientos.

Después de esta exposición sumaria, puede decirse que, a pesar de la falta de formación inicial como docentes, algunos de quienes realizan esta actividad utilizan, diversos momentos de la clase, algunos modelos de enseñanza, estrategias, recursos y herramientas de enseñanza y aprendizaje lo cual se

<sup>107</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ (2011). *Op. Cit.* p. 91

<sup>108</sup> AUSUBEL, D. (2002). *Adquisición y retención del conocimiento. Una perspectiva cognitiva*. Ed. Paidós.

<sup>109</sup> RODRÍGUEZ SÁNCHEZ. *Op. Cit.* p. 91

<sup>110</sup> ALMEIDA CANTONI, A. (2007). El aprendizaje significativo en el contexto educativo. *Ciencia Y Poder Aéreo*, 2(1) 6-9. <https://cutt.cx/EUU3.p.8>

podría interpretar como un buen indicio del desempeño docente situación que podría mejorarse, por el evidente el perjuicio que ocurre cuando no se consideran. Varios abogados que enseñan Derecho, comprenden la responsabilidad que tienen con la formación integral de sus alumnos. Sin embargo, dicho compromiso no es unilateral; también recae en los estudiantes.

## **5) Reflexiones de la investigadora**

Al comenzar estas reflexiones se identificaron dos aspectos acerca de la formación de los docentes, las de su profesión como abogados y las referidas al componente humano, donde se observó deficiencias en el tema de la práctica docente. Ellos describieron sus estudios, experiencias educativas y los cuestionamientos que se plantean. En consecuencia, se determinó su claridad en torno a virtudes, carencias, necesidades y diversas situaciones externas. Ciertamente, estos abogados no son docentes de formación, aunque ejerzan la docencia, poseen nociones acerca de lo que deben hacer, tienen dudas y buscan resolverlas. Sin embargo, la falta de formación docente se evidencia finalmente.

Los entrevistados reconocieron carencias en la formación; que sirven como punto de partida para identificar las áreas que requieren mejoras y cómo procede al respecto, por ejemplo: en didáctica, pedagogía, planificación, evaluación, currículo, tecnología e inclusive en algunos casos muy puntuales en valores. Esto es fundamental, si no se está preparado para una actividad o si se realiza sin interés y sin compromiso la persona desmotiva a sus estudiantes y desprestigia su carrera, aunque no sea consciente de ello.

Es importante reflexionar sobre el trato a los estudiantes, sus opiniones, y la manera en que se consideran sus producciones y su individualidad, para que el abogado que enseña Derecho en la UCAT, ejerza una actividad completa y que influya en sus alumnos, en búsqueda de beneficios colectivos y la preservación del conocimiento del Derecho.

La enseñanza del Derecho en la UCAT, es realizada por un sujeto comúnmente denominado profesor (aunque no lo sea en el sentido estricto), un abogado, especialista en una determinada rama del Derecho, no un profesional de la educación. Este hecho, suscita conflictos en cuanto a su práctica docente y afecta a los estudiantes que prepara.

Algunos de los hallazgos de la mencionada tesis doctoral señalaron la enseñanza del Derecho Administrativo como un quehacer sistematizado, adelantado por abogados, en su mayoría sin formación pedagógica inicial, conscientes de sus necesidades competenciales, altamente comprometidos por obtener una formación integral.

Tras el examen de los testimonios, surgió la necesidad de incorporar procesos de formación permanente, como manera de superar las falencias de las prácticas pedagógicas y avanzar a hacia la excelencia en la enseñanza del Derecho, en la investigación principal, además del entrevistado, cuya carrera de origen es la

educación, no se encontraron otros con doble titulación académica a nivel de pregrado o por lo menos en esas materias en el periodo en el cual se desarrolló la investigación. Su experiencia como estudiantes universitarios, ejerce gran influencia en su práctica docente. En ese sentido, se confirmó la idea de que enseñan como aprendieron.

Debe repetirse, que algunos quisieron mejorar las conductas de sus docentes, otros por ningún motivo querían parecerse a sus profesores y otros reconocen a sus docentes como personas maravillosas, merecedoras de respeto y admiración incluso en la actualidad. Es posible que estas experiencias influyan en su desempeño como docentes. Se destaca la formación permanente en el área de Derecho como completa, son especialistas graduados, casi en su totalidad, en las asignaturas que imparten, además de contar con diversos estudios que pueden conducir o no a titulación.

Desde otro punto de vista, los hechos revelan que los abogados que enseñan Derecho Administrativo en la UCAT, asumen un compromiso docente. A pesar de no contar con una formación continua en el área educativa, intentan desempeñar ese rol de manera completa. Buscan la formación integral de sus estudiantes y se han dado cuenta de las fallas propias y ajenas, por ende, han tomado acciones concretas para mejorar. El compromiso debería orientarse, desde las instancias competentes, hacia una serie de conversatorios, talleres, diplomados, en fin, programas continuos que permitan trabajar para subsanar las falencias de los docentes.

Debe considerarse que la práctica de la docencia por parte de estos profesionales, tiene significados particulares. Cada uno de ellos posee sus propias perspectivas sobre la enseñanza, acerca de las personas que allí se vinculan, la manera en que ejercen dicha actividad, las relaciones presentes en las aulas de clase y, en especial, el significado que la enseñanza tiene para cada uno de ellos. En otro sentido, destacan sus experiencias como docentes, favorables o no tanto, los han nutrido como seres humanos y como profesores. Por ello, reflexionan sobre el aprendizaje de sus estudiantes y de cómo optimizarlo.

Debe señalarse ahora y como consecuencia de lo anterior, la inminente necesidad de formación permanente hacia la docencia para mejorar las situaciones que muestran fallas tales como: modelos de enseñanza; materiales, recursos y estrategias; pedagogía; didáctica; currículo; evaluación; TIC; oratoria y principios para la formación ciudadana. Es pertinente recordar algunas normas de la deontología jurídica. No todo está mal. Los estudiantes resaltaron las bondades de sus docentes, sus aptitudes y buenas experiencias.

Desde los diversos puntos de vista explorados, se identificaron varios perfiles docentes en la enseñanza del Derecho Administrativo en la UCAT. Aunque muchos no fueron etiquetados directamente sus actitudes, acciones y omisiones descritas, con el apoyo respectivo de la teoría educativa, permitieron ubicarlos fácilmente. Es importante señalar que no se juzga ni se resta valor a ningún tipo de docente. Sin embargo, se debe evaluar la utilidad de permanecer en un solo



modelo de enseñanza, ya que, como señalaron los abogados, se necesita un modelo mixto o uno propio que permita abordar todas las actividades y resolver las situaciones del aula.

Algunos docentes muestran cercanía hacia los estudiantes y amor hacia su profesión de origen y la asignatura que enseñan. Algunos son activos y apasionados, otros van por obligación y muestran permanentemente apatía. Mientras que algunos, por más que tratan de hacerlo bien, o así lo hacen, no logran captar el interés de los estudiantes y unos que se escudan en una presunta superioridad para dominar al grupo. Las caracterizaciones hechas por los estudiantes de los abogados que les enseñan son dos: una puede ser considerada como positiva, deseada, acertada; es decir, pareciera mostrar el deber ser o lo deseado por los alumnos.

Debe insistirse en que enseñar comprende mediar e impulsar las capacidades de los estudiantes, la creatividad, el pensamiento crítico, la resolución de problemas, que los estudiantes razonen y desarrollen su potencial, entre otros aspectos. El docente debe ser competente para llevar a cabo su tarea; no es suficiente dominar de la disciplina o el área específica de conocimiento. Sin duda alguna, investigar la enseñanza universitaria, implica reflexionar sobre la formación permanente del docente, como plantea Imbernón Muñoz (2011).

Quien escribe está de acuerdo con la necesidad de diversificar los proyectos universitarios y las actividades en el aula para obtener resultados diferentes. Si se esperan cambios, deben aplicarse nuevas estrategias que acerquen a los futuros profesionales a las realidades que enfrentarán. Deben vincularse y explicarse los conceptos junto con la práctica para fomentar la metacognición y la proximidad a cada contexto.



# LA INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES TESTAMENTARIAS EN EL DERECHO CIVIL VENEZOLANO

**Carlos Urdaneta Sandoval**

La Universidad del Zulia, Abogado, Doctor en Derecho, *Magister Scientiarum* en Derecho Procesal Civil. Universidad Católica “Andrés Bello”, Especialista en Derecho Administrativo. Premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales 2003-2004, laureado con Mención de Honor. Premio Estimulo “Dr. Leopoldo Sánchez” a la mejor Tesis Doctoral, Ganador del año 2001. “Premio de Actividades Científicas Dr. Orangel Rodríguez”, Ganador del año 1993. Autor del libro “Las medidas cautelares y provisionales en el Derecho administrativo formal venezolano. Con especial referencia al régimen sancionador de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones” (Caracas, Funeda, 2005, 416 p.) y de varios estudios difundidos en revistas jurídicas especializadas y arbitradas, así como en varios libros colectivos en materia de Derecho. Ha sido Abogado relator de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Dirección electrónica: urdanet2010@gmail.com

---

Recibido 31-3-2025 • Aprobado: 17-4-2025

*Revista Tachirensis de Derecho* N° 10-11/2024-2025 Edic. Digital 35-36/2024-2025 Edic. Ord. ISSN: 1316-6883 235-288

### **Resumen**

Al ser el testamento un acto jurídico *sui generis*, unilateral, no recepticio, personalísimo, libre, gratuito, de naturaleza solemne, de última voluntad y esencialmente revocable, por cuya vía una persona natural dispone, para el tiempo que siga a su muerte, de su patrimonio, en forma total o parcial, o hace ordenación de otros intereses, la interpretación testamentaria es normativa, en cuanto tiene el doble fin de dar a conocer la materia interpretada y regular la conducta según el resultado de las máximas que se derivan de las normas.

La regla es que, en principio, en el testamento se busca desentrañar el sentido y alcance de la propia declaración de voluntad hecha por el causante en su texto, lo cual implica esclarecer la voluntad personal y subjetiva del testador más que la voluntad objetiva de una ley, salvo en lo que toca al respeto a las normas de orden público aplicables a la materia testamentaria.

### **Palabras clave**

Derecho de sucesiones. Testamento. Interpretación jurídica testamentaria. Voluntad real del testador. Principio del *favor testamenti*.

### **Abstract**

Since the will is a *sui generis*, unilateral, non-receptive, very personal, free, gratuitous, solemn nature, of last will and essentially revocable, by means of which a natural person disposes, for the time following his death, of his estate, in whole or in part, or makes an arrangement of other interests, the testamentary interpretation is normative, insofar as it has the double purpose of making known the matter interpreted and regulating conduct according to the result of the maxims that derive from the norms.

The rule is that, in principle, the will seeks to unravel the meaning and scope of the declaration of will made by the deceased in its text, which implies clarifying the personal and subjective will of the testator rather than the objective will of a law, except with regard to respect for the rules of public order applicable to testamentary matters.

### **Key words**

Inheritance law. Will. Testamenti legal interpretation. Real will of the testator. Principle of testamentary favour.

SUMARIO: Introducción. 1. El principio de la primacía de la voluntad real del testador. 1.1. Pautas de conducta del intérprete testamentario. 1.2. Principios de la buena fe, de protección de la confianza y de auto responsabilidad en materia de interpretación testamentaria. 1.3. La regla “*in claris non fit interpretatio*” en sede testamentaria. 1.4. Voluntad presumible e interpretación complementaria. 1.5. Admisión y procedencia de la prueba extrínseca en la interpretación del testamento. 1.6. Límites a la preeminencia de la interpretación subjetiva de los testamentos. 2. El principio del *favor testamenti* o de la protección amplia de la voluntad real del causante manifestada en las disposiciones testamentarias. 3. Órganos a quienes corresponde la función de interpretar el testamento y época del otorgamiento del testamento. 4. Interpretación testamentaria y recurso de Casación. 4.1. Derecho comparado. 4.2. Derecho venezolano.

## Introducción

El contenido exacto de la declaración de voluntad se establece mediante interpretación, vale decir, averiguación de su sentido<sup>1</sup>, por lo que la interpretación del testamento consiste en averiguar el verdadero sentido de sus disposiciones<sup>2</sup>.

Pero recordemos que, al contrario de la solemnidad general exigida para la confección del testamento como documento en su aspecto externo, el causante testamentario dispone de una amplia libertad en cuanto a la redacción del texto o contenido del testamento, ya que nuestra legislación no establece ni exige formalismo alguno, no exigiéndose métodos formalistas para la institución de herederos ni para la de legatarios. Tal dualidad permite hablar en materia testamentaria de la preeminencia de una interpretación subjetiva de su contenido, situación que apareja consecuencias jurídicas que procedemos a desarrollar en lo subsiguiente.

Así, la interpretación testamentaria se diferencia de la interpretación de la ley en que, si bien en ambas se trata de buscar y fijar el sentido de algo,

(i) la interpretación legal o típica debe indagar la voluntad inmanente de la norma, atribuyéndole a la *verba* el significado que tiene en el uso corriente y en la conciencia social, en tanto a la disposición se le atribuye aquel contenido que

<sup>1</sup> Heinrich LEHMANN: *Tratado de Derecho civil. Parte general*. (Tr.: Navas, J.) Madrid. *Revista de Derecho Privado*, 1956. Vol. I. p. 305.

puede tener en la experiencia común, ya que una vez creada ha de existir por sí misma, hasta el punto de tener que ajustarse a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada, mientras la interpretación individual del testamento sólo indaga la voluntad del declarante para reconstruir efectivamente lo que habría querido<sup>3</sup>;

(ii) si bien normalmente la ley está redactada en forma técnica y precisa, el testador, por su parte, podrá expresarse de una manera vulgar o personal, por lo que el intérprete podrá aprovechar, hasta cierto límite, el conocimiento de las circunstancias personales del otorgante; y

(iii) la interpretación de la ley puede hacerse por el propio legislador (interpretación auténtica), por los Tribunales (interpretación judicial o jurisprudencial) o por la doctrina (interpretación doctrinal), mientras en la interpretación testamentaria incumbe a los Tribunales y a las personas a las que corresponde el ejercicio de ciertas funciones en la sucesión testamentaria<sup>4</sup>.

Adicionalmente, la interpretación de los negocios *mortis causa* propone un problema esencialmente distinto al de la interpretación de los negocios *inter vivos* y en especial los contratos, pues mientras en éstos la interpretación se encuentra frente a dos partes en conflicto de intereses entre sí, y en general se debe componer en justicia tal conflicto, “*testamenta pleniorum admittunt interpretationem quam contractus*” (los testamentos admiten interpretación más amplia que los contratos)<sup>5</sup>, esto es, en los testamentos, en cambio, aun teniendo por punto de partida las declaraciones del disponente, se propone la tarea de buscar el real o probable entendimiento de su pensamiento, sin que quepa un conflicto entre los sujetos de la relación sucesoria, vale decir, entre el difunto y el heredero instituido o el legatario<sup>6</sup>. En tal sentido, “la interpretación del testamento se caracteriza, respecto de la del contrato, por una investigación más intensa de la voluntad concreta y por un recurso más frecuente a la

<sup>2</sup> José Luis PÉREZ LASALA: *Curso de derecho sucesorio*. Buenos Aires. Depalma, 1989. p. 560.

<sup>3</sup> Biondo Biondi: *Successione testamentaria e donazioni*. (2da. ed.) Milano. Giuffrè, 1955. p. 578.

<sup>4</sup> José PUIG BRUTAU: *Fundamentos de Derecho civil*. Barcelona. Bosch. 1977. Tomo V. Volumen II. p. 229.

<sup>5</sup> DECIO. r. 12, 5. *Apud*. Guillermo CABANELLAS: *Repertorio jurídico de locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*. Buenos Aires. Heliasta, 1974. p. 66. N° 2021.

<sup>6</sup> Emilio BETTI. *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*. (Tr.: De los Mozos, J. L.) Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado/Editoriales de Derecho Reunidas, 1975. pp. 381-382; Giuseppe STOLFI. *Teoria del negocio jurídico*. (Tr.: Santos Briz, J.) Madrid: *Revista de Derecho Privado*, 1959. pp. 295-297; y Alfonso DE COSSIO. *Instituciones de Derecho civil*. Madrid. Alianza Universidad, 1975. Tomo 2. p. 897.

integración mediante elementos intrínsecos”, conforme a la jurisprudencia italiana<sup>7</sup>.

En cuanto a los sistemas de interpretación testamentaria, los ordenamientos civiles muestran diversas soluciones sobre el tema de la interpretación de la voluntad testamentaria.

Algunos códigos incluyen disposiciones referidas a los actos jurídicos en general (como el Código civil alemán, Art. 133: “En la interpretación de una declaración de voluntad ha de investigarse la voluntad real y no atender al sentido literal de la expresión”<sup>8</sup>), otros lo hacen con relación a los contratos (como el Código civil francés, Arts. 1156 a 1164), entendiéndose que las respectivas normas son extensibles a los testamentos.

Otros códigos establecen que, salvo disposición en contrario, las normas que regulan los contratos se aplicarán a los actos unilaterales entre vivos y con contenido patrimonial, en la medida en que sean compatibles con ellos (Código civil italiano de 1942, Art. 1324: “Normas aplicables a los actos unilaterales.- Salvo disposiciones contrarias de la ley, las normas que regulan los contratos se observarán en cuanto fueren compatibles, respecto de los actos unilaterales entre vivos que tengan contenido patrimonial”<sup>9</sup>), por lo que la doctrina ha afirmado la inaplicabilidad al testamento de las normas relativas a la interpretación de los contratos y la necesidad, en ausencia de textos generales, de reconstruirlos teniendo en cuenta la naturaleza diferente del testamento y de los actos *inter vivos*<sup>10</sup>.

En Perú, el Código civil de 1984 prevé que “Las normas generales sobre las modalidades de los actos jurídicos, se aplican a las disposiciones testamentarias; y se tienen por no puestos las condiciones y los cargos contrarios a las normas imperativas de la ley” (Art. 689) y que “Las disposiciones testamentarias deben ser la expresión directa de la voluntad del testador, quien no debe dar poder a otro para testar, ni dejar sus disposiciones al arbitrio de un tercero” (Art. 690).

También existen códigos que prevén normas específicas, como

(i) el Código civil de Portugal de 1966 el cual dispone que en la interpretación de las disposiciones testamentarias ha de observarse lo que parezca más ajustado a la voluntad del testador, conforme al contexto del mismo testamento,

<sup>7</sup> Cass., 19 de enero de 1985, n. 141, en Mass. Foro it., 1985; Cass., 28 de noviembre de 1980, n. 3872, en Giur. Agr. it., 1981, p. 105; Trib. Torino, 30 de octubre de 1982, en *Giur. It.*, 1984, I, 2, c. 45. *Apud.* Francesco Galgano: *El negocio jurídico*. (Tr.: Blanco Gascó, F. y Prats Albertosa, L.) Valencia. Tirant lo Blanch, 1992. p. 563.

<sup>8</sup> *Código civil alemán (BGB)*. En: Ludwig Enneccerus, Theodor Kipp y Martin Wolff. *Tratado de Derecho civil*. (Tr.: Melón Infante, C.) Barcelona: Bosch, 1955. Apéndice. p. 26.

<sup>9</sup> *Código civil italiano*. En: Francesco Messineo: *Manual de Derecho civil y comercial*. (Tr.: Sentis Melendo, S.) Buenos Aires. EJE.A., 1979. Tomo VII. p. 275.

<sup>10</sup> Antonio CICU: *El testamento*. (Tr.: Fairén Martínez, M.) Madrid. *Revista de Derecho privado*, 1959. pp. 169-170; Lina Bigliazzi Geri et altri: *Derecho civil. Hechos y actos jurídicos*. (Tr.: Hinestrosa, F.) Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 1992. Tomo I, volumen 2. p. 989.

admitiéndose la prueba complementaria, pero no surtirá efecto la voluntad del testador que no tenga un mínimo de correspondencia con el contexto, aunque sea imperfectamente expresada (Art. 2187)<sup>11</sup>;

(ii) el Código civil chileno, a cuyo tenor “Sobre las reglas dadas en este artículo acerca de la inteligencia y efecto de las disposiciones testamentarias, prevalecerá la voluntad del testador claramente manifestada, con tal que no se oponga a los requisitos o prohibiciones legales. Para conocer la voluntad del testador se estará más a la sustancia de las disposiciones que a las palabras de que se haya servido” (Art. 1069)<sup>12</sup>; y

(iii) el Código civil español, conforme al cual toda disposición testamentaria deberá ser entendida en el sentido literal de sus palabras, a no ser que aparezca claramente que fue otra la voluntad del testador, y que en caso de duda se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador según el tenor del mismo testamento (Art. 675)<sup>13</sup>

Normas idénticas a ésta contienen los Códigos de Puerto Rico (Art. 624) y Panamá (Art. 707)<sup>14</sup>; como el Código civil mexicano, el cual expresa “Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de las palabras, a no ser que aparezca con manifiesta claridad que fue otra la intención real del testador. En caso de duda sobre la inteligencia o interpretación de una disposición testamentaria, se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador, según el tenor del testamento y la prueba auxiliar que a este respecto

11 José CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho civil español, común y foral*. Madrid. Reus, 1979. Tomo 6º, volumen II. pp. 338-339.

12 *Apud*. Eduardo A. ZANNONI: *Derecho de las sucesiones*. Buenos Aires. Astrea, 1997. Tomo I. p. 486.

13 *Idem*. En el Derecho foral español, la Ley/1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por causa de muerte, de la Comunidad Autónoma de Aragón, España, nos dice:

“Artículo 101. Interpretación del testamento.

1. Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de sus palabras, a no ser que aparezca claramente que fue otra la voluntad del testador o, si el testamento fuera mancomunado, la común de ambos testadores. En caso de duda, se observará lo que aparezca más conforme a la intención del testador o testadores según el tenor del mismo testamento.

2. Las cláusulas ambiguas u oscuras se interpretarán en sentido favorable a su eficacia, comparando unas con otras, y de existir contradicción irreductible no será válida ninguna de las que pugnen sustancialmente entre ellas. Las disposiciones ininteligibles se considerarán no formuladas.

3. En los casos de duda, la interpretación se realizará en sentido favorable al heredero instituido y las disposiciones que impongan cualquier carga se interpretarán restrictivamente.

4. En la interpretación de las disposiciones correspectivas del testamento mancomunado deberá integrarse lo dispuesto en este artículo con las normas de interpretación de los contratos”.

(Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ar-11-1999.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ar-11-1999.html)).

14 José CASTÁN TOBEÑAS. *Ob. Cit.* p. 339.



pueda rendirse por los interesados” (Art. 1302)<sup>15</sup>; o como el novísimo Código civil brasileño (Ley N° del 10.406 del 10 de enero del 2002) que reproduce el Art. 1666 del anterior Código civil: “Art. 1.899. Quando a cláusula testamentária for suscetível de interpretações diferentes, prevalecerá a que melhor assegure a observância da vontade do testador”.

En lo correspondiente a los principios aplicables dentro de la actividad interpretativa testamentaria sistematizados por la doctrina internacional, podemos mencionar a Pothier (Francia), Henri De Page (Bélgica) y Carlos Maximiliano (Brasil), así como por autorizada doctrina nacional, como es el caso de la Profesora María Candelaria Domínguez Guillen.

Pothier, muy citado por tratadistas franceses de épocas posteriores, planteaba en cuanto al trato particular del testamento como obra de voluntad única y de una voluntad última:

(i) cuando una disposición está redactada claramente, debe recibir exacta aplicación, sin que le sea permitido al juez modificarla o completarla, sustituyendo al hacerlo así la voluntad del testador por la del mismo juez, por lo que, como consecuencia, no se interpreta más que lo que es oscuro, ambiguo o contradictorio ya que el tribunal no puede rehacer el testamento;

(ii) cuando hay una disposición testamentaria materia de interpretación, el juez debe tratar de averiguar, por todos los medios a su alcance, la verdadera intención del testador, primero mediante la prueba intrínseca y luego mediante la prueba extrínseca;

(iii) está prohibido a los tribunales desnaturalizar una cláusula so pretexto de interpretarla;

(iv) el testamento debe ser interpretado “*potiur ut valeat quam ut pereat*”, como corolario, cuando la cuestión suscitada por los herederos tiende a privar de todo efecto a ese acto, el favor es debido al legatario;

(v) pero si la discusión versa solamente sobre la extensión del legado, no sobre su existencia, el juez debe adoptar la interpretación más restrictiva, el favor es debido al deudor del legado, *parcendum haeredi*<sup>16</sup>, ya que “*legata etiam in testamentis relictis strictam recipiunt interpretationem*” (los legados dispuestos en los testamentos, reciben interpretación estricta)<sup>17</sup>.

15 Jorge O. MAFFIA: *Tratado de las sucesiones*. Buenos Aires.: Depalma, 1984. Tomo III. pp. 132-133.

En sentido similar al Código civil mexicano, el Artículo 624 del Código Civil de Puerto Rico establece el punto de partida para la interpretación de un testamento:

“Toda disposición testamentaria deberá entenderse en el sentido literal de sus palabras, a no ser que aparezca claramente que fue otra la voluntad del testador. En caso de duda se observará lo que parezca más conforme a la intención del testador, según el tenor del mismo testamento. 31 L.P.R.A. sec. 2129”.

(Disponible en: <http://www.tribunalpr.org/opiniones/1999/99tspr84.htm>)

16 Robert Joseph POTHIER. *Apud*. Louis Josserand: *Derecho civil*. (Tr. Cunchillos y Manterola, S.) Buenos Aires: EJEABosch, 1993. Tomo III, volumen III. pp. 199-201.

17 DECIO. r. 12, 3. *Apud*. Guillermo Cabanellas. p. 66. N° 2020.

Por su parte, De Page habla de que en el Derecho moderno son cinco los principios que constituyen la base de la interpretación de los testamentos:

(i) el predominio de la voluntad real, pues se trata de una búsqueda de la intención del testador mas que del sentido literal de los términos;

(ii) la interpretación no puede desnaturalizar la voluntad del testador;

(iii) la interpretación no puede suplir una disposición inexistente o aún implícita;

(iv) los testamentos deben ser interpretados, en principio, “*potius ut valeant quam ut pereant*”;

(v) existen casos de interpretación legal de ciertas cláusulas testamentarias, ante los cuales el juez, de existir una voluntad contraria debidamente expresada por el testador, puede derogar la interpretación que el legislador a él mismo impone<sup>18</sup>, en tanto “*in ultimis voluntatibus dispositio hominis tollit dispositionem legis, lege permittente*” (permitiéndolo la ley, en los testamentos, la voluntad del hombre está sobre la del legislador)<sup>19</sup>.

Más exhaustivo resulta Maximiliano quien resume, dentro de la interpretación de los actos jurídicos (contratos y testamentos), las siguientes reglas:

(i) proceso gramatical o filológico;

(ii) proceso lógico;

(iii) una declaración no explícita puede presumirse;

(iv) debe haber un predominio del espíritu, índole y naturaleza del acto sobre la interpretación literal;

(v) se prefiere adoptar el significado vulgar de los vocablos en vez del científico, y en las declaraciones unilaterales, el modo de hablar regional, o personal, del estipulante;

(vi) se deben apreciar los usos y costumbres del país, estado o municipio;

(vii) utilización del proceso sistemático;

(viii) la moral debe presidir la creación de todos los actos jurídicos y debe ser guía del hermeneuta;

(ix) entre dos interpretaciones verosímiles se debe preferir la que se aproxima a la regla general fijada en la norma positiva;

(x) principio del tratamiento favorable del testamento: se presume que el estipulante no pretende un absurdo, ni un acto o cláusula, sin efecto práctico o jurídicamente nulo;

(xi) es inaplicable el brocardo “*inclusio unius exclusio alterius*”;

(xii) debe orientarse el interprete por el fin económico, práctico o afectivo que el estipulante pretendiere;

(xiii) la conducta posterior del estipulante, que tanga relación con el objeto principal, será optimo elemento para explicar la intención del estipulante;

<sup>18</sup> Henri DE PAGE. *Traité élémentaire de Droit civil belge. Principes – Doctrine – Jurisprudence*. Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1947. Tome huitième, volume II. p. 1393.

<sup>19</sup> Guillermo CABANELLAS: *Ob. Cit.* p. 87. N° 2979.

(xiv) si se designare moneda, peso o medida en términos imprecisos que se aplican a cantidades o valores diversos, prefíerese el que sea de uso en actos de naturaleza igual o semejante;

(xv) para que prevalezcan deben ser expresas las disposiciones de las que resulte fianza o garantía, renuncia, cesión, transacción, e interpretarse estrictamente como los contratos benéficos;

(xvi) puede recurrirse para explicar y jamás para suplir o completar la declaración a un acto extraño a la misma, sobretudo cuando a él se hace referencia en el instrumento de última voluntad, y también admisible buscar esclarecimiento en bosquejos, borradores o proyectos de testamento;

(xvii) cuando en un acto jurídico hubiere conflicto entre la parte impresa y la escrita, prevalecerá la última, pues debe traducir mejor la voluntad de los interesados, visto que fue hecha expresamente para declarar la intención del testador;

(xviii) la causa y los motivos merecen la apreciación del intérprete solamente cuando influyan en la voluntad declarada del estipulante;

(xix) se aplican a los testamentos las reglas que siguen: a) tiene valor el testamento redactado por quien escribió el acto jurídico, b) declaraciones hechas por el *de cujus* en forma deliberada u ocasionalmente, no completan, pero explican el instrumento, c) entre varias disposiciones inconciliables, prevalece la última, en virtud de la naturaleza del acto, que debe reflejar el sentir postrero del estipulante;

(xx) cuando las reglas enunciadas no basten para solventar las dudas, intérpretese la cláusula oscura o ambigua: a) contra aquel en beneficio del cual fue hecha la estipulación, b) a favor de quien la misma obliga y, por tanto, en provecho del deudor o del promitente, c) contra el que redactó el acto o cláusula, o mejor, contra el que causa la oscuridad u omisión, aunque debe aclararse que en los actos unilaterales debe interpretarse a favor del respectivo autor, pues no se presumen las liberalidades, y en los testamentos, si el debate surge acerca de la existencia misma de un legado, debe decidirse a favor del beneficiario, ya que el acto de última voluntad es hecho exactamente para sustituir la sucesión *ab intestato*;

(xxi) además de las reglas tradicionales, destinadas a esclarecer la intención, expresa o presunta, del estipulante, guía al hermeneuta el interés general, la ley, los principios fundamentales de justicia, los dictados de la equidad;

(xxii) el testamento no aprovecha ni obliga fuera de sus términos, por lo que en la aplicación de las cláusulas respectivas no hay lugar para la analogía, ya que el juez goza de autonomía sólo para interpretar, negándosele la facultad de suplir;

(xxiii) los contratos benéficos o a título gratuito se interpretan restrictivamente<sup>20</sup>.

Domínguez Guillen, una excepcional jurista, por su parte, estima que el acto testamentario debe ser interpretado según la voluntad del testador en tanto no contraríe la normativa sucesoria imperativa, pero de conformidad con la interpretación de los negocios jurídicos en general, a la fecha del otorgamiento y no de la muerte, y con lógica limitación respecto de los medios de prueba extrínsecos pues, a todo evento, la intención del testador debe ser descubierta en los elementos intrínsecos del testamento<sup>21</sup>.

No obstante lo anterior, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ignorando las reglas de Derecho privado que rigen la interpretación de los negocios de última voluntad<sup>22</sup>, ha negado que deba interpretarse el testamento según la voluntad presunta del testador en la fecha en que éste lo redactó y conmina a los jueces a hacerlo según la legalidad del momento en que se produce la delación del fideicomiso para, de esta manera, mejor conseguir su “efecto útil”<sup>23</sup>.

También nos habla Domínguez Guillen del principio de la *benigna interpretatio*, orientado en la presumible o complementada voluntad hipotética del testador, conforme al cual cuando no se pueda averiguar de un modo inequívoco la voluntad real del causante, debe preferirse aquella interpretación en virtud de la cual la disposición pueda tener efecto.

Finalmente, menciona la egregia autora de Derecho Civil venezolano que en la doctrina española hay tres reglas de interpretación del acto testamentario: (i) el carácter ritual de la voluntad testamentaria y la preeminencia de la expresión literal, (ii) subsidiariedad de la búsqueda de la voluntad real –solo en caso de duda–, (iii) especialidad de la voluntad testamentaria –solo se tiene en cuenta la

20 Carlos MAXIMILIANO: *Hermeneútica e aplicação do direito*. (16va. ed.) Rio de Janeiro. Forense, 1996. pp. 341-355.

21 María Candelaria DOMÍNGUEZ GUILLEN: *Manual de Derecho Sucesorio*, (2da ed.) Caracas. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, C. A., 2019. pp. 396-397, con apoyo en Juan Vallet de Goytisolo: *Estudios de Derecho Sucesorio*. vol. iv, p. 95 y vol. ii, p. 48; Georges RIPERT y Jean BOULANGER: *Tratado de Derecho Civil según el Tratado de Planiol*. Buenos Aires. La Ley. p. 334; Manuel ALBALADEJO: *Curso de Derecho Civil y Derecho de Sucesiones*. Madrid, Edisofer, 9.ª edic., 2008, pp. 347 y 348; Roca FERRER *et al.*: *Instituciones de derecho privado* (Títulos sucesorios. Fase dinámica del fenómeno sucesorio. Ineficacia de las disposiciones sucesorias), 2001, Vol. 5, Tomo 2, p. 156; y Henri MAZEAUD, León MAZEAUD y Jean MAZEAUD: *Lecciones de Derecho civil*. (Tr.: Alcalá-Zamora y Castillo, L.). Buenos Aires. EJE, 1960. vol. ii, p. 405, con cita de sentencia del 28-06-1956.

22 Esther ARROYO i AAMAYUELAS y David BONDIA GARCÍA: “¿Interpretación de testamento contraria a los derechos humanos? El caso Pla & Puncernau vs. Andorra STEDH, 13 de julio de 2004) (a) (b)”. En: *Derecho Privado y Constitución*. N° 18. Enero-Diciembre 2004. p. 87.

23 *Ibidem*. p. 30.

voluntad del causante en la medida que se pueda deducir del propio testamento—Cuestión que, en caso de discusión, quedará en manos del juzgador<sup>24</sup>.

## 1. El principio de la primacía de la voluntad real del testador

Según Dworkin, la práctica jurídica, a semejanza del arte, es una tarea interpretativa y aquellos que participan en estas prácticas suponen que la práctica intenta realizar un valor, un sentido o un propósito y se considera que los requerimientos de la práctica dependen de los valores supuestos, por lo que la explicación teórica de esa práctica consiste básicamente en la búsqueda de un equilibrio entre la práctica tal como aproximadamente la encontramos, y su mejor justificación posible<sup>25</sup>.

En Venezuela, la Ley no consagra normas específicamente relacionadas con la interpretación de las disposiciones testamentarias<sup>26</sup>. Se afirma, entonces, que el testamento, en tanto acto de voluntad, está sometido a las reglas y condiciones comunes de los demás negocios jurídicos, pero que también se encuentra sujeto a reglas especiales por su índole personalísima:

(i) la voluntad del testador ha de manifestarse directamente, vale decir, que no tiene cabida la representación (mandato) ni en cuanto a la declaración ni en cuanto a la voluntad misma del testador;

(ii) la voluntad del testador ha de ser manifestada de manera inequívoca, no pudiendo exteriorizarse por medio de señales;

(iii) la voluntad del testador no puede ser expresada en una forma indefinida, sino definida;

(iv) la voluntad del testador ha de ser conciente y libre de vicios de la voluntad, como el error (sobre la causa, la persona favorecida o el objeto de la disposición testamentaria, afectándose, en caso tal, sólo la parte donde haya habido error), dolo (como sugestión o captación determinante, no siendo necesario para interpretar el dolo, los simples halagos) o violencia, a tal punto que el testamento otorgado por un incapaz natural o civilmente, carece por completo de valor<sup>27</sup>.

24 María Candelaria DOMÍNGUEZ GUILLEN: *Ob. Cit.* p. 397, sustentada en Theodor Kipp: *Derecho de sucesiones*. En: Ludwig Enneccerus, Theodor Kipp, Martin Wolff: *Tratado de Derecho civil*. (Tr.: Pérez González, B. y Alguer, J.) Barcelona: Bosch, 1976. Tomo V, Derecho de sucesiones, Volumen I, p. 225; José Antonio ÁLVAREZ- CAPEROCHIPI: *Curso de derecho hereditario* p. 240; y Ovelio PIÑA VALLES: *Derecho Sucesoral. Esquemas prácticos*. Caracas-Valencia, Vadell Hermanos Editores, 2007. p. 106.

25 Ronald DWORKIN: *Law's empire*. Londres. Fontana Press, 1986 p. 90. *Apud.* Marmor, A. *Interpretación y teoría del derecho*. (Tr.: Mendoza Hurtado, M.) Barcelona, España: Gedisa, 2000. p. 140.

26 Francisco LÓPEZ HERRERA: *Derecho de sucesiones*. Caracas. UCAB, 1994. p. 355.

27 Agustín ROJAS: *Derecho hereditario*. Caracas: Paredes, 1987. pp. 141-143.

Sentada tal premisa, en la sucesión testamentaria el fin esencial de la función del intérprete del testamento es descubrir y declarar la voluntad del testador, sin desnaturalizar las cláusulas claras y aclarando las oscuras y contradictorias conforme con el sentido que cabe presumir que el testador pretendió darles<sup>28</sup>, pues el principio formalista del que se informa la regulación del testamento, exige que no se ejecute más que la voluntad manifestada en el testamento<sup>29</sup>.

En efecto, en la interpretación de los testamentos lo que cuenta es la voluntad del causante en el momento de otorgar el negocio y no otra; aunque —siempre con el debido respeto a las legítimas— el resultado de esta interpretación sea contrario al principio de igualdad de filiación establecido en los textos legales vigentes en el momento de la apertura de la sucesión<sup>30</sup>.

Se trata entonces de determinar y realizar la intención real del testador o causante, derivado del principio de la preeminencia de la voluntad real sobre la voluntad declarada, vigente en materia de interpretación de los negocios jurídicos en general, pues conforme al artículo 12 del Código de Procedimiento Civil “en la interpretación de los contratos o actos que presenten oscuridad, ambigüedad o deficiencia, los jueces se atenderán al propósito y a la intención de las partes o de los otorgantes, teniendo en miras las exigencias de la ley, de la verdad y de la buena fe”<sup>31</sup>. Así, el intérprete ha de enfocar la declaración de última voluntad con el mismo espíritu del difunto, en tanto la misión del juez que interpreta el testamento es, según la jurisprudencia inglesa: “*place itself in the shoes of the testador*”<sup>32</sup>, vale decir, “la averiguación está dirigida a la investigación de la

28 José CASTÁN TOBEÑAS: *Ob. Cit.* p. 326.

29 Mario ROTONDI: *Instituciones de Derecho privado*. (Tr.: Villavicencio, F.) Barcelona. Editorial Labor, 1953. p. 617; Theodor Kipp: *Ob. Cit.* Tomo quinto. Volumen primero. p. 220.

30 Esther ARROYO i AMAYUELAS, E. y David BONDIA GARCÍA: *Ob. Cit.* pp. 50-51.

31 Francisco LÓPEZ HERRERA: *Ob. Cit.* p. 355. Sobre la intención del testador, el Código Civil de Lousiana, Estados Unidos de Norteamérica, originalmente de 1870, en su artículo 1712, reformado mediante Acts 1981, No. 919, § 1, efectiva desde el 31 de diciembre de 1981, establece: “Interpretation of acts of last will, the intention of the testador must principally be endeavored to be ascertained, without departing, however, from the proper signification of the terms of the testament”. *Apud.* Athanassios Nicholas YIANNPOULOS (Ed.): *Lousiana Civil Code*. St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1995. p. 331

32 José Luis PÉREZ LASALA: *Ob. Cit.* p. 561.

La sentencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico del 2 de junio de 1999 (caso: CC-1997-0468, Certiorari 99 TSPR 84) estableció al respecto lo siguiente:

“(A) El testamento es un negocio jurídico de especiales características, y como todo negocio jurídico tiene su médula en una voluntad, que en este caso se declara a través de las formalidades y solemnidades impuestas por la ley. Díez Picazo, Sistema de Derecho Civil: Derecho de Familia y Derecho de Sucesiones, Madrid Editorial Tecnos, Volumen IV, Pág. 459. En reiteradas ocasiones este Tribunal ha expresado que la voluntad del testador es la “ley de la Sucesión”. Fernández Franco v. Castro Cardoso, 119 D.P.R. 154 (1986); Calimano Díaz v. Rovira Calimano, 113 D.P.R. 702 (1983); Viuda de Sambolín v. Registrador, 94 D.P.R. 320 (1967).

“Las dificultades en materia de interpretación testamentaria radican en el hecho de que dicha interpretación del negocio jurídico (testamento), tiene lugar una vez fallecido el testador, lo que imposibilita que el mismo pueda participar en el proceso interpretativo. Es otro el que se coloca

voluntad real de testador, la cual adquiere relevancia jurídica aunque haya sido manifestada en términos impropios y no encuentre una sola respuesta en el significado objetivo de la declaración”, conforme a la jurisprudencia italiana<sup>33</sup>. En tal sentido, “(...) la voluntad del testador debe ser respetada y constituye la norma de la sucesión en aquello que no se oponga a la ley o al derecho necesario que sobre ella deba imperar” (Sentencia del Tribunal Supremo español del 23 de enero de 1959), lo que no es más que la reiteración del principio fundamental “*Dicit testator et erit lex voluntas eius*” (Dig., 35-1, 19)<sup>34</sup>.

Lo anterior se explica pues, como se trata de un negocio jurídico *mortis causa*, que no tiene el carácter de negocio del comercio jurídico, en el testamento está justificado que la interpretación acentúe más su carácter subjetivo, conforme a la doctrina clásica, pues sólo se trata de averiguar lo que realmente quiso disponer el testador, en tanto decide exclusivamente el lenguaje del causante y no el lenguaje de la generalidad<sup>35</sup>, por lo que “*in testamentis plenius voluntates testantium interpretantur*” (en los testamentos se interpretan plenamente las voluntades de los testadores)<sup>36</sup> e “*in conditionibus testamentorum voluntatem potius quam verba considerare oportet*” (en las condiciones de los testamentos se debe considerar más bien la voluntad que las palabras)<sup>37</sup>.

### 1.1. Pautas de conducta del intérprete testamentario

Para determinar la genuina voluntad del causante habrá que considerar el lenguaje del declarante, en sus desviaciones del sentido original<sup>38</sup>, de estarse al uso de sus palabras, al significado que aquél les asignaba, que no siempre ha de concordar con el sentido técnico de ellas o según la práctica del lugar, debiendo atenderse, entre otras particularidades, a las impropiedades de expresión, frecuentes en el léxico corriente, al uso habitual de palabras que en su significación técnica contradicen la naturaleza de la disposición, como cuando

en el lugar del testador para tratar de reconstruir lo que efectivamente quiso, pero teniendo en cuenta siempre que en el testamento se encuentra una declaración de voluntad que ha quedado cristalizada. Díez Picazo, supra, pág. 459”.

(Disponible en: <http://www.tribunalpr.org/opiniones/1999/99tspr84.htm>)

33 Cass., 23 de junio de 1964, n. 1623, en Foro it., 1964, I, c. 1963; Cass., 28 de noviembre de 1986, n. 7025, en Mass. Foro it., 1986. *Apud.* Francesco Galgano: p. 563.

34 Juan BERCHMANS VALLET DE GOYTISOLO: “Lo enunciativo y lo dispositivo en los testamentos, y lo referente a la sustancia de la disposición o a su ejecución, prestación o restitución”. En: *Estudios de Derecho sucesorio*. Madrid. Montecorvo, 1981. Volumen II. p. 47.

35 José Luis PÉREZ LASALA: *Ob. Cit.* p. 561; Erich DANZ: *La interpretación de los negocios jurídicos (contratos, testamentos, etc.)*. Estudio sobre la cuestión de derecho y la cuestión de hecho. (Tr.: Roces, W.) Madrid. Librería General de Victoriano Suarez. p. 337.

36 Digesto. Paulo: Ley 12. *Apud.* Guillermo Cabanellas: p. 48. N° 1449; Nicola Coviello: *Doctrina general del Derecho civil*. (Tr.: Tena, F.) México. Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana, 1938. p. 444.

37 Digesto. Papiniano: lib. XXXV, tit. I, ley 101. *Apud.* Guillermo Cabanellas: p. 30. N° 887.

38 Heinrich LEHMANN: *Ob. Cit.* p. 312.

nominando legado, el testador ha realizado una cabal institución de herederos, o viceversa<sup>39</sup>, y a las circunstancias accidentales del caso concreto, aunque sea en contra de los puntos de vista comunes<sup>40</sup>.

Esto es así, pues, por una parte, en materia de interpretación de disposiciones testamentarias se excluye la interpretación al pie de la letra, vale decir, la sujeción al sentido corriente de las palabras sin tener en consideración las circunstancias del caso concreto<sup>41</sup>, y por otra parte, en el campo de la libre disposición del causante no hay razón para imponerle ningún criterio de valoración, aunque sea más objetivo que el suyo, debido a que su voluntad es ley de la sucesión tanto para disponer como para asignar bienes, como para valorarlos y elegir el momento de dicha valoración, constituyendo su único límite el respeto a las legítimas debidas<sup>42</sup>.

Por ello, de acuerdo a la jurisprudencia italiana, “es equivocado descartar un posible significado de la disposición testamentaria porque la haría nula y asumir otro que la hace válido, con independencia de cualquier investigación respecto de la voluntad del testador”<sup>43</sup>. Sin embargo, tampoco debe operarse aquí mediante una interpretación puramente subjetiva, pues entonces sería imposible el caso de impugnación del testamento por error<sup>44</sup>, el cual, para tener trascendencia, debe ser elevado a condición y deducido del propio testamento<sup>45</sup>.

Cicu manifiesta desde tal perspectiva que ni siquiera se debería dar a las expresiones el significado que tienen en el uso normal, puesto que cuando el testador tuviera la costumbre de emplearlas en sentido distinto, no hay razón para exigir que prevalezca un significado que no corresponde con su voluntad<sup>46</sup>. Ejemplo gráfico de esta aseveración lo constituye un caso resuelto por la jurisprudencia alemana: una persona que tenía la singular costumbre de llamar biblioteca a su bodega, al redactar su testamento, lega a su amigo la biblioteca, cuando en realidad tenía el propósito de hacer el legado de su bodega, como

39 Jorge O. MAFFIA: *Ob. Cit.* pp. 134-135, con base en Juan Berchmans Vallet de Goytisolo: “Apuntes de derecho sucesorio”. En: *Anuario de Derecho civil*. Madrid, 1962. p. 865; y Eduardo Zannoni: *Ob. Cit.* p. 488.

40 Cesare GRASSETTI: *L'interpretazione del negozio giuridico con particolare riguardo ai contratti*. Padova. Editore Cedam, p. 209; Franceschelli, en *Riv. Dir. Priv.* 1934, II, 137 y ss.; y Francesco Carnelutti: *Sistema di diritto processuale civile*, Milano. 1936. Vol. II, 256. *Apud.* Emilio Betti: p. 382.

41 Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 338.

42 Juan BERCHAMANS VALLET DE GOYTISOLO: “Lo propiamente dispositivo y lo ejecutivo o particional ordenado por el testador. Su posible discrepancia”. En: *Estudios de Derecho sucesorio*. Madrid. Montecorvo, 1981. Volumen II. p. 69.

43 Cass., 10 de abril de 1969, n. 1160, en *Foro It.*, 1969, I., c. 1764. *Apud.* Francesco Galgano: p. 563.

44 Heinrich LEHMANN: *Ob. Cit.* p. 307. 45 José Antonio ÁLVAREZ CAPEROCHIPI: *Ob. Cit.* p. 241.

46 Antonio CICU: *Ob. Cit.* p. 171.



corolario, el amigo podrá reclamar la bodega<sup>47</sup>; o también si el testador acostumbraba a llamar “hijo” a un muchacho recogido, mas no adoptado, y “lega” a su “hijo” la mitad de su herencia, se entenderá que éste muchacho es instituido heredero en la mitad del patrimonio<sup>48</sup>. Aplica aquí el aforismo jurídico “*si quis nomen haeredis quidem non dixerit, sed indubitabili signo eum demonstraverit, quod pene nihil a nomine distat, valet institutio*” (si el testador no declarare el nombre del heredero, pero diere de él señas tan indudables, que casi equivalgan a la expresión de aquél, valdrá la institución)<sup>49</sup>.

También deberá el juez discernir claramente el fin económico que el testador persigue para atenerse a él en la interpretación.<sup>50</sup> En tal sentido, podemos citar la sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 13 de agosto de 1992 (caso: “J. Suárez y otros contra C. Suárez y otros”)<sup>51</sup>:

“No comparte esta Corte el criterio del formalizante, pues es clara la voluntad del testador que posteriormente enajena un bien objeto de un legado: dicha actuación es incompatible con la voluntad de legar; en tanto que la situación del heredero es diferente, pues aun cuando el testador enajenase la totalidad de sus bienes, en el futuro podrá adquirir otros sobre ellos recaerá la sucesión, pues el heredero no lo es de bienes singularmente considerados, sino de todo o parte del patrimonio.

No puede derivarse de la enajenación de todo o parte de los bienes, la revocatoria de una disposición testamentaria que instituya herederos, porque tal actuación no es incompatible con la voluntad de designar por testamento herederos de lo que en definitiva constituya el patrimonio para la época de la muerte del testador; y porque tal enajenación puede deberse a razones de necesidad o conveniencia extrañas a la voluntad de disponer de la herencia por testamento.

En consecuencia, se declara sin lugar esta denuncia (...)

### **1.2. Principios de la buena fe, de protección de la confianza y de auto responsabilidad en materia de interpretación testamentaria**

¿Los principios de la buena fe, de la protección de la confianza y de la responsabilidad en sede de actos jurídicos *mortis causa* se encuentran de la misma manera vigentes que en los negocios jurídicos *inter vivos*?

47 Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 337, quien cita a Planck, *Kommentar zum BGB*, 3ª ed., p. 338, N° 4; J. B. Jordano Barea: *Interpretación del testamento*. p. 83. Citado por Hermida. Cláusula testamentaria referida a un valor económico. ¿Debe interpretarse la cláusula o debe indexarse ese valor? En: *El Derecho*. N° 92. p. 417. *Apud.* Eduardo Zannoni: pp. 487-488.

48 Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 337.

49 Guillermo CABANELLAS: *Ob. Cit.* p. 110. N° 4027.

50 Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 339.

51 RAMÍREZ & GARAY, S. A. *Ob. Cit.* Tomo CXXII. Tercer trimestre. p. 668.

En este punto, De Castro opina que la especial naturaleza del testamento, hace que no aplique a su interpretación –a diferencia de otros negocios- los principios de responsabilidad negocial y de buena fe, que imponen la interpretación objetiva del negocio<sup>52</sup>, y Jordano Barea dice que mientras la interpretación de los negocios jurídicos *inter vivos* está guiada tanto por el principio de la voluntad, como por el de la confianza y el de la autor responsabilidad, los cuales implican fuertes restricciones o desviaciones del pretendido único dogma voluntarístico, llegando a imponer un significado objetivo, en no pocos casos; la interpretación testamentaria debe orientarse únicamente por la verdadera *mens testantis*<sup>53</sup>, ya que no revela la necesidad de proteger la confianza del receptor de la declaración testamentaria. Sobre el tópico la jurisprudencia italiana ha sostenido que no es aplicable al testamento el canon de la interpretación según la buena fe ni el de la confianza en el tenor de la declaración<sup>54</sup>.

*A contrario sensu*, Cariota Ferrara sostiene que la interpretación, en cuanto se dirige a la búsqueda de la voluntad real y concreta, no puede ser en todo negocio jurídico sino individual y subjetiva, pero esto con doble reserva: la voluntad interna, de por sí, no tiene valor, ya que el negocio es una manifestación de voluntad; y la manifestación de voluntad debe entenderse en su significado efectivo y concreto, salvos los límites que derivan de la buena fe, de la responsabilidad y de la confianza<sup>55</sup>. Encuentra explicación tal posición pues la

52 Federico DE CASTRO Y BRAVO: *El negocio jurídico*. Madrid. Civitas, 1997. p. 85

53 J. JORDANO BAREA: *Interpretación del testamento*, 1958. pp. 13-14. *Apud.* José Puig Brutau: p. 230.

54 Cass., 8 de enero de 1979, n. 82, en *Mass. Foro it.*, 1979; para Cass., 16 de noviembre de 1985, n. 5625, en *Mass Foto it*, 1985. *Apud.* Francisco Galgano: p. 563.

55 Luigi CARIOTA FERRARA: *El negocio jurídico*. (Tr.: Albaladejo, M.) Madrid. Aguilar, 1956. p. 614.

Con base en las aportaciones de Karl Larenz, nuestra Sala Constitucional ha aclarado respecto de la interpretación de la ley, en fallo N° 3241 del 12 de diciembre del 2002 (caso: “Covein”), que: “A propósito del método literal (que incluye el análisis gramatical y de la conexión de las palabras entre sí a que se refiere el artículo 4 del Código Civil), el autor Karl Larenz ha explicado de forma puntual que “el sentido literal inferible del uso general del lenguaje, del uso especial del lenguaje de la ley o del uso del lenguaje jurídico general, sirve a la interpretación, en primer lugar, como primera orientación; en segundo lugar señala, en cuanto posible sentido literal –bien sea según el uso del lenguaje de entonces, bien según el actual límite de la interpretación propiamente dicha. En cierto modo amojona el campo en el que se lleva a cabo la ulterior actividad del intérprete” (*Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 316 y 317).

“En el mismo texto, el referido autor añade que ‘la meta última de la interpretación no es averiguar la ‘voluntad real’ del legislador histórico, sino averiguar el significado de la ley hoy jurídicamente decisivo. Por cierto que este significado, como hemos subrayado constantemente, tiene todavía que inscribirse dentro de la posible esfera del sentido del término. Pero el posible sentido literal es, como sabemos, variable. Entre los diferentes significados ha de denominarse ‘estricto’ aquel que, en relación con otro posible, tiene un ámbito de aplicación estricto; y ‘amplio’ aquél que tiene un ámbito de aplicación amplio (...) el significado estricto, por regla general, se identificará con la denominada esfera nuclear (...), ‘amplio’ es entonces aquel significado que, en mayor o menor medida comprende también fenómenos de la esfera marginal’ (*op. cit.*, pp. 350 y 351).”

buena fe en materia contractual significa la lealtad, confianza en la palabra empeñada; mientras en materia testamentaria se encuentra referida a una indagación sincera de la voluntad real del causante, aprovechando las razones de equidad, las circunstancias del caso y el contexto general del testamento<sup>56</sup>, sentido éste dentro del cual debemos admitir e interpretar el principio de buena fe exigido literalmente por el Art. 12 del Código de Procedimiento Civil venezolano, en sede de interpretación testamentaria.

Las dudas se ciernen en lo que toca al principio de protección de la confianza, visto como una regla interpretativa que lleve a determinar el sentido de una manifestación de voluntad según el significado que el destinatario podía y debía conferirle en miras a las circunstancias presentes, o visto como un criterio decisorio que hace primar el sentido objetivo de lo declarado<sup>57</sup>, así como en lo concerniente al principio de la autor responsabilidad, entendido como la asunción de consecuencias de los propios actos o del comportamiento, respecto del cocontratante y frente a los terceros<sup>58</sup>, pues ambos colisionan con el esquema del testamento en el que, a diferencia de los contratos, la declaración de voluntad del causante no está destinada al comercio jurídico, no existe conflicto de intereses, no hay una parte que haya confiado en una declaración de voluntad y que por ello se haya embarcado en un negocio, haya comprometido bienes y haya concebido legítimas esperanzas, por lo que el Juez debe indagar cuál ha sido la verdadera intención del causante<sup>59</sup>.

Además, el acto jurídico *mortis causa* en sentido estricto adquiere eficacia definitiva para los interesados a partir del fallecimiento del causante. Como corolario, no consideramos aplicables a los testamentos, en el sentido expresado, los principios de protección de la confianza y de autor responsabilidad, mas sí el principio de la buena fe, significando con ello, como indica Borda, que el intérprete ha de indagar honestamente la verdadera intención del causante, sin valerse de una palabra o expresión equívoca para desvirtuarla, y obligando así a tener en cuenta todas las circunstancias del caso y aun razones de equidad, así como a interpretar las cláusulas, no de manera aislada, sino de conformidad al contexto general del testamento<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Santos CIFUENTES: *Negocio jurídico. Estructura, vicios, nulidades*. Buenos Aires. Astrea, 1994. p. 254, fundamentado en Guillermo BORDA: *Tratado de Derecho civil. Parte general*. Tomo II. N° 901, y *Tratado de Derecho civil. Sucesiones*. Tomo II. N° 1103, así como en Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 351.

<sup>57</sup> Juan Carlos REZZÓNICO: *Principios fundamentales de los contratos*. Buenos Aires: Astrea, 1999. p. 378, quien se fundamenta en Schönnenberger-Jäggi. *Obligationenrecht*. p. 283. N° 195; Gauch-Schluep-Tercier. *La partie générale du droit des obligations*. T. I. p. 35. § 169.

<sup>58</sup> *Ibidem*. p. 174.

<sup>59</sup> Guillermo BORDA: (1975) *Tratado de Derecho civil. Sucesiones*. (4ta. ed.) Buenos Aires: Editorial Perrot. Tomo II. p. 198.

<sup>60</sup> *Ibidem*. p. 199, con apoyo en sent. C. Civil Cap., Sala A, del 26 de febrero de 1973, J. A., t. 19, 1973, p. 272; sent. C. Civil 1ª Cap., del 19 de octubre de 1932, J. A., t. 39, p. 767; sent. C. Civil 1ª Cap., del 4 de junio de 1941, L. L., t. 23, p. 147; así como en Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 351;

### 1.3. La regla “*in claris non fit interpretatio*” en sede testamentaria

Vinculado a lo anterior, se ha llegado a admitir como cierto que las cláusulas claras no requieren interpretación (*in claris non fit interpretatio*), vale decir, cuando el texto claro del testamento se desprenda en una forma también manifiesta la intención del testador, no existe problema de interpretación, ya que coinciden la letra con la intención en la manifestación de la voluntad<sup>61</sup>. Dicha tendencia proviene del Derecho justiniano en el cual se llegó al extremo de establecer que “*quum manifestissimus est sensus testatoris, verborum interpretatio nusquam tantum valeat, ut melior sensus existat*” (cuando es manifiesta la voluntad del testador, la interpretación de las palabras del testamento sólo vale en cuanto no la contraríe)<sup>62</sup>. En similar sentido, en el Derecho comparado, el Código civil de Etiopía de 1960 enuncia en el artículo 910 que si bien el testamento debe ser interpretado en caso de duda conforme a la voluntad presunta del testador, tal como resulte del testamento mismo o de otras circunstancias; también establece que cuando los términos del testamento son claros, no está permitido separarse de ellos para investigar, por vía de interpretación, cuál ha sido la voluntad verdadera del testador<sup>63</sup>.

En Venezuela, nuestra Sala de Casación Civil de Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 202 del 14 de junio del 2000, interpretó el Art. 4 del Código civil, ratificando una doctrina de la Sala Político Administrativa del 07 de marzo de 1951: “...Cuando la Ley es diáfana muestra su propia transparencia; cuando la ley es clara, ella misma refleja la imagen de su contenido de una manera sencilla y natural; sin un gran trabajo de la mente, sin mayor esfuerzo de raciocinio, por lo cual el juez la aplica sin propiamente interpretarla según las reglas clásicas de interpretación, pues en este caso es cuando se entiende el adagio que dice que cuando la Ley es clara no necesita interpretación...”<sup>64</sup>. También la misma Sala de Casación Civil, en sentencia N° 0169 del 22 de junio de 2001, ratificó que la “La facultad de los jueces de instancia de interpretar actos y contratos (negocios jurídicos) no es ilimitada, por el contrario, se restringe a los casos de oscuridad, ambigüedad o deficiencia”<sup>65</sup>.

Sin embargo, en realidad, la interpretación ha de darse siempre, vale decir, toda disposición testamentaria deberá ser interpretada, aunque objetivamente

Calogero Ganfi, *La successione testamentaria nel vigente diritto italiano*. Milano. Giuffrè, 1952. N° 690; Edward Beal: *Cardinal Rules of Legal Interpretation*. Stevens, 1908. p. 534.

<sup>61</sup> Rafael ROJINA VILLEGAS: *Derecho civil mexicano*. (4ta. ed.) México. Porrúa, 1976. Tomo cuarto. Sucesiones. p. 299.

<sup>62</sup> Código de Justiniano. Lib. VI, tít. XXVIII, ley 3ª. *Apud*. Guillermo Cabanellas: *Ob. Cit.* p. 7. N° 138.

<sup>63</sup> *Apud*. José CASTÁN TOBEÑAS: p. 339.

<sup>64</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>

<sup>65</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>

parezca clara<sup>66</sup>. No debe olvidarse que el aforismo de que no ha de interpretarse lo que está claro simplemente trata de evitar que, a pretexto de interpretación, sea tergiversado el sentido literal cuando es fiel expresión de la voluntad del declarante. Adicionalmente, no siempre coincide la claridad literal de la declaración con la claridad de su contenido, como por ejemplo, un caso decidido por los Tribunales ingleses en el que un testador había atribuido todos sus bienes a una fundación benéfica existente en Londres, la cual designó exactamente. Pero existía un establecimiento dedicado a los mismos fines benéficos y con una denominación muy parecida en el lugar de Escocia donde siempre había vivido. Se probó entonces –mediante un medio de prueba ajeno al testamento– que el testador siempre había favorecido en vida a ésta última institución, pero el Tribunal inglés, no obstante, tercamente insistió en que si el testador había dicho una cosa no había querido decir la otra<sup>67</sup>.

Como corolario, frente a un texto inequívoco (conforme al uso corriente o técnico del lenguaje) en determinadas circunstancias puede y debe plantearse la cuestión de cuál fue la verdadera intención del testador, y preguntarse qué significado podía tener el texto dadas las especiales circunstancias del caso, las costumbres del testador, etc.<sup>68</sup>, pues siempre hay un punto de emergencia hermenéutica que requiere una operación de reconocimiento (si la letra es clara) o de decodificación y transposición semántica (si la letra es oscura), que, en tal supuesto, utiliza el recurso a indicaciones extra contextuales para identificar la voluntad genuina del inspirador del documento<sup>69</sup>.

#### 1.4. Voluntad presumible e interpretación complementaria

Si la voluntad real puede averiguarse, pero no con seguridad, la interpretación debe dirigirse hacia lo que el causante pueda haber querido razonablemente (la denominada “voluntad presumible”)<sup>70</sup>, pero al conducir la interpretación del testamento a desentrañar el genuino pensamiento del testador, ello no implica que, so pretexto de interpretarla, se cree la voluntad del causante o se la

<sup>66</sup> J. B. JORDANO Barea: *Interpretación del testamento*. Barcelona: Bosch. pp. 78-79; José Luis LACRUZ BERDEJO y Francisco SANCHO REBULLIDA: *Derecho de sucesiones*. 1976, Tomo I. p. 469. *Apud.* José Castán Tobeñas: p. 325. En sentido análogo, en la jurisprudencia italiana se ha declarado que “la interpretación del testamento siempre es necesaria, incluso respecto de las disposiciones que se presentan provistas del requisito de la claridad”. *Vid.* Cass., 7 de julio de 1979, n. 4181, en Foro it., 1980, I, c. 384. *Apud.* Francesco Galgano: p. 563.

<sup>67</sup> Jose PUIG BRUTAU: *Ob. Cit.* p. 244, con fundamento, para la argumentación a favor de la interpretación en casos claros, en J. B. JORDANO BAREA: *Interpretación del testamento*. Barcelona: Bosch. p. 79, y para el ejemplo inglés, en M. Rheinstein: *The law of Decedents' Estates*. Indianápolis, 1955. pp. 434-437.

<sup>68</sup> Theodor KIPP: *Ob. Cit.* p. 227.

<sup>69</sup> Vittorio FROSINI: *La letra y el espíritu de la ley*. (Tr.: Alarcón Cabrera, C. y Llano Alonso, F.) Barcelona: Ariel, 1995. p. 139.

<sup>70</sup> Theodor KIPP: *Ob. Cit.* p. 221.

modifique, pues el juez no es un corrector, sólo ha de aceptar el testamento tal como está redactado y establecer su verdadero sentido, aplicando las reglas de la sana crítica al elemento material en que la voluntad debe descubrirse<sup>71</sup>.

Por ello, explica Betti, aunque se trate de una disposición con lagunas o redactada en términos ambiguos, el intérprete puede perfectamente persistir y proseguir en la dirección psicológica de la investigación y proponerse el problema de reconstruir en tal dirección la presumible voluntad del disponente, o su presumible modo de ver, vale decir, aquella voluntad virtual que –argumentando desde una compleja línea de conducta– es de suponer sería la del disponente, si se hubiese planteado la hipótesis no prevista, o aquel modo de ver que –derivando de sus puntos de vista personales– parece como verosímil del disponente, si se hubiese planteado la necesidad de aclarar su propia declaración ambigua<sup>72</sup>.

Un magnífico ejemplo de buena interpretación en el sentido de lo afirmado es el caso citado en Bolze:

“El testador dejó a su viuda el usufructo ilimitado de la mitad de su patrimonio hasta la mayoría de edad de su hijo. Del patrimonio formaba parte una fábrica. Del hecho de que el causante designase como testamentarios a algunos amigos expertos en negocios (que no aceptaron el cargo), con la facultad de liquidar la herencia, cobrar y prestar cantidades, realizar transmisiones inmobiliarias, etc., el tribunal dedujo que el testador había querido ordenar de este modo la herencia para dejar a la viuda el usufructo del patrimonio así liquidado, a fin de que su administración no exigiese los conocimientos de personas técnicas. Por cuya razón, a pesar de los deseos de la viuda, se consintió la venta de la fábrica por el tutor”<sup>73</sup>.

71 Jorge O. MAFFIA: *Ob. Cit.* p. 134, con base en Felipe Clemente DE DEIGO: *Instituciones de Derecho Civil español*. t. III, p. 255; Charles Demolombe: *Traite des donations entre-vifs et des testaments*. t. IV, N° 740 y ss.; Gabriel Mary Paul Baudry-Lacantinerie y Maurice Colin: *Traité théorique et pratique de droit civil; 5. Des donations entre vifs, et des testaments*, 1895. t. II, N° 1845 ter, p. 16.

La sentencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico del 2 de junio de 1999 (caso: CC-1997-0468, Certiorari 99 TSPR 84) indico sobre el tópico:

“Por último, es preciso destacar que, independientemente del método de interpretación testamentaria que sea preciso utilizar, **la interpretación no puede sustituir, la voluntad declarada del causante por otra no declarada en lo absoluto**. Véase E. González Tejera, *Derecho Sucesorio Puertorriqueño*, San Juan, Ed. Ramallo, 1983, Vol. II, Pág.55. Es decir, **la interpretación del testamento no se extiende a incluir lo no dicho y a dar por cumplido lo omitido**. Véase *Rodríguez Sardenga v. Soto Rivera*, 108 D.P.R. 565 (1979).

“Una postura excesivamente liberal en materia de interpretación testamentaria, llegando incluso a suplir disposiciones inexistentes, puede, además de frustrar la voluntad del testador, tener el efecto de fomentar litigación excesiva en este campo, con los costos sociales y económicos que ello implica. González Tejera, *supra*, pág. 57.”

(Disponible en: <http://www.tribunalpr.org/opiniones/1999/99tspr84.htm>)

72 Emilio BETTI: *Ob. Cit.* pp. 384-385; en similar sentido, Erich DANZ: *Ob. Cit.* p. 339.

73 BOLZE: *Praxis d. R. G.*, T. 6, N° 721. p. 280. *Apud.* Erich DANZ: pp. 343-344.

Monteiro nos ejemplifica las aplicaciones prácticas más frecuentes a los efectos de la reconstrucción de la presumible voluntad del testador:

(i) cuando el testador contempla indeterminadamente cierta categoría de personas, por ejemplo, empleados o domésticos, se entiende que desea beneficiar, solamente, a los que se encontraban a sus ordenes, al momento de la apertura de la sucesión;

(ii) si el testador contempló hijos, de manera genérica, y si uno de ellos ya falleció, se presume, en la duda, que también contemplo la prole de éste;

(iii) si él, en relación a uno de los herederos, impone simultáneamente cláusula de inalienabilidad y de incomunicabilidad y, en lo tocante a otro, sólo se refiere al primero de los vínculos, será porque, en cuanto a éste segundo heredero, deseo excluir la incomunicabilidad;

(iv) si el testador nombra herederos sucesivos y no simultáneos, al cuidado de algo encomendado a la fe de uno para que ejecute su voluntad (fideicomiso), poco importa que tenga indebidamente empleada la palabra usufructo. A la inversa, debe concluirse la existencia de este derecho real toda vez que no se deduce de la letra testamentaria la sucesividad de la transmisión, mas cuando se presenta desmembrado el dominio;

(v) siempre que el ascendente imponga al descendente la obligación de restituir a un tercero el bien dejado se entenderá la cláusula *si sine liberis decesserit* (morir sin hijos), vale decir, que sólo será válida en el supuesto de que el descendiente no tenga prole al ser hecho el testamento. Se presumirá siempre que el testador prefiere los nietos a otra persona;

(vi) cuando el objeto de la disposición constituye una universalidad, comprenderá todas las cosas que la componen, aunque sean desconocidas por el testador o descubiertas posteriormente;

(vii) la expresión “prole” se aplica a los descendientes, hijos de sangre (matrimoniales y extramatrimoniales), exclusivamente –aunque cabe acotar que en Venezuela, luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica sobre Protección del Niño y del Adolescente, la Adopción confiere al adoptado la condición de hijo y a los adoptantes la condición de padres y crea además parentesco entre: el adoptado y los miembros de la familia del adoptante; el adoptante y el cónyuge del adoptado; el adoptante y la descendencia futura del adoptado; el cónyuge del adoptado y los miembros de la familia del adoptante; los miembros de la familia del adoptante y la descendencia futura del adoptado (Arts. 425 y 426)-;

viii) compete, en definitiva, al juez de primera instancia en lo civil con jurisdicción en el lugar de la apertura de la sucesión la interpretación de las cláusulas testamentarias relativas al alcance de las disposiciones, no quedando el adscrito apegado a la exégesis aplicada en otro tipo de juicios<sup>74</sup>, ya que si

---

<sup>74</sup> Washington de BARROS MONTEIRO: *Curso de Direito civil. Direito das sucessões*. (29ª ed.) Sao Paulo. Saraiva, 1994. V. 6º. pp. 141-142.

bien los cánones de interpretación del contrato y del acto unilateral entre vivos, se basa en el significado socialmente reconocible de la declaración de voluntad, los cánones de interpretación del testamento, son basados en la investigación de la voluntad del testador, incluso más allá del significado socialmente atribuible a la declaración<sup>75</sup>.

Finalmente, si las circunstancias personales, en comparación con el estado de cosas que prevalecía en el momento del otorgamiento del testamento, han cambiado hasta el punto de que las disposiciones del testador no alcanzan ya el fin que éste tenía en vista, la interpretación debe averiguar qué disposiciones o medidas hubiera adoptado presumiblemente el causante para alcanzar sus fines, de haber previsto dichas modificaciones (la denominada “interpretación complementaria”). Es “interpretación” porque se atiene al fin buscado por el testador tal como se desprende del testamento y es “complementación” (corrección) pues supone la modificación de las medidas adoptadas por el testador<sup>76</sup>.

### **1.5. Admisión y procedencia de la prueba extrínseca en la interpretación del testamento**

¿Existe la posibilidad de valorar pruebas extrínsecas al testamento? El concepto “prueba” puede enfocarse desde tres direcciones: con el factor “resultado”, será actividad para convencer al juez de la verdad o falsedad de una afirmación; con el factor “medio”, será cualquier materia verbal o física, que puede ser usada para sostener la existencia de una proposición factual; con el factor “actividad”, será el equivalente de toda indagación sobre los hechos, una reconstrucción de los mismos<sup>77</sup>. Por otra parte, desde un punto de vista rigurosamente procesal, “probar” es aportar al proceso, por los medios y procedimientos aceptados en la ley, los motivos o las razones que produzcan el convencimiento o la certeza del juez sobre los hechos<sup>78</sup>.

Sentadas las premisas anteriores, podemos afirmar que la cuestión referida a la separación en sede testamentaria entre prueba intrínseca y prueba extrínseca a efectos de su interpretación, se refiere a la manifestación formal de la prueba, vale decir, al factor “medio” en tanto elementos llevados al proceso para permitir al juez, mediante su reconstrucción mental, el conocimiento de aquellos hechos

<sup>75</sup> Francesco GALGANO: *Ob. Cit.* p. 562.

<sup>76</sup> Theodor KIPP: *Ob. Cit.* pp. 222-223.

<sup>77</sup> Luis MUÑOZ SABATÉ: *Fundamentos de la prueba judicial civil L. E. C. 1/2000*. Barcelona. Bosch, 2001. pp. 25-26.

<sup>78</sup> Hernando DEVIS ECHANDIA: *Teoría general de la prueba judicial*. (5ta. ed.) Buenos Aires. Victor P. de Zavalia, 1981. Tomo I. p. 34.



relevantes<sup>79</sup>, diferenciándose entonces entre el texto documental del propio testamento que expresa la voluntad del testador a ser interpretada *prima facie*, y otros medios que se encuentran fuera del mismo, como testimonios, indicios, etc., a los que puede acudir el intérprete para “probar” el real sentido y alcance de declaraciones ambiguas u oscuras incluidas en el testamento.

Históricamente en un principio rigió de manera absoluta la tesis de la prueba intrínseca en materia testamentaria. Así, en Francia, durante la primera mitad del siglo XIX, bajo la influencia de la noción de testamento-acto formal, se guardaba estricta fidelidad al principio de la prueba intrínseca (*ex ipsomet testamento, non aliunde*) en lo que concierne a la interpretación de los testamentos<sup>80</sup>, pues se temía que se desvirtuara la verdadera voluntad del causante, mediante pruebas que quizás habían preconstituido los interesados<sup>81</sup>.

Pero posteriormente se ha sostenido que la interpretación del testamento no sólo tiene su base en el testamento mismo, ya que el testamento facilita el texto que debe ser interpretado, mas para su inteligencia pueden traerse también a colación otras circunstancias<sup>82</sup>, aunado al principio de Derecho conforme al cual toda prueba relevante debe ser admitida salvo que una específica norma de ley la excluya o subordine su admisibilidad a particulares presupuestos o condiciones<sup>83</sup> y a que el rechazo indiscriminado y absoluto de pruebas externas conducía a resultados injustos<sup>84</sup>.

Un ejemplo nos permite percibir la veracidad de la tesis sobre la admisibilidad, bajo ciertas condiciones, de la prueba extrínseca en materia de interpretación testamentaria: si el testador dijese “Lego tal suma de dinero a Juan Pérez, en reconocimiento por haberme socorrido en ocasión de mi accidente automovilístico ocurrido en la Navidad de 1965”, la disposición testamentaria es completa, pero puede suscitar dudas sobre quien es el Juan Pérez a que el testador alude, por lo que la prueba extrínseca es viable, pues la voluntad testamentaria resulta del testamento mismo<sup>85</sup>.

Así, el intérprete ha de efectuar un análisis detenido de todo el testamento y de cada una de sus disposiciones en particular, relacionando éstas últimas entre sí, cada vez que ello sea lógico o parezca conveniente, ya que “*una pars testamenti per aliam declaratur*” (una parte del testamento se aclara por otra)<sup>86</sup>, pero si el pensamiento del disponente no se encuentra expresamente y en modo

---

79 Antônio Carlos DE ARAÚJO CINTRA: *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro. Forense, 2002. Volume IV. Arts. 332-475. p. 1.

80 Henri DE PAGE: *Ob. Cit.* p. 1402.

81 Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* p. 200.

82 Theodor KIPP: *Ob. Cit.* p. 224.

83 Michele TARUFFO: *La prova dei fatti giuridici. Nozioni generali*. Milano. Giuffrè, 1992. p. 351.

84 Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* p. 200.

85 Eduardo ZANNONI: *Ob. Cit.* p. 491.

86 Guillermo CABANELLAS: *Ob. Cit.* p. 113. N° 4192.

adecuado en la declaración, puede tener un significado unívoco y resultar de circunstancias exteriormente reconocibles, en el círculo social del disponente, merced a ilaciones dictadas por la común experiencia<sup>87</sup>, e incluso podrá y deberá recurrir el intérprete, bajo ciertos parámetros, a cualesquiera otros elementos extrínsecos al acto de última voluntad y tomarse en cuenta los factores básicos característicos de la personalidad del testador, tales como su cultura, condición socio-económica, ocupación, peculiaridades familiares, costumbres, así como, si fuere el caso, de los instituidos<sup>88</sup>, cuando en la conducta del declarante, junto

87 Emilio BETTI: *Ob. Cit.* p. 382. Sobre la prueba extrínseca, el Código Civil de Lousiana, Estados Unidos de Norteamérica, establece: "When, from the terms made use of by the testator, his intention can not be ascertained, recourse must be had to all circumstances which may aid in the discovery of his intention". *Apud.* Athanassios Nicholas Yiannopoulos (Ed.): *Ob. Cit.* p. 331.

88 Francisco LLÓPEZ HERRERA: *Ob. Cit.* p. 355.

La sentencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico del 2 de junio de 1999 (caso: CC-1997-0468, Certiorari 99 TSPR 84) expresó en tal sentido que la interpretación del testamento está presidida:

"(...) por el principio de la supremacía de la voluntad del testador. Esto no significa que el intérprete del testamento deba indagar lo que quiso el testador como tarea previa a toda lectura de disposición testamentaria. El Artículo 624 obliga como primera medida a colegir la voluntad del testador del texto mismo de la disposición testamentaria.

"El intérprete no debe pasar de ahí cuando el texto de la cláusula testamentaria sea claro, de suerte que baste la simple lectura para determinar el propósito del testador. Sentencia Española de 26 de noviembre de 1974. En ese sentido se ha señalado que cuando el lenguaje usado en un testamento es claro y la disposición testamentaria se manifiesta diafanamente de la lectura literal de las disposiciones del testamento, la labor judicial resulta sencilla. Véanse Moreda Toledo v. Rosselli, res. el 18 de octubre de 1996, 141 D.P.R.; Torres Ginés v. E.L.A., 118 D.P.R. 436 (1987).

"Ahora bien, si luego de examinada la disposición testamentaria subsisten dudas sobre la voluntad del testador porque la misma es oscura o ambigua o está consignada en forma imprecisa, deficiente o contradictoria será preciso "*observar lo que parezca más conforme a la intención del testador según el tenor del mismo testamento*". 31 L.P.R.A. sec. 2129. Es lo que ha denominado la doctrina civilista como *medios de prueba intrínsecos* de interpretación testamentaria.

"Algunos de estos medios de interpretación son: el *lógico*, con énfasis en el elemento racional; el *sistemático*, con énfasis en la totalidad de las declaraciones testamentarias y el *teológico*, con énfasis en el verdadero sentido que impulsó la voluntad del testador. Torres Ginés v. E.L.A., supra. El propósito fundamental de estos mecanismos consiste en tratar de derivar la voluntad real del testador de un análisis integrado del testamento, es decir, que no se analicen las disposiciones testamentarias considerando frases o palabras aisladas, sino la totalidad de la declaración de la voluntad pues todas las cláusulas del testamento en su conjunto integran la verdadera voluntad del testador. Véase Puig Brutau, Fundamentos de Derecho Civil, Barcelona, Editorial Bosch, 1977, Vol. 2, Tomo V, págs. 249-252.

"Una vez agotada sin éxito la etapa de interpretación de la disposición *mortis causa* por medios de prueba intrínsecos, es que resulta permisible acudir a la prueba extrínseca. Esta forma de interpretación de testamentos consiste en acudir a conductas, declaraciones o actos del testador que por definición se hallan fuera del testamento, para indagar la verdadera voluntad del testador. Díez Picazo, supra, pág. 461.

"La jurisprudencia española reiteradamente ha admitido la prueba extrínseca como recurso de interpretación testamentaria. En ese sentido se ha señalado que "*No hay obstáculo legal que impida al juzgador, acudir, para la interpretación del contenido de las disposiciones del testamento,*

con esas circunstancias, pueda encontrarse una exteriorización, aunque sea incompleta del contenido de la voluntad en cuestión<sup>89</sup>.

Desde ésta última perspectiva, la doctrina española, siguiendo a Jordano Barea, tiende a distinguir así entre objeto de la interpretación, que son las cláusulas testamentarias, y medios de interpretación, que son todos los jurídicamente posibles<sup>90</sup>. De allí que un testamento anterior, nulo por vicios de forma e irrelevante jurídicamente, o revocado por el causante, en tanto medio de interpretación y no como conjunto de cláusulas testamentarias vigente, puede resultar esclarecedor del alcance de nuevas disposiciones<sup>91</sup>, por ejemplo, si aparecen frases análogas, pero más claras que las que el causante usó en su disposición definitiva de última voluntad<sup>92</sup>. *A contrario sensu*, conforme a la jurisprudencia italiana, es “irrelevante la investigación respecto del comportamiento de los herederos y el de los legatarios y sobre la interpretación que los mismos hayan dado al testamento”<sup>93</sup>.

En efecto, en el Derecho moderno si bien existe el principio general de que la voluntad del testador sólo tiene relevancia jurídica cuando se ha expresado en el testamento y que el testamento es un acto autónomo y completo que debe

*a circunstancias posteriores, los llamados medios de prueba extrínsecos*”. Sentencia de 8 de julio de 1940. Sin embargo, ha insistido el Tribunal Supremo Español que el uso de medios de prueba extrínsecos no es admisible cuando el resultado es aportar una expresión, no ya incompleta, sino inexistente. Es decir, como indican Lacruz y Sancho, para que las pruebas extrínsecas sean utilizables, es menester que el testamento en sí contenga “disposición interpretable”. Lacruz Berdejo y Sancho Rebullida, Derecho de Sucesiones, Vol.1, Parte General, Barcelona, 1971, pág.235; Véase además Puig Brutau, *supra*, pág.254.

“Los medios extrínsecos admisibles podrían ser testamentos anteriores, cartas, lo que se conocía sobre hábitos y costumbres del testador, el clima prevaleciente en sus relaciones de familia, el lenguaje que acostumbraba usar, etc. González Tejera, supra, pág.66.

“Por otro lado, resulta pertinente señalar que en materia de interpretación de testamentos es de enorme trascendencia examinar, entre otros asuntos, la cultura, las costumbres, mentalidad y hasta el grado de cultura jurídica del testador”.

(Disponible en: <http://www.tribunalpr.org/opiniones/1999/99tspr84.htm>)

<sup>89</sup> Heinrich LEHMANN: *Ob. Cit.* p. 307.

<sup>90</sup> José Antonio ÁLVAREZ CAPEROCHIPI: *Ob. Cit.* p. 242.

<sup>91</sup> Theodor KIPP. *Ob. Cit.* T. V, vol. I, p. 127. *Apud.* Jorge O. MAFFIA: p. 137; Santos Cifuentes. *Ob. Cit.* pp. 255-256.

Zannoni acota que si bien al juez de la sucesión es a quien corresponde interpretar las disposiciones testamentarias dudosas, oscuras o contradictorias, cuando con posterioridad al fallecimiento del testador se suscita controversia sobre la recta inteligencia de una o más cláusulas testamentarias, puede ocurrir que el propio testador haya dejado escritos, cartas, notas, etc., que permitan aclarar el sentido de la disposición, a lo que algunos autores aluden como una especie de interpretación auténtica del testamento, pero ello no es estrictamente así pues constituyen simplemente prueba extrínseca, en su caso admisible, a fin de establecer los alcances o el sentido de la disposición del testamento. *Cfr.* Eduardo ZANNONI: *Ob. Cit.* pp. 491-492.

<sup>92</sup> Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* pp. 201-202, basado en sentencia de la C. Civil 2ª Cap., del 13 de julio de 1939, J. A., t. 67, p. 143.

<sup>93</sup> Cass., 28 de noviembre de 1981, n. 6343, *ivi*, 1981; Cass., 29 de marzo de 1982, n. 6343, *ivi*, 1982. *Apud.* Francesco Galgano: p. 563.

auto bastarse –pues sus disposiciones no pueden hacerse en referencia a otros actos librados de las formas testamentarias, por lo que en general se considera que son inadmisibles, por principio, pruebas extrañas al testamento para tratar de inferir o interpretar la disposición testamentaria-, cuando las previsiones del testamento no son suficientemente claras o completas y persistan dudas que no puedan ser resueltas por el testamento mismo, a fin de dilucidar (aclarar, no integrar) la contradicción u oscuridad deberá acudir a la probanza extrínseca, apelando a todos los procedimientos de investigación que permitan determinar la auténtica voluntad del testador, inspirándose, por ejemplo, en la posición social del testador, en sus relaciones con la familia y con los legatarios, en sus costumbres, siendo admisibles todos los medios de prueba (registros domésticos, testamentos anteriores, otros escritos particulares, actos públicos, presunciones, declaraciones judiciales o extrajudiciales, incluso prueba testimonial), mas nunca para reconstruir o traducir una voluntad que no se haya manifestado, que no haya sido escrita; ni para suplir la ausencia total de datos; ni para admitir una derogación a las interpretaciones legales de la voluntad, sin que el juez deduzca del testamento mismo que esa voluntad contraria existe<sup>94</sup>.

Conforme a lo anterior, al obtener por fundamento el mismo principio subjetivo inspirador de la total interpretación del testamento<sup>95</sup> pero teniendo claro que su utilización debe ser prudente y restrictiva para que no se conduzca a una permisividad generalizada de medios extrínsecos de “interpretación” del testamento<sup>96</sup>, la prueba extrínseca, incluyendo la prueba testimonial, es admitida, a título enunciativo, en el caso de la causa ilícita; en materia de datos incompletos o erróneos, mas no en las referencias completamente ausentes; en materia de legados a personas inciertas donde la identidad constituye un velo y, en fin, en la

94 Henri DE PAGE: *Ob. Cit.* pp. 1400 y 1403-1404; Eduardo ZANNONI: *Ob. Cit.* pp. 490-491; Jorge O. Maffia: *Ob. Cit.* pp. 136-137; Lodovico BARASSI: *Instituciones de Derecho Civil.* (Tr.: García de Haro de Goytisolo, R.) Barcelona. Bosch, 1955. Vol. I. p. 467; Antonio Cicu: *Ob. Cit.* pp. 169 y 38; y Washington de Barros Monteiro: *Ob. Cit.* p. 132.

Por ejemplo, Juan Berchmans Vallet de Goytisolo (“Valor de las notas autógrafas sin fecha ni firma”. En: *Estudios de Derecho sucesorio.* Madrid. Montecorvo, 1981. Volumen II. pp. 11-23) sostiene, al analizar un caso concreto y desde una perspectiva interpretativa, que las notas autógrafas dejadas por el testador, carentes de fecha y de firma, pueden ser valoradas como medio extrínseco para deducir la intención del testador, a pesar de la falta de valor autónomo documental de que adolecen bien como testamento ológrafo por su falta de firma y de fecha (aunque sin validez en nuestro sistema jurídico, por lo menos, como documento principal de una sucesión testamentaria fundamentada en testamento deferidos en nuestro país para surtir efectos en Venezuela), como memoria testamentaria por faltarle la firma del testador y la contraseña, como acto particional *inter vivos* o como *schaedulae domesticae*, esto es, como cédulas o papeles privados del testador.

95 José PUIG BRUTAU: *Ob. Cit.* p. 256, adhiriéndose a las opiniones expresadas por J. B. JORDANO BAREA, J. B. *Interpretación del testamento.* Barcelona. Bosch. p. 102, Manuel García Amigo. “Interpretación del testamento”. En: *Revista de Derecho privado*, 1969. pp. 965-971, y José Luis Lacruz Berdejo y Francisco Sancho Rebullida. *Derecho de sucesiones*, 1976 Tomo I. p. 472.

96 José Antonio ÁLVAREZ CAPEROCHIPI: *Ob. Cit.* p. 242.

hipótesis del fraude a la ley, tal es el supuesto de un legado hecho a un beneficiario incapaz de recibir por interposición de personas. Pero no podrá ser jamás admitida para suplir una disposición inexistente o para añadir contenido a una disposición existente, para suplir la ausencia total de datos o para establecer la derogación (voluntad contraria) de una interpretación legal de voluntad<sup>97</sup>, por cuanto en doctrina se considera que no es válido el testamento *per relationem*, que remite su contenido a otros documentos<sup>98</sup>.

Como corolario, no puede sostenerse que cuando se haya perdido o haya sido suprimido voluntariamente por alguna persona un testamento legalmente otorgado, puedan los interesados probar mediante la prueba testifical la pérdida o supresión, la legalidad del otorgamiento y el contenido del acto, solicitar que se cumplan las disposiciones del testador, fundándose en que se permite la prueba de testigos cuando se ha perdido el título (Art. 1393, 2º del Código civil actual)<sup>99</sup>; pues como asienta Dominici, la regla indicada si bien se aplica a la prueba de las obligaciones, no aplica a los actos que exigen la forma escrita como solemnidad esencial, supuesto en el cual destruido o desaparecido el título que contenía el testamento, no puede suplirse con ninguna otra prueba<sup>100</sup>.

¿A quien corresponde la carga de la prueba? Celso analiza un curioso caso de testamento al cual siguió un codicilo. Si te legaron quinientos en el testamento y lo mismo se dispuso en codicilo escrito posteriormente, resulta importante saber si el testador quiso duplicar el legado, o simplemente repetirlo; olvidándose de que lo hizo en el testamento, indaga acerca de ¿cuál de los dos ha de exigirse la prueba (*ab utro probatio eius rei exigenda est*)? Responde Celso que a primera vista parece más equitativo que el actor pruebe lo que pretende, más es indudable que se exigen ciertas pruebas del reo, pues si yo reclamo un crédito y él responde que ya pagó su importe, está obligado a probar este hecho. De esta manera, cuando el actor presenta dos escrituras y el heredero impugna la validez de la segunda (*posteriorem inamen esse*), la corresponde a éste la prueba en juicio<sup>101</sup>.

97 Henri DE PAGE: *Ob. Cit.* pp. 1401 y 1406.

98 Lodovico BARASSI: *Ob. Cit.* Vol. I. p. 467.

99 En defensa de tal criterio cuando el testamento se ha perdido sin culpa, *Vid.* Giorgio CIAN e Alberto TRABUCHI: *Commentario breve al Codice Civile*. (4ta ed.). Padova. Cedam, 1992. p. 497.

100 Aníbal DOMINICI: *Comentarios al Código civil venezolano (reformado en 1896)*. (3ra ed.) República Dominicana: Librería Destino. 1982. Tomo segundo. pp. 56-57.

En sentido contrario, en Italia, en caso de extraviarse el testamento podrá determinarse su contenido por cualquier medio de prueba, siempre que el interesado logre demostrar que existió realmente el documento escrito y que se perdió sin culpa suya (*Codice Civile*, Art. 2724, n. 3). *Apud.* Lodovico Barassi: Vol. I. p. 467.

101 Alfredo BUZAID: *De la carga de la prueba*. Maracaibo: Centro de Estudios de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de L.U.Z., 1975. Cuaderno de Trabajo N° 14. p. 14.

### 1.6. Límites a la preeminencia de la interpretación subjetiva de los testamentos

¿Cuáles son los criterios límites en cuanto a la primacía de la interpretación subjetiva en materia testamentaria? Explica Betti que un criterio límite es ante todo aquel que se deduce de la incompatibilidad y el de la incertidumbre absoluta que hace imposible una determinación de la persona o del objeto. En general, dice que entre los diversos significados entre los que puede ser entendida una disposición ambigua se prefiere aquel que, conforme a las máximas de experiencia y teniendo en consideración los puntos de vista personales del testador, refleja mejor el pensamiento de una persona sensata que tuviese que disponer en circunstancias idénticas a las del caso en cuestión. En el supuesto de que un significado plausible no resulta, la disposición no tiene efecto. En el caso de que se plantee la divergencia entre el significado objetivo de la declaración y el pensamiento del disponente, si reconstruido según sus puntos de vista personales, o en el sentido en el que la disposición ha sido entendida por él, es compatible con el tenor literal de la declaración, entonces debe ser interpretado de tal modo. Si en cambio el sentido atribuido a la declaración del disponente es incompatible con el tenor literal de la misma, entonces el negocio no puede tener efecto porque a la declaración no corresponde la idea y ésta queda relegada al estado de intención no manifestada<sup>102</sup>.

De modo tal que la interpretación de cada cláusula debe ser formulada mediante su correlación con las demás, en tanto el testamento constituye una unidad; si existen disposiciones contradictorias o incompatibilidad material entre disposiciones testamentarias, se tratará de armonizarlas, y sólo si la contradicción es insuperable a pesar de los intentos de conciliación, ellas se neutralizarán y quedarán sin efecto<sup>103</sup>, pues “*ubi pugnantia inter se in testamento juberentur neutrum ratum est*” (cuando en el testamento se dispongan cosas que pugnan entre sí, no son válidas ni la una ni la otra)<sup>104</sup> Por principio, debe considerarse que existe incompatibilidad material de las disposiciones testamentarias cuando es absolutamente imposible su ejecución simultánea, ya que “*quod impossibile in testamento scriptum est, nullam vim habet*” (lo imposible escrito en el testamento, no tiene fuerza alguna)<sup>105</sup> e “*impossibilis conditio in ultimis voluntatibus pro non scripta habetur*” (la condición imposible en los actos de

<sup>102</sup> Emilio BETTI: *Ob. Cit.* p. 383.

<sup>103</sup> Jorge O. MAFFIA: *Ob. Cit.* p. 135, destacando la opinión conteste de Luis De Gásperi: “Diferencias entre la interpretación del testamento y de los contratos”. En: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Montevideo. Año VI. enero-junio 1955. N° 1 y 2. p. 493.

<sup>104</sup> Digesto. Celso: ley 188. *Apud.* Guillermo Cabanellas: p. 56. N° 1691.

<sup>105</sup> Digesto. Alfeno: Lib. XXVIII, tít. V, ley 45. *Apud.* Guillermo Cabanellas: p. 28. N° 806.

última voluntad se tiene por no escrita)<sup>106</sup>, siendo diferente de la incompatibilidad intencional, pues ésta última resulta de la propia declaración del testador<sup>107</sup>, como en el caso de disposiciones disyuntivas las cuales no deben ser cumplidas, salvo que se deban tomar por copulativas, verbigracia, Pablo o Pedro me suceden<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> Instituciones de Justiniano. Lib. II, tít. XIV, § X. *Apud.* Guillermo Cabanellas: p. 58. N° 1772.

Aunque referido al Derecho público, en el sistema constitucional venezolano se prevé el recurso de colisión de leyes, el cual se basa en el mismo principio explicado, sólo que en el supuesto de las disposiciones testamentarias, producto de la manifestación de voluntad del causante, la incompatibilidad material por colisión puede acarrear en última instancia la nulidad recíproca de las cláusulas involucradas, mientras en el recurso de colisión se solicita y obtiene la aplicación preferente de una de las normas, salvo que las normas involucradas sean declaradas en definitiva como inconstitucionales. Sobre este último medio de impugnación judicial, dice nuestra Sala Constitucional en fallo N° 356 del 11 de mayo del 2000: "...el recurso de colisión de normas se refiere a la situación en la cual dos disposiciones intentan regular el mismo supuesto en forma diferente por lo cual las mismas se encontrarían en conflicto..." "...una forma peculiar de colisión que puede calificarse como colisión de sistemas normativos, que serían los casos de conjuntos de normas que rigen una materia determinada que en abstracto forman un cuerpo coherente, pero que, al ser comparadas con otras normas que regulan una situación igual o análoga, se hacen incompatibles al punto de generar problemas en su ejecución, en forma tal que la aplicación de uno de los dos sistemas implique la violación del sentido y alcance del otro régimen jurídico que coexiste con aquél". (Disponible en: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve)).

Posteriormente, la misma Sala indicó en sentencia N° 1664 del 17 de junio del 2003 (caso: British Airways, P. L. C.):

"De esta manera, es evidente para esta Sala que en el caso de autos se está ante un auténtico conflicto por colisión de normas legales, el cual se manifiesta cuando la aplicación de una implica la violación del objeto de la otra que está en conflicto, o cuando se impide su ejecución. Según autorizada doctrina, "*si las consecuencias jurídicas [de normas distintas] se excluyen mutuamente, sólo una de las dos normas jurídicas puede conseguir aplicación*", pues "*no tendría sentido que el orden jurídico quisiera mandar al mismo tiempo A y no-A*", lo que obliga a "*decidir cuál de las dos normas jurídicas prevalece sobre la otra*" (Karl Larenz, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1994, trad. de Marcelino Rodríguez Molinero, p. 260).

"La conciencia acerca de los permanentes conflictos en la aplicación de normas de igual rango es lo que llevó a consagrar en las diversas Constituciones de Venezuela el recurso de colisión, que se inició en nuestro ordenamiento con el artículo 89, ordinal 9°, del Texto Fundamental de 1864, concebido para "*declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados*". Se repitió en nuestro Derecho, hasta ser recogido por la Carta Magna de 1999.

"Al analizar la naturaleza de este recurso, nuestra doctrina especializada ha precisado que el mismo "*no trata de infracciones a la Constitución*" ni "*de situaciones de ilegalidad*", sino del caso en que "*normas de igual rango se contradicen*" y se hace imperioso declarar cuál "*debe prevalecer*", en un ejercicio de un poder "*peculiar que tiene carácter prácticamente legislativo*" (Tomás Polanco Alcántara, "Ensayo de interpretación histórica de las facultades políticas de la Corte Suprema de Justicia en la Constitución de 1961", en: *Estudios sobre la Constitución. Libro-Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 2235)." (Disponible en: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve)).

<sup>107</sup> Eduardo ZANNONI: *Ob. Cit.* p. 490, fundamentado en Santiago FASSI: "La revocación de los testamentos en la reforma del Código civil". En: *El Derecho*. N° 22. p. 978. N° 9.

<sup>108</sup> Washington de BARROS MONTEIRO: *Ob. Cit.* p. 133.

También el principio formalista prevé *a priori* límites frente a esa libertad de apreciación en búsqueda de la voluntad del testador, como hemos visto *ut supra* al tratar la característica de formalidad y solemnidad que rodea al testamento y como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de Colombia en sentencia de Casación de octubre de 1944, conforme a la cual:

“El criterio que ha de guiar a los jueces para interpretar las cláusulas testamentarias y apreciar formalidades que él debe reunir para su validez, de acuerdo con las prescripciones legales es el de la libertad de apreciación para que se respete y cumpla, en cuanto sea posible, la voluntad del testador. Esta debe prevalecer en toda circunstancia, pero tal criterio de autonomía interpretativa no puede echar a un lado las condiciones de que la ley rodea al acto testamentario para darle eficacia y hacer que se cumpla la voluntad del testador, siempre que ésta no se oponga a los requisitos y prohibiciones legales”<sup>109</sup>.

¿Puede violar la interpretación testamentaria los derechos humanos?

El tenor literal del testamento ha de ser el punto de partida de su interpretación, pero esa literalidad puede que no sea lo suficientemente expresiva o incluso es posible que las palabras del testador no encajen con la realidad existente en el momento en que las cláusulas testamentarias han de surtir efecto, y en estas hipótesis resulta imprescindible poner en marcha toda la batería de criterios interpretativos (lógico, sistemático y teleológico) a los que la jurisprudencia recurre para poder averiguar cuál fue la última voluntad del testador<sup>110</sup>.

Hipótesis diferente es que la interpretación del testamento pueda conducir en algún caso a entender una determinada cláusula en un sentido corrector de su letra, cuando para ello pueda encontrarse algún fundamento en la voluntad del testador<sup>111</sup>.

Dicho esto ¿qué sucederá en aquellos casos en los que la literalidad de la norma sea clara pero no permita incluir o excluir supuestos no previstos por el testador? En tales supuestos, no hay integración en el sentido tradicional de cubrir las lagunas a través de la aplicación de otras normas por vía de la analogía, pero sí hay integración o mejor, una interpretación integradora, forma de

<sup>109</sup> G. J. T. LVIII. p. 71. *Apud.* Oundjian Besnard, O. (s/f) “Interpretación de los testamentos”. En: Bernardo Lerner (Dir.) *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Buenos Aires. Bibliográfica Omeba. Tomo XVI Insa-Iusn. p. 524.

<sup>110</sup> Margarita HERRERO OVIEDO: El testamento, la filiación adoptiva y la aplicación *inter privatos* de los Derechos Fundamentales. En: *InDret Revista para el análisis del Derecho*, 2/ 2012. pp. 11 y 13.

<sup>111</sup> Manuel ESPEJO LERDO DE TEJADA: *Ob. Cit.* p. 259.



desentrañar el significado de una disposición que no consideró una realidad que hipotéticamente podría entenderse incluida en el tenor literal de la cláusula<sup>112</sup>.

Ahora bien, respecto de la eficacia *inter privatos* de los derechos fundamentales, en la literatura jurídica contemporánea se ha planteado la colisión entre la libertad de contratar y otro derecho fundamental (habitualmente el derecho a la no discriminación)<sup>113</sup>.

Pero en el supuesto que nos ocupa no hay propiamente libertad de contratar; pues la elaboración de un testamento con la libre disponibilidad del caudal hereditario no puede equipararse a la libertad de contratar, porque se trata de una facultad del testador que forma parte del libre desarrollo de su personalidad y frente a la que no se sitúa otro sujeto en igualdad de condiciones y con derecho a ser beneficiario de esa facultad. A todo evento, si resulta beneficiado o no depende del libre albedrío del causante<sup>114</sup>.

Además, en el ejercicio de la libertad testamentaria, no hay un ofrecimiento público a recibir la herencia, no hay reciprocidad de prestaciones, no existe una posición dominante o de libre competencia en relación a otros testadores, no puede existir un trato vejatorio por no ser elegido para recibir un legado o una cuota hereditaria<sup>115</sup>.

Así, cuando lo que está en juego es la libertad de disposición *mortis causa* de los sujetos, puesto que la caracterización de este derecho (manifestación en última instancia del libre desarrollo de la personalidad) como un derecho de carácter eminentemente personal que permite conceder beneficios a otras personas que no tienen derecho a ellos y como un derecho que no limita el acceso a los bienes y servicios de los ciudadanos, provoca que no pueda mantenerse la misma tesis que respecto a la posible limitación de la libertad de contratación<sup>116</sup>.

Sobre el eventual conflicto que pudiera presentarse entre la libertad de testar y el principio constitucional a la no discriminación, algunos fallos de Derecho comparado (Sentencias del Tribunal Supremo español, de 29 de enero de 1991, FJ 5º, y de 19 de julio de 1993, FJ 3º), han reiterado que los arts. 14 de la Constitución española de 1978<sup>117</sup> - con contenido similar y vinculado en los arts 19, 20, 21, 60 y 61 de la Constitución venezolana de 1999- y 39 de la Carta Magna ibérica<sup>118</sup> -con contenido semejante y relacionado con los arts. 75, 78,

<sup>112</sup> Margarita HERRERO OVIEDO: *On. Cit.* pp. 12 y 13.

<sup>113</sup> *Ibidem*: p. 26.

<sup>114</sup> *Idem*.

<sup>115</sup> *Ibidem*: p. 27.

<sup>116</sup> *Ibidem*: p. 30.

<sup>117</sup> Art. 14 de la Constitución del Reino de España: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

<sup>118</sup> Art. 39 de la Constitución del Reino de España:

"1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

69 y 80 de la Constitución venezolana de 1999-, han declarado que tales normas jurídicas no implican una constitucionalización de los derechos del hijo que limiten la libertad del testador a la hora de realizar previsiones sucesorias, más allá de las que establezca la legalidad ordinaria (legítimas y reservas)<sup>119</sup>.

En concreto, el principio constitucional de no discriminación, *exempli gratia*, no se refiere a los hijos adoptados, en relación con los hijos biológicos; y aun cuando fuera exigible esa igualdad, ello no comporta más que igualdad ante la ley, pero no que se pueda imponer al testador que atribuya bienes y derechos con igualdad<sup>120</sup>.

Tampoco el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pudo encontrar referencia alguna en el Derecho interno de los Estados Partes del Convenio Europeo para la salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de la obligación positiva –dimanante de una interpretación extensiva del art. 8 *eiusdem*<sup>121</sup>- que obligue a las autoridades judiciales internas, por vía del recurso a la interpretación comparativa, a corregir posibles desigualdades que se hayan establecido en disposiciones testamentarias, esto es, en el ámbito concreto de la autonomía de la voluntad<sup>122</sup>, siendo que, además, una nueva lectura de los hechos sólo es posible si la interpretación del juez inferior es arbitraria o claramente errónea<sup>123</sup>.

*Mutatis mutandis* respecto del derecho venezolano, semejantes opiniones doctrinales y judiciales del Derecho comparado que giran alrededor de la idea del testamento y de la eventual violación de derechos humanos por efecto de

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

<sup>119</sup> Esther ARROYO i AMAYUELAS y David BONDIA GARCÍA: *Ob. Cit.* p. 53.

<sup>120</sup> Manuel ESPEJO LERDO DE TEJADA: “Interpretación del testamento y principio constitucional de igualdad. Consideraciones acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional 9/ 2010, de 27 de abril”. En: *Derecho privado y Constitución*. Núm. 25, enero-diciembre, 2011. p. 259.

<sup>121</sup> Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos – Derecho al respeto de la vida privada y familiar:

“1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

<sup>122</sup> Esther ARROYO i AMAYUELAS y David BONDIA GARCÍA: *Ob. Cit.* p. 76.

<sup>123</sup> *Ibidem.* p. 87.

dicho acto jurídico, pueden extenderse en una aplicación matizada a nuestro sistema jurídico.

## 2. El principio del *favor testamenti* o de la protección amplia de la voluntad real del causante manifestada en las disposiciones testamentarias

En caso de duda, el intérprete debe procurar salvaguardar la validez de las disposiciones del causante, siempre en beneficio del instituido, al ser el testamento un negocio jurídico *mortis causa* en el que la aclaración de su contenido resulta imposible por parte del testador, pues cuando la misma sea necesaria, ya el otorgante habrá fallecido<sup>124</sup>. Es un principio de vieja prosapia denominado *favor testamenti* o de la *benigna interpretatio*, por virtud del cual se tiende a la conservación del acto, pues como sostenía Pothier, una disposición debe ser entendida preferentemente en el sentido por el cual ella pueda tener efecto, que en el sentido según el cual no pueda tener ninguno<sup>125</sup>. El Art. 2.084 del BGB alemán prevé al efecto: “Si el contenido de una disposición de última voluntad admite varias interpretaciones, en la duda ha de preferirse aquella interpretación con la que la disposición pueda tener efecto”<sup>126</sup>, con lo que se pone de relieve y se ratifica en especial para las disposiciones de última voluntad, la misión que le incumbe al juez como auxiliar de las partes: hacer que en lo posible prevalezcan siempre las disposiciones *mortis causa*, al interpretar con toda libertad estas disposiciones insustituibles, de manera tal que se acomoden mejor a las intenciones del declarante.<sup>127</sup>

El principio *favor testamenti* o de la *benigna interpretatio* es cuestión análoga o paralela, en teoría, a la de la conservación del negocio jurídico o del contrato en especie, pero que autores como Barbero entienden en el sentido de que sólo implica que la ley favorece la más amplia actuación posible de la voluntad efectiva del testador<sup>128</sup>, por lo que hace tiempo que se abandonó la noción de que el hombre no debe morir intestado y ha desaparecido el supuesto de la existencia de todo *favor testamenti*; si el causante no ha dispuesto de otra

124 Francisco LÓPEZ HERRERA: *Ob. Cit.* pp. 355-356.

125 Jorge O. MAFFIA: *Ob. Cit.* p. 135, con fundamento en Robert Joseph Pothier: *Euvres*, Paris. ed. Bugnet, 1861. t. VIII, N° 361, p. 331.

126 Código civil alemán (BGB). En: Ludwig Enneccerus, Theodor Kipp, Martin Wolff: *Ob. Cit.* p. 428. En similar sentido, el Código Civil de Lousiana, Estados Unidos de Norteamérica, originalmente de 1870, en su artículo 1713, reformado mediante Acts 1981, No. 919, § 1, efectiva desde el 31 de diciembre de 1981, establece: “A disposition must be understood in the sense in which it can have effect, rather than that in which it can have none.” *Apud.* Athanassios Nicholas Yiannopoulos (Ed.): *Ob. Cit.* p. 311.

127 Erich DANZ: *Ob. Cit.* pp. 336-337; y Santos Cifuentes: *Ob. Cit.* p. 255.

128 Doménico BARBERO: *Sistema del Derecho privado*. (Tr.: Sentís Melendo, S.) Buenos Aires. EJEa., 1967. Tomo V. pp. 291-292, con base en Lodovico Barassi: *La successione testamentaria*. Milano, 1936. p. 496.

forma, no se ha de pensar que ha testado válidamente cuando el acto no guardó las formas o carece de eficacia por ausencia de las solemnidades exigibles<sup>129</sup>.

Pero una cosa es que no se haya cumplido con las formalidades legales de orden público que rodean la confección del testamento y deba éste ser anulado, y otra que sea principio general mantener la validez del testamento dentro de lo posible, ya que aquél supuesto excede en condiciones normales este principio. Además, declarar que mediante dicha regla general sólo se quiere indicar que “la ley favorece la más amplia actuación posible de la voluntad efectiva del testador” implica sostener que el régimen jurídico favorece la más profunda realización permisible de la voluntad real del causante manifestada por vía del testamento, por lo que, por principio, debe salvaguardarse dentro de límites razonables y a tales fines la validez de éste. De no ser así, la ley prevé en su defecto la sucesión *ab intestato*, por lo que, a título enunciativo, el patrimonio y los derechos no personalísimos del *de cuius* tendrán, a todo evento, una regulación que no permitirá una solución de continuidad en las relaciones jurídicas luego de su fallecimiento.

El principio esbozado da al juez la libertad de calificación, vale decir, de ordenar jurídicamente las disposiciones singulares de última voluntad, pues el juez no está ligado a la concepción jurídica del testador, en el supuesto que ésta se oponga a la realización de sus intenciones prácticas susceptibles de ser conocidas, siendo indiferente que el propio testador hubiere conocido la posibilidad jurídica elegida por el Tribunal.<sup>130</sup> Por ello, si caben dos interpretaciones, de las cuales una favorece la validez de la cláusula en discusión y otra su ineficacia, el intérprete debe inclinarse por la primera, en razón del *favor testamenti*<sup>131</sup>, conforme al cual “*quum in testamento ambigue, aut etiam perperam scriptum est, benigne interpretari, et secundum id, quod credibile est cogitatum, credendum est*” (cuando en un testamento se escriba con ambigüedad, e incluso mal, se ha de interpretar benignamente; y debe entenderse verosímil lo que se quiso decir)<sup>132</sup>, tal como ocurriría si una de las dos interpretaciones lleva a la contradicción o al absurdo<sup>133</sup>.

Aplicando este criterio se ha fallado en Chile que debe preferirse la interpretación que guarda más congruencia y armonía con otras disposiciones del testador a una interpretación que dejaría sin efecto a una de las principales cláusulas del testamento<sup>134</sup>. Esta misma regla conducirá a interpretar la cláusula

<sup>129</sup> Giuseppe STOLFI: *Teoría del negocio jurídico*. p. 289. *Apud.* Santos Cifuentes: p. 255.

<sup>130</sup> Theodor KIPP: *Ob. Cit.* p. 225.

<sup>131</sup> Eduardo ZANNONI: *Ob. Cit.* p. 490, con base en Guillermo Borda: *Sucesiones*. Tomo II. N° 1103; y Santiago FASSI: *Tratado de los testamentos*. Tomo I. p. 239. N° 397.

<sup>132</sup> Digesto. Marcelo: Lib. XXXIV, tít. V, ley 24. *Apud.* Guillermo Cabanellas: p. 30. N° 870.

<sup>133</sup> Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* p. 199.

<sup>134</sup> R. D. J. t. 5, s. 1ª, p. 169. *Apud.* Carlos DUCCI CLARO: *Interpretación jurídica en general y en la dogmática chilena*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1997. p. 232.

testamentaria en el sentido que no colisione contra prescripciones legales, como podría ocurrir, por ejemplo, en materia de sustituciones hereditarias<sup>135</sup>.

Ahora bien, si el sentido en que la disposición conservaría un valor no puede ser reconducido a la voluntad, por lo menos presumible del testador, no se le puede reconocer como sentido de ella, y tal disposición debe quedar sin efecto<sup>136</sup>, en tanto, “*quae in testamento ita sunt scripta, ut intelligi non possint, perinde sunt ea si scripta non essent*” (lo escrito en el testamento de modo que no se pueda entender, es como si no se hubiera escrito)<sup>137</sup>.

Enseña Cicu, desde este ángulo, que si bien el principio de conservación del negocio jurídico, conforme al cual las disposiciones del negocio jurídico deben interpretarse de la manera más favorable para que produzcan algún efecto y no de aquella que conduciría a su inoperancia, tiene por fundamento la presunción de que lo que las partes han querido sea una cosa seria y útil, esta presunción no tiene la misma razón de ser en el testamento pues, por una parte, no se tiene para nada en cuenta la buena fe del llamado, y por otra, ante una cláusula que no tenga sentido por sí misma y que no sea susceptible de una interpretación según la cual se produjeran efectos jurídicos, no se presume que ha sido aceptada pues no hay que proteger la confianza ajena; como corolario, es posible probar en materia testamentaria que la declaración no fue seria, al ser inútil probar que dentro de la declaración hubo una voluntad inarmónica con su expresión, ya que no se le podría reconocer efectos, siendo que la expresión que no tenga sentido o en la que éste no se pueda establecer, se debe considerar nula<sup>138</sup>.

En sentido similar expresa Fassi que el principio *favor testamenti* sólo es admisible cuando hay una interpretación razonable que permite cumplir la voluntad del legislador y no cuando se oponen dos interpretaciones posibles y contradictorias, habiéndose agotado infructuosamente los esfuerzos de razonamiento y prueba para disipar la duda sobre la verdadera voluntad del testador, caso en el cual debe preferirse la tesis contraria, que frente a una duda insalvable deja sin efecto la disposición testamentaria, la cual evita el absurdo de que pueda beneficiarse quien en realidad no estuvo en la intención del testador favorecer, o que se beneficie más allá de lo que éste quiso, en desmedro de los herederos legítimos, cuyo llamado sólo puede ceder ante una voluntad indudable del testador<sup>139</sup>. Sin embargo, no siendo indivisible el contenido del testamento, la ineficacia o nulidad de alguna de sus cláusulas no vicia ni imposibilita la existencia de las otras<sup>140</sup>, salvo que, como expresa el Art. 2.086 del BGB germano, se entienda que el causante no habría adoptado las restantes

135 Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* p. 199.

136 Doménico BARBERO: *Ob. Cit.* p. 293.

137 Digesto. Scévola: ley 73, § III. *Apud.* Guillermo Cabanellas. p. 51. N° 1525.

138 Antonio CICU: *Ob. Cit.* p. 170.

139 Santiago FASSI: *Ob. Cit.* t. I, N° 397, p. 239. *Apud.* Jorge O. Maffía: pp. 135-136.

140 Aníbal DOMINICI: *Ob. Cit.* p. 56.

disposiciones sin la disposición ineficaz, caso en el cual aquéllas, por consecuencia, serán también ineficaces<sup>141</sup>.

Opera también el principio del *favor testamenti* cuando se trata de una cláusula que mejora a uno de los herederos o beneficia a un tercero (legado o cargo) y no del testamento en sí mismo, surgiendo la duda cuando la cláusula ha sido redactada en forma de ruego pues pudiera entenderse como una disposición exigible o, por el contrario, una simple recomendación o ruego no obligatorio<sup>142</sup>. Cabe acotar que la opinión tradicional sobre el valor de las declaraciones del testador distingue entre las disposiciones o declaraciones de voluntad propiamente dichas –diferenciándose entre las que son referentes a la sustancia de la disposición (institución de herederos, legado o fideicomiso) y aquellas otras relativas a su realización o ejecución (tratándose de institución de herederos), a su prestación (de referirse a legados) y a su restitución (de aplicarse a fideicomisos)-, de las manifestaciones de deseos o ruegos y de las expresiones denominadas enunciativas, de las cuales se afirma que, a pesar de no ser aptas para inducir disposiciones nuevas, sirven para aclarar el sentido dudoso de las palabras dispositivas al inducir la voluntad presunta de tales declaraciones<sup>143</sup>.

Posteriormente se ha llegado a distinguir que si lo que está en duda es la existencia misma del legado, el favor es debido al legatario y por tanto se está en presencia de una disposición obligatoria, salvo que sea evidencia que lo único que ha querido hacer el testador es una recomendación no obligatoria;

<sup>141</sup> Código civil alemán (BGB). En: Ludwig Enneccerus, Theodor Kipp, Martin Wolff: *Ob. Cit.* p. 428.

<sup>142</sup> Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* p. 202.

<sup>143</sup> Juan BERCHMANS VALLET DE GOYTISOLO: “Lo enunciativo y lo dispositivo en los testamentos, y lo referente a la sustancia de la disposición o a su ejecución, prestación o restitución”. En: *Estudios de Derecho sucesorio*. Madrid. Montecorvo, 1981. Volumen II. pp. 48-50, con base en autores del Derecho común como Juan del Castillo Sotomayor, Gregorio López, Antonio Gómez y otros.

Con base a esta tesis clásica se ha expresado que la recomendación o el ruego (dirigido al heredero) de carácter no-jurídico, o la expresión de meros deseos (denominado *modus simplex*) no tienen fuerza jurídica, en tanto no vincula al destinatario a atenerse a ellos; en igual forma que no atribuye ningún derecho a aquel en cuyo favor, o en cuyo interés, se exprese el deseo. *Vid.* Messineo, F. *Ob. Cit.* p. 72. Asimismo, se dice que la voluntad de beneficiar debe ser expresa, por lo que conforme a la misma no se puede deducir derecho sucesorio del simple consejo (por ejemplo, “que mis hijos tomen a su cargo la manutención de la empleada Maria”, pues ésta no tendría acción para exigir el cumplimiento de tal exhortación), aunque se admite que el testador al instituir determinada persona no precisa emplear una forma imperativa (se admite, por ejemplo, que sea cumplida y acatada la expresión “quiera satisfacer tal legado”); por otra parte, si bien las disposiciones meramente enunciativas no se cumplen (ejemplo: “impongo a Pablo, heredero mio por testamento anterior, tal encargo”, al no existir o haber sido inutilizado el testamento anterior, Pablo nada hereda), las disposiciones injuriosas o insultantes, en las que el testador confiere una liberalidad en tono aspero, desabrido, violento y ofensivo, deben considerarse válidas (ejemplo: “sea heredero mi hijo impío, que de mi sólo merece el mal”). *Cfr.* Washington de BARROS MONTEIRO: *Ob. Cit.* pp. 133-134.

mientras que si se trata no de la existencia sino de la extensión del legado, la duda favorece al heredero<sup>144</sup>.

A mayor abundamiento, ha sostenido autorizada doctrina italiana que si en el contrato se hace presente el principio que tiende a salvaguardar en cuanto sea posible los valores que se expresan en el acto de autonomía (el denominado principio de conservación), con mayor razón ha de considerársele merecedor de protección en el testamento, tanto más si se tiene en miramiento que, de dársele prevalencia –en la incertidumbre- al significado desprovisto de todo relieve práctico, se le impediría de manera irremediable al disponente, ya difunto, autorregular eficazmente sus propios intereses, por lo que comparte dicha directriz doctrinaria la tendencia jurisprudencial mediterránea que se ha pronunciado en el sentido de atribuir, en la duda, a las expresiones genéricas del testador, formuladas en términos de “deseo”, un significado dispositivo expreso<sup>145</sup>.

Recaséns Siches nos narra y comenta un caso interesante vinculado con el tópico del *favor testamenti*. En la ciudad de Nueva York un próspero hombre de negocios, Wesley Moore, empleó a la joven Ida White, sobrina de su mujer, quien comenzó como taquígrafa, luego pasó a ser secretaria particular del señor Moore y posteriormente a compartir las principales responsabilidades en la gerencia de las empresas de su jefe, así como también la administración del patrimonio privado de éste, tales ascensos debidos a su reconocida eficiencia. Pero como efecto de la misteriosa muerte de su mujer, Moore comenzó a mostrar signos de grave enfermedad mental y debió internarse en un manicomio, procediéndose a incapacitarlo mediante los debidos trámites judiciales y a nombrarle tutor, responsabilidad que recayó en Ida White, por la plena confianza que inspiraba a todos los interesados en dichos asuntos.

Al poco tiempo se produjo la crisis económica de 1929 y las inversiones de Moore dejaron de producir dividendos, disminuyendo sus ingresos rápidamente. White, a fin de mantener el mismo tren de vida de los miembros de la familia, vende con ventaja las únicas acciones que podían ser enajenadas sin quebranto, las de la Compañía de Luz por el precio más alto que ella había puesto: 220.000 dólares, de los cuales gastó 20.000 dólares para atenciones de la residencia familiar y depositó el resto en un banco. Al poco tiempo pasa la crisis y los negocios de Moore volvieron a prosperar, pero Moore muere seis meses después.

Se abre entonces un testamento que tenía un caudal relicto muy cuantioso –el balance activo alcanzaba la suma limpia de 1.000.000 de dólares- gracias a la inteligente administración de White, en el cual figuraba una cláusula por la

---

<sup>144</sup> Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* p. 202, con apoyo en Louis Josserand, t. 3, vol. 3, N° 1553, 4 y jurisprudencia allí citada.

<sup>145</sup> Lina BIGLIAZZI GERI *et altri*: *Ob. Cit.* p. 990, con base en Francesco SANTORO PASSARELLI: *Doctrine generali del Diritto civile*. Napoli 1966. p. 234, y en decisión Ap. Venecia, 2 de junio de 1946.

que el testador instituía un legado de todas sus acciones de la Compañía de Luz a favor de ella. El albacea de la herencia de Moore la hizo saber a White, opinión a la que se atuvieron los herederos del señor Moore, que el legado instituido en su favor era un legado de cosa determinada, el cual, según el Derecho del Estado de Nueva York –siguiendo en esto la tradición del Derecho romano-, se consideraba nulo cuando la cosa –en este caso unas acciones determinadas- había desaparecido del patrimonio relicto, con anterioridad al fallecimiento del testador.

White se fue así a pleito en un caso en que no había discusión sobre los hechos ni sobre el sentido de la cláusula testamentaria, sino sobre el problema jurídico de qué efecto debería tener el acto inocente de Ida White de vender de manera previa las acciones sobre los derechos que se le habían conferido a ella en el testamento. El Tribunal de Primera Instancia consideró, conforme a la norma jurídica aplicable al caso, que White no tenía derecho ninguno a nada, porque las acciones no pertenecían ya al patrimonio del señor Moore cuando éste murió. Por su parte, cuatro de los cinco magistrados del Tribunal de Apelación consideraron errónea la sentencia del Juez de Primera Instancia ya que cuando el testador instituye un legado de cosa determinada de su propiedad y posteriormente dispone de esa cosa determinada antes de morir, demuestra que con ese acto suyo voluntario hay un cambio en su intención testamentaria. Mas al haberse declarado incapaz Moore carece de la facultad jurídica de revocar o cambiar su testamento y queda viva y válida su intención de que Ida White recibiese sus acciones de la Compañía de Luz, por lo que el tribunal ordenó al albacea que pagará 220.000 dólares a Ida White, a manera de suma equivalente de las acciones de la Compañía de Luz.

Recurrida tal decisión, la Suprema Corte del Estado revocó la sentencia del Tribunal de Apelación pronunciándose en el sentido que si bien pudiera parecer equitativo lo decidido por el Tribunal *a quo*, en ausencia de ley, los tribunales no tienen el poder de transformar un legado de cosa determinada en un legado de numerario, ni de mandar que se entregue al legatario el balance del precio obtenido por la venta de aquella cosa, en lugar de la cosa determinada, que es lo que se le había legado, ya que el legado de las acciones da Ida White quedó extinguido por la venta de éstas en el tiempo en que Wesley Moore todavía estaba vivo y no cabe decir a un tribunal que una persona en el uso de sus facultades mentales no habría modificado su testamento ante una situación como la planteada.

Para Recaséns, las sentencias tanto de primera instancia como de la Suprema Corte fueron no sólo injustas en términos generales, sino notoriamente contrarias al orden jurídico positivo. Explica que la razón que determina la validez de un legado y de cualquier disposición testamentaria que no esté prohibida por la ley es la valoración por la cual se considera que se debe respetar la voluntad del testador y se debe proceder a cumplirla, dentro de los límites legales en que dicha voluntad sea tenida como norma válida para regular la sucesión. La nulidad



del legado de cosa determinada en los términos expuestos presupone que la desaparición de la cosa, después de otorgado el testamento y antes de la muerte del causante, haya sido conocida por el testador, supuesto que no se dio en el caso analizado, por lo que la norma que lo declara irrito o inexistente no era aplicable al problema ya que produciría efectos contradictorios si lo que se quería era cumplir la voluntad expresa o tácita del testador.

Considera el recordado iusfilósofo –de manera acertada a nuestro humilde entender- que las sentencias que desestimaron la pretensión de Ida White tomaron la regla de la nulidad del legado de cosa determinada, precepto con sentido funcional limitado, como si fuere un principio absoluto desconectado del contexto situacional concreto, sin ninguna valoración axiológica, ni estimación de finalidad, ni apreciación sobre la bondad y eficacia de los medios al servicio de una determinada finalidad; siendo que además se consideró erróneamente que la situación era como si el testador supiese que la cosa había desaparecido de su patrimonio, porque dicha cosa fue enajenada por el representante legal del testador, asimilándose jurídicamente la persona del representante legal a la misma persona por él representada<sup>146</sup>.

### 3. Órganos a quienes corresponde la función de interpretar el testamento y época del otorgamiento del testamento

Sobre los órganos a quienes cabe interpretar el testamento, Castán<sup>147</sup> hace las siguientes apreciaciones: en primer lugar, corresponde al Juez del fondo y no a los interesados en ellas, pues no cabe oponer a la interpretación del tribunal el criterio particular de una de las partes; en segundo lugar, a los albaceas, quienes serán los llamados a indagar y precisar la voluntad del testador, salvo la posibilidad de que los interesados en la sucesión recurran ante los órganos judiciales contra la interpretación efectuada; y en tercer lugar, los árbitros designados por el testador para la interpretación extrajudicial del testamento.

A *contrario sensu*, se ha negado que los contadores-partidores puedan interpretar las cuestiones *de facto* y *de iure* que entre las partes se susciten, ni qué apreciaciones a éstas vinculan<sup>148</sup>; y también se ha negado, en principio, que

<sup>146</sup> Luis RECANSÉNS SICHES: *Tratado general de filosofía del derecho*. (5ta ed) México: Porrúa, 1975 pp. 647-654, basado en F. L. GROSS: *What is the Verdict?* Nueva York: MacMillan, 1944 pp. 115-161.

<sup>147</sup> José CASTÁN TOBEÑAS: *Ob. Cit.* pp. 329-331 y 325; también José PUIG BRUTAU: *Ob. Cit.* pp. 259-265.

<sup>148</sup> Reputados autores manifiestan en detrimento de lo expuesto la tesis de que los contadores-partidores de una sucesión testamentaria, cuando agotadas las posibilidades del tenor del testamento –examinado literal, lógica, sistemática y teleológicamente- siga subsistiendo la duda, si bien no pueden integrar el testamento resolviendo las dudas planteadas no por el tenor de éste, sino por su falta de previsión, puede resolver, en cambio, las dudas dimanantes de aquellas situaciones planteadas por el mismo tenor del testamento, pero que éste deja sin aclarar, bien sea por

el propio testador pueda interpretar el testamento, ya que la interpretación propiamente dicha tendrá lugar después de su muerte, o que el testador prohíba que se interprete su testamento pues no puede vedar el acceso a la vía judicial, cuando no se trate de quebrantar o anular la voluntad del testador, y sí sólo de que tenga más debido y efectivo cumplimiento.

En cuanto a la época del otorgamiento del testamento a los efectos de la reconstrucción de la voluntad testamentaria, se deben tomar en consideración la legislación como los demás factores circunstanciales vigentes o existentes para la época de su otorgamiento o momento de confección del testamento (no para el momento de la apertura de la sucesión, ni para la época cuando se lleva a cabo tal interpretación)<sup>149</sup>. Por ejemplo, el encabezamiento del Art. 1722 del Código Civil de Lousiana, Estados Unidos de Norteamérica, expresa como regla general: “A disposition, the terms of which express no time, neither past nor future, refers to the time of making the will”, principio que se confirma si la disposición fue formulada en tiempo presente y pasado, pues no se extiende a lo que acaezca después de la fecha del testamento (Art. 1720 *eiusdem*), pero *a contrario sensu*, dicho texto legal considera que si la disposición fue formulada en tiempo futuro, se referirá a la época de la muerte del testador (Art. 1721 *eiusdem*)<sup>150</sup>.

En la doctrina extranjera Lange hace prevalecer la “voluntad verdaderamente última del testador” pues considera que la interpretación del testamento debe orientarse por la voluntad real más próxima del momento de la muerte del testador, lo que es más conforme con el dogma de la voluntad y la interpretación subjetiva. Pero Jordano Barea critica esta tesis ya que el testamento, en la esfera de su autor, es un negocio perfecto que adquiere carácter definitivo para aquél apenas formado, siendo jurídicamente irrelevante la llamada voluntad verdaderamente última del testador ni como medio interpretativo del testamento, ni como negocio unilateral *mortis causa*, al no revestir la forma requerida, y en razón de que el testamento no es una declaración avanzada a título precario de la última intención del testador<sup>151</sup>.

En definitiva, la variación de circunstancias posteriores al otorgamiento sólo podrá alcanzar relevancia en la posible modificación de la voluntad del testador, si éste las hubiere previsto<sup>152</sup>.

contradicción interna o por obscuridad en la expresión. *Vid.* Juan Berchmans Vallet de Goytisolo: “¿Cabe atribuir funciones interpretativas del testamento a los contadores-partidores? Sus límites”. En: *Estudios de Derecho sucesorio*. Madrid. Montecorvo, 1981. Volumen II. pp. 79-80.

149 Francisco LÓPEZ HERRERA: *Ob. Cit.* p. 356; y Francesco Messineo: *Ob. Cit.* p. 142.

150 *Apud.* Athanassios Nicholas YIANNPOULOS: *Ob. Cit.* p. 312.

151 *Apud.* Jose CASTÁN TOBEÑAS: *Ob. Cit.* p. 332; José PUIG BRUTAU: *Ob. Cit.* pp. 242-243.

152 Theodor KIPP. *Ob. Cit.* T. V, vol. I, p. 127. *Apud.* Jorge O. MAFFIA, p. 137.

Según la sentencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico del 2 de junio de 1999 (caso: CC-1997-0468, Certiorari 99 TSPR 84):

#### 4. Interpretación testamentaria y recurso de Casación

La Casación es un recurso procesal extraordinario de impugnación que da inicio a un proceso incidental cuyo objeto es anular una sentencia de mérito de última instancia judicial o un laudo, a los cuales se les atribuyen infracciones de leyes o de doctrina legal (errores *in iudicando*), o quebrantamiento de alguna

“(…) al interpretar un testamento, ¿cuál será la voluntad determinante, la que tenía el testador al momento de testar o la que tenía al tiempo de su muerte? Esta legítima preocupación se ha expresado de la siguiente forma:

*“Debido al periodo de vacatio del testamento, a ese lapso de tiempo, más o menos largo según los casos, que necesariamente media entre la redacción y la apertura del mismo, las circunstancias personales del testador o las circunstancias externas directamente relacionadas con la interpretación de las cláusulas testamentarias pudieron modificarse o alterarse entre los dos momentos capitales de la vida del negocio de última voluntad, siendo en consecuencia, una la intención del testador al tiempo del otorgamiento del acto y otra, tal vez muy diferente, la que tuviera al tiempo de su muerte. Jordano Barea, Interpretación del Testamento, Barcelona, Editorial Bosch, 1958, pág. 111.*

“Por la naturaleza jurídica del testamento, este es un negocio *perfecto, acabado, cumplido*, que adquiere carácter *definitivo*- aunque revocable- para el testador apenas formado el mismo. El testamento se perfecciona y cierra para el autor desde el momento de su redacción y suscripción. Véase Jordano, *supra*, pág. 119. En ese sentido ha señalado Jordano que *“la llamada voluntad verdaderamente última del testador es, por tanto, jurídicamente irrelevante: queda fuera del negocio. La nueva orientación de voluntad no puede valer ni como medio de interpretación, ni como negocio unilateral mortis causa, si no se reviste de la forma requerida”*. Jordano, *supra*, pág. 119. Acertadamente señala este autor:

*Siendo esencialmente un negocio no recepticio que se cumple con la creación y simultánea emisión de la declaración de la voluntad, no hay ninguna razón para referir su interpretación al tiempo de la muerte del testador en lugar de al tiempo en el acto se formó de modo definitivo, aunque revocable.*

***La voluntad relevante es la expresada en el testamento y no la manifestada en época sucesiva. Si la disposición tiene dos sentidos, sólo valdrá el que es conforme a la intención que el testador tenía al momento de testar y no es el que es conforme a una intención sucesiva.*** Jordano, *supra*, págs. 119-120. (Énfasis Suplido).

“El que determinemos que al interpretar un testamento, el énfasis deba radicar en la voluntad o intención del testador al momento de otorgar el testamento, está intrínsecamente relacionado con un asunto fundamental. Esta visión que hoy exponemos toma en cuenta que existe dentro de nuestro ordenamiento jurídico sucesorio civilista un mecanismo que posibilita que el testador manifieste cualquier cambio que ocurra en su voluntad: la revocación del testamento.

“El artículo 668 del Código Civil, 31 L.P.R.A sec. 2331, consagra el principio de la revocabilidad de los testamentos al disponer, en lo pertinente, que *“ todas las disposiciones testamentarias, son esencialmente revocables, aunque el testador exprese en el testamento su voluntad o resolución de no revocarlas”*.

El fundamento de este principio es que como se pretende que el testamento refleje la última voluntad del otorgante, es necesario que cuando ésta cambie se pueda derogar o sustituir aquel testamento que la recogía. Albaladejo, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Madrid, Edersa, (1983), Tomo IX, Vol. II, pág. 386.

“El cambio de voluntad permite revocar el testamento. Sin embargo, si por alguna razón, no se revoca éste será válido aunque encierre la voluntad que ya no se tiene. Dicho de otro modo, para que el cambio de voluntad del testador surta efectos jurídicos, el mismo debe expresarlo según la

formalidad esencial del procedimiento (errores *in procedendo*), ostentando como fines actuales, por estar limitado a conocer y decidir únicamente la cuestión de derecho que a través de él se somete, la consecución del interés público constituido por la correcta aplicación de la ley para asegurar así la integridad de la legislación como la unificación de la jurisprudencia. Se caracteriza entonces por ser público, ya que su misión fundamental es la defensa y recta aplicación del ordenamiento jurídico y sólo subsidiariamente protege el interés privado; y por constituir una *ultima ratio* de concesión limitada, pues se admite luego de agotados todos los recursos ordinarios, sólo respecto de ciertas violaciones de las reglas de Derecho que contenga la sentencia y de ciertos motivos (causales), generalmente taxativos, los cuales sólo son denunciabiles por la parte interesada ante la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia<sup>153</sup>.

forma que permite el ordenamiento, es decir, habrá de revocar el mismo según las formas admitidas legalmente. Esto ha sido expresado por el tratadista Manuel Albaladejo de la siguiente forma:

*Según todo lo dicho el cambio de voluntad permite revocar el testamento hecho. Pero si por la razón que sea, la revocación no se lleva a la práctica, valdrá el testamento que aún encierra la voluntad que ya no se tiene.*

*Así que verdaderamente lo que importa no es que cambie de voluntad, sino que se teste de nuevo según la nueva voluntad.*

*En conclusión, la revocabilidad esencial del testamento, establecida en amparo de la voluntad nueva, no hace prevalecer ésta inmediatamente, sino que sólo permite que el interesado la haga prevalecer cuando lo exprese en forma legal.* Albaladejo, supra, págs. 386-387. (Énfasis Suplido).

“Así pues, como la voluntad o la intención del hombre puede variar hasta el momento de su muerte, se permite que se exprese, mediante la revocación, un cambio en ésta. Pero una vez el testador expresa su voluntad conforme a los instrumentos dispuestos por ley, la misma subsiste mientras el autor, durante su vida, no realice algún acto que para el legislador implique la revocación del testamento. Mientras, el testador no cambia su testamento, se presume que su voluntad persevera, tal y como la misma quedó expresada en el testamento. González Tejera, supra, pág. 242.”

(Disponible en: <http://www.tribunalpr.org/opiniones/1999/99tspr84.htm>)

<sup>153</sup> Enrique VESCOVI: *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*. Buenos Aires. Depalma, 1988. pp. 240-242; Aristides RENGEL-ROMBERG: *Tratado de Derecho procesal civil venezolano según el nuevo código de 1987*. Caracas: Organización Gráficas Capriles. Tomo V. Casación civil e invalidación, 2000. p. 86; José Gabriel SARMIENTO NUÑEZ: *Casación civil*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1992. p. 33; Alirio ABREU BURELLI y Luis Aquiles MEJÍA ARNAL: *La casación civil*. Caracas: Editorial Jurídica Alva, 2000. p. 136; Humberto CUENCA RODRÍGUEZ: *Curso de Casación civil*. (3ra. ed.) Caracas: UCV, 1980. pp. 25-26 y 36-37; Hernando MORALES MOLINA: *Técnica de casación civil*. (2da. ed.) Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1983. pp. 27-28; y Leopoldo MÁRQUEZ AÑEZ: *Estudios de procedimiento civil*. Caracas: Editorial Jurídica venezolana, 1985. p. 9.

En Francia, la Corte de Casación nació del Consejo del Rey, de la práctica de las evocaciones ante ese Consejo de ciertas causas, pues desde el siglo XVI el Rey tomó la costumbre de intervenir cuando se encontraba en presencia de fallos contradictorios emanados de varios Parlamentos. Se solicitaban entonces al soberano cartas de Cancillería, por las que el Rey evocaba el negocio, ordenando quedase en suspenso la ejecución de los diversos fallos de los Parlamentos, hasta que hubiese decidido cuál de ellos era el mejor. Este procedimiento de evocación por el Rey fue en seguida aplicado para asegurar el respeto de las Ordenanzas Reales. El Rey chocó con grandes dificultades para hacer admitir que él ostentaba el poder legislativo, pues el mismo emanaba del

El que en el recurso de Casación sólo se conozca, como principio, de la cuestión de derecho sometida por su vía y no de la cuestión de hecho se explica bajo el siguiente argumento clásico: Los tribunales conocen y examinan los hechos y aplican a éstos el derecho. Respecto de la apreciación de los hechos, los jueces de instancia son soberanos porque los mismos constituyen un evento

pueblo el cual se hallaba representado por su Parlamento Provincial. Cuando el Rey promulgaba una Ordenanza, se requería, para que la misma fuese ejecutada en una provincia, que el Parlamento de la misma la registrase, e incluso, cuando dicho registro se había llevado a cabo a efecto de grado o por fuerza –debido a un “*lit de Justice*”- los Parlamentos no vacilaban en rehusar la aplicación de la Ordenanza Real. Por ello, la Ordenanza de Blois de 1579, en su artículo 208 declaraba que cuando una fallo del Parlamento estuviere en contradicción con las disposiciones de la Ordenanza, el asunto podía ser elevado ante el Rey y su Consejo, siendo éste el origen del recurso de casación por infracción de ley.

Desde fines del siglo XVI, quedó entonces definitivamente la práctica de que los particulares podían elevar al Rey los fallos en contradicción con las disposiciones de las ordenanzas reales. Esta disposición funcionó cada vez más a favor de los particulares, quienes comprobando la existencia de una contravención formal y expresa no ya sólo de ordenanzas reales, sino de otras reglas jurídicas, como de reglas de Derecho escrito, costumbres, o un punto de jurisprudencia ya establecido, de parte de los Parlamentos, era suficiente para que el Rey evocase los fallos en su Consejo y los casara. No se daba en cambio casación por falsa aplicación o falsa interpretación de una Ordenanza, pues cuando un Parlamento no había rehusado aplicar aquélla, pero la había interpretado mal, o cuando había aplicado una Ordenanza o costumbre en lugar de otra, no existía rebelión formal contra las ordenanzas del Rey o contra la costumbre.

El 12 de agosto de 1790, 14 años antes de que se produjera la unidad de legislación con la promulgación del hoy bicentenario Código civil francés de 1804, la Constituyente francesa creó un Tribunal de Casación, único, sedentario, colocado fuera del orden judicial y por encima de él, junto al Cuerpo legislativo y considerándose emanado de éste como simple sucedáneo, no tanto con la finalidad de asegurar una unidad de jurisprudencia puesto que no había unidad de legislación, sino para asegurar la supremacía del Poder legislativo sobre el Poder judicial mediante la asfixia de la jurisprudencia, en tanto se afirmaba solemnemente que el Poder legislativo correspondía al pueblo, en su asamblea, pero se temían las resistencias de los tribunales.

El Tribunal de Casación se creó entonces para asegurar la obediencia de los tribunales a la ley votada por los representantes del pueblo, pues cuando se rechazaba expresamente la aplicación de la ley la decisión se revisaba por motivos de violación de las leyes procesales o de contravención expresa de los términos de la ley, mas cuando existiere duda sobre la interpretación de la ley o se aplicaba un texto legal por otro, no se daba la rebelión contra la ley y por lo tanto los tribunales debían rehusar la emisión del fallo, acudiendo al Poder legislativo, pues no había recurso de casación por mala interpretación de la ley, sino por negativa de aplicación de la misma.

Pero posteriormente la propia Corte de Casación, pretendiendo controlar la aplicación e interpretación de la ley, fue admitiendo que podía casar fallos por falsa interpretación o falsa aplicación de la ley, encontrando apoyo en las Constituciones del año 1793, del año III y del año VIII, las cuales confirmaban la institución de la Corte de Casación y del recurso de casación, hablando ya no de contravención expresa de la ley, sino de la fórmula más general de impedir las contravenciones de las leyes, que incluía la falsa interpretación de la ley, evolución que se hallaba casi terminada al momento de la promulgación del Código civil que concreta la unidad legislativa y que permitirá asumir como función esencial de la casación la unidad de la jurisprudencia, a fin de no volver a la diversidad de las “costumbres”. Cfr. Julien DE LA MORANDIÈRE: *La noción de orden público en Derecho privado*. (Tr.: Blasco y Fernández de Moreda, F.) Bogotá. Editores Alberto Hernández Mora y Alberto González Ortiz, 1956. pp. 240-243.

particular que no trasciende ni perturba los límites del interés nacional; a diferencia del juicio del juez sobre la norma jurídica, cuya interpretación puede traer elementos de perturbación en la esfera nacional<sup>154</sup>. Y como el fundamento efectivo de la sucesión está en la voluntad del *de cujus*, cuestión más bien de hechos que de principios, lo que antes que todo debe inquirirse, siempre que se trate de resolver alguna duda o controversia sobre la sucesión misma, es aquella voluntad, contenida en el texto íntegro del testamento, del conjunto de sus cláusulas<sup>155</sup>.

Por las consideraciones anteriores, tradicionalmente se ha considerado la interpretación del testamento como una cuestión de hecho, en el sentido que es un asunto de hecho competencia del juez de instancia (si no hubiere acuerdo al respecto de los interesados) y, por tanto, no puede ser objeto de censura en Casación<sup>156</sup>.

#### 4.1. Derecho comparado

No obstante, es preciso dar noticia de las distinciones que exhiben las decisiones de los tribunales franceses y españoles, donde bajo ciertas condiciones se ha admitido la Casación cuando por vía de interpretación ha llegado a desnaturalizarse el testamento<sup>157</sup>, así como las posiciones sostenidas en Bélgica, Italia, Chile y Argentina.

En Francia, ¿cual ha sido el papel de la Corte de Casación en lo que se refiere al acto jurídico? Luego de una evolución, cuando la Corte de Casación se encuentra en presencia de un fallo que después de haber comprobado la existencia y el sentido de un contrato declina aplicarlo, es posible la Casación. Si al contrario se pretende que los jueces se han simplemente equivocado sobre lo que las partes han querido o sobre el sentido que se le debe dar a sus acuerdos, se trata del dominio de la apreciación soberana del juez de hecho y no ha lugar a que la Corte de Casación intervenga pues no es una cuestión de derecho sino de hecho y su misión es sostener la autoridad de la ley y si la ley permite aplicar reglas jurídicas provenientes de la voluntad, ella no tiene ni que buscar ni que conocer el sentido de aquella<sup>158</sup>.

Una de las excepciones que actúan como correctivo a esta posición es la denominada “teoría de las cláusulas claras y precisas”, absolutamente formulada

<sup>154</sup> José Román DUQUE SÁNCHEZ: *Manual de Casación civil*. (2da. ed.) Caracas: UCAB, 1979. p. 23, con fundamento en Piero Calamandrei: *Casación civil*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1945. Tomo II. p. 84.

<sup>155</sup> Celestino FARRERA: *Sucesiones* (Estudio actualizado por Nicolás Vegas Rolando). Caracas: Ediciones Vegas Rolando, 1977. Tomo I. p. 85.

<sup>156</sup> Francisco LÓPEZ HERRERA: *Ob. Cit.* p. 356; Henri De Page: *Ob. Cit.* p. 1407.

<sup>157</sup> Louis JOSSERAND: *Derecho civil*. t. III, vol. III, p. 199; y José PUIG BRUTAU: *Fundamentos de Derecho civil*. T. V, vol. II, p. 209 y ss. *Apud.* Maffia, J. O. pp. 137-138.

<sup>158</sup> Julien DE LA MORANDIÈRE: *Ob. Cit.* pp. 271 y 184-185.

a partir de 1860, a propósito de los contratos de seguro y de los reglamentos de taller, pero principalmente conocida por un fallo de la Cámara civil del 12 de abril de 1872 (S. 1873. I. 332) que empleó la fórmula estereotipada desde entonces: “Teniendo en cuenta que los contratos legalmente celebrados sirven de Ley, y teniendo en cuenta que no es permitido a los jueces, cuando los términos de las convenciones son claros y precisos, desnaturalizar la obligación resultante de aquellos, ni modificar sus estipulaciones...”. De manera que si, en principio, la interpretación de un contrato corresponde exclusivamente a los jueces sobre el fondo, el poder de estos jueces no les permite, sin embargo, ir contra cláusulas claras y precisas, so pretexto de interpretación<sup>159</sup>.

Así, la Corte de Casación francesa toma como pretexto para casar un fallo la desnaturalización de una cláusula clara y precisa, cuando los juicios emitidos por el juzgador de hecho no están suficientemente motivados, pues tiene la misión de controlar, no la interpretación de los contratos, sino los fallos, la manera como los jueces hacen justicia, y si los mismos motivan mal sus resoluciones, la Corte de Casación los casa con diversos pretextos.

Pero en algunas ocasiones la Corte de Casación permitió a los jueces interpretar una cláusula perfectamente clara y precisa a primera vista, tal vez en razón de que los jueces daban en sus razonamientos motivos bastantes de apoyo a su interpretación. Un ejemplo se trataba de la interpretación, no de un contrato, sino de un testamento. El testador había repartido un terreno entre dos legatarios. A uno de ellos le dio la mayor parte, dejando al otro una casa situada en el ángulo del terreno, y una cochera en el otro extremo. También estatuyó que este segundo legatario tendría derecho sobre el camino existente hasta la cochera, especificando que para limitar esta banda de terreno se construiría un muro “sobre la alineación del ángulo del antiguo gabinete de mi primo Dauphin”, por lo que el legatario del terreno objetaba que el camino iba estrechándose por lo que el muro debía construirse de igual modo.

El proceso dio lugar a dos fallos contrarios de la Corte de Casación pero, la segunda vez, los jueces de hecho habían tenido la habilidad de no partir del postulado de que la cláusula debatida era clara y precisa (la cláusula diciendo que el muro sería construido sobre la línea del ángulo se reduce a un punto no susceptible de marcar una dirección), sino que, en los propios términos de ella, habían encontrado razones para destacar su ambigüedad, y existiendo la misma, solo ellos poseían plenos poderes para interpretar la expresada cláusula, por lo que la Corte de Casación mediante un fallo de la Cámara de *Requêtes* del 28 de noviembre de 1888 (D. 1889. I. 101) rechazó el recurso, estimando carecer de control sobre la interpretación de una cláusula ambigua<sup>160</sup>.

En definitiva, los hermanos Mazeaud sostienen que a falta de otras reglas, el juez acudirá a las disposiciones consagradas a “la interpretación de las

<sup>159</sup> *Ibidem.* p. 276.

<sup>160</sup> *Ibidem.* pp. 187-189.

convenciones” (Arts. 1156 a 1164 del bicentenario Código civil galo), que, al igual que muchas de las reglas escritas para los contratos, deben ser extendidas a todos los actos jurídicos. Pero observan que los jueces, aunque averiguan e interpretan soberanamente la voluntad del testador, no pueden desnaturalizarla, “rehacer el testamento” o sustituir la voluntad del testador con la de ellos, sin incurrir en la censura de la Corte de Casación; desnaturalización que supone, como para los contratos a título oneroso, reunidos dos requisitos: i) el juez ha modificado el sentido de una cláusula clara, precisa y sin ambigüedades, y ii) no ha establecido, con la ayuda de otros elementos, que esa cláusula no revela la voluntad del testador<sup>161</sup>.

En España, numerosas sentencias insisten en que corresponde al Tribunal de instancia fijar el sentido y alcance de las declaraciones de última voluntad<sup>162</sup>, aunque contra su interpretación cabe la Casación, cuando aquella sea errónea por contrariar de un modo ostensible la conocida voluntad del testador o las reglas lógicas de la hermenéutica de los negocios jurídicos o suponga desviaciones del raciocinio lógico-jurídico, o cuando su criterio resulta arbitrario, violento, desorbitado y absurdo o fuera de toda exégesis racional respecto del texto interpretado<sup>163</sup>. Por lo tanto, como expresa Puig Brutau, hay que distinguir entre la fijación de los hechos que sirven de base material a la interpretación y el error cometido en la calificación jurídica de tales hechos o en la valoración de su sentido<sup>164</sup>.

En Bélgica, De Page es del criterio conforme al cual, si bien el juez de fondo interpreta soberanamente la voluntad del testador y su decisión escapa al control de la Corte de Casación, otra debe ser la conclusión cuando el juez de fondo contradice los términos mismos del acto, como en el supuesto de contradicción con la calificación legal del hecho jurídico en el caso concreto (ejemplo: legado universal, a título universal o particular; sustitución prohibida, etc.), con lo que violentaría las reglas propias de la institución<sup>165</sup>.

En Italia, tanto en el contrato como en el testamento la interpretación es obra exclusiva del juez de mérito; por lo que la casación puede solamente examinar el modo de aplicación de los principios jurídicos relativos, no el resultado en sí, y cuando aquella aplicación haya sido correcta no hay materia que indagar en aquella sede<sup>166</sup>. Sin embargo, ha resultado casada por falta de motivación la sentencia que al interpretar una cláusula del testamento se haya limitado a tomar en consideración su significado literal, a pesar de la presencia de elementos

<sup>161</sup> Henri MAZEAUD, León MAZEAUD y Jean MAZEAUD: *Ob. Cit.* Parte cuarta, volumen II. pp. 404-405.

<sup>162</sup> José Antonio ÁLVAREZ CAPEROCHIPI: *Ob. Cit.* pp. 243-244.

<sup>163</sup> José CASTÁN TOBEÑAS: *Ob. Cit.* p. 353.

<sup>164</sup> Jose PUIG BRUTAU: *Ob. Cit.* p. 262.

<sup>165</sup> Henri DE PAGE: *Ob. Cit.* p. 1407.

<sup>166</sup> Francesco MESSINEO: *Ob. Cit.* p. 141.



que sugerían la existencia de una divergencia entre tal significado y la voluntad del *de cujus*<sup>167</sup>.

En Chile, ha habido tendencias divergentes sobre el tópico. Numerosas sentencias judiciales han estimado que la procedencia del recurso de casación en el fondo respecto de la interpretación de las disposiciones testamentarias para determinar la voluntad del testador es una cuestión de hecho y que la interpretación de su voluntad es facultativa de los tribunales sentenciadores.

No obstante, en voto salvado del magistrado Fóster Recaberran consideraba que si los tribunales de fondo entran a interpretar la voluntad del testador claramente manifestada y la contrarían, procedía el recurso del tribunal de casación. Dentro de esta tendencia hay fallos que han estimado que el alcance que los jueces de fondo atribuyen a una asignación testamentaria no significa el establecimiento de un hecho de la causa que le corresponda sentenciar dentro del uso de sus facultades privativas, sino que se trata de la calificación jurídica de dicha asignación y, por tanto, establece un antecedente jurídico susceptible de ser atacado por la casación. El establecimiento de cuál ha sido la voluntad del testador en orden a la extensión de sus disposiciones que se relacionan con sus bienes, es un antecedente material que debe servir de base para clasificar la clase asignación. Pero la calificación de ésta no es privativa de los jueces de la instancia, porque se trata de un hecho jurídico, de manera que si al establecerlo se infringen las disposiciones que gobiernan la materia, el tribunal de casación puede rectificar la calificación errada en que pudo haberse incurrido (R. D. J. t. 20, s. 1ª, p. 486; t. 36, s. 1ª, p. 522)<sup>168</sup>.

Se ha criticado que tales sentencias incurren en el error de estimar que la interpretación y la calificación jurídica son procesos no relacionados entre sí, olvidando que la calificación jurídica de las disposiciones fluye necesariamente de la interpretación que se les dé por lo que la interpretación y la calificación son una operación unitaria; además, el no respeto de la voluntad del testador constituye una infracción legal susceptible de impugnarse por el recurso de fondo, por lo que la doctrina verdadera ha sido establecida por una sentencia que dispuso que si el tribunal de fondo prescinde de la voluntad del testador, el tribunal de casación puede anular el fallo<sup>169</sup>.

En Argentina, Borda ha observado que en el supuesto del testamento, al no tratarse de dilucidar el significado normal y corriente de una declaración de voluntad, sino de indagar la intención del causante, parecería un problema típicamente de hecho y que no cabría, por ende, la casación. Pero no acepta la tendencia esbozada por el Tribunal de Casación francés que ha abierto el recurso en caso de que la decisión del Tribunal de instancia, en sede de interpretación,

<sup>167</sup> Cass., 15 de marzo 1990, n. 2107, en Mass. Foro it., 1990; Cass., 12 de julio de 1980, n. 4480, en Mass. Foro it., 1980; Cass. 6 de diciembre de 1978, n. 5673, *ivi*, 1978. *Apud.* Francesco Galgano: *Diritto civile e commerciale*. (2da ed.), Padova: Cedam, 1993. Volume quarto. p. 197.

<sup>168</sup> *Apud.* Carlos DUCCI CLARO: pp. 235-236.

<sup>169</sup> *Ibidem.* p. 236, quien se refiere a fallo G. 1909, t. 1, N° 331, p. 530.

implique la desnaturalización de disposiciones testamentarias, pues implica tener un contralor casi pleno de todas las decisiones de los Tribunales inferiores cuando el máximo órgano jurisdiccional esté en desacuerdo con sus interpretaciones. Por ello, entiende que debe distinguirse entre la valoración de la prueba producida para demostrar la verdadera intención del causante, genuina cuestión de hecho (como cuando se haya de apreciar pruebas externas al testamento, mas no lo referido a su procedencia pues se estaría en presencia de un problema de derecho), de la dilucidación del significado jurídico de las expresiones usadas por el testador, “interpretación propiamente dicha” (como cuando el Tribunal de Instancia ha hecho la interpretación apartándose de la aplicación de las reglas jurídicas; por ejemplo, si ha prescindido de la consideración de todo el contexto del testamento, interpretando una cláusula aisladamente; o si ha olvidado el principio *favor testamenti*, etc.), lo cual configura un problema de derecho y hace admisible el recurso extraordinario<sup>170</sup>.

Por su parte, Zannoni adopta una tesitura más amplia y sostiene que toda interpretación de las disposiciones testamentarias realizada en instancias ordinarias y fundada en valoraciones anómalas –por lo tanto, antijurídicas y absurdas–, es materia de recurso de casación porque la valoración de las pruebas está presidida por las reglas de la sana crítica y ello constituye un *prius* que interesa la garantía del debido proceso, a fin de subsanar los errores de derecho que implican la valoración anómala o “absurda” de los hechos (en este caso de las disposiciones testamentarias)<sup>171</sup>.

#### 4.2. Derecho venezolano

En Venezuela, en cuanto a la recurribilidad en Casación por cuestiones de interpretación de disposiciones testamentarias el Tribunal Supremo de Justicia se ciñe a la tendencia tradicional de considerar tal actividad como una cuestión de hecho, y en consecuencia, no susceptible de ser conocida por la Sala de Casación Civil mediante el recurso extraordinario.

Aplicando analógicamente la pacífica doctrina de la Sala de Casación Civil de los contratos al testamento, representada entre otros fallos, por decisión del 28 de febrero de 1996 (caso: “Orlando Di Bernardino”), reiterada en decisión del 14 de abril de 1999 (caso: “B. Errate Consolo y otros contra Douglas Rafael Hurtado y otro”), ha establecido:

“...Los jueces de mérito gozan de facultades legales para interpretar los contratos que celebren las partes (o el testamento), para lo cual deben atenerse

<sup>170</sup> Guillermo BORDA: *Ob. Cit.* pp. 204-206.

<sup>171</sup> Eduardo ZANNONI: *Ob. Cit.* p. 492, con base en Augusto Mario Morello “Cuestiones de hecho y de valoración de la prueba en la casación de Buenos Aires”. En: *El Derecho*. Nº 89. p. 815.

al propósito y a la intención de los otorgantes. Igualmente, los jueces tienen potestad para calificar los contratos (o testamentos), a los cuales debe asignar su verdadera naturaleza jurídica, aunque las partes los hubieran dado erróneamente otra diferente. El poder de interpretación de la voluntad y propósito de las partes (o del otorgante), lo ejerce la instancia con vista de las circunstancias de hecho que concurran en cada caso concreto, *por lo que las conclusiones que sostengan en ese campo escapan a la censura de casación, salvo que se alegue alguna de las situaciones excepcionales en que la Corte pueda extenderse al establecimiento y apreciación de los hechos o al fondo de la controversia...*<sup>172</sup>.

¿Cuáles son esos supuestos excepcionales en los que la Sala de Casación Civil extiende su conocimiento al establecimiento y apreciación de los hechos o al fondo de la controversia, en materia testamentaria?

(i) Mediante el primer caso de suposición falsa, vale decir, por haber atribuido el Juez a instrumentos o actas del expediente menciones que no contiene, o cuando desnaturaliza la mención que sí contiene, tesis tradicional de nuestra Casación<sup>173</sup>.

Ejemplo de esta tesis lo tenemos en la sentencia de la Corte Federal y de Casación del 8 de agosto de 1934<sup>174</sup>, a cuyo tenor un testamento es censurable en Casación si el intérprete hubiera faltado a la expresión literal del mismo o a la realidad del acto:

“(...) Tal afirmación sería censurable en Casación si el testamento fuera inexistente de estricto derecho, al tenor de los artículos mencionados, porque se hubiera faltado a la expresión literal o a la realidad del acto, infringiéndose así al procedimiento que regula su formación legal; pero se trata de la nulidad alegada en el libelo, fundada en que el testador, sabiendo firmar, no lo hizo, manifestando que no sabía y ésta no es ya una cuestión de formalidades, porque las prescritas por la ley fueron cumplidas, sino nulidad de fondo que se basa en la falsedad de la causa declarada por el otorgante para abstenerse de firmar, y en tal caso es principio de doctrina, que el testador que oculta la verdad vicia el acto por falta de consentimiento y es entonces la falsedad, el vicio esencial que acarrea la nulidad radical del testamento y la que toca a los jueces del mérito juzgar directamente, como lo han hecho”

<sup>172</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>

<sup>173</sup> Ramon ESCOVAR LEÓN: *La Casación sobre los hechos*. Caracas: Editorial Jurídica Alva, 1990. pp. 121-122

<sup>174</sup> *Apud.* J. E. MACHADO: *Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación (en Sala de Casación 1924-1949)*. p. 495; Oscar LAZO: *Código civil de la República de Venezuela*. Caracas: Ediciones Legis, 1962. p. 521.

Más recientemente, en sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 13 de agosto de 1992 (caso: “J. Suárez y otros contra C. Suárez y otros”)<sup>175</sup>, se declaró la posibilidad de conocer en Casación un testamento cuando se ha producido la infracción de una norma jurídica expresa que regule el establecimiento o valoración de los hechos o de las pruebas, o que la parte dispositiva del fallo sea consecuencia de una suposición falsa del Juez:

“La solución de las dos primeras denuncias, implica la interpretación de las disposiciones testamentarias, actividad considerada por la doctrina como atinente al establecimiento de los hechos.

Al respecto, el tratadista Francisco Ricci, en su “Derecho Civil Teórico y Práctico” explica:

‘La cuestión no es de principios sino de hecho o de apreciación, y consiste en determinar si aquello de que se dispuso constituye el patrimonio o parte del mismo, o bien, una cosa singularmente considerada’.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia es en su naturaleza un tribunal de derecho, cuya misión es velar por la recta aplicación de la ley y mantener la uniformidad de la jurisprudencia.

Expresión normativa de este principio es el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil, el cual establece que la Sala, en el examen que haga de la sentencia, no se extenderá al fondo de la controversia, ni el establecimiento ni apreciación de los hechos que hayan efectuado los tribunales de instancia, a menos que se denuncie, en la forma y con los requisitos establecidos por la doctrina, infracción de una norma jurídica expresa que regule el establecimiento o valoración de los hechos o de las pruebas, o que la parte dispositiva del fallo sea consecuencia de una suposición falsa del Juez, debiendo señalar la formalización, cuál de los casos de falsa suposición es el denunciado, técnicas cuya omisión en el caso concreto, conduce a que se deseche lo denunciado”.

En sentido similar se ha pronunciado nuestro Tribunal Supremo de Justicia respecto de la interpretación de los contratos, pues la Sala de Casación Civil, entre otras tantas, en sentencia N° 0294 del 11 de octubre del 2001 (caso: “Carlos Rodríguez Palomo”), estableció la censura de Casación ante la tergiversación o desnaturalización de la voluntad manifestada:

“La Sala de Casación Civil ha señalado en pacífica doctrina, que es de la soberanía de los jueces de instancia la interpretación del contrato, a menos que el Juez incurra en desnaturalización o desviación intelectual de su contenido, situación que puede denunciarse a través del primer caso de suposición falsa. En efecto,

<sup>175</sup> RAMÍREZ & GARAY, S. A: *Ob. Cit.* Tomo CXXII. Tercer trimestre. p. 667.

al respecto ha señalado la Sala en sentencia de fecha 29 de noviembre de 1995, Universidad Central del Venezuela contra Banco Provincial de Venezuela, C.A., hoy Banco Provincial S.A.C.A., en el expediente N° 94-703, N° 569 lo siguiente:

‘...Constituye doctrina reiterada de esta Corte, que la interpretación de los contratos es cuestión de hecho reservada a los jueces de instancia, controlable por esta Sala sólo cuando el sentenciador hubiese incurrido en suposición falsa, salvo que el Juez califique erróneamente el negocio jurídico, y lo subsuma en una norma que no es aplicable, error éste de derecho.’

En sentencia de fecha 11 de marzo de 1992, expresó la Sala:

‘La interpretación de los contratos, de acuerdo a reiterada doctrina de esta Sala, es de la soberanía de los jueces de instancia, y la decisión que al respecto ellos produzcan, sólo será atacable en Casación por denuncia de error en la calificación del contrato, error éste de derecho, o por suposición falsa.’

‘Ahora bien, ha admitido esta Corte la casación por desnaturalización de una mención contenida en el contrato, que conduciría a que la cláusula establecida en el mismo, produzca los efectos de una estipulación no celebrada.

**El límite entre la soberana interpretación del contrato y la tergiversación o desnaturalización de la voluntad contractual está constituido por la compatibilidad de la conclusión del Juez con el texto de la mención que se interpreta. Si el establecimiento de los hechos por el Juez es compatible con la expresión de la voluntad de las partes, estamos en la esfera de la interpretación; si, por el contrario, la conclusión del sentenciador no es compatible con el texto, estaríamos en presencia de una desnaturalización del contrato’.** (Destacado y subrayado de la Sala)

‘En aplicación de la doctrina transcrita, la Sala establece que la desviación ideológica cometida por el juez en la interpretación de los contratos, sólo puede ser atacada mediante el primer caso de suposición falsa, para cuya denuncia el formalizante debe cumplir con los siguientes requisitos: a) Indicar el hecho positivo y concreto que el juzgador haya dado por cierto valiéndose de una suposición falsa; b) Indicar el caso específico de suposición falsa a que se refiere la denuncia, pues el encabezamiento del artículo 320 del Código de Procedimiento Civil prevé tres (3) hipótesis distintas; c) Señalar el acta o instrumento cuya lectura patentice la suposición falsa, d) Indicar y denunciar el texto o los textos aplicados falsamente, porque el Juez da por cierto un hecho valiéndose de una suposición falsa; e) Exponer las razones que

demuestren que la infracción cometida fue determinante de lo dispositivo de la sentencia”<sup>176</sup>.

Como podemos observar, en nuestro país ha sido de reiterada aplicación la denominada “teoría francesa de las cláusulas claras y precisas”, conforme a la cual, en principio, la interpretación de un testamento corresponde exclusivamente a los jueces sobre el fondo, como la valoración de la prueba producida para demostrar la verdadera intención del causante, pero éstos no pueden ir contra cláusulas claras y precisas, so pretexto de interpretación, generando la desnaturalización o desviación intelectual de la voluntad real del testador, “rehacer el testamento” o sustituir la voluntad del testador con la de ellos.

(ii) Que se trata de un caso de infracción de la parte final del Art. 12 del Código de Procedimiento Civil, opinión mantenida doctrinalmente por varios autores venezolanos, con diversas tesis<sup>177</sup>.

Melich-Orsini, en una primera versión de ésta tesis, sostiene que el Art. 12 del Código de Procedimiento Civil, conforme al cual deben interpretarse tanto los contratos como los demás negocios y actos jurídicos, incluidos los testamentos, contiene una norma jurídica expresa que regula cómo debe establecer o valorar el juez de mérito los hechos que él haya dado por comprobados para interpretarlos como un determinado contrato (o testamento) y que, por tal razón, puede ser directamente violada, falsamente interpretada o dejada de aplicar por el juez de mérito, quien incurriría en una infracción susceptible de ser recurrida en Casación de acuerdo a los artículos 313, Ord. 2º y 320 *eiusdem*, independientemente de si es posible o no denunciar de manera adicional y simultánea la infracción de un texto legal que se concrete en la precisa definición de un contrato (o del testamento). Ello posibilita que la expresión sobre el propósito o intención de las partes (o del testador) del Art. 12 *eiusdem* se pueda esclarecer “teniendo en miras la exigencia de la ley, de la verdad y de la buena fe”<sup>178</sup>.

Escovar León, en una segunda versión de ésta tendencia, opina que se trata de una denuncia de fondo, por cuanto la parte final del Art. 12 *eiusdem* constituye una regla de conducta del Juez al sentenciar, vale decir, se trata de un error de juzgamiento. Por consiguiente, opina que cuando el juez inventa o tergiversa, hay Casación sobre los hechos; y cuando interpreta mal, hay Casación de fondo<sup>179</sup>.

¿Pero puede admitirse en Venezuela una tesis doctrinal tan amplia como la propuesta por Zannoni en Argentina, conforme a la cual toda interpretación de

<sup>176</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>

<sup>177</sup> Ramon ESCOVAR LEÓN: *Ob. Cit.* p. 122

<sup>178</sup> José MELICH ORSINI: *Doctrina general del contrato* (3ra. ed.). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana/Marcial Pons, 1997. pp. 410-411.

<sup>179</sup> Ramón ESCOVAR LEÓN: *Ob. Cit.* pp. 123 y 115.

las disposiciones testamentarias cumplida por los tribunales de instancia y fundada en valoraciones anómalas, debe ser materia de recurso de Casación porque la valoración de las pruebas está presidida por las reglas de la sana crítica y ello constituye un *prius* que interesa la garantía del debido proceso, a objeto de enmendar los errores de derecho que implican la valoración anómala, antijurídica o “absurda” de los hechos, vale decir, de las disposiciones testamentarias? Tal tesis implica una Interpretación errónea cometida en la calificación jurídica de los hechos o en la valoración de su sentido por contrariar la voluntad conocida del testador o las reglas lógicas de la hermenéutica de los actos jurídicos unilaterales o suponga desviaciones del raciocinio lógico-jurídico, de manera tal que resulte en un criterio arbitrario, violento, desorbitado y absurdo o fuera de toda exégesis racional respecto del texto interpretado.

En nuestra opinión, la tesis de Zannoni resulta admisible en nuestro sistema jurídico, incluso por vía del amparo constitucional, toda vez que se encuentra establecido constitucionalmente el “debido proceso” (Art. 49 de la Constitución venezolana de 1999), pudiendo ser violentada, sin posibilidad de recurrir a otros recursos realmente efectivos, la valoración de los hechos que se realiza en el marco de la sana crítica y sirve de premisa al debido proceso, institución de la cual ha expresado la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia No. 02742 del 20 de noviembre de 2001 que:

“se trata de un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran, el derecho a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros, que se vienen configurando a través de la jurisprudencia. Todos estos derechos se desprenden de la interpretación de los ocho ordinales que consagra el artículo 49 de la Carta Fundamental. El artículo en comento establece que el debido proceso es un derecho aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, disposición que tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la ley, dado que el debido proceso significa que ambas partes en el procedimiento administrativo, como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas a acreditarlos. En este mismo orden de ideas, el derecho a la defensa previsto con carácter general como principio en el citado artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptado y aceptado en la jurisprudencia en materia administrativa, tiene también una consagración múltiple en la Ley Orgánica de Procedimientos

Administrativos, la cual, en diversas normas, precisa su sentido y manifestaciones. Se regulan así los otros derechos conexos como son el derecho a ser oído, el derecho a hacerse parte, el derecho a ser notificado, a tener acceso al expediente, a presentar pruebas y a ser informado de los recursos para ejercer la defensa”.

Además, si según Couture la sana crítica es la “calificación atribuida a las reglas que rigen los juicios de valor emitidos por el entendimiento humano en procura de su verdad, por apoyarse en proposiciones lógicas correctas y por fundarse en observaciones de experiencia confirmadas por la realidad”<sup>180</sup>, la exigencia de dicho sistema de valoración de los hechos a probar en nuestros cuerpos legales adjetivos, permite esclarecer la voluntad del testador “teniendo en miras la exigencia de la ley, de la verdad y de la buena fe”, ecuación exigida por la parte final del Art. 12 del Código de Procedimiento Civil, por lo que queda demostrado que la opinión de Zannoni resulta aplicable a nuestro sistema jurídico haciendo, eso sí, una interpretación del sistema legal venezolano desde la perspectiva de la Constitución.

<sup>180</sup> Eduardo Juan COUTURE: *Vocabulario jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1976. p. 532.



DEL DERECHO DE LA IGLESIA  
UNIVERSAL AL DERECHO DE LA IGLESIA  
LOCAL

**Monseñor Mario del Valle  
Moronta Rodríguez**

Obispo Emérito de la Diócesis  
de San Cristóbal

---

Recibido 11-5-2025 • Aprobado: 16-6-2025

## Resumen

La Iglesia es Universal y se manifiesta en las Iglesias locales esparcidas por el mundo hasta los confines de la Tierra. No se trata de una federación ni una compañía anónima ni una corporación cualquiera. Su origen es divino y está encarnada en la cultura e historia de la humanidad para cumplir con el mandato de su Fundador, Jesucristo. Es Cuerpo de Cristo y Pueblo de Dios. En este sentido es orgánica y organizada. Por ser orgánica es un ente con vitalidad propia; por ser organizada, tiene un orden nacido de su propia esencia para poder cumplir con su misión. En este sentido, por estar compuesta de seres humanos y para atender a las necesidades de la gente desde su catolicidad, la Iglesia tiene un cuerpo legislativo propio que denominamos “*Ley Universal*”, con sus variadas expresiones, entre las cuales está el CÓDIGO DE DERECHO CANÓNICO. Tanto las regiones como las Iglesias locales, deben cumplir y asumir dicha Ley Universal. A la vez, cada Iglesia local y las regiones pueden desarrollar su propia legislación, siempre y cuando no rompan con la Ley Universal de la Iglesia Católica. Cada Diócesis, mediante el “*munus regendi*” de su Obispo, desarrolla su cuerpo legislativo. La responsabilidad es propia del Obispo, quien tiene la potestad de legislar, ejecutar y sancionar las leyes y normas particulares. Para lograr esto, el Obispo se vale primariamente del SÍNODO DIOCESANO, la ayuda del Consejo Presbiteral y del Colegio de Consultores, como de otras instancias eclesiales de carácter diocesano. Con este ensayo se pretende hacer tomar conciencia de la importancia de la legislación local y regional, siempre en sintonía con la “*Ley Universal*” de la Iglesia. Para ello, se termina con una invitación a continuar la profundización del tema por parte de lectores acuciosos y de especialistas.

## Palabras claves

Iglesia Universal. Iglesia Local. Diócesis. Obispo. Función legislativa del Obispo. Sínodo. Código de Derecho Canónico. “*munus regendi*”. Cuerpo de Cristo. Pueblo de Dios.

### **Abstract**

The Church is Universal and is manifested in the local Churches spread throughout the world to the ends of the earth. It is not a federation, a public limited company, or just any corporation. Its origin is divine, and it is embodied in the culture and history of humanity to fulfill the mandate of its Founder, Jesus Christ. It is the Body of Christ and the People of God. In this sense, it is organic and organized. Because it is organic, it is an entity with its own vitality; because it is organized, it has an order born from its own essence to fulfill its mission. In this sense, because it is composed of human beings and because it serves the needs of the people from its catholicity, the Church has its own legislative body that we call “*Universal Law*”, with its various expressions, among which is the CODE OF CANON LAW. Both the regions and the local Churches must comply with and assume this Universal Law. At the same time, each local Church and region can develop their own legislation, as long as they do not violate the Universal Law of the Catholic Church. Each diocese, through the “*munus regendi*” of its bishop, develops its legislative body. This responsibility rests with the bishop, who has the power to legislate, execute, and sanction specific laws and norms. To achieve this, the bishop primarily relies on the diocesan synod, the assistance of the presbyteral council and the college of consultors, as well as other diocesan ecclesial bodies. This essay aims to raise awareness of the importance of local and regional legislation, always in harmony with the “*Universal Law*” of the Church. To this end, it concludes with an invitation to further study of the topic by diligent readers and specialists.

### **Key words**

Universal Church. Local Church. Diocese. Bishop. Legislative Function of the Bishop. Synod. Code of Canon Law. “*munus regendi*”. Body of Christ. People of God.



## Del Derecho de la Iglesia Universal al Derecho de la Iglesia Local

Generalmente, cuando hablamos del Derecho Canónico, tenemos la tentación de hacer referencia sólo al **CÓDIGO DE DERECHO CANÓNICO** – {CDC} (sea el de la Iglesia de rito latino, como el de las Iglesias Orientales). Y sin embargo no es así. El Derecho Canónico es *el conjunto de las leyes o prescripciones que emanan de la autoridad competente para ordenar así la constitución de la Iglesia y regular el gobierno pastoral de todos los fieles cristianos bautizados que están bajo la competencia de la comunidad cristiana*.

Habida cuenta de lo anterior, entonces, podemos ver cómo el **DERECHO CANÓNICO** abarca mucho más que el Código, en sus diversas ediciones. Por eso, amén de llamarlo “derecho divino” y “eclesiástico” podemos hablar de “Ley Universal de la Iglesia”. Así pues, esta Ley Universal de la Iglesia abarca mucho más que el CDC: El supremo legislador es el Sumo Pontífice y todas las normativas y acciones que apunten a marcar un camino dentro de la Iglesia se consideran parte de esa Ley Universal. Incluso, hay acciones colegiales que se incluyen allí: el **SÍNODO DE LOS OBISPOS**, **LOS CONCILIOS**... A la vez, como lo veremos a continuación, la Iglesia local puede legislar para su territorio, siempre que exprese comunión y colegialidad. También, con la debida aprobación, se pueden tener otras expresiones de la Ley de la Iglesia: **CONCILIOS PLENARIOS**, **CONCILIOS REGIONALES**, **NORMATIVAS DE LAS CONFERENCIAS EPISCOPALES**. Y con una caracterización más particular, los **SÍNODOS DIOCESANOS** y las normas que el Obispo emane para su territorio.

Esto nos exige, antes de entrar de lleno en el tema sobre el Derecho propio de la Iglesia Local, que hagamos una breve síntesis eclesiológica y nos permita entender el sentido de la Iglesia Local y el de la Iglesia Universal.

### 1. La Iglesia de Cristo: Cuerpo de Cristo y Pueblo de Dios

Cristo fundó a la Iglesia. Al hacerlo, le dio una misión: anunciar el Evangelio y hacer nuevos discípulos desde Jerusalén hasta los confines de la Tierra. El no les dictó a los apóstoles y discípulos la teología de la Iglesia ni cómo debía organizarse. Sin embargo, les marcó con la luz del Espíritu Santo. Los primeros apóstoles y discípulos, en la realización de su misión, se inspiraron en las enseñanzas del Maestro (algunas de las cuales fueron puestas por escrito por la inspiración del Espíritu. A lo largo de la historia de la Iglesia, se fue creando la imagen de la verdadera Iglesia, lo cual conllevaba también el pensar en su organización para el fiel cumplimiento de la misión y ayuda de los bautizados en

el desarrollo de su llamada o vocación, a fin de alcanzar la plenitud de la salvación, inaugurada por la Pasión-Muerte-Resurrección de Jesús.

Ya, desde los inicios de la misma Iglesia, luego de la Ascensión y Pentecostés, los primeros cristianos bajo la guía de sus pastores comenzaron a expandirse hacia el mundo que los rodeaba. Esto suponía la organización en favor de la misión. En todos los escritos del Nuevo Testamento –NT–, podemos hallar líneas maestras que nos presentan el misterio de la Iglesia y las primeras formas de su organización. Hasta podemos conseguir, según nos lo relata el cap. 15 del libro de los Hechos de los Apóstoles, el así denominado “CONCILIO DE JERUSALÉN”. De él surge una primera normativa que tiene que ver con los cristianos venidos del paganismo y los venidos del judaísmo.

Posteriormente, con el aporte de los Padres de la Iglesia y los primeros Concilios Ecuménicos, además de enfrentar situaciones peculiares, profundizar en el estudio de la esencia y existencia de la Iglesia, se fueron creando normas que iban a ir constituyendo la “Ley Universal de la Iglesia”. De hecho, cuando se estudia el Derecho Eclesiástico o Canónico, hay que ir a las fuentes y conocerlas para poder entender no sólo la razón de esa “Ley Universal” sino las formas como hay que ponerla en práctica. El dinamismo de la Iglesia primitiva y naciente, se fue cambiando por razones muy especiales y se inició un período larguísimo de estancamiento, sobre todo de la vivencia de la Iglesia. Se pasó de un estilo comunal, ministerial y sinodal, al verticalismo monárquico que fue asumido exclusivamente por el Papa y sus colaboradores más cercanos, que fueron deviniendo en lo que se denomina la Curia Romana.

Pero, con los vientos renovadores del Espíritu Santo, ya desde finales del s. XIX e inicios del s. XX se fue manifestando y desarrollando un movimiento de renovación en la Iglesia. Éste tuvo su punto focal en el CONCILIO VATICANO II inaugurado por san Juan XXIII y continuado y culminado por san Pablo VI. Es importante destacar que, como bien lo afirmaba el Papa Montini, uno de los objetivos a lograr con el Concilio era la renovación del CDC y poner las diversas normativas de la Iglesia al día para, así, poder dialogar con el mundo e impulsar el protagonismo de todos los miembros de la Iglesia en su Misión Evangelizadora.

Al estudiar la “eclesiología” del Vaticano II nos daremos cuenta del avance en el campo de la Teología, que no rompía con las fuentes, aunque abría las puertas a la renovación de la misma. Esto influyó en todo lo relativo a la vida y misión de la Iglesia, incluyendo su “Ley Universal”. El Concilio subrayó varias ideas de la eclesiología, pero nos centraremos ahora en dos aspectos que marcan, ciertamente, la concepción de lo que es la Iglesia: la idea de “CUERPO DE CRISTO”, junto con la de “PUEBLO DE DIOS”<sup>1</sup>.

1. Nos puede ayudar mucho en la comprensión de la Iglesia como realidad humana, pero también como misterio (“sacramento universal de comunión y de salvación”) la reposada lectura de los primeros números de la CONSTITUCIÓN DOGMÁTICA SOBRE LA IGLESIA “*LUMEN GENTIUM*” (LG). En ellos conseguiremos diversas expresiones para considerar diversos aspectos

### **a) Cuerpo de Cristo**

Este tema encuentra sus raíces en la Sagrada Escritura. Pablo se explana bastante para hablar de la Iglesia como “CUERPO DE CRISTO”. Es una imagen definitiva; no un simple símbolo. La Iglesia se manifiesta como un cuerpo orgánico y organizado (lo cual caracterizará también el tema de “PUEBLO DE DIOS”). Una realidad fundamental que le da sentido a esta expresión existencial de la Iglesia es la Persona de Cristo.

*El Hijo de Dios, en la naturaleza humana unida a sí, redimió al hombre, venciendo la muerte con su muerte y resurrección, y lo transformó en una nueva criatura (cf. Ga 6,15; 2 Co 5,17). Y a sus hermanos, congregados de entre todos los pueblos, los constituyó místicamente su cuerpo, comunicándoles su espíritu (LG 7).*

Todos los discípulos de Jesús, bautizados e identificados de manera ontológica con Cristo, forman parte de ese Cuerpo, cuya Cabeza es el mismo Señor. Ahora bien, según nos enseña Pablo, Él es la Cabeza del Cuerpo, integrado por todos los bautizados.

*La Cabeza de este cuerpo es Cristo. Él es la imagen de Dios invisible, y en Él fueron creadas todas las cosas. Él es antes que todos, y todo subsiste en Él. Él es la cabeza del cuerpo, que es la Iglesia. Él es el principio, el primogénito de los muertos, de modo que tiene la primacía en todas las cosas (cf. Col 1,15-18). Con la grandeza de su poder, domina los cielos y la tierra y con su eminente perfección y acción llena con las riquezas de su gloria todo el cuerpo (cf. Ef 1,18-23) (Ibidem).*

La Iglesia –Cuerpo de Cristo– posee cuatro notas características y esenciales: “Es UNA-SANTA-CATÓLICA-APOSTÓLICA” (cf. LG 8). Para su consolidación y guía a lo largo del tiempo, Jesús eligió a Pedro a fin de cumplir con esta tarea; tarea que no realiza en soledad ni aislamiento, sino con el Colegio de los Obispos fortalecidos con la gracia del Espíritu Santo. Desde esas notas constitutivas nacen y crecen las diversas tareas que ha de cumplir la Iglesia, las cuales la puede realizar por estar inmersa en el mundo (sin pertenecer a él) y la sociedad.

*Esta Iglesia, establecida y organizada en este mundo como una sociedad, subsiste en la Iglesia católica, gobernada por el sucesor de Pedro y por los*

de la Iglesia. A partir del n. 7 se presenta el tema de la IGLESIA COMO CUERPO DE CRISTO) y posteriormente, el de “PUEBLO DE DIOS”.

*Obispos en comunión con él si bien fuera de su estructura se encuentren muchos elementos de santidad y verdad que, como bienes propios de la Iglesia de Cristo, impelen hacia la unidad católica (LG 8)<sup>2</sup>.*

Para desarrollar su misión en el mundo, como se ha podido ver, la Iglesia necesita una estructura organizativa: la “jerarquía”, compuesta por quienes han recibido el Sacramento del Orden y tienen la responsabilidad del pastoreo. Ello exige un conjunto de normas para poder ser fiel cumplidora de su misión. A la vez, la Iglesia tiene dos elementos característicos que signan esa organización, sin romper las notas distintivas de la misma Iglesia: la ministerialidad y la sinodalidad. Ambas, no sólo hablan de la organización para cumplir con la misión, sino que desarrollan también una mentalidad de participación. La “jerarquía” no es la única que cumple con la misión. Todo bautizado está llamado a experimentar, en diversas maneras, la participación.

En esta primera y sintética aproximación de la Iglesia podemos ya intuir la necesidad de un orden que facilite dicha participación, que tiene un alcance misionero con la ministerialidad y la sinodalidad, ya indicadas. El tema de “pueblo de Dios, complementará todo lo antes expresado.

### **b) Pueblo de Dios**

La categoría de Pueblo de Dios no es nueva. Es una herencia recibida del pueblo de la Alianza sinaítica; es decir del AT. Como nos lo recordarán algunos textos neotestamentarios y de los Padres de la Iglesia, la Iglesia deviene en el nuevo pueblo, constituido por la alianza sellada con la sangre de Cristo. El Concilio Vaticano II da un paso muy importante. Dedicar todo el capítulo de la Constitución Dogmática sobre este tema. Congar, en el primer número de la revista *CONCILIUM* destacará que es la categoría por excelencia para definir a la Iglesia desde el Vaticano II. En LG 9, al introducir el capítulo sobre el Pueblo de Dios, los padres conciliares recuerdan al antiguo pueblo de donde nace el nuevo, inaugurado por Cristo. A él pertenecen todos los discípulos bautizados:

<sup>2</sup> Es necesario tener en cuenta lo que también nos dice LG 8:

*Cristo, el único Mediador, instituyó y mantiene continuamente en la tierra a su Iglesia santa, comunidad de fe, esperanza y caridad, como un todo visible, comunicando mediante ella la verdad y la gracia a todos. Mas la sociedad provista de sus órganos jerárquicos y el Cuerpo místico de Cristo, la asamblea visible y la comunidad espiritual, la Iglesia terrestre y la Iglesia enriquecida con los bienes celestiales, no deben ser consideradas como dos cosas distintas, sino que más bien forman una realidad compleja que está integrada de un elemento humano y otro divino. Por eso se la compara, por una notable analogía, al misterio del Verbo encarnado, pues así como la naturaleza asumida sirve al Verbo divino como de instrumento vivo de salvación unido indisolublemente a Él, de modo semejante la articulación social de la Iglesia sirve al Espíritu Santo, que la vivifica, para el acrecentamiento de su cuerpo (cf. Ef 4,16).*



*Pues quienes creen en Cristo, renacidos no de un germen corruptible, sino de uno incorruptible, mediante la palabra de Dios vivo (cf. 1 P 1,23), no de la carne, sino del agua y del Espíritu Santo (cf. Jn 3,5-6), pasan, finalmente, a constituir “un linaje escogido, sacerdocio regio, nación santa, pueblo de adquisición..., que en un tiempo no era pueblo y ahora es pueblo de Dios” (1 P 2, 9-10).*

La Cabeza de dicho pueblo es Cristo. Con esta connotación, es fácil entender que la Iglesia, Cuerpo de Cristo, es, a la vez, pueblo de Dios. No hay contradicción en ambas categorías que muestran el rostro de la Iglesia. Ese pueblo está formado por el cuerpo de los creyentes, quienes tienen la misión de servir y alcanzar a todos los hombres para invitarlos a ser discípulos de Jesús. Acción esta que se realiza bajo la guía del Espíritu Santo.

*La condición de este pueblo es la dignidad y la libertad de los hijos de Dios, en cuyos corazones habita el Espíritu Santo como en un templo. Tiene por ley el nuevo mandato de amar como el mismo Cristo nos amó a nosotros (cf. Jn 13,34). Y tiene en último lugar, como fin, el dilatar más y más el reino de Dios, incoado por el mismo Dios en la tierra, hasta que al final de los tiempos El mismo también lo consume, cuando se manifieste Cristo, vida nuestra (cf. Col 3,4), y “la misma criatura sea libertada de la servidumbre de la corrupción para participar en la libertad de los hijos de Dios” (Rm 8,21). Este pueblo mesiánico, por consiguiente, aunque no incluya a todos los hombres actualmente y con frecuencia parezca una grey pequeña, es, sin embargo, para todo el género humano, un germen segurísimo de unidad, de esperanza y de salvación. Cristo, que lo instituyó para ser comunión de vida, de caridad y de verdad, se sirve también de él como de instrumento de la redención universal y lo envía a todo el universo como luz del mundo y sal de la tierra (cf. Mt 5,13-16). (LG 9).*

Este pueblo también es orgánico (vivo) y organizado (con sus estructuras, no de poder al estilo humano, sino de servicio). Para ello, necesitará la guía de los pastores y todo un ordenamiento que proponga normas a seguir en los diversos campos que posee el mencionado pueblo. En el Documento de Puebla, siguiendo las opciones del Espíritu, se le da al pueblo de Dios, amén de sus notas constitutivas, las características de COMUNIÓN-SERVICIO-MISIÓN. Todo esto se vive tanto en la catolicidad como en lo local de la Iglesia. Es importante tener en cuenta que la catolicidad no hace referencia exclusiva a lo universal. El término griego que se traduce por catolicidad también significa “plenitud”. Así, entonces, el Pueblo de Dios y Cuerpo de Cristo se extienden por todos los confines de la tierra para hacer llegar a todos, mediante su misión, el anuncio de la salvación a toda la humanidad. Este anuncio habla de la plenitud del

cumplimiento de la promesa de salvación hecha por Dios desde los inicios de la historia humana y, en particular, con la alianza del Sinaí.

Luego de pasar rápida revista sobre estas dos categorías, es necesario detenernos unos instantes en lo que está siendo una discusión teológica de los últimos tiempos: la Iglesia Universal y la Iglesia Local.

## 2. La Iglesia de Cristo: desde la universalidad hasta lo local

Ya hemos indicado que una de las notas distintivas de la Iglesia es la universalidad, generalmente expresada con el término “catolicidad” (que, según vimos, también incluye la noción de plenitud). Desde los movimientos renovadores que abrieron paso al Vaticano II, se comenzó una revisión del concepto de Iglesia y se recuperó la característica de lo local. Ésta se había perdido al abrirse la dimensión monárquica-verticalista de la Iglesia (que, lamentablemente aún perdura en no pocos miembros de la Iglesia). Se le dio al papado un lugar central (que ciertamente lo posee) pero “centralista”. Más que Obispo de Roma se le presentaba como el Sumo Pontífice de la Iglesia Universal. Su relación con las Iglesias locales se reducía a la designación de los Obispos para las diócesis, los informes de los obispos al Papa (que se solían hacer a la Curia y, muchas veces, por intermedio de los legados pontificios). En el caminar de la historia se dio un paso importante, en este sentido, al crearse las “*Visitas ad limina*”.

Aunque tiene sus remotos orígenes en el s. IV cuando algunos Obispos realizaban las visitas a Roma para manifestar la comunión con el sucesor de Pedro, es durante el Concilio de Trento cuando se norma tal praxis. Con la Constitución Apostólica “*ROMANUS PONTIFEX*” (20 DIC. 1585), EL Papa Sixto V establece que todos los obispos (incluyendo los Patriarcas) antes de su consagración o traslado a otra sede, debían ir a Roma para la Visita. Los papas del s. XVIII, Benedicto XIII y Benedicto XIV, mostraron gran interés por dicha visita; asimismo Pío X, con quien comenzaron las “*Relationes*” que debían presentar los Obispos mediante la Congregación del Concilio<sup>3</sup>.

Ahora bien, retomando el tema de la relación entre Iglesia Católica (Universal) y Local, debemos subrayar que no son dos realidades separadas ni contrapuestas. La Catolicidad se realiza en lo local; asimismo, lo local, en comunión con las otras Iglesias locales, manifiesta claramente la catolicidad de la misma Iglesia. Al inicio, no había distinción entre lo católico y lo universal. Es en la evolución del dogma y la interpretación teológica de la Tradición recibida cuando comienza a verse las distinciones para una mejor comprensión del misterio de la Iglesia. Pero, por ejemplo, la Iglesia de Jerusalén era local y universal. Ella es la madre de todas las nuevas Iglesias que van surgiendo. La de Antioquía, no será diversa de la de Jerusalén, aunque deba enfrentar

3 Cf. CHIAPETTA, *Op. cit.* p. 1310.

situaciones nuevas y variadas. Es muy diciente que haya sido en una nueva Iglesia, como la de Antioquía, cuando los discípulos hayan comenzado a denominarse y ser reconocidos como cristianos; y no en Jerusalén. Un fenómeno que va a tenerse en cuenta, ya desde Jerusalén, era cómo compaginar la unidad de los discípulos que venían del judaísmo (judeocristianos) o del paganismo.

La idea de “catolicidad” nace con el mandato misionero-evangelizador de Cristo a los discípulos. Él les ordenó de salir desde Jerusalén hasta los confines de la tierra para anunciar su Evangelio y conseguir nuevos discípulos. Como ya lo hemos podido intuir con lo anteriormente expuesto, eso mostró la cara de la “catolicidad”, con lo de universalidad y plenitud que conlleva. Pero, a la vez, con la dimensión propia de cada lugar donde se hacía la “*plantatio Ecclesiae*”. Ya lo veremos dentro de poco, cómo esa Iglesia universal se encarna en lo local; la Iglesia local, a la vez muestra la catolicidad. Para ello es fundamental no prescindir de la categoría de “Unidad”. La Iglesia es “una” en su dimensión universal, como en lo local. Es la misma Iglesia de Cristo que se encarna y, por ello, es capaz de inculturarse. Aquí veremos uno de los elementos para considerar más tarde la posibilidad de un derecho particular de cada Iglesia Local, sin romper por ello la comunión, rasgo esencial de la Iglesia de Cristo.

Luego de ese tiempo largo de un centralismo exacerbado, la reflexión de muchos pastores y teólogos fue abriendo camino para ir a las fuentes. Con ello, se redescubría todo lo que significa y encierra la idea de la Iglesia Local. Podemos mencionar autores como Möhler, Congar, De Lubac que dieron una gran contribución. Ellos, basándose en la Sagrada Escritura fueron capaces de descubrir el pensamiento eclesiológico de los Padres de la Iglesia. Un ejemplo claro lo conseguimos en Ignacio de Antioquía. Éste hablaba de la Iglesia local (aunque no empleara este término) haciendo referencia a una “Iglesia auténtica y universal”. Con ello, se distinguía de cualquier secta<sup>4</sup>. Con el aporte de estos teólogos se logra recuperar la dimensión cualitativa de la catolicidad que valoriza mejor la diversidad.

De acuerdo a las enseñanzas del Concilio Vaticano II, podemos ver dos aspectos de notable relevancia: considerar que la catolicidad de la Iglesia implica la variedad de las Iglesias locales. Por otro lado, tener la conciencia de que esa catolicidad debe caracterizar a toda Iglesia Local<sup>5</sup>. Eso sí, nunca debe prescindirse de la “Unidad”.

Con el aporte de algunos teólogos del post-Concilio (Lanne, Legrand, Tillard) se logra un interesante desarrollo de la eclesiología en general, pero de modo articular de lo referente a la Iglesia Local. Se logra ver cómo lo geográfico no

4 Cf. CATTANEO, A., *La Chiesa Locale. I fondamenti ecclesiologici e la sua missione nella teologia postconciliare*, Ciudad del Vaticano 2003, pp. 170-171. El mismo autor indicará que la teología posttridentina favorecerá la difusión del concepto de catolicidad, pero acentuando unilateralmente más bien el concepto o significado de universalidad geográfica. *Ibidem* p. 171.

5 Cf. *Ibidem* p. 171.

es sino el aspecto más externo de la catolicidad. Es la forma como se ve en los confines de la tierra la única Iglesia de Cristo. Hay tres razones para ello:

- Siempre se conserva la plenitud de la fe.
- Se da la comunión con las demás Iglesias.
- La Iglesia local es capaz de asumir en la comunión cristiana a todos los pueblos y sus propias culturas según su profundidad y diversidad<sup>6</sup>.

La Iglesia en su manifestación como local se va encarnando en los pueblos y culturas del mundo a lo largo de la historia. Así cumple el mandato evangelizador dado por su Fundador. Es lo que podemos considerar con el término de “inculturación”. En este sentido, tanto la dimensión misionera junto con la propia catolicidad, hacen que la Iglesia Local redescubra la importancia de la “inculturación”. De hecho, en cada una de las Iglesias Locales, la única Iglesia de Cristo va tomando cuerpo y se va encarnando. En cada una de ella, teniendo presente, tanto las circunstancias como los elementos culturales de cada región, el mensaje evangélico se va encarnando en las particularidades de los pueblos y en la vida de los seres humanos<sup>7</sup>.

El Papa Pablo VI permitirá profundizar sobre el tema con su Exhortación Apostólica *EVANGELII NUNTIANDI*, -EN- (8.XII.1975). En el n. 62 de EN, el Papa Montini reafirma la estrecha relación entre la catolicidad y lo local de la Iglesia:

*Sin embargo, esta Iglesia universal se encarna de hecho en las Iglesias particulares, constituidas de tal o cual porción de humanidad concreta, que hablan tal lengua, son tributarias de una herencia cultural, de una visión del mundo, de un pasado histórico, de un substrato humano determinado. La apertura a las riquezas de la Iglesia particular responde a una sensibilidad especial del hombre contemporáneo. Guardémonos bien de concebir la Iglesia universal como la suma o, si se puede decir, la federación más o menos anómala de Iglesias particulares esencialmente diversas. En el pensamiento del Señor es la Iglesia, universal por vocación y por misión, la que, echando sus raíces en la variedad de terrenos culturales, sociales, humanos, toma en cada parte del mundo aspectos, expresiones externas diversas. Por lo mismo, una Iglesia particular que se desgajara voluntariamente de la Iglesia universal perdería su referencia al designio de Dios y se empobrecería en su dimensión eclesial. Pero, por otra parte, la Iglesia “difundida por todo el orbe” se convertiría en una abstracción, si no tomase cuerpo y vida precisamente a través de las Iglesias particulares. Sólo una atención permanente a los dos polos de la*

<sup>6</sup> Cf. *Ibidem* p.183.

<sup>7</sup> Cf. *Ibidem* p.190.

*Iglesia nos permitirá percibir la riqueza de esta relación entre la Iglesia universal e Iglesias particulares.*

Seguidamente, el texto de EN (n.63) señalará las ideas maestras de lo que es la inculturación:

*Las Iglesias particulares profundamente amalgamadas, no sólo con las personas, sino también con las aspiraciones, las riquezas y límites, las maneras de orar, de amar, de considerar la vida y el mundo que distinguen a tal o cual conjunto humano, tienen la función de asimilar lo esencial del mensaje evangélico, de trasvasarlo, sin la menor traición a su verdad esencial, al lenguaje que esos hombres comprenden, y, después de anunciarlo en ese mismo lenguaje. Dicho trasvase hay que hacerlo con el discernimiento, la seriedad, el respeto y la competencia que exige la materia, en el campo de las expresiones litúrgicas, de las catequesis, de la formulación teológica, de las estructuras eclesiales secundarias, de los ministerios. El lenguaje debe entenderse aquí no tanto a nivel semántico o literario cuanto al que podría llamarse antropológico y cultural. El problema es sin duda delicado. La evangelización pierde mucho de su fuerza y de su eficacia, si no toma en consideración al pueblo concreto al que se dirige, si no utiliza su "lengua", sus signos y símbolos, si no responde a las cuestiones que plantea, no llega a su vida concreta. Pero, por otra parte, la evangelización corre el riesgo de perder su alma y desvanecerse, si se vacía o desvirtúa su contenido, bajo pretexto de traducirlo; si queriendo adaptar una realidad universal a un espacio local, se sacrifica esta realidad y se destruye la unidad sin la cual no hay universalidad. Ahora bien, solamente una Iglesia que mantenga la conciencia de su universalidad y demuestre que es de hecho universal puede tener un mensaje capaz de ser entendido por encima de los límites regionales, en el mundo entero. Una legítima atención a las Iglesias particulares no puede menos de enriquecer a la Iglesia. Es indispensable y urgente. Responde a las aspiraciones más profundas de los pueblos y de las comunidades humanas de hallar cada vez más su propia fisonomía.*

Yendo al tema que nos ocupa más directamente, desde este proceso de encarnación e inculturación es cómo podemos ir entendiendo lo que veremos un poco más tarde referido al ordenamiento jurídico de la Iglesia Local. La Ley Universal de la Iglesia Católica rige para todas las Iglesias Locales. Estas deben practicarla y, a la vez, adaptarla a las propias particularidades. Asimismo, desde esta perspectiva, entonces, surge el ordenamiento propio de cada una de las Iglesias Locales (nunca en ruptura ni contradicción con la Ley Universal de la

Iglesia). Se trata de las respuestas que se debe dar a situaciones propias de cada comunidad eclesial. Es lo que trataremos a continuación.

### 3. La Diócesis, Iglesia Local

Antes de detenernos un poco sobre los elementos más propios de la Iglesia Local, manifestados especialmente en cada Diócesis como Iglesia Local, es necesario dejar algo en claro. No es el momento para abrir un debate sobre si debe llamarse “Iglesia Local” o “Iglesia particular”. El CDC empleará la expresión “Iglesia particular”. Los documentos conciliares los empleará, prácticamente sin distinción. Personalmente, basado en razonamientos eclesiológicos, me uno a los teólogos que promueven con fuerza la idea de la “Iglesia Local”. No se trata de una discusión o querella semántica, sino más bien de una opción teológica<sup>8</sup>.

Generalmente, la Iglesia Local se identifica con la Diócesis. EL CDC asume de manera total y sin correcciones lo que el Decreto “*CHRISTUS DOMINUS*” –ChD-, del Concilio Vaticano II (n. 11), sobre los Obispos presenta cual definición de Diócesis:

*La diócesis es una porción del pueblo de Dios, cuyo cuidado pastoral se encomienda al Obispo con la cooperación del presbiterio, de manera que, unida a su pastor y congregada por él en el Espíritu Santo mediante el Evangelio y la Eucaristía, constituya una Iglesia particular; en la cual verdaderamente está presente y actúa la Iglesia de Cristo una santa, católica y apostólica<sup>9</sup>.*

Esta definición, si bien es de carácter teológico y con un fuerte acento pastoral, abre las puertas para entender todo lo que se refiere a la constitución canónica y la legislación sobre las Iglesias locales y la que se derivará desde su vida pastoral. Veamos los aspectos que marcan lo antes señalado:

- a) La definición parte de lo territorial<sup>10</sup>, pero en la comunión con la Catolicidad: “una porción del pueblo de Dios”. Sin embargo, lo territorial es un punto necesario de referencia por tratarse del lugar donde reside

<sup>8</sup> Asumimos la categoría de Iglesia Local en vez de la de Iglesia Particular. Para mejor profundización se puede ir a VILLEMIN, L., “*La Diocèse est-il une Église locale ou une Église particulière? Quel est l'enjeu de ce vocabulaire?*” En LEGRAND, H.-THEOBALD, C., (directores), *Le ministère des évêques au Concile Vatican II et depuis*, Paris 2001, pp. 75-93. Entre los teólogos que prefieren hablar de Iglesia Local están RAHNER, LEGRAND, CONGAR y TILLARD.

<sup>9</sup> Can. 369; ChD, 11.

<sup>10</sup> *Como regla general, la porción del pueblo de Dios que constituye una diócesis u otra Iglesia particular debe quedar circunscrita dentro de un territorio determinado, de manera que comprenda a todos los fieles que habitan en él.* Can 372, &1

- la “porción” del pueblo de Dios. Lo importante es la comunidad de personas que la componen.
- b) La figura pastoral del Obispo, quien desarrolla en ella, con las tres funciones sacerdotales (enseñanza-guía-litúrgica), la potestad de regir a esa porción del pueblo de Dios. Es importante cómo destaca la figura del Obispo: así se encierra la participación en el colegio episcopal y la comunión con el sucesor de Pedro. El Obispo es signo sacramental de la unidad dentro de su Diócesis y en comunión con las otras Iglesias locales de la catolicidad.
  - c) Pero, a la vez, hay un dato novedoso que es asumido también por el nuevo CDC: “**con la colaboración del presbiterio**”. El Obispo Diocesano no puede trabajar aisladamente o con algunos pocos, sino con todo el Presbiterio, compuesto por quienes son reconocidos cuales sus “**próvidos cooperadores**”, como nos lo señalan LG 28 y la oración consagratoria de la ordenación de los Presbíteros. Por otra parte, nos enseña el Concilio mismo que el Presbiterio no es una mera asociación de presbíteros.

*El presbiterio constituye una realidad teológica que traduce la unidad y comunión de todos los presbíteros (incluyendo los religiosos) de una Iglesia local a la que pertenecen. Es una comunión de ellos entre sí, y de ellos, por supuesto, con el obispo. Esa comunión habla de cuerpo y colegio de quienes, unidos a su obispo, ejercen el ministerio sacerdotal a favor del pueblo de Dios. De hecho, la diócesis se define a partir del ministerio de un obispo junto con su presbiterio (cf. ChD 11). A ese cuerpo, llamado también “orden”, se accede de manera sacramental por la ordenación<sup>11</sup>.*

- d) Esta estrecha interrelación del Obispo con su Presbiterio le permitirá cumplir con la misión evangelizadora, reflejada también en la definición de Diócesis. Pero se da un paso muy importante que no se debe pasar por largo: de manera que se **constituya una Iglesia particular, en la cual verdaderamente está presente y actúa la Iglesia de Cristo una santa, católica y apostólica**. Es necesario poner de relieve dos elementos fundamentales en esta parte definitoria. En primer lugar, se constituye la Iglesia local. En segundo lugar, allí está presente y actúa la Iglesia Católica, que también es una, santa y apostólica.
- e) Desde esta perspectiva, entonces, se puede deducir claramente cómo la Iglesia Local debe cumplir con el ordenamiento jurídico de la Catolicidad; a la vez, por lo referido con la inculturación, producir su

<sup>11</sup> MORONTA RODRÍGUEZ, M., *El presbiterio y la fraternidad sacramental*, Madrid 2008 p. 77.

propio cuerpo legislativo para beneficio y cumplimiento de la “porción del pueblo de Dios” presente en cada Diócesis. Más adelante podremos hablar de esta dimensión legislativa presente en cada Diócesis.

Como ya lo sugerimos, generalmente al hablar de Iglesia Local hacemos referencia a la Diócesis (Rito Latino; en las Iglesias de rito oriental “eparquía”). Sin embargo, el progreso eclesiológico conciliar ha permitido precisar otros modos de presentarse la Iglesia Local. Según lo establecido por el CDC estos modos o figuras son<sup>12</sup>:

- La PREFECTURA APOSTÓLICA
- El VICARIATO APOSTÓLICO
- El EXARCADO APOSTÓLICO
- La PRELATURA TERRITORIAL
- La ABADÍA TERRITORIAL
- La ADMINISTRACIÓN APOSTÓLICA ESTABLEMENTE ESTABLECIDA<sup>13</sup>.

Afamados teólogos insisten en la “territorialidad” de la Iglesia Local, con criterios eclesiológicos y canónicos. K. Rahner, con su aporte al respecto, ha posibilitado que en el ámbito teológico prevaleciera la idea de “Iglesia Local”. Legrand señalará que el principio territorial permite el relacionamiento con la catolicidad de la misma Iglesia Local<sup>14</sup>. Por su parte A. Cattaneo nos dice lo siguiente:

*La rilevanza del principio di territorialità nella determinazione di una Chiesa particolare non è quindi semplicemente dovuta alla sua evidente praticità; dal punto di vista ecclesiologico, esso ha infatti il pregio di essere il criterio che meglio risponde alla esigenza che una Chiesa particolare sia potenzialmente aperta ad accogliere “la diversità di ministero, carismi, forme*

<sup>12</sup> Cf. cc. 370-371.

<sup>13</sup> Curiosamente el CDC no coloca en esta lista la así llamada “prelatura personal”. Para ello dedicará los cc. 294-296. Las prelaturas personales son de creación más bien reciente y no parecen tener ninguna sustentación histórica. Entre los estudiosos de la materia prevalece el criterio de no considerarlas como Iglesias particulares (Locales). Tendrían su título entre lo que es un estatuto jurídico de clérigos y las asociaciones de fieles. El problema de la naturaleza y configuración de las prelaturas personales está abierto. De por sí, la prelatura personal no se le puede equiparar jurídicamente a la Iglesia Local, ya que falta un elemento esencial: la “porción del pueblo de Dios” propia. Generalmente los fieles cristianos laicos a los que se dedica, siguen formando parte de una Iglesia Local con su propio. Cf. CHIAPETTA, *Op. cit.* p. 93. Otra situación peculiar es la que se nos presenta con los ORDINARIATOS MILITARES, que fueron creados por una Constitución Apostólica y cuyo fin es la atención del personal militar en las diversas naciones. Sobre esto es necesario acudir a los estudiosos sobre el tema.

<sup>14</sup> Cf. CATTANEO, *Op. cit.* pp. 252-256.



*di vita e di apostolato” ossia quella molteplicità di elementi che edificano, in diverso modo, la Chiesa di Cristo, attuandola nella sua unità e cattolicità<sup>15</sup>.*

Desde esta perspectiva se puede entender que la catolicidad de la Iglesia no impide el desarrollo de una praxis legislativa propia de cada Iglesia Local, siempre y cuando no rompa con la unidad de la misma Iglesia; es decir, prescinda de la Ley Universal de la misma Iglesia Una y Católica.

Con todo lo hasta ahora expuesto, se puede dar un paso necesario en el objetivo de este ensayo: ver cómo la Iglesia Local, en comunión con la Iglesia Universal y en plena sintonía con la Ley Universal de la Iglesia, puede y debe desarrollar su propio cuerpo de leyes y normas. Antes, sin embargo, pasaremos revista de algunas expresiones legislativas que se desprenden, por supuesto, de la Ley Universal de la Iglesia y que tiene connotaciones de carácter regional, nacional y provincial.

#### **4. De las agrupaciones de las Iglesias Particulares. (cc. 431-459).**

En los cc. 431-459, el CDC nos presenta una serie de agrupaciones que reúnen y colaboran con las Iglesias locales. Están al servicio y manifiestan a la vez la catolicidad de la Iglesia, vivida en la unidad y comunión. El CDC señala las siguientes:

##### **a) Las Provincias Eclesiásticas y regiones eclesiásticas**

Están descritas en los cc. 431-434. Según el c. 431, *según las circunstancias de las personas y de los lugares, y para que se fomenten de manera más adecuada las recíprocas relaciones entre los Obispos diocesanos, las Iglesias particulares se agruparán en provincias eclesiásticas delimitadas territorialmente.*

No es una forma de re-agrupar Diócesis sin más ni más. El canon lo precisa muy bien: *Para promover una acción pastoral común en varias diócesis vecinas... y para que se fomenten de manera más adecuada las recíprocas relaciones entre los Obispos diocesanos.* Son dos elementos fundamentales que permitirán la mutua ayuda en un contexto de colegialidad. A las Provincias Eclesiásticas pertenecen los Obispos Diocesanos y los Auxiliares, así como también los eméritos. Poseen una contextura propia, incluso la Provincia tiene personalidad jurídica, de derecho (cf. c. 432, 2). Todo esto tiene que ver con la

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 257. Sería eclesiológicamente cuestionable que una Iglesia Local sea fundada por condiciones humanas, como lo son la nacionalidad, la raza, la lengua, la edad, el estado civil, la profesión, razones de tipo sobrenatural como una particular vocación o misión. Cf. *Ibidem* p. 258.

exigencia que tienen los obispos de no aislarse, pues todos los obispos son responsables de la Iglesia universal y de todas las Iglesias (cf. c. 782,1). Es lo que comúnmente se denomina la “solicitud por todas las Iglesias”. La necesidad del mutuo apoyo y de acciones conjuntas se experimentó desde los inicios de la Iglesia. El Concilio Vaticano II retomó el tema en el tercer capítulo de ChD. Algo importante a tomar en consideración es que, el Obispo de cada Diócesis, mantiene su legítimo pastoreo con la debida autonomía.

Según lo establece el c. 435,

*Preside la provincia eclesiástica el Metropolitano, que es a su vez Arzobispo de la diócesis que le fue encomendada; este oficio va anejo a una sede episcopal determinada o aprobada por el Romano Pontífice.*

En el c. 436, se muestran las competencias del Metropolitano:

- 1 vigilar para que se conserven diligentemente la fe y la disciplina eclesiástica, e informar al Romano Pontífice acerca de los abusos si los hubiera;*
- 2 hacer la visita canónica si el sufragáneo la hubiera descuidado, con causa aprobada previamente por la Sede Apostólica;*
- 3 designar el Administrador diocesano, a tenor de los cc. 421 § 2 y 425 § 3.*

Dentro del marco de la colegialidad y comunión, las Provincias Eclesiásticas tienen un instrumento que les permite tanto la organización y promoción de la acción pastoral de comunión, como la elaboración de normativas propias para toda la Provincia. Nos referimos al CONCILIO PROVINCIAL. La finalidad del Concilio Provincial es la de atender con mayor eficacia a las necesidades del pueblo de Dios en el ámbito de la Provincia eclesiástica. Goza de una amplia potestad de gobierno, sobre todo legislativa. Siempre en sintonía con el Derecho universal de la Iglesia puede emitir la normas y directivas que considere oportunas se para atender al incremento de la fe, sea para la organización pastoral, como para la correcta guía de las costumbres y para la observancia y promoción de la disciplina eclesiástica. Finalizado el Concilio, todas las actas y decisiones deben ser transmitidas a la Santa Sede para su oportuna aprobación<sup>16</sup>.

Como lo anunciamos en el título de esta sección, se da la real posibilidad de las REGIONES ECLESIASTICAS:

*433 § 1. Si parece útil, sobre todo en las naciones donde son más numerosas las Iglesias particulares, las provincias eclesiásticas más cercanas pueden ser constituidas por la Santa Sede en regiones eclesiásticas, a propuesta de la Conferencia Episcopal.*

<sup>16</sup> Cf. CHIAPETTA, *Op. cit.* p. 288.

§ 2. La región eclesiástica puede ser erigida en persona jurídica.

Las regiones no son obligatorias. Es una forma de organizar mejor la acción misionera de la Iglesia en países donde por tener territorios extensos o número grande de provincias eclesiásticas se hace pertinente este tipo de reagrupación (pensemos, por ejemplo, en Brasil e Italia) Cada región comprende varias Provincias eclesiásticas y son erigidas por el Romano Pontífice, por propuesta de la Conferencia Episcopal del lugar. Aunque puede ser dotada de ella, no posee personalidad jurídica *sub iure*. La finalidad de estas regiones eclesiásticas es esencialmente pastoral.

b) LOS CONCILIOS PARTICULARES.

Dentro de los Concilios particulares, el CDC incluye el de carácter provincial que ya hemos considerado. Los otros concilios particulares son tratados bajo la especial consideración de “plenario”. El c. 439,1 destaca que la Conferencia Episcopal, si así lo exigen las circunstancias, puede convocar al Concilio Plenario, en el cual participen las Diócesis o Iglesias Locales de una Nación y, siempre con la aprobación de la Santa Sede. La responsabilidad de un Concilio Plenario la tiene la Conferencia Episcopal de cada Nación según señala el c. 441:

*Corresponde a la Conferencia Episcopal:*

*1 convocar el concilio plenario; 2 designar dentro del territorio de la Conferencia Episcopal el lugar en que ha de celebrarse el concilio; 3 elegir entre los Obispos diocesanos al presidente del concilio plenario, que ha de ser aprobado por la Sede Apostólica; 4 determinar el reglamento y las cuestiones que han de tratarse, fijar la fecha de comienzo y la duración del concilio plenario, trasladarlo, prorrogarlo y concluirlo.*

El Concilio Plenario puede producir documentos teológico-pastorales, líneas para la programación y coordinación pastoral en la nación y normas que se cumplan a nivel nacional. El estilo y el contenido de la documentación de cada Concilio Plenario es peculiar de las circunstancias de todo país. Se supone que la participación equitativa debe incluir a Presbíteros, Laicos, miembros de la Vida Consagrada, Diáconos. Todos los Obispos de una Nación, “*ex officio*”, participan con voz y voto deliberativo (y éste sólo de ellos) en el Concilio Plenario. Los votos de los demás asistentes son de carácter consultivo (debe ser tenido en cuenta por los Obispos a la hora de las decisiones).

En los últimos tiempos, podemos hacer referencia a dos Concilios Plenarios: uno en Nicaragua y el otro en Venezuela. El de Nicaragua fue el segundo de su historia (1991) y buscaría ***dar un renovado impulso al mensaje evangélico en todos los estratos de la sociedad***. Así lo expresó el Santo Padre Juan Pablo

II con ocasión de recibir las Cartas Credenciales del nuevo Embajador de la República de Nicaragua ante la Santa Sede<sup>17</sup>.

El Concilio Plenario Venezolano –CPV- fue convocado (1996) por la Conferencia Episcopal. Supuso un trabajo intenso de preparación continuado por sesiones de trabajo. En las sesiones participaron representantes de las diversas Diócesis e instancias eclesiales del país. Las reflexiones se marcaron con el método de VER-JUZGAR-ACTUAR. El CPV, al finalizar emitió un conjunto de 16 documentos, que abarcaban prácticamente todo el ámbito eclesial de la Nación. Cada Documento estaba estructurado por la metodología antes indicada. Las reflexiones e iluminaciones teológico-pastorales basadas en la Palabra de Dios, desembocaban en decisiones reunidas bajo el subtítulo de JUZGAR. En este apartado propio de cada documento conciliar se incluían: DESAFÍOS-ORIENTACIONES PASTORALES Y NORMAS CONCILIARES.

Generalmente los desafíos exigían las orientaciones pastorales. Éstas se traducían en recomendaciones que luego serían asumidas por las Diócesis del país. No todos los documentos conciliares presentaron normativa obligante a todos. De los 16 documentos del CPV, sólo 10 presentaron “normas conciliares”. Llama la atención que muchas de esas normas fueron redactadas en un tono más de recomendación que de carácter canónico.

El CPV al presentarnos orientaciones pastorales y normas conciliares, nos está indicando más bien el talante propio del objetivo que se había planteado: con ocasión del V Centenario de la Evangelización en Venezuela y la realización de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (en Aparecida), se asumió la tarea de la nueva evangelización, continuando el camino de apertura y renovación inaugurado por el Vaticano II.

El 22 de abril de 2006, por decreto de la Congregación de los Obispos, firmado por el Cardenal Giovanni B. Re, se dio pleno reconocimiento de los decretos del CPV. Y, el 10 de julio de 2006, en virtud de lo anterior, los Obispos venezolanos firman el respectivo decreto de promulgación de los decretos del CPV. Así entra en vigencia todo lo mandado y recomendado por dicho Concilio para Venezuela.

Por otra parte, existe una experiencia de carácter conciliar-sinodal que marcó la vida de todas las Iglesias en América Latina: EL CONCILIO PLENARIO LATINOAMERICANO –CPLA-. Fue convocado por el Papa León XIII con la Carta *CUM DIUTURNUM* del 25 de diciembre de 1898. En una carta dirigida a León XIII por el Arzobispo de Santiago de Chile, Mariano Casanova, fechada el 25 de octubre de 1888, éste le planteaba al Santo Padre la necesidad de realizar dicho concilio plenario.

<sup>17</sup> San Juan Pablo II. (1991). *Discurso de Su Santidad Juan Pablo II al nuevo Embajador de Nicaragua ante la Santa Sede*. [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1991/january/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19910103\\_ambasciatore-nicaragua.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1991/january/documents/hf_jp-ii_spe_19910103_ambasciatore-nicaragua.html)

*Según Mons. Casanova, la Iglesia en América del Sur debía enfrentar El peligro de los gobiernos civiles y de las sectas masónicas. Esos peligros se concretaban por ejemplo en las leyes del matrimonio civil, separación de la Iglesia y el Estado y muchas otras<sup>18</sup>.*

En el texto de su comunicación al Papa, ya se vislumbraba el objetivo de dicha asamblea episcopal:

*“convocar un Concilio regional de todos los Arzobispos y Obispos de América meridional, para que con la agregación de las luces de su ciencia de su prudencia y experiencia, examinemos las necesidades de nuestras Iglesias, examinemos qué debe hacerse en los presentes tiempos calamitosos, hacer frente como si fuéramos un muro – con la común autoridad y fuerzas- a toda obra e industria del torrente de iniquidad; poner freno a los intentos de los hombres maliciosos (...) y, sobre todo unirnos más a la Iglesia Romana, Madre y Principio de las Iglesias, también lo pertinente a las celebraciones litúrgicas<sup>19</sup>.*

En enero de 1899, la Sagrada Congregación del Concilio envió a todos los Obispos una Carta Circular que contenía algunas indicaciones a tener en cuenta en la realización del CPLA. Entre ellas se destacaba el lugar de realización, en Roma en la sede del Colegio Pío Latinoamericano. Debían asistir los Arzobispos, quienes podían reunirse previamente con sus sufragáneos para recibir orientaciones y propuestas. Podían, además asistir los Obispos que lo desearan. En los países donde hubiera un solo Obispo, cada uno de ellos debía acudir. Concluye la Circular que en el cumplimiento de las directrices ***“mucho interesa a la gloria de Dios y al bien de las almas (...) para que con la ayuda de Dios, produzca en abundancia este Concilio Plenario, produzca los saludables frutos que deseamos”***<sup>20</sup>.

Por razones obvias no nos detendremos en la organización y realización del CPLA, que deben tener en cuenta los historiadores. El 1 de enero de 1900, el Papa León XIII, luego de haber sido debidamente revisados, promulgó las Actas y Decretos del Concilio Plenario para América Latina, que fue acompañado con un Apéndice. Las mencionadas Actas y Decretos fueron publicadas en 1900, con sucesivas re-ediciones en 1901 y 1902<sup>21</sup>.

18 GAUDIANO, P., *El Concilio Plenario Latinoamericano (1899): Preparación, celebración y significación*”. <https://www.mercaba.org/K/Historia/El%20Concilio%20Plenario%20Latinoamericano%20Roma%201899.htm>.

Se trata de un artículo publicado en la REVISTA ECLESIASTICA PLATENSE, CI (1998) pp.1063-1078

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 *Cf. Ibidem*.

Lo que nos interesa en este momento es la significación que tuvo el CPLA para las Iglesias de América Latina. Se trató eminentemente de un Concilio disciplinar que marcó la vida de las Iglesias en el Continente Americano. En uno de sus decretos se estableció que en cada parroquia debía existir y ser aplicado un Volumen con las Actas y Decretos del CPLA.

*Los decretos conciliares se recogieron en 998 artículos distribuidos en 16 títulos, a saber: I. "De la fe y de la Iglesia Católica"; II. "De los impedimentos y peligros de la fe"; III. "De las personas eclesiásticas"; IV. "Del culto divino"; V. "De los sacramentos"; VI. "De los sacramentales"; VII. "De la formación del clero"; VIII. "De la vida y honestidad de los clérigos"; IX. "De la educación católica". X. "De la doctrina cristiana"; XI. "Del celo por la salvación de las almas y de la caridad cristiana". XII. "Del modo de conferir los beneficios eclesiásticos". XIII. "Del derecho que tiene la Iglesia de adquirir y poseer bienes temporales". XIV. "De las cosas sagradas"; XV. "De los juicios eclesiásticos"; XVI. "De la promulgación y ejecución de los decretos del concilio". Junto al volumen que contenía las actas y los decretos, se publicó un segundo volumen que contenía un apéndice de 135 documentos, entre encíclicas, letras apostólicas, constituciones del Concilio Vaticano I, decretos e instrucciones de las congregaciones romanas, y otros. Ambos volúmenes fueron publicados en latín, haciéndose posteriormente una edición bilingüe, en latín y castellano, en 1906, del primero de ellos<sup>22</sup>.*

El CPLA fue anterior al CDC de 1917. Pero, según los estudiosos, el CDC siguió en bastante de sus rasgos el esquema empleado en el CPLA.

*Cuatro años antes del inicio del proceso de codificación del derecho canónico impulsado por Pío X, se había realizado en Roma el Concilio Plenario de América Latina (1899), cuyas actas y anexos fueron conocidos por quienes, a partir de 1904, llevaron adelante la codificación canónica. Se estudia la utilización que del Concilio Plenario hicieron los consultores en sus votos y los obispos latinoamericanos cuando fueron consultados, al iniciarse la codificación, acerca de las reformas que requería el derecho canónico vigente y se hace una primera valoración de la proyección del Concilio Plenario de América Latina en el Código de Derecho Canónico de 1917<sup>23</sup>.*

<sup>22</sup> SALINAS ARANEDA, C., "EL CONCILIO PLENARIO DE AMÉRICA LATINA Y SU PROYECCIÓN EN LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO CANÓNICO DE 1917", en REDC 70 (2013), pp. 161-162.

<sup>23</sup> *Ibidem* p. 159. Es interesante tener en cuenta al respecto lo que nos dice SALINAS ARANEDA:

*La proximidad cronológica entre ambos momentos de la vida de la Iglesia hizo que el trabajo desarrollado en el Concilio Plenario por los obispos latinoamericanos fuera tomado en cuenta*

Uno de los aspectos desconocidos por tantos estudiosos es el que acabamos de reseñar que añade más importancia al CPLA. Su influencia no se limitó a lo regional, sino que pudo ser considerada como una colaboración de gran valor en la codificación del Derecho Canónico, que culminaría con el CDC de 1918. Así, podemos ver que desde lo local también se contribuye con la catolicidad. Con ello, a la vez, se demuestra que Catolicidad y lo local están estrechamente unidos y relacionados. Para una mayor profundización en este tema, recomiendo la lectura del artículo de SALINAS ARACEDA, ya citado<sup>24</sup>.

En Venezuela, a los pocos años de haber finalizado el CPLA, los Obispos publicaron una primera INSTRUCCIÓN PASTORAL DEL EPISCOPADO VENEZOLANO (1904); esta fue seguida de dos ediciones aumentadas y corregidas, con aportes propios de los Obispos y por el CDC de 1918. Es interesante comprobar cómo a los pocos años del CPLA, se logró producir en Venezuela esta Instrucción Pastoral. En ella, además de algunas referencias doctrinales, se propone un conjunto de normas y directrices para ser aplicadas en toda Venezuela. Asimismo, con ello se dio un gran paso en la consolidación de la comunión en todo el país, que aún no había entrado en las sendas de la industrialización y todavía permanecía anclado en el pasado reciente.

En un estudio realizado por Carlos Jesús Izzo Nieves, en la UCAB-Caracas, el autor presenta una visión histórico-doctrinal de las tres Instrucciones pastorales emitidas por los Obispos de entonces<sup>25</sup>. Luego de pasar revista sobre los principales elementos históricos previos al siglo XX, tratará acerca de las Instrucciones pastorales. Sin embargo, para lo cual apela a algunos historiadores de la Iglesia en Venezuela, Izzo advierte que, previo a la primera Instrucción Pastoral de 1904, se tuvieron, al menos tres sínodos diocesanos en Venezuela:

*El historiador jesuita Hermann González Oropeza reconoce la celebración de eventos eclesiales como Concilios y Sínodos, en territorio venezolano durante la época colonial, basándose estrictamente en los testimonios escritos de lo dicho*

*una vez iniciada la codificación. Dos fueron las vías por la que se produjo tal encuentro: una de ella fueron los consultores designados en Roma para llevar adelante la empresa codificadora, algunos de los cuales, como Francisco Javier Wernz, lo habían sido también del Concilio Plenario; otros consultores, que no habían participado en dicha asamblea, también conocieron dicho material y lo utilizaron profusamente. La otra vía estuvo integrada por los obispos latinoamericanos que fueron consultados, al igual que el resto del episcopado latino, al comienzo de los trabajos codificadores, algunos de los cuales habían participado directamente en la asamblea conciliar; en sus respuestas a Roma utilizaron en ocasiones, al elaborar sus “postulata episcoporum”, la experiencia y el material reunido y trabajado en Roma con ocasión del Concilio Plenario. Ibidem p. 160.*

<sup>24</sup> También se puede ver: PICCARDO, D., *Historia del Concilio Plenario Latinoamericano* (Roma 1989). Extracto de la Tesis Doctoral presentada en la Facultad de Teología de la Universidad de Navarra, Pamplona 2012.

<sup>25</sup> IZZO NIEVES, C. J., *Las Instrucciones pastorales de 1904, 1928, 1957: Un diagnóstico de la sociedad venezolana en la primera mitad del siglo XX*, Ucab-Caracas 2018.

y hecho. De acuerdo a estas fuentes González apunta las celebraciones del Primer Sínodo Diocesano de Venezuela, el Segundo y el Tercero, cuyo registro también consignan Mons. Nicolás Eugenio Navarro y Mons. Constantino Maradei Donato en sus tratados de historia eclesiástica de Venezuela<sup>26</sup>.

Con la llegada de Mons. Juan Bautista Castro a la sede de Caracas, éste tomó la iniciativa (1904) de convocar a los Obispos de Venezuela para lograr la Primera Instrucción Pastoral. Con ello se podía atender a las necesidades del pueblo venezolano y dar pautas de tipo disciplinar para todos los miembros de la Iglesia. Con este evento se comenzarían las denominadas Conferencias de los Obispos de Venezuela durante el siglo XX, hasta cuando con el dinamismo del Vaticano II se logró instituir la CONFERENCIA EPISCOPAL VENEZOLANA –CEV-<sup>27</sup>.

Ciertamente que esta Primera Instrucción Pastoral tenía que ver con el CPLA: era la primera manera de poner en práctica sus enseñanzas y decisiones. Para ello, los Obispos se reunieron en Caracas en 1904. Durante 25 sesiones lograron proponer esta Instrucción pastoral, la cual fue preparada con antelación con una Carta Pastoral dirigida al pueblo de Dios. Así preparaban el camino a su conocimiento y aplicación. Entonces, nació la INSTRUCCIÓN PASTORAL AL CLERO Y FIELES DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, con la cual se sustituyeron las Actas y Decretos del Sínodo Diocesano de Santiago de León de Caracas (1687), instrumento jurídico que se impuso desde la época colonial hasta la publicación de la mencionada Instrucción<sup>28</sup>.

Esta Instrucción cuenta con 14 partes y 809 cánones, amén de un apéndice. Trata de asuntos propios de la Iglesia y la fe; impedimentos en contra de la fe; las personas eclesiásticas, el culto, los sacramentos y sacramentales, los Seminarios, la vida de honestidad de los sacerdotes, la educación católica, la administración de los bienes de la Iglesia y el patrimonio cultural de la misma; así como el celo por las almas y la caridad. Se trata de un documento innovador,

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 58. Fray Pedro de Agreda, tercer Obispo de Venezuela con sede en Coro celebra el primer Sínodo Diocesano de Venezuela en 1574. El octavo Obispo de Venezuela, convoca el Segundo Sínodo Diocesano de Venezuela a realizarse en la ciudad de Barquisimeto (1605-1610). El Tercer Sínodo Diocesano de Venezuela fue dirigido por el Dr. Diego de Baños y Sotomayor en la ciudad de Caracas (1687). De este Tercer Sínodo surgieron las Constituciones Sinodales que regirían a partir de 1687 (aunque recibieron aprobación monárquica en 1698). *Ibidem* p. 59.

<sup>27</sup> Es interesante señalar lo que IZZO acota sobre el significado de este término “Conferencias de los Obispos”. Para evitarse la interferencia surgida de la Ley del Patronato, mediante la cual la autoridad civil debía aprobar la convocatoria de todo tipo de reunión eclesial (Concilios-Sínodos) y designar un representante oficial durante la realización de ese evento, los Obispos, muy astutamente eligieron el término “Conferencias”. *Los prelados denominaron “Conferencia” a su asamblea una figura jurídica no contemplada en la legislación patronalista, para verse libres de sus disposiciones. Op. cit.* p. 62.

<sup>28</sup> *Cf. Ibidem* p. 69.



bien estructurado y escrito por los Obispos, con el cual se podía dar pautas para la Iglesia en toda la República<sup>29</sup>.

En ese sentido, 24 años más tarde, luego de una revisión conveniente y adecuada, se publica la Segunda Instrucción Pastoral. Se comenzó en Coro y se culminó en Caracas. La primera finalidad era la de adaptarla al CDC de 1917 y revisar algunas situaciones novedosas que se habían presentado. La estructura de la Instrucción recibió la influencia del CDC de 1917. De hecho, se organizó en 5 libros y 1138 cánones. Presenta una normativa sobre las Leyes eclesásticas, las Personas Eclesásticas, Las Cosas, los Procesos Eclesásticos, así como los delitos y penas<sup>30</sup>.

En 1957, reunidos en San Javier del Valle –Mérida- se reunieron los Obispos de la época para revisar la Instrucción Pastoral y dar respuesta a nuevas situaciones surgidas en contra de la Iglesia. Esta Instrucción Pastoral ha mantenido su vigencia hasta los tiempos del Vaticano II. Sin embargo, hay un elemento que no se debe obviar: aun hoy, a pesar de las nuevas normas y del nuevo CDC, muchos de los aspectos tratados y mandados en la Instrucción de 1957 permanecen como “costumbres” que sólo están escritas en dicho instrumento. Esto recalca su importancia y proyección en el tiempo.

*Apologéticas, iluminadoras, unificadoras a nivel canónico-pastoral, estrechas teológica y pastoralmente, punto de arranque de la Restauración católica venezolana... son algunas calificaciones recibidas por las Instrucciones Pastorales. Estos comentarios expresan la relevancia de un tema carente de una investigación completa dentro de la historiografía venezolana<sup>31</sup>.*

Las diversas Instrucciones Pastorales, además de enfrentar los grandes problemas nacidos de diversas ideologías y propuestas teológicas, así como todo aquella que pudiera atentar contra la moral cristiana, van a dictar una serie de cánones que tienen que ver con toda la vida de la Iglesia, en sus variados aspectos. De ellas, como derivación del CPLA surgirán normativas para conducir a la Iglesia en sus diversas manifestaciones (jerarquía, seminarios, educación religiosa, Acción Católica, las Misiones, etc.). Los Obispos emitirán recomendaciones y directivas. Existe un caso particular que es necesario destacar: el Sínodo Diocesano de San Cristóbal (1936), convocado y presidido por el Obispo Sanmiguel, que produjo los ESTATUTOS SINODALES DIOCESANOS. Sobre éste volveremos posteriormente.

<sup>29</sup> Cf. *Ibidem* p. 76.

<sup>30</sup> Cf. *Ibidem* p. 90.

<sup>31</sup> *Ibidem* p. 108.

## 5. Las Conferencias Episcopales

Gracias al Concilio Vaticano II se fue consolidando la institución de la denominada CONFERENCIA EPISCOPAL. Como pudimos intuir, previo al Vaticano II, en muchos lugares, como es el caso de Venezuela, las reuniones y encuentros de los Obispos de una nación se solían identificar como “Conferencias del Episcopado”. En el caso de Venezuela, concretamente, tal denominación impidió la injerencia de los gobiernos en las reuniones episcopales, teniendo como base la Ley del Patronato, según se ha dicho previamente. Esta fue siendo superada o por Concordatos o por otros Instrumentos. En Venezuela, la Iglesia y el Estado suscribieron la “LEY CONVENIO QUE RIGE LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO” (1964). Con ello, se dio el paso para no seguir con la Ley del Patronato y dar los pasos marcados por el Concilio de la renovación de la Iglesia.

*La Conferencia Episcopal, institución de carácter permanente, es la asamblea de los Obispos de una nación o territorio determinado, que ejercen unidos algunas funciones pastorales respecto de los fieles de su territorio, para promover conforme a la norma del derecho el mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, sobre todo mediante formas y modos de apostolado convenientemente acomodados a las peculiares circunstancias de tiempo y de lugar (c. 247)<sup>32</sup>.*

En cuanto a la finalidad de las Conferencias, se debe prestar atención a lo señalado por “*Apostolorum Successores*” (ApS) 28:

*Finalidad de la Conferencia Episcopal. La Conferencia Episcopal, cuyo papel ha adquirido gran importancia en estos años, contribuye, de manera múltiple y fecunda, a la actuación y al desarrollo del afecto colegial entre los miembros del mismo episcopado. En ella los Obispos ejercitan conjuntamente algunas funciones pastorales para los fieles de su territorio. Tal acción responde a la necesidad, particularmente sentida hoy, de proveer al bien común de las Iglesias particulares mediante un trabajo concorde y bien coordinado de sus Pastores.*

<sup>32</sup> En Ch.D., 38,1 se dice: *La conferencia episcopal es como una asamblea en que los Obispos de cada nación o territorio ejercen unidos su cargo pastoral para conseguir el mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, sobre todo por las formas y métodos del apostolado, aptamente acomodado a las circunstancias del tiempo.* En el Directorio para el ministerio de los Obispos “*Apostolorum Successores*” se nos dice también: *La Conferencia Episcopal es importante para reforzar la comunión entre los Obispos y promover la acción común en un determinado territorio que se extiende en principio a los confines de un país. Le son confiadas algunas funciones pastorales propias, que ejercita mediante actos colegiales de gobierno, y es la sede adecuada para la promoción de múltiples iniciativas pastorales comunes para el bien de los fieles. (24,d).*

*Tarea de la Conferencia episcopal es ayudar a los Obispos en su ministerio, para bien del entero Pueblo de Dios. La Conferencia desarrolla una importante función en diversos campos ministeriales mediante:*

- el ordenamiento conjunto de algunas materias pastorales a través de decretos generales que obligan tanto a los Pastores como a los fieles del territorio;*
- la transmisión de la doctrina de la Iglesia, de manera más incisiva y en armonía con el particular modo de ser y las condiciones de vida de los fieles de una nación;*
- el coordinamiento de esfuerzos singulares a través de iniciativas comunes de importancia nacional, en el ámbito apostólico y caritativo. Para este fin, la ley canónica ha concedido determinadas competencias a la Conferencia;*
- el diálogo unitario con la autoridad política común a todo el territorio;*
- la creación de servicios comunes útiles, que muchas diócesis no pueden procurarse.*

*A esto se añade la vasta área del mutuo apoyo en el ejercicio del ministerio episcopal mediante la información recíproca, el intercambio de ideas, la concordancia de los puntos de vista, etc.*

Como órgano de servicio, lo es también de comunión para colaborar con los Obispos y sus Iglesias Locales. Las Conferencias Episcopales poseen una función legislativa a través de los decretos, deliberados en forma colegialmente. Pueden emitir algunas directrices, pero en lo que se refiere a documentos doctrinales y normativas de tipo canónico necesitan la aprobación de la Santa Sede<sup>33</sup>. Así se ve en un Decreto de la Congregación para los Obispos y en el canon 455, 1.2:

<sup>33</sup> En el Decreto “CHRISTUS DOMINUS” del Vaticano II se dice, al respecto: *Las decisiones de la conferencia episcopal, legítimamente adoptadas, con una mayoría de dos terceras partes de los votos de los Obispos que pertenecen a la conferencia con voto deliberativo y aprobadas por la Sede Apostólica, obligan jurídicamente tan sólo en los casos en que lo ordenare el derecho común o lo determinare una orden expresa de la Sede Apostólica, manifestada por propia voluntad o a petición de la misma conferencia. (38,4).* En “Apostolorum Successores” 31 se clarifica aún más todo esto: *Según las indicaciones del Concilio Vaticano II, a las Conferencias Episcopales, instrumentos de mutua ayuda entre los Obispos en su tarea pastoral, la Sede Apostólica concede la potestad de dar normas vinculantes en determinadas materias y de adoptar otras decisiones particulares, que el Obispo acoge fielmente y ejecuta en la diócesis. La potestad normativa de la Conferencia la ejercen los Obispos reunidos en Asamblea Plenaria, que hace posible el diálogo colegial y el intercambio de ideas, y requiere el voto favorable de dos tercios de los miembros con voto deliberativo. Tales normas deben ser examinadas por la Santa Sede, antes de su promulgación, para garantizar su conformidad con el ordenamiento canónico universal. Ningún otro organismo de la Conferencia puede arrogarse las competencias de la Asamblea Plenaria. Los Obispos reunidos en Conferencia Episcopal ejercitan igualmente, según las condiciones determinadas por el derecho, una función doctrinal, siendo también conjuntamente doctores auténticos y maestros de la fe para sus fieles. Al ejercitar dicha función doctrinal, sobre todo cuando deben afrontar nuevas cuestiones e iluminar nuevos problemas que surgen en la*

455 § 1. *La Conferencia Episcopal puede dar decretos generales tan sólo en los casos en que así lo prescriba el derecho común o cuando así lo establezca un mandato especial de la Sede Apostólica, otorgado motu proprio o a petición de la misma Conferencia.* § 2. *Para la validez de los decretos de los que se trata en el § 1, es necesario que se den en reunión plenaria al menos con dos tercios de los votos de los Prelados que pertenecen a la Conferencia con voto deliberativo, y no obtienen fuerza de obligar hasta que, habiendo sido revisados por la Sede Apostólica, sean legítimamente promulgados*<sup>34</sup>.

Cada Conferencia Episcopal tendrá sus propios Estatutos y reglamentos, que han de ser revisados y aprobados por la Sede Apostólica. En ellos se tiene en consideración lo indicado por el canon 451. Según los estatutos de la Conferencia Episcopal, se elige un Presidente, Un Vicepresidente y un secretario general, (c. 452,1).

En el caso de Venezuela, son miembros de la CEV, los Obispos Diocesanos, los coadjutores y auxiliares, los Vicarios Apostólicos. Los demás titulares (entre ellos los eméritos, no pertenecen a la CEV, a menos que reciban un cargo específico que ellos deban realizar.

## 6. La función legislativa en las Iglesias Locales

Dentro de cada Diócesis o circunscripción eclesiástica, debe haber un cuerpo propio de leyes y normas que se adapten a las circunstancias propias de ella. Dicho cuerpo no puede ni debe estar nunca en contraposición con la Ley Universal de la Iglesia: más bien, ha de reflejar la forma como ésta se aplica y

*sociedad, los Obispos serán conscientes de los límites de sus pronunciamientos, en cuanto que su Magisterio no es universal, aun siendo auténtico y oficial. Los Obispos tendrán bien presente que la doctrina es un bien de todo el Pueblo de Dios y vínculo de su comunión, y por tanto seguirán el Magisterio universal de la Iglesia y se empeñarán en hacerlo conocer a sus fieles. Las Declaraciones doctrinales de la Conferencia Episcopal, para poder constituir Magisterio auténtico y ser publicadas en nombre de la misma Conferencia, deben ser aprobadas por unanimidad por los Obispos miembros, o con la mayoría de al menos dos tercios de los Obispos que tienen voto deliberativo. En este segundo caso, para poder ser publicadas, las declaraciones doctrinales deben obtener la recognitio de la Santa Sede. Estas declaraciones doctrinales deberán ser enviadas a la Congregación para los Obispos o a aquella para la Evangelización de los Pueblos, según el ámbito territorial de las mismas. Tales Dicasterios procederán a conceder la recognitio después de haber consultado a las otras instancias competentes de la Santa Sede. Cuando se trata de aprobar las declaraciones doctrinales de la Conferencia Episcopal, los miembros no Obispos del organismo episcopal no tienen derecho de voto en la Asamblea Plenaria.*

<sup>34</sup> Es importante tener muy en cuenta lo que nos advierte el numeral 4 del canon 455: *En los casos en los que ni el derecho universal ni un mandato peculiar de la Santa Sede haya concedido a la Conferencia Episcopal la potestad a la que se refiere el § 1, permanece íntegra la competencia de cada Obispo diocesano y ni la Conferencia ni su presidente pueden actuar en nombre de todos los Obispos a no ser que todos y cada uno hubieran dado su propio consentimiento.*

las normativas, directrices y decisiones de tipo disciplinar emitidas por el Obispo. Ciertamente que puede cambiar con el tiempo, según lo que la historia vaya sugiriendo o adaptándolo a las normas y directrices surgidas de la Ley Universal de la Iglesia. No surgen solo, sino que deriva de la “*potestas regiminis*” del Obispo, quien también actúa aconsejado por miembros del Presbiterio y del Pueblo de Dios.

Junto a la potestad de enseñar y santificar, que le son propias al Obispo, posee el “*munus (potestas) regendi*” (c. 129,1) con sus tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial (cf. c. 135).

*391 1. Corresponde al Obispo diocesano gobernar la Iglesia particular que le está encomendada con potestad legislativa, ejecutiva y judicial, a tenor del derecho. 2. El Obispo ejerce personalmente la potestad legislativa; la ejecutiva la ejerce por sí o por medio de los Vicarios generales o episcopales, conforme a la norma del derecho; la judicial tanto personalmente como por medio del Vicario judicial y de los jueces, conforme a la norma del derecho.*

En cuanto a la dimensión legislativa, propia del Obispo Diocesano (residencial) está definida en ApS 67:

*la potestad legislativa en el ámbito diocesano pertenece exclusivamente al Obispo residencial. Tal grave responsabilidad no impide, al contrario, comporta, que el Obispo oiga el consejo y busque la colaboración de los órganos y los Consejos diocesanos antes de emanar normas o directivas generales para la diócesis. El Sínodo diocesano es el instrumento por excelencia para prestar ayuda al Obispo en la determinación del ordenamiento canónico de la Iglesia diocesana<sup>35</sup>.*

Asimismo, el n. 68 de ApS nos da a conocer los criterios generales en el ejercicio de la función legislativa del Obispo Diocesano:

*a) Siempre que no comporte perjuicio a la justicia, el Obispo debe actuar de modo que los fieles resuelvan de manera pacífica sus controversias y se reconcilien cuanto antes, incluso cuando el proceso canónico hubiera ya*

<sup>35</sup> Otro elemento característico es el de la debida y sana autonomía, como nos lo señala allí mismo ApS: “*como consecuencia de la naturaleza misma de la Iglesia particular, el significado de la potestad legislativa no se agota en la determinación o aplicación local de las normas emanadas por la Santa Sede o por la Conferencia Episcopal, cuando éstas sean normas jurídicamente vinculantes, sino que se extiende también a la regulación de cualquier materia pastoral de ámbito diocesano que no esté reservada a la suprema o a otra autoridad eclesial. La potestad legislativa sea siempre ejercitada con discreción, de modo que las normas respondan siempre a una real necesidad pastoral*”.

comenzado, evitando así las permanentes animosidades que las causas judiciales suelen producir.

b) El Obispo observe y haga observar las normas de procedimiento establecidas para el ejercicio de la potestad judicial, pues bien sabe que tales reglas, lejos de ser un obstáculo meramente formal, son un medio necesario para verificar los hechos y obtener justicia.

c) Si tiene noticias de comportamientos que dañen gravemente el bien común eclesial, el Obispo debe investigar con discreción, solo o por medio de un delegado, los hechos y la responsabilidad de sus autores. Cuando considere que ha recogido pruebas suficientes de los hechos que han dado origen al escándalo, proceda a reprender o amonestar formalmente al interesado. Pero donde esto no bastase para reparar el escándalo, restablecer la justicia y conseguir la enmienda de la persona, el Obispo dé inicio al respectivo procedimiento para la imposición de penas, lo que podrá hacer de dos modos: – mediante un proceso penal regular, en el caso que, por la gravedad de la pena, la ley canónica lo exija o el Obispo lo considere más prudente; – mediante un decreto extrajudicial, conforme al procedimiento establecido en la ley canónica.

1. el Obispo, consciente del hecho que el tribunal de la diócesis ejercita su misma potestad judicial, vigilará a fin de que la acción de su tribunal se desarrolle según los principios de la administración de la justicia en la Iglesia. En particular, teniendo en cuenta la singular importancia y relevancia pastoral de las sentencias que se refieren a la validez o nulidad del matrimonio, dedicará una especial atención a tal sector; en sintonía con las indicaciones de la Santa Sede, y ante la ocurrencia de eventuales abusos, tomará todas las medidas necesarias para que éstos cesen, especialmente aquellos que impliquen el intento de introducir una mentalidad divorcista en la Iglesia. Asumirá también la responsabilidad que le corresponda en los tribunales constituidos para varias diócesis.

En el ejercicio de esta “*potestas regiminis*”, como en las otras que posee el Obispo, ha de actuar siempre guiado por la Caridad Pastoral de la cual se desprenden también algunos principios y criterios de actuación, como nos lo destaca ApS 69:

*el Obispo tendrá presente los siguientes criterios:*

a) *Hacia los propios fieles, puede realizar actos administrativos también si se encuentra fuera del propio territorio, o si lo están los fieles mismos, a menos que no conste diversamente por la naturaleza de la cosa o por las disposiciones del derecho.* b) *Hacia los forasteros, puede realizar actos administrativos, si se encuentran en el territorio de su competencia, en el caso de que se trate de*

*concesión de favores o del acatamiento de leyes, universales o particulares, que se refieran al orden público, determinen la formalidad de los actos, o atañan a inmuebles situados en el territorio. c) La potestad ejecutiva, no sólo cuando es ordinaria, sino también cuando es delegada para un conjunto de casos, debe ser interpretada en sentido amplio. Cuando es delegada para casos particulares, debe ser interpretada en sentido estricto. d) Al delegado se entienden concedidas aquellas facultades sin las cuales la misma función no puede ser ejercida. e) Cuando varios sujetos son competentes para cumplir un acto, el hecho que se dirija a uno de ellos no suspende la potestad de los otros, sea ésta ordinaria o delegada. f) Cuando un fiel somete un caso a una autoridad superior, el inferior no se debe entrometer en el asunto, excepto por causa grave y urgente. En tal caso debe advertir inmediatamente al superior, para evitar que se verifiquen contradicciones en las decisiones. g) Cuando se trata de adoptar medidas extraordinarias de gobierno, en casos particulares, el Obispo, antes de cualquiera otra cosa, busque las informaciones y las pruebas necesarias y, sobre todo, en lo posible, se apresure a escuchar a los interesados en la cuestión. A menos que no haya una causa muy grave, la decisión del Obispo deberá ser redactada por escrito y entregada al interesado. En el acto, sin lesionar la buena fama de las personas, deberán explicitarse con precisión los motivos, tanto para justificar la decisión, como para evitar cualquier apariencia de arbitrariedad y, eventualmente, para permitir al interesado recurrir contra la decisión. h) En los casos de los nombramientos ad tempus, caducado el límite establecido, tanto para la seguridad de las personas como para la certeza jurídica, el Obispo debe proveer con la máxima rapidez o renovando formalmente el nombramiento del titular del mismo oficio, o prorrogándole por un periodo más breve del previsto, o comunicando la cesación del oficio y nombrando al titular para un nuevo encargo. i) La rápida solución de los asuntos es norma de ordinaria administración y también de justicia hacia los fieles. Cuando la ley prescribe que el Obispo tome medidas en una determinada cuestión o si el interesado presenta legítimamente una instancia o un recurso, el decreto debe ser emitido dentro de tres meses. j) En el uso de sus amplias facultades para dispensar de las leyes eclesiásticas, el Obispo favorezca siempre el bien de los fieles y de la entera comunidad eclesial, sin sombra alguna de arbitrariedad o favoritismo.*

El Obispo Diocesano podrá ejercer este “*munus regendi*” de diversas maneras: desde decretos y normativas que él mismo promulgue, hasta con el mejor instrumento que posee para dar una legislación adecuada en su Iglesia Local, como lo es el Sínodo Diocesano. En este sentido es conveniente tener en consideración lo que ApS 166 nos dice:

*Según una norma de actividad pastoral transmitida a través de los siglos y después codificada por el Concilio de Trento, retomada por el Concilio Vaticano II y prevista por el Código de Derecho Canónico, en el gobierno pastoral del Obispo, al vértice de las estructuras de participación de la diócesis, el Sínodo diocesano ocupa un lugar primario. Se configura como un acto de gobierno episcopal y como evento de comunión que expresa la índole de la comunión jerárquica que pertenece a la naturaleza de la Iglesia.*

Veamos primeramente lo que se refiere al SÍNODO DIOCESANO. Según lo establece el c. 460, ***el sínodo diocesano es una asamblea de sacerdotes y de otros fieles escogidos de una Iglesia particular, que prestan su ayuda al Obispo de la diócesis para bien de toda la comunidad diocesana, a tenor de los cánones que siguen***<sup>36</sup>.

El Sínodo Diocesano sólo puede ser convocado por el Obispo Diocesano, quien, a su vez, lo preside. Para ello, es conveniente que haya consultado al Consejo Presbiteral y a otros entes eclesiales. Además de los señalados por el CDC, en cuanto a participantes se trate, podrán serlos miembros del pueblo de Dios: presbíteros, diáconos, religiosos y laicos<sup>37</sup> (Incluso se pueden invitar en calidad de observadores a hermanos de otras denominaciones religiosas). El Obispo aprobará los estatutos y reglamentos correspondientes y las formas de participación de sus miembros.

El Sínodo Diocesano es un evento de gobierno episcopal y de comunión. Por eso,

*el Sínodo es medio idóneo para aplicar y adaptar las leyes y las normas de la Iglesia universal a la situación particular de la diócesis, indicando los métodos que es necesario adoptar en el trabajo apostólico diocesano, superando las dificultades inherentes al apostolado y al gobierno, animando obras e iniciativas de carácter general, proponiendo la recta doctrina y corrigiendo, si existieran, los errores sobre la fe y la moral (ApS 168).*

<sup>36</sup> ApS 167 nos acota lo siguiente en cuanto a lo que es el Sínodo Diocesano: *El Sínodo diocesano es una reunión o asamblea consultiva, convocada y dirigida por el Obispo, a la que son llamados, según las prescripciones canónicas, sacerdotes y otros fieles de la Iglesia particular, para ayudarlo en su función de guía de la comunidad diocesana. En el Sínodo y a través de éste, el Obispo ejercita en forma solemne el oficio y el ministerio de apacentar a su grey.*

<sup>37</sup> Al respecto encontramos en ApS 169: *Siempre en el respeto de las prescripciones canónicas, es necesario actuar de modo que la composición de los miembros del Sínodo refleje la diversidad de vocaciones, de tareas apostólicas, de origen social y geográfico que caracteriza la diócesis, aunque procurando confiar a los clérigos un rol prevalente, según su función en la comunión eclesial. La contribución de los sinodales será tanto más válida cuanto más sobresalgan por rectitud de vida, prudencia pastoral, celo apostólico, competencia y prestigio.*



Finalizado el Sínodo, el Obispo ejerce su oficio de legislador firmando los Decretos y Estatutos Sinodales que hayan surgido de la propuesta sinodal. ApS 174 advierte al respecto lo siguiente:

*Al final de las intervenciones, el Obispo confiará a diferentes comisiones la redacción de los proyectos de documentos sinodales, dando las oportunas indicaciones. En fin, examinará los textos preparados y, como único legislador, firmará los decretos y las declaraciones sinodales y las hará publicar con su autoridad personal. Concluido el Sínodo, el Obispo dispondrá la transmisión de los decretos y de las declaraciones al Metropolitano y a la Conferencia Episcopal, para favorecer la comunión y la armonía legislativa entre las Iglesias particulares de un mismo ámbito, y enviará el Libro del Sínodo, a través de la Representación Pontificia, a los Dicasterios interesados de la Santa Sede, particularmente a la Congregación para los Obispos y aquella para la Evangelización de los Pueblos. Si los documentos sinodales de carácter sobre todo normativo no se pronuncian sobre su aplicación, será el Obispo quien determine las modalidades de ejecución, confiándola también a los organismos diocesanos.*

No debemos dejar de lado otras expresiones de carácter sinodal que le permiten al Obispo ejercer también su función legislativa:

*Es deseable que la sustancia de las normas del Código de Derecho Canónico sobre el Sínodo diocesano y las indicaciones de la Instrucción sobre los Sínodos diocesanos, servatis servandis, sean observadas también en los fórum y en las otras asambleas eclesiales de tipo sinodal. El Obispo con grande sentido de responsabilidad debe guiar tales asambleas y vigilar a fin de que no se adopten propuestas que sean contrarias a la fe y a la disciplina de la Iglesia (ApS.175).*

Asimismo, el Obispo puede valerse del Consejo Presbiteral, del Colegio de Consultores y otros entes diocesanos de consulta para promover algunas directrices y normativas según las circunstancias lo vayan exigiendo.

En cuanto a Venezuela se trata, recordamos que luego de los Sínodos de la Colonia, fue hasta el siglo XX cuando se tuvieron los primeros Sínodos Diocesanos. En 1936, siguiendo el espíritu del CPLA, del recién editado CDC y de la I Instrucción Pastoral, el Obispo Sanmiguel convocó y realizó el I Sínodo de San Cristóbal (1936). Este Obispo promulgó el libro de los ESTATUTOS SINODALES. Con ello, además de ejercer un acto de comunión con la Iglesia Universal y ejerciendo su “*munus regendi*”, el Obispo Sanmiguel, de larga visión hacia el futuro le fue imprimiendo a la Diócesis una contextura y unidad que la han distinguido. Pasaron 71 años hasta el momento cuando el V Obispo de San Cristóbal, quien suscribe este ensayo, convocó al II SÍNODO

DIOCESANO. La ocasión de la convocatoria fue significativa: los 80 años de la creación de la Diócesis de San Cristóbal.

Este SÍNODO tuvo una amplia participación: desde las mismas parroquias, con sus asambleas parroquiales (que brindaron grandes e importantes aportes) y la presencia de todos los miembros del Presbiterio y representantes de cada parroquia, institutos de vida consagrada y entes de servicio diocesano. Produjo un Libro del SÍNODO, con una visión teológico-pastoral de la Iglesia Local de San Cristóbal. Junto a él, el libro de los ESTATUTOS SINODALES que sirvieron de guía en la marcha y consolidación de la Iglesia de San Cristóbal; asimismo el primer “plan trienal” de la Diócesis.

Con ocasión del I centenario de creación de la Diócesis, se realizó, luego de ser convocado por el Obispo Diocesano, el III Sínodo Diocesano, que culminó con la propuesta y decreto del nuevo libro de ESTATUTOS SINODALES. En él se incluyeron nuevas directrices, que respondían a la situación histórica que se vive en la actualidad. Prácticamente, se siguió la misma metodología para la participación y para la reflexión del anterior Sínodo. Un paso significativo fue la asunción del Plan Diocesano de Pastoral (mejorado y adaptado a las nuevas circunstancias) que había sido aprobado en los inicios del siglo XXI, gracias a las Asambleas Diocesanas de Pastoral. Desde 1999, se empezó con la praxis de las Asambleas Diocesanas de Pastoral que no se realizaron sólo durante los tiempos de preparación y realización de las asambleas sinodales. Ya desde ese inicio, asumido por la inmensa mayoría con gran entusiasmo, se fue adoptando el estilo sinodal que ha venido distinguiendo a la Diócesis de San Cristóbal.

En Venezuela, durante el siglo XX, además del convocado en San Cristóbal por Sanmiguel, se realizó uno más en 1961, en la Diócesis de Barquisimeto, convocado y presidido por el Obispo Crispulo Benítez Fortoul. En la Arquidiócesis de Valencia, el Arzobispo Luis Eduardo Henríquez J, convocó un Sínodo; pero quedó sin finalizar, luego de su renuncia por límite de edad. Su sucesor no lo continuó.

Ya en el siglo XXI, se han tenido varios Sínodos en Venezuela: San Felipe, Trujillo, Los Teques... A esto se añaden las ASAMBLEAS NACIONALES DE PASTORAL, pedidas por el CPV.

También, cada Obispo puede dar una serie de directrices y normativas, o instrucciones pastorales que respondan a situaciones particulares o ayuden a aplicar tanto la Ley Universal como la Ley particular de toda Diócesis. Podemos citar algunos ejemplos: Directrices para la celebración de la Semana Santa en el año 2021 debidas a la situación creada por la pandemia del Covid (29 marzo 2021, Diócesis de San Cristóbal); Directrices para la Semana Santa 2022 (7 marzo 2022); Directrices para el buen uso y disfrute de la Casa Parroquial; Directorio y Lineamientos para las Visitas Pastorales en la Diócesis de San Cristóbal (20 Diciembre 2000); CONVENIO DE MUTUA Y FRATERNA

COOPERACIÓN ENTRE LA DIÓCESIS DE SAN CRISTÓBAL Y EL VICARIATO APOSTÓLICO DE CARONÍ (21 noviembre 2022). De la Diócesis de La Guaira podemos también citar: DECRETO DE INSTITUCIÓN DE LA OFICINA DIOCESANA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y PERSONAS VULNERABLES (15 septiembre 2020); ESTATUTO JURÍDICO DEL DIRECTOR DE LA OFICINA DIOCESANA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y PERSONAS VULNERABLES. DE LA DIÓCESIS DE LA GUAIRA.

Hemos podido transitar por un camino interesante que nos ha permitido introducirnos en el tema del derecho particular de la Iglesia Local. Es, apenas, un abreboca. Con el deseo de que otros puedan profundizar mucho más en esta temática y en otros temas derivados (v.gr.: las Instrucciones Pastorales del Episcopado Venezolano) presentamos al lector las páginas anteriores. Sabemos que se trata de notas, más bien, introductorias.

## **8. A modo de conclusión**

La Iglesia Universal no es una especie de federación de Iglesias locales. Eso sí, en cada una de ellas se manifiesta la Iglesia Una, Santa, Católica y Apostólica. La Iglesia en su carácter católico nació de la experiencia de una Iglesia local, madre a la vez de todas las nuevas Iglesias, fruto de la expansión del Evangelio, Jerusalén. Por eso, asumiendo las características propias de cada región, la Iglesia Local es el fiel reflejo de la Iglesia Universal. Por eso, asume la guía de Pedro y sus sucesores, Obispos de Roma, que se convertirá en el centro de la Universalidad de la Iglesia. Pero, lo importante es la unidad y comunión que siempre estará al servicio del pueblo de Dios. Un claro ejemplo de ello es el Concilio de Jerusalén (cf. Hech 15) y, posteriormente, los varios Concilios que irán aconteciendo en la historia.

Esto se nota y entiende en lo que a la legislación de la Iglesia se refiere. Como comunidad compuesta por seres humanos, pueblos y culturas, uno de los elementos que manifiesta la Unidad de la Iglesia es la legislación. Se la suele llamar “Ley Universal de la Iglesia” y tiene diversas manifestaciones; entre ellas el CDC, quizás lo más conocido por todos. Cada Iglesia Local, a su vez, está en la obligación de cumplir esa “Ley Universal”, pues está en comunión con todas las Iglesias de la catolicidad. Pero también, de acuerdo a las circunstancias históricas y culturales, las Iglesias Locales deben desarrollar su propio cuerpo legislativo, siempre y cuando no contradiga ni rompa con la Ley Universal.

En el ensayo que hemos presentado hemos tratado de hacer una síntesis sobre este tema, con el deseo de iniciar a muchos en el estudio más profundo del mismo. En el caso de Venezuela, sería muy interesante abrir espacios de investigación sobre algunos instrumentos propios, como lo son las Instrucciones Pastorales, el CPV. Asimismo, como lo referente a los Sínodos realizados, pocos

más bien y que pueden ocultar un estilo que debe adaptarse a las condiciones actuales de la Iglesia, sobre todo a partir de la última Asamblea del Sínodo de Obispos, precisamente sobre la sinodalidad.

Dicha investigación podrá brindar aporte para aclarar muchas cosas en torno a situaciones que hay que enfrentar decididamente: las relaciones Iglesia Estado, lo que toca al patrimonio cultural y religioso de la Iglesia, la urgente necesidad de los Sínodos Diocesanos, las incidencias actuales del CPV, etc. Deseamos que esto no se eche en saco roto.

Lo importante es destacar en todo esto la vitalidad de la Iglesia. No es una corporación cerrada o enquistada en normativas y ritos, sino el Cuerpo de Cristo-Pueblo de Dios que cumple con el mandato de ir a evangelizar para hacer nuevos discípulos y bautizarlos a fin de incorporarse al protagonismo apostólico de los cristianos.

16 de marzo 2025.

Mario Moronta R.,  
Obispo Emérito de San Cristóbal

# NECESIDAD DE ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO ECLESIAÍSTICO ACREDITADOS POR LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA EN LAS DIÓCESIS DE FRONTERA (GUASDUALITO Y SAN CRISTÓBAL)

**Eduardo Soto Parra, S.J.**

Es Jesuita, Sacerdote, Abogado (mención *Summa Cum Laude* UCAB), Especialista en Derecho Administrativo (UCAB), Licenciado en Teología (ITER-UCAB), Magister en Filosofía (USB) y Doctor en Paz y Conflicto Social (Universidad de Manitoba, Canadá). Docente universitario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, en la Especialización de Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario - DIH, y Director del Decanato de Investigación y Postgrado de la Universidad Católica del Táchira UCAT. Es autor de varios capítulos de libros y artículos en revistas especializadas en las áreas de Teología, Derecho y Cultura de Paz.

---

Recibido 19-7-2025 • Aprobado: 25-8-2025

### **Resumen**

Este artículo es el resultado de un proceso llevado desde el Decanato de Investigación y Postgrado a fin de determinar la necesidad de constituir una Cátedra de Derecho Público Eclesiástico en la Universidad Católica del Táchira-UCAT. La motivación vino de Monseñor Mario Moronta, quien al recibir el doctorado *honoris causa* por la UCAT, señaló la importancia de esta rama del derecho y la deuda esta Universidad tiene en desarrollarla y darla a conocer, a fin de servir a la Iglesia Venezolana. Por este motivo, se practicó una encuesta en las diócesis de Guasdualito y San Cristóbal, cuyos resultados confirman la validez de la intuición de Monseñor Moronta y se evidencia la necesidad de los párrocos de estas diócesis de contar con un espacio de formación en lo referente al Derecho Público Eclesiástico, dado el limitado conocimiento que tienen del mismo.

### **Palabras clave**

Derecho Público Eclesiástico. Parroquias. Derecho Canónico. Cátedra.

### **Abstract**

This article is the result of a process carried out by the Dean of Research and Postgraduate Studies in order to determine the need to constitute a Chair of Ecclesiastical Public Law at the Catholic University of Táchira-UCAT. The motivation came from Monsignor Mario Moronta who, upon receiving the honorary doctorate from UCAT, pointed out the importance of this branch of law and the debt that this university has in developing it and making it known, in order to serve the Venezuelan Church. For this reason, a survey was carried out in the dioceses of Guasdualito and San Cristóbal, whose results confirm the validity of Monsignor Moronta's intuition and show that parish priests of these dioceses' need to have a space for formation in relation to Ecclesiastical Public Law, given the little knowledge they have of it.

### **Key words**

Public Ecclesiastical Law. Parishes. Canon Law. Chair.

SUMARIO: 1. Un poco de historia. 2. El Derecho Público eclesiástico dentro de las ramas del Derecho. 3. Pormenores y metodología de la encuesta practicada. Resultados y gráficos.

## 1. Un poco de historia

El 22 de septiembre de 2022, el auditorio estaba a reventar. La presencia de los más altos dignatarios locales y regionales exigía un despliegue de seguridad como nunca antes visto en los alrededores de la Universidad Católica del Táchira en su sede de Loma del Tejar. El motivo: el otorgamiento del Doctorado Honoris Causa en Derecho a Monseñor Mario del Valle Moronta Rodríguez, en ese momento Obispo de la Diócesis de San Cristóbal. Luego de las frases laudatorias, el recién nombrado Doctor, interpela a la Universidad con las siguientes palabras:

“Queremos, en esta presentación, proponer no sólo el simple estudio del DERECHO PUBLICO DE LA IGLESIA, sino la urgencia de crear una especialización que prepare a nuestros profesionales del derecho en este importantísimo campo, del cual, lamentablemente hay poco conocimiento”.<sup>1</sup>

Y más adelante señala:

“Habida cuenta de lo antes expuesto sintéticamente, acerca del Derecho Público de la Iglesia y teniendo en cuenta que la UCAT, por ser “CATÓLICA” y estar al servicio de la Diócesis de San Cristóbal, considero que es importante, conveniente y necesario que se considere la real posibilidad de instaurar los estudios de **DERECHO PUBLICO DE LA IGLESIA**”<sup>2</sup>.

Y al finalizar su discurso, insiste:

“Hablando de sueños, ya para concluir, permítanme darles a conocer otro sueño: ¿por qué no soñar que, en el tiempo del corto plazo, podamos dar los pasos para

<sup>1</sup> MORONTA, Mario. *Derecho Público de la Iglesia - Lectio Magistralis* con ocasión del conferimiento del Doctorado “Honoris Causa” en Derecho por parte de la Universidad Católica Del Tachira, 22 de septiembre de 2022.

<sup>2</sup> *Idem*.

llegar a tener una facultad o una escuela de Derecho Canónico en nuestra Universidad? Sólo nos resultará difícil e imposible hacer realidad ese sueño, si nos encerramos en el “indietrismo”, antes indicado y que menciona el Papa Francisco al referirse a quienes prefieren estancarse en “el siempre se ha hecho así” o en la mediocridad de quienes prefieren traducir el “no se quiere” por “no se puede” ... o sencillamente, porque no se asumen los riesgos de una Iglesia que camina hacia la plenitud en todos los sentidos”<sup>3</sup>.

Impulsados por este deseo de Monseñor Moronta, se inician en la UCAT una serie de encuentros, a fin de dar los primeros pasos para la creación de una Cátedra Fundacional que tenga como propósito del desarrollo de lo que ha dado a llamar el Derecho Público Eclesiástico. En efecto, el 15 de diciembre de 2022, Monseñor Moronta se encuentra con los promotores del estudio y formación en Derecho Público Eclesiástico, quienes, de acuerdo con la reseña de dicha reunión, publicitada por las redes de la UCAT, ofrecerán cursos, talleres y diplomados sobre el área, respondiendo así a lo que, en opinión del profesor Mauricio Pernía:

“Es una deuda académica que tenemos con la Iglesia y los ciudadanos ya que es una materia de interés común, tanto para el Estado Venezolano como para la Iglesia y todo el factor religioso. Con ello se pretende ayudar a los Juristas de nuestra zona a reconocer el gran aporte que se puede dar a cada sector desde las respectivas competencias”<sup>4</sup>.

A la reunión asistieron los profesores de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCAT, entre ellos el Abg. Mauricio Pernía, Dr. Héctor Jaime, Dr. Eduardo Soto, Pbro. Gabriel Aldana y el Gran Canciller de la Universidad Mons. Mario Moronta. En este sentido, se acordó la presentación de una serie de propuestas académicas que permitan el desarrollo de ciclos de conferencias, jornadas y otros estudios en esta rama del Derecho Público, a fin de que:

“los estudiantes de Derecho y abogados puedan profesionalmente aproximarse al conocimiento del funcionamiento de la Iglesia, considerando sus relaciones institucionales en el ámbito internacional y nacional, así como las obligaciones jurídicas que surgen del desarrollo de las actividades eclesiales y que tienen incidencia civil o de Derecho Público, entre otros temas relevantes”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Prensa UCAT. *Universidad Católica del Táchira ofrecerá estudios en Derecho Público Eclesiástico*, en <https://www.ucat.edu.ve/web/universidad-catolica-del-tachira-ofrecera-estudios-en-derecho-publico-ecclesiastico/>

<sup>5</sup> *Idem*.



Cinco meses después el 22 de mayo de 2023, se presentó la Cátedra libre Monseñor Carlos Sánchez Espejo de Derecho Público de la Iglesia, ofrecida por la Universidad Católica del Táchira en el Aula “A” del antiguo Postgrado, ubicado en el Edificio B de la Sede Loma del Tejar, en el Barrio Obrero. En dicha presentación oficial, se señaló que la Cátedra “está diseñada para contribuir a la formación integral de las personas en el ámbito del Derecho Público de la Iglesia Católica, demostrando su vitalidad y su relevancia en el mundo, a través del conocimiento, la reflexión, el debate y la investigación”.

El presente artículo tiene como propósito hacer del conocimiento de la academia y del público en general de los resultados de la encuesta que, con ocasión a la puesta en marcha de esta Cátedra, fue realizada por mi persona, en tanto director del Decanato de Investigación y Postgrado, a fin de determinar la pertinencia de estos estudios de Derecho Público Eclesiástico, así como de las líneas de formación e investigación que se hallaren prioritarias. En este sentido esta monografía comienza con una breve introducción sobre la importancia del Derecho Público eclesiástico en el mundo actual, una narrativa en relación al modo y metodología con la cual fue aplicada la encuesta, la presentación y análisis de sus resultados, para concluir con algunas apreciaciones derivadas de los mismos que pueden servir como orientación a quienes se encargarán de llevar adelante dicha actividad académica y eclesial.

## **2. El Derecho Público eclesiástico dentro de las ramas del Derecho**

Derecho e Iglesia son instituciones que a lo largo de la historia han estado estrechamente relacionadas. Aunque algunos autores pueden sostener uno de ellos puede existir sin el otro, la realidad afirma que siempre han existido conjuntamente, aunque la relación ha variado en el tiempo. No es casualidad que la Iglesia nace y se expande en el momento más glorioso del Derecho Romano (Siglos I al IV d.C.), y que cuando el Derecho en Europa vivió su peor momento, fue la Iglesia quien conservó sus más importantes instituciones y fuentes (Siglos V al XII d.C.). Ahora bien, si llevamos esta relación entre Derecho e Iglesia a la actualidad, luego del surgimiento de los Estados-Nación en el siglo XX, podemos distinguir dos grandes ramas del Derecho que se van a ocupar de esta relación las cuales muchas veces pueden ser confundidas o tergiversadas en cuanto a sus contenidos, autoría y propósito.

La primera de ella, y la más antigua de las dos, es el Derecho Canónico. En efecto, para Jaime Pérez-Llantada y Gutiérrez, el Derecho Canónico comprende “todo el ordenamiento jurídico de la Iglesia” y se compone de tres ramas, el Derecho Canónico General y Constitucional, el derecho canónico matrimonial y lo que se ha venido a denominar el Derecho Eclesiástico del Estado, al incluirse en este último las normas que desde el Estado vienen a regular a la Iglesia y

que se basan en el respeto a la Libertad Religiosa<sup>6</sup>. Es decir, las dos primeras ramas tienen como origen la potestad legislativa de la Iglesia, en tanto sociedad perfecta (y que puede darse su propio derecho), mientras que la última, aun cuando la Iglesia puede intervenir en su elaboración, proviene enteramente de entes públicos situados fuera de la estructura de la Iglesia, y cuya potestad legislativa proviene del orden constitucional público que les dio origen como parte del Estado.

En los últimos años, y por efecto directo del Concilio Vaticano II, el Derecho Canónico se ha definido como las normas y el estudio de las normas que provienen de la actividad legislativa de la Iglesia, independientemente de su propósito y contenidos. De esta manera, todo el resto de normas que se aplican a la Iglesia, que vienen del Estado y no son derecho privado, conforman el objeto de Estudio del Derecho Público Eclesiástico. Esta sencilla afirmación, tiene sus amplias discusiones en la doctrina jurídica y ha sido motivo de debate, sobre todo al momento de regular jurídicamente la relación Iglesia-Estado, la cual ha sido estimada por algunos como objeto exclusivo del derecho Canónico y otros como del derecho Público a secas, finalizando el debate al considerarla precisamente parte integral del Derecho Público Eclesiástico.

El derecho Público Eclesiástico, por tanto, como lo señala López Alarcón:

“se ha reafirmado como una de esas ramas, integrada en el Derecho Público y con un contenido ordenado a la tutela del interés religioso en el marco de la libertad religiosa, que es el factor que hoy caracteriza el objeto del Derecho Eclesiástico. Es más, la libertad religiosa como valor, como principio y como derecho constituye un tema abierto y evolutivo, con una proyección jurídica, histórica, social y política que suscita la atención de cuantos están interesados en su implantación real y en el fomento de las condiciones que promuevan esa libertad de acuerdo con la situación socio-religiosa de cada país y que impulsa el estudio del fenómeno social religioso bajo su perspectiva jurídica”<sup>7</sup>.

Noción que comulga con lo que el propio Monseñor Moronta expone en sus palabras sobre el Derecho Público de la Iglesia, al señalar:

“Debe ser un punto de partida para poder ver cómo la Iglesia tiene una organización peculiar, con la cual cumple su misión en el mundo concreto. Esto hará que se estudie brevemente la historia del ordenamiento jurídico de la Iglesia y su concreción con el Código de Derecho Canónico y otras expresiones del

<sup>6</sup> PEREZ-LLANTADA Y GUTIÉRREZ, Jaime. *De la naturaleza pública y privada del Derecho Canónico*. Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Expremadura, Madrid, No. 4, Enero 1986, p. 14. En <https://vlex.es/vid/naturaleza-publica-privada-derecho-862574625>

<sup>7</sup> LOPEZ ALARCÓN, Mariano. *Derecho Eclesiástico del Estado*. En IUS CANONICUM, XXXI, n. 62,1991,511-531.

mismo ordenamiento. Al ver, según el principio de encarnación, la acción pública de la Iglesia, se deberá estudiar lo referente a la libertad religiosa, que, con el Vaticano II, adquirió una gran relevancia.

Desde este horizonte, se podrá dar un paso importante: la función de la Iglesia en lo temporal y viceversa. No es otra cosa sino tener conocimiento de lo que conlleva el diálogo con el mundo. La Iglesia realiza su misión en el mundo junto con otras instancias poseedoras de un ordenamiento jurídico... y, sobre todo, en relación con el Estado. En este sentido, deberá presentarse claramente los diversos instrumentos jurídicos con los cuales se concretiza la relación Iglesia – Estado: Concordatos, *Modus Vivendi*, Leyes que rigen las relaciones Iglesia-Estado (como es el caso de Venezuela).

Al tener en cuenta todo esto, también el Derecho Público de la Iglesia debe ayudar a ver otras circunstancias que marcan la vida de la Iglesia en la sociedad: por ejemplo, todo lo referente a propiedades, realización de proyectos, educación católica, aportes en el campo de la salud y de la ecología... como se conjugan las leyes civiles con el cumplimiento de la misión de la Iglesia, la aplicación del ordenamiento jurídico de la Iglesia en la sociedad y en relación al poder político, etc.”<sup>8</sup>

Ahora bien, esta definición y enumeración de contenidos realizada por Monseñor Moronta en su alocución y que se ciñe a lo expuesto por la doctrina más avanzada en la materia, debe contrastarse necesariamente con la realidad de quienes ejercen la autoridad dentro de la Iglesia local, es decir, fundamentalmente los Obispos y los sacerdotes que fungen como párrocos. Es en la cotidianidad donde tiene sentido la aplicación del Derecho. Por este motivo, y a fin de construir una línea de base sobre la cual se ejecutará lo pertinente al fortalecimiento de esta disciplina en cuanto a profundización en su estudio, divulgación y formación, se practicó una encuesta con preguntas simples, a fin de determinar el grado de conocimiento y la necesidad o no de este propósito señalado por el hoy Obispo Emérito, al agradecer el Doctorado Honoris Causa en Derecho conferido por la UCAT.

### **3. Pormenores y metodología de la encuesta practicada**

El objetivo fundamental de la investigación practicada por el Decanato de Investigación y Postgrado de la UCAT era determinar la familiaridad y las necesidades de formación que los Párrocos de la Diócesis de San Cristóbal, en donde sirve mayoritariamente la UCAT, tienen sobre el Derecho Público Eclesiástico. Como objetivos secundarios conocer de primera mano la pertinencia de si es la UCAT u otro instituto de la Iglesia quien debía suplir esas necesidades

<sup>8</sup> MORONTA, Mario. *Op. Cit.*

de capacitación y actualización sobre este tema. Por este motivo se diseñó una sencilla encuesta con preguntas de muy fácil comprensión que pudiera ser respondida en breve tiempo por los párrocos y administradores parroquiales de la diócesis, como responsables de buena conducción de las parroquias, lugar donde se genera la mayor cantidad de actividades apostólicas y sociales, que puede en muchos casos necesitar del derecho para su buena conducción y prevención de eventuales conflictos.

Las preguntas de la encuesta variaban entre preguntas cerradas o abiertas, de opción múltiple, escalas de puntuación o de sí/no. La encuesta contenía el siguiente párrafo explicativo:

“A finales del año pasado se instituye formalmente, en la Universidad Católica del Táchira - UCAT, la Catedra Monseñor Sánchez Espejo de Derecho Público Eclesiástico a fin de ofrecer cursos, talleres, investigaciones y diplomados sobre el tratamiento jurídico de las relaciones entre Iglesia y Estado. A fin de poder priorizar las necesidades de la Iglesia local, hemos diseñado una encuesta piloto para conocer de primera mano la opinión de los agentes pastorales en nuestra región fronteriza sobre la creación de dicha Catedra”<sup>9</sup>.

Lo primero que se le solicitaba al encuestado era su identificación, por lo cual debía colocar en la encuesta su nombre, diócesis, la parroquia y el cargo que ocupa. Luego una pregunta sobre si existe el cargo de Consultor Jurídico en su parroquia y en caso afirmativo si alguien lo ocupa actualmente. Esta pregunta se colocó para diferenciar las necesidades de capacitación y además es un indicador objetivo de la importancia del derecho dentro del trabajo pastoral de la parroquia.

A fin de determinar el grado de interés se preguntó en una escala del 1 al 6, dónde 6 es “muy interesante” y 1 es “nada interesante”, cómo de interesante es esta CATEDRA para el encuestado. Y seguidamente, cuál área del Derecho es la que más se maneja en la Parroquia, señalando las siguientes opciones: Tributario, Laboral, Registro Civil, Derechos Humanos, Administrativo (permisos) y otro (especifique).

En relación a la accesibilidad se preguntó por el lugar o lugares en los cuales le gustaría poder acceder a los cursos y productos de la Cátedra, indicando las siguientes opciones: Internet, UCAT, Sede Diócesis, Otro. Asimismo, se les solicitó indicar a través de qué medio o medios le gustaría recibir información sobre el producto, ofreciendo señalar las siguientes opciones: Email, WhatsApp, Reuniones, Anuncios, Otro medio.

En cuanto al contenido, y a fin de conocer el grado de conocimiento que tienen los encuestados sobre el Derecho Público Eclesiástico, se les preguntó directamente si conocían cual es el principal actor y origen de sus normas,

9 Decanato de Investigación y Postgrado UCAT. *Encuesta para el Clero de Guasdalito*.

ofreciendo las siguientes opciones: la República, la Alcaldía, la Gobernación, la Diócesis, otro. Y otra pregunta dirigidos en tanto agentes pastorales, en cuanto a su interés sobre el régimen jurídico que rige la actuación de los funcionarios de la Alcaldía, los militares, la Dirección de Cultos del Ministerio de Interior y Justicia, el SENIAT, y otro, solicitando que fueran ordenados en una escala del 1 al 5, siendo el 1 el que considera más importante y el 5 el menos importante.

Finalmente, unas preguntas logísticas, a fin de asegurar la sostenibilidad de la Cátedra en el tiempo. En este sentido se preguntó si se pagaría el equivalente a veinte dólares americanos (USD \$20) por un taller de un día impartido por la Cátedra y acreditado por la UCAT, colocando una escalada probabilidad para responderla. Así mismo, se insistió en preguntar sobre el interés de que fuera la UCAT, quien se encargara de los cursos y publicaciones de la Cátedra. Para terminar una pregunta abierta para permitirle a los encuestados sus comentarios y sugerencias para la Cátedra (áreas de investigaciones, actividades, etc.).

A fin de validar la encuesta, la misma se practicó en la Diócesis de Guasdalito, gracias a la benevolencia de Monseñor Pablo Modesto González Pérez, en ese momento Obispo de dicha diócesis, quien facilitó espacios de la Reunión del Clero celebrada el 19 de enero de 2023 en la población de Mantecal, para explicar de que iba la encuesta y si podían contestarla. Dieciséis (16) de los dieciocho (18) agentes pastorales —párrocos y administradores parroquiales— contestaron la encuesta y aprobaron su pertinencia, hallándola conveniente, sencilla, fácil de entender y de contestar.

Se procesaron los resultados de la Diócesis de Guasdalito, los cuales fueron conocidos y validados por todos los participantes de la encuesta en la siguiente reunión del clero, celebrada en marzo de este mismo año en Ciudad Sucre, Edo. Apure. Con el instrumento de investigación validado, se diseminó la encuesta mediante una estrategia sugerida por Monseñor Moronta dado el gran número de sacerdotes y parroquias en la Diócesis. La estrategia consistió en entregar ejemplares de la encuesta a los Arciprestes de la Diócesis, para que éstos, en las reuniones periódicas de arciprestazgo entregaran la encuesta, recogieran la encuesta contestada y la regresaran en sobre cerrado al Vicario Pastoral de la Diócesis, padre Luis Merchán, a través de cada uno de los Arciprestes de la Diócesis de San Cristóbal. De esta manera, el 17 de mayo de 2023, se inició esta labor de diseminación, entrega, respuesta y recogida de la encuesta, lo cual permitió que para finales de 2023 se contaran con los datos de más de la mitad del universo a ser encuestado: una muestra de 55 sobre un universo de 104 posibles participantes. En total la población entrevistada de las dos diócesis fue de 71 participantes.

Los resultados de la encuesta, una vez analizados y agrupados fueron presentados a Monseñor Moronta en compañía de las autoridades de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCAT, acto celebrado en las instalaciones de la misma universidad el 20 de mayo de 2024. A su vez, el 22 del mismo mes y año quedó formalmente inaugurada la Cátedra Libre de Derecho Público de

la Iglesia Monseñor Sánchez Espejo de la UCAT, en acto solemne celebrado en el Aula “A” del antiguo Postgrado, ubicado en el Edificio B de la Sede Loma del Tejar, en el Barrio Obrero.

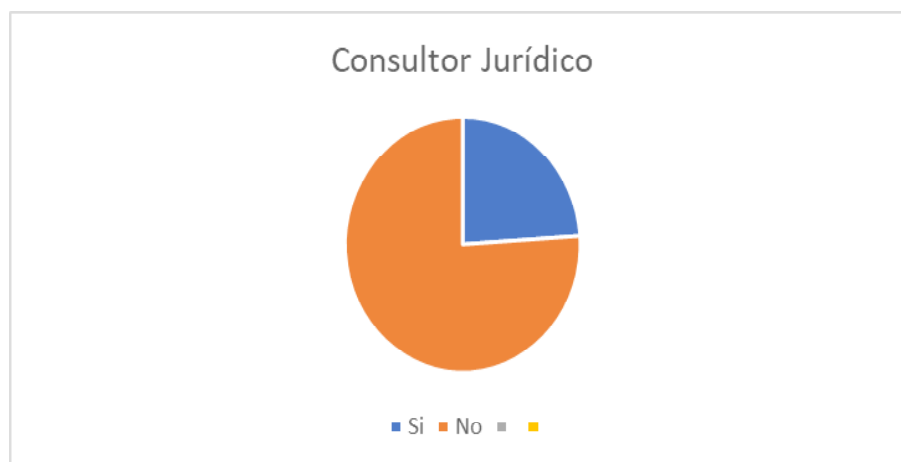
### **Resultados más relevantes**

A continuación, se presentan los resultados más relevantes de la investigación practicada a los agentes pastorales de las diócesis de frontera: Guasdualito y San Cristóbal.

Respecto a la pregunta preliminar ¿Existe el cargo de Consultor Jurídico en su parroquia? El 76% contestó negativamente, es decir, que no cuentan con ese cargo en su parroquia.

Sí	17
No	54

**GRÁFICO 1**

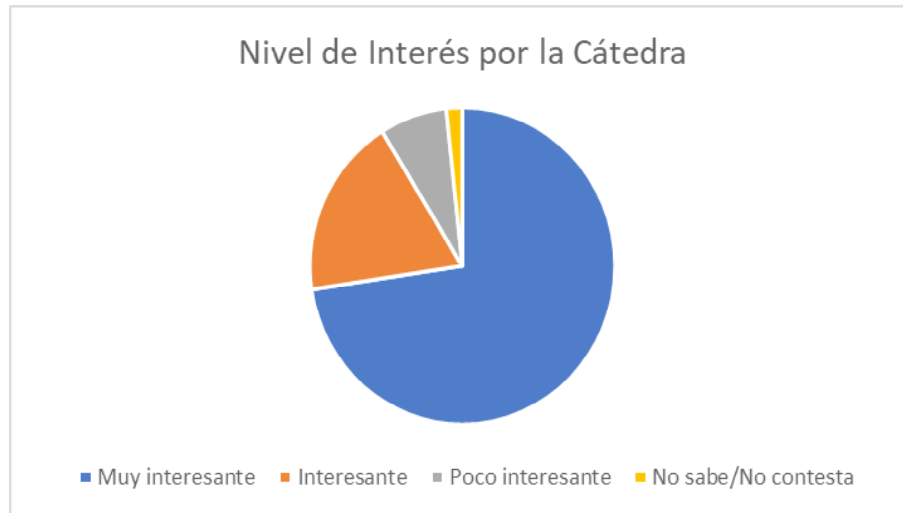


En relación a la pregunta 1, dirigida a determinar el interés de los encuestados en la Cátedra, el 71% la consideró muy interesante:

1. En una escala del 1 al 6, dónde 6 es “muy interesante” y 1 es “nada interesante”.
  - 1.- 1
  - 2.- 1
  - 3.- 2

- 4.- 4  
5.- 9  
6.- 51  
No contestaron 3

**GRÁFICO 2**



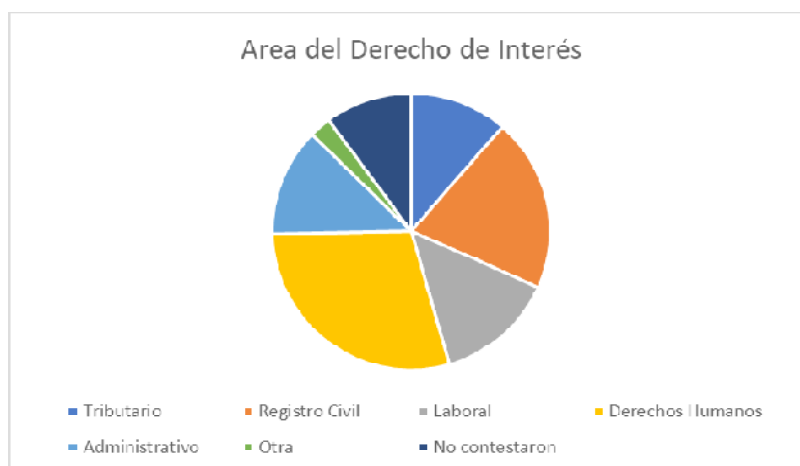
En relación a la pregunta dos, dirigida a conocer cuál es el área del derecho que más se maneja en la parroquia, los resultados fueron diversos, destacándose en área de Derechos Humanos en un 32, 3%.

2. ¿Qué área del Derecho es la que más se maneja en su Parroquia?
- |  |            |
|--|------------|
| 2.1. Tributario  | 9          |
| 2.2. Registro Civil.   | 16 (22.5%) |
| 2.3. Laboral   | 11 (15.4%) |
| 2.4. Derechos Humanos  | 23 (32.3%) |
| 2.5. Administrativo (permisos)                                       | 10         |
| 2.6. Otra. Especifique   | 2          |
| Derecho Penal  |            |
| Ninguno  |            |
| Parte Inmobiliaria   |            |
| Protocolo de menores para todas las actividades con menores de edad. |            |

No contestaron

8

**GRÁFICO 3**

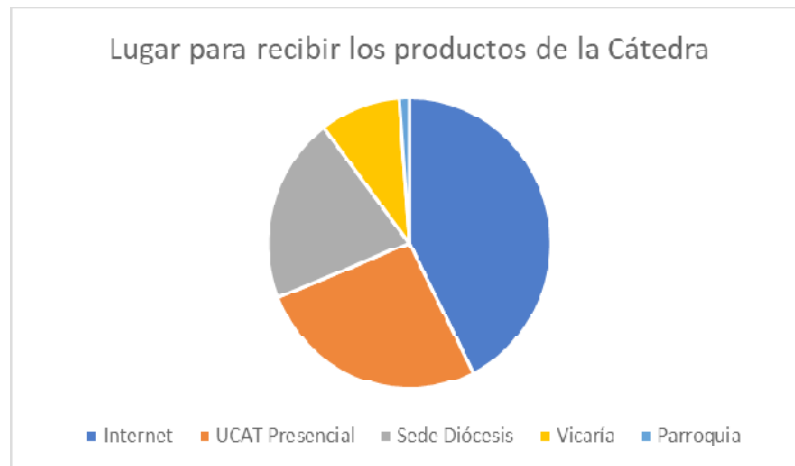


Respecto a las preguntas sobre el acceso a la cátedra, los resultados privilegiaron a los medios electrónicos, tales como Internet, correos electrónicos y WhatsApp:

3. ¿En qué lugar o lugares le gustaría poder acceder a los cursos y productos de la Cátedra?
- |                         |    |         |
|-------------------------|----|---------|
| 3.1. Internet           | 37 | (52.1%) |
| 3.2. UCAT               | 23 | (32.3%) |
| 3.3. Sede Diócesis      | 18 | (25.3%) |
| 3.4. Otro. Especifique: | 8  | (11.2%) |
| Vicaría (8)             |    |         |
| Parroquia (1)           |    |         |

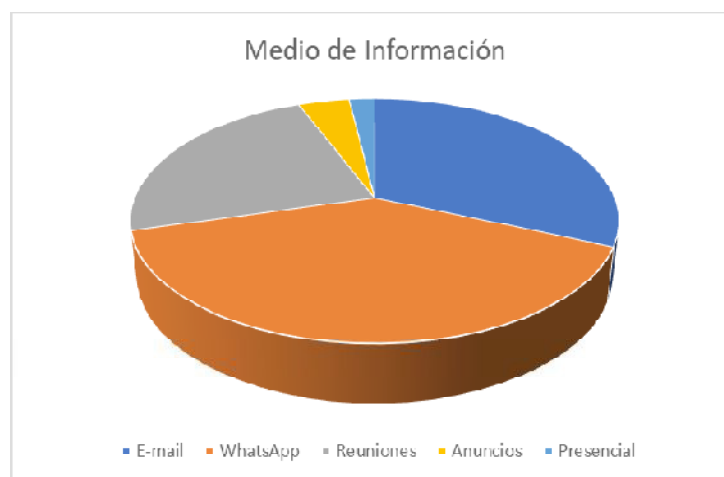


## GRÁFICO 4



4. ¿A través de qué medio o medios le gustaría recibir información sobre productos?
- |                        |    |         |
|------------------------|----|---------|
| 4.1. E-mail            | 31 | (43.6%) |
| 4.2. WhatsApp          | 39 | (54.9%) |
| 4.3. Reuniones         | 23 | (32.3%) |
| 4.4. Anuncios          | 4  |         |
| 4.5. Otro medio        |    | 0       |
| 4.6. Otra. Especifique | 2  |         |
- Presencial (2)  
Talleres de información y formación.  
Boca a boca, hay gente que no lee e-mail, y pasa de largo los grupos de WhatsApp.

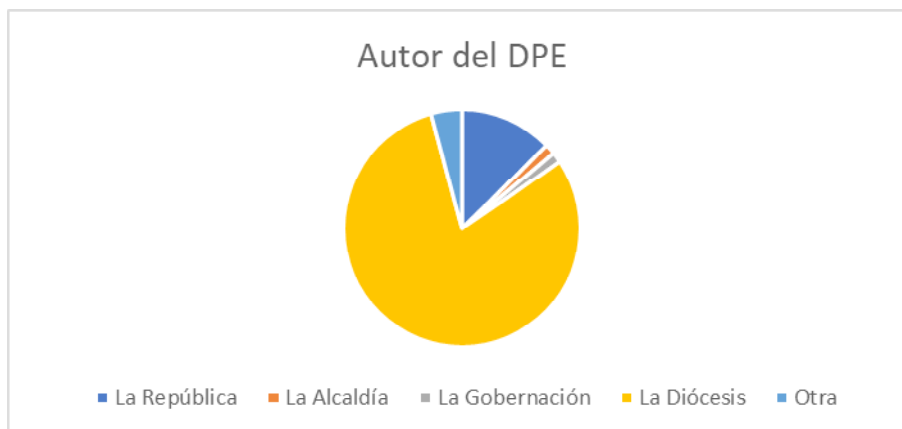
**GRÁFICO 5**



En cuanto a los autores del Derecho Público de la Iglesia, las respuestas de la pregunta 5 evidenciaron un desconocimiento o confusión en cuanto al autor del mismo, señalando en un 80% a la Diócesis, cuando en realidad son los entes públicos y en particular la República a quien corresponde legislar sobre el Derecho Público de la Iglesia.

5. Para Ud., el Derecho Público Eclesiástico, ¿el principal actor y origen de las normas es?
- |                         |    |         |
|-------------------------|----|---------|
| 5.1. La República       | 9  | (12.6%) |
| 5.2. La Alcaldía        | 1  |         |
| 5.3. La Gobernación     | 1  |         |
| 5.4. La Diócesis        | 57 | (80.2%) |
| 5.5. Otra. Especifique. | 3  |         |
- La firma jurídica por concordato y gaceta en la Diócesis  
No entiendo la pregunta  
Santa Sede, (CIC)=CDC

## GRÁFICO 6

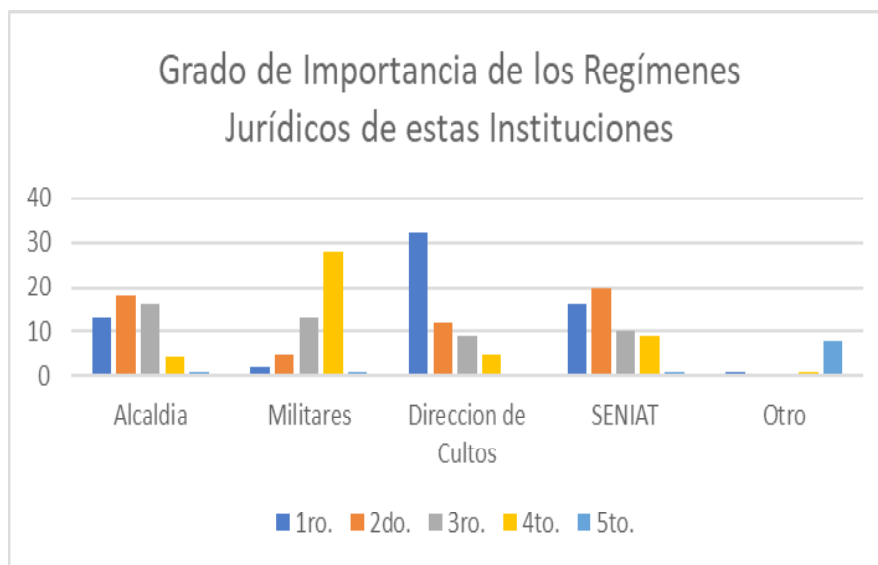


Ahora bien, la respuesta anterior se completa con la respuesta siguiente, según la cual el desconocimiento mayor y por ende, la mayor necesidad de formación la encontraron los participantes en las normas emanadas de la Dirección de Cultos del Ministerio de Justicia, seguido del SENIAT (ambos entes de la República), ubicando en tercer lugar a la Alcaldía, en cuarto a los militares y de quinto diversos entes, tales como Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Familia o Gobernación.

6. Como agente pastoral, me interesa conocer el régimen jurídico que rige la actuación de estos funcionarios (ordénelos de 1 al 5, siendo el 1 el que considera más importante y el 5 el menos importante:

	1er.	2do.	3er.	4to.	5to.	
La Alcaldía	13	18	16	4	1	
Los Militares	2	5	13	28	1	*
La Dirección de Cultos del Ministerio de Interior y Justicia	32	12	9	5	0	*
El Seniat	16	20	10	9	1	
Otro. Especifique:	1			1	8	
Familia						
Ministerio de Trabajo						
Policía						
Gobernación						

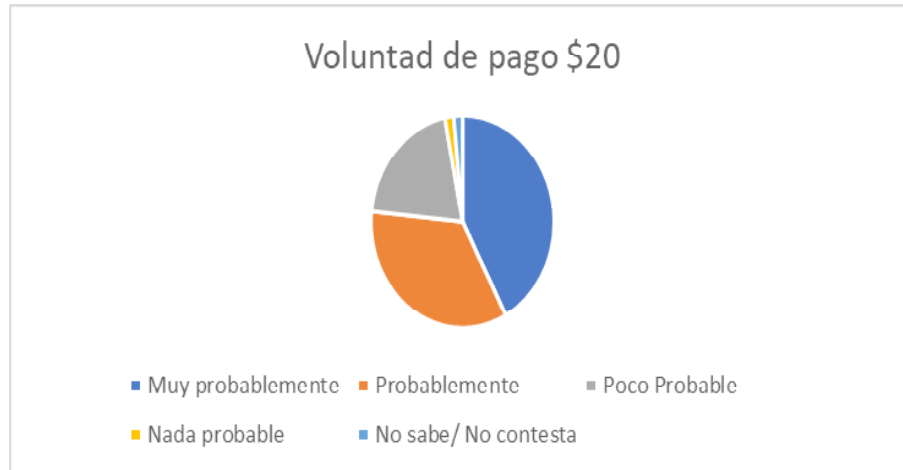
## GRÁFICO



En cuanto a la sostenibilidad económica de la Cátedra, más del 68% considero probable el cancelar el equivalente de USD \$20 para talleres de un día impartidos por la Cátedra.

7. ¿Pagaría el equivalente a USD\$20 por un taller de un día impartido por la Cátedra y acreditación por la UCAT?
- |                          |    |         |
|--------------------------|----|---------|
| 7.1. Muy probablemente   | 27 | (38%)   |
| 7.2. Probablemente       | 22 | (30.9%) |
| 7.3. Es poco probable    | 13 | (18.3%) |
| 7.4. No es nada probable | 1  |         |
| 7.5. No lo sé            | 6  |         |
| N/C                      | 2  |         |

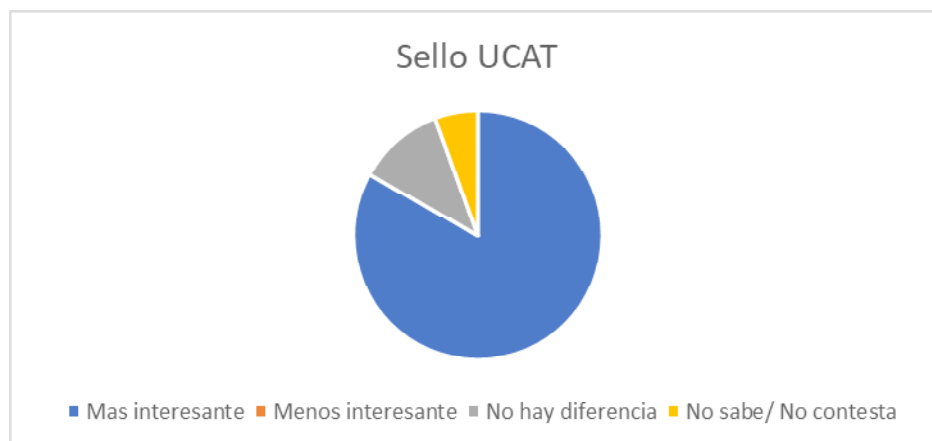
## GRÁFICO 8



Asimismo, se manifestó tremendamente favorable, en un 83% a que las actividades y publicaciones tuviesen el sello de la UCAT.

8. Qué los cursos y publicaciones tengan el sello de la UCAT ¿Eso lo hace más, o menos interesante para Ud.?
- |  |    |
|--|----|
| 8.1. Más interesante.                                | 59 |
| 8.2. Menos interesante                               | 0  |
| 8.3. Ni más ni menos interesante, no hay diferencia. | 8  |
| 8.4. No lo sé.                                       | 3  |
| N/C  | 1  |

## GRAFICO 9



Ya para finalizar, en la pregunta abierta, se comunicaron diversas sugerencias que denotan, no solo el gran interés que hay en los agentes pastorales por la actividad de la Cátedra y la relación Iglesia-Estado, sino también diversas sugerencias en cuanto a: su diseminación, el modo de organizar las actividades, la necesidad de empoderar a los parroquianos sobre temas jurídicos y derechos humanos, que quienes den los talleres sean expertos en la materia, que no se excluya a nadie, que se preste atención a las parroquias más lejanas y que se informe debidamente y a tiempo fin de que todos los que quieran puedan acceder a este tipo de estudio.

9. ¿Tiene algún comentario o sugerencia para la Cátedra (áreas de investigaciones, actividades, etc.)?
- Es una cátedra muy importante e interesante, para que cada parroquia pueda tener una visión del tema.
  - Sería interesante el taller al clero.
  - Por medio de talleres, seminarios, darlo a conocer.
  - Tendría que recibir primeramente el curso para dar cualquier sugerencia.
  - Que se tenga mayor conocimiento en los procesos de nulidad matrimonial.
  - Sobre el Tribunal Diocesano y los procesos de nulidad matrimonial.
  - La cátedra de Derecho debe girar en torno al respeto humano, a la justicia entre parroquianos, debe procurar que la gente conozca

sus deberes y sus derechos. Las parroquias deben tener claro de sus obligaciones legales. No debemos evadir, debemos ser ejemplo como Cristo que mandó a Pedro a que sacara la moneda del pez para pagar los impuestos.

- Me parece una buena herramienta que nos ayuda a todos y así afrontar algunos casos que se nos pueda presentar en nuestra Parroquia. También un buen instrumento para ayudar a la gente ante los diferentes temas jurídicos para asesorar.
- Buena iniciativa el dar a conocer estos temas.
- Que sea lo más económico posible.
- Desplazamiento Humano, Emigrantes.
- Información sobre procesos de nulidad matrimonial y afines a matrimonios.
- Que el servicio pueda ser llevado presencialmente a las parroquias de mayor lejanía y dificultad de acceso.
- Asegurar la posibilidad de la actuación institucional y personal dentro del mundo social.
- Buena iniciativa por parte de la UCAT y de la Diócesis para fortalecer esta cátedra en cada una de nuestras parroquias.
- Ojalá que la formación para ellos se realice cercano. Por cuanto el traslado, los costos, combustible, transporte siempre es un impedimento.
- Con un experto en sistema, hacer una página web que abarque información sobre la marcha de la Diócesis del Táchira. Se pueda interactuar con informaciones y contenidos.
- Nunca se ha asumido. Es muy interesante que se asuma ya. Existen muchas cosas hoy día y es necesario asumir ya.
- La presencia de docentes es importante a la hora de este tipo de estudio.
- Que los talleristas conozcan la realidad de la Parroquia y no sean ficticios lo que se le diga.
- Importante para la situación actual de Venezuela, relación Iglesia-Estado.
- Que sea para el bien de nuestra gente de esta región, algo real no ideal.
- Realizar un introductorio para saber, por lo menos, lo básico de la cátedra y de esta manera, pueda surgir mucha más motivación.
- Área a investigar: Registro, Documentación de la Parroquia y su relación con el registro civil.
- Considero oportuna la idea de manera que todos podamos manejar la información y así como le exigimos a los fieles podamos nosotros estar en comunión con el Estado.

- ¿Cómo puede cursarse? Sería interesante saber cuáles son los pasos a seguir para poder realizar estos estudios.

### **Conclusión y apreciaciones finales**

Como conclusión de todo lo expuesto y con base en los resultados obtenidos en la encuesta practicada entre los clérigos de las diócesis de San Cristóbal y Guasdalito, puede afirmarse lo siguiente:

En primer lugar, es notoria la preocupación de los encuestados de tener herramientas jurídicas a en relación a las violaciones de Derechos Humanos, así como actos provenientes de la Administración Tributaria Nacional (SENIAT) y el Registro Civil. En este sentido, considero que la actividad de investigación y formación debe comenzar por estas áreas, iniciando con el estudio y aplicación de la Ley Aprobatoria del Concordato de la Santa Sede con la República de Venezuela, en el cual no sólo se establecen los principios y normas que regulan la relación Iglesia-Estado, sino que además, se dilucida la naturaleza jurídica de los entes de la Iglesia Católica en Venezuela.

En segundo lugar, la formación en Derecho Público Eclesiástico debe incluir las discusiones en torno a la relación de esta área del Derecho con el Derecho Canónico, sus distintas fuentes e instituciones, su historia, tanto dentro como fuera del país, de tal manera que este conocimiento redunde en un mayor afecto hacia, y apreciación de, todas las ramas del derecho aplicables a los entes eclesiales. De esta forma, surgirán nuevos investigadores no solo entre los agentes pastorales formados o en formación, sino entre juristas y estudiantes de derecho. Gracias a ello, se generaría en la UCAT un espacio donde profesionales y estudiantes, estudiosos y practicantes de estos interesantes temas se encuentren para fortalecer esta importante área del Derecho, en beneficio de la Iglesia.

En tercer lugar, es propicia la ocasión para recomendar el uso de las tecnologías de información y comunicación, con inclusión de la inteligencia artificial en la gestión de este espacio de profundización y difusión del conocimiento del Derecho Público de la Iglesia. Esto debido a la importancia que tales herramientas están teniendo dentro de la actividad educativa ordinaria de los institutos de enseñanza, y además por la preocupación de los propios encuestados de garantizar el acceso a los productos de la Cátedra a través de los citados medios. De esta forma, las grandes distancias y dificultades de transporte que existen en nuestras zonas fronterizas no serían obstáculo para lograr los objetivos de la Cátedra.

Finalmente, y como colofón de lo expuesto, se corrobora como acertada la intuición de Monseñor Mario Moronta de que la UCAT destine recursos y talento humano para investigar y formar en los temas de Derecho Público Eclesiástico (o de la Iglesia) dada la amplitud, variedad y pertinencia del tema. Destaca en los encuestados distintos grados de apropiación de los temas, y un



conocimiento general, limitado y en cierta medida superficial, de las áreas del derecho. Esto puede ser solventado mediante las actividades propias de una Catedra Libre destinada a generar y diseminar sapiencias sobre el tema. Es de esperar que las nuevas autoridades eclesiásticas, tanto del Alto Apure como del Táchira, abrazarán esta misma intuición en beneficio de la UCAT como institución universitaria y de toda la Iglesia de nuestra frontera colombo-venezolana.



# ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA NECESIDAD DE NUEVOS ESTUDIOS QUE CONSIDEREN LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO CANÓNICO Y EL DERECHO ESTATAL VENEZOLANO: EL DERECHO CANÓNICO COMO OBJETO DE CONOCIMIENTO

**Jesús Gerardo Díaz**

Abogado (Universidad Católica del Táchira). Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Católica del Táchira). Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad Pedagógica Experimental Libertador). Doctorando en Ciencias Mención Derecho (Universidad Central de Venezuela). Profesor Asociado de pregrado y postgrado en la Universidad Católica del Táchira.

---

Recibido 10-10-2025 • Aprobado: 10-11-2025

### **Resumen**

El Derecho en cuanto ciencia requiere de un estudio arduo y sistemático. No todo en este se ha dicho; dado que no todo hecho está definitivamente revisado, ni toda configuración jurídica se muestra como finalizada. En un mundo tan complejo como lo humano que el Derecho pretende regular, el estudio de las relaciones del Derecho Canónico con el Derecho Estatal, sus vínculos y remisiones, pero, sobre todo, la consideración del primero como un objeto de conocimiento para el segundo, en particular para los doctrinarios y estudiosos de la ciencia jurídica se revela como fundamental. El Derecho Canónico, como derecho propio de la Iglesia Católica, es un orden jurídico vivo, vigoroso, vasto y teleológicamente sólido, con una larga historia que le explica y le configura; es un derecho aplicable en Venezuela a más de la mitad de la población y por los órganos del Estado venezolano. Es, por tanto, un sistema que requiere de nuevos y enjundiosos trabajos, pues constituye un verdadero objeto de conocimiento para el jurista venezolano.

### **Palabras clave**

Derecho. Derecho Canónico. Derecho estatal. Estudios. Dignidad humana. Religión.

### **Abstract**

Law, as a science, requires arduous and systematic study. Not everything within it has been said; since not every fact has been definitively reviewed, nor every legal configuration presented as finalized. In a world as complex as the human one that Law seeks to regulate, the study of the relations between Canon Law and State Law, their connections and references, but above all, the consideration of the former as an object of knowledge for the latter—particularly for doctrinarians and scholars of legal science—emerges as fundamental. Canon Law, as the proper law of the Catholic Church, is a living, vigorous, vast, and teleologically solid legal order, with a long history that explains and shapes it; it is a law applicable in Venezuela to more than half of the population and by the organs of the Venezuelan State. It is, therefore, a system that requires new and substantial works, for it constitutes a true object of knowledge for the Venezuelan jurist.

### **Keywords**

Law. Canon Law. State Law. Studies. Human dignity. Religion.

SUMARIO: A modo de inicio. 1. Sobre el Derecho Canónico. 2. El encaje del Derecho Canónico dentro del Derecho Estatal. 3. Algunos ámbitos en que se debe considerar el Derecho Canónico en Venezuela. 3.1 Una presentación general. 3.2 Casos de especie. a. En materia constitucional. b. En materia civil. c. En materia penal. d. En materia procesal. e. En materia administrativa. A modo de colofón

### **A modo de inicio**

El Derecho, en cuanto ciencia, contiene en sus regulaciones la riqueza de la diversidad humana, de sus dimensiones constitutivas y modos de expresión. Más que un dogma, es esta una afirmación resultante de los datos que la realidad aporta: ninguna materia que el Derecho llegue a considerar, en vinculación con la vida de los seres humanos, resulta extraña a la disciplina jurídica. Ello, porque la ciencia jurídica persigue la consecución de un orden, para alcanzar altísimos fines que le trascienden pero que, unidos de manera íntima a ella, consiguen el desarrollo integral de persona humana. Lo que se ordena es la vida humana, de manera que ella sea una vida buena y digna.

Así las cosas, el Derecho se muestra, desde el imaginario al que pedagógicamente se apela, como un frondoso árbol, desde cuyo tronco se producen divisiones en ramas, tantas como sean necesarias y resulten justificadas. En la naturaleza, este proceso de ramificación aludido, busca dar cuenta de al menos dos cosas; por una parte, la expansión del árbol, por su crecimiento natural; por la otra parte, el responder a las necesidades de adaptación de ese árbol a las condiciones ambientales que se le presentan. Ahora bien, si se considera lo dicho en relación con el mundo de lo jurídico, es posible entender que ambas funciones se cumplen también en este ámbito.

En primer lugar, el crecimiento considerable y sostenido de las regulaciones en torno a la vida humana, producto de la complejidad de unas relaciones intensamente impactadas por el contexto es un asunto crítico que debe ser analizado. Los avances tecnológicos, las transformaciones económicas, sociales y políticas, así como los cambios sucedidos dentro de procesos humanos de diverso calado, producto de multitud de causas (desde las corrientes migratorias hasta la resignificación de datos de la realidad y la existencia de múltiples corrientes del pensamiento, de manera simultánea, por señalar algunas), han

justificado la agrupación de tales normativas en disciplinas científicas al interior del Derecho. Tales disciplinas se multiplican y especializan cada vez más.

En conexión directa con lo anterior, la ramificación es también una necesidad adaptativa y de supervivencia. El Derecho que porta en sí mismo la fuerza de la transformación posible de la realidad, se ve en muchos casos superado por esta, pues es común que primero se sucedan los hechos en la realidad para luego ser regulados en un cierto sentido. Si la ciencia jurídica no quiere ser condenada a la irrelevancia, debe moverse precisamente en las transformaciones, las que ella procure y las que le vengan impuestas. Solo así podrá mantener no solo vigencia, sino, sobre todo, utilidad.

En muchas ocasiones, aquello que se ve como novedoso no es un fenómeno de reciente data, sino que se trataría de antiguos objetos que se observan con nuevos ojos. No opera el cambio en el objeto mismo observado, sino en la persona del observador, quien es capaz de situarse desde nuevos ángulos para considerar a aquel. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando se analizan en profundidad los derechos humanos y se reconocen como contenidos de estos, nuevas facetas protectoras. Es, para el caso, la realización del principio de progresividad<sup>1</sup>, por el cual se reconocen<sup>2</sup> tanto “nuevos derechos”, como nuevos contenidos en los derechos ya reconocidos como existentes.

Esa nueva mirada a la que se alude, puede responder también a múltiples causas. Basta considerar, entre otras posibles, las modificaciones en la corriente del pensamiento jurídico en la que se abreva el observador; a un cambio de la corriente misma en la que se abreva, pues aquel encuentra sentido a la realidad en una nueva forma de pensamiento en este campo; a las transformaciones axiológicas ocurridas al interior del sujeto que observa, lo que implica el reconocimiento de nuevos valores, sus contenidos y jerarquías. En cada caso, lo que interesa es que el operador jurídico “ve nuevas todas las cosas”<sup>3</sup>, o al

<sup>1</sup> Es la previsión del Artículo 19 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV): “Artículo 19. El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1*. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.908 (extraordinaria). Febrero 19 de 2009.

<sup>2</sup> No se “crean” sino que se “reconocen”; en esta materia el Estado dicta actos de naturaleza declarativa que no constitutiva, pues los derechos de esta naturaleza y en este punto son previos al Estado y se configuran como parte sustancial de los límites de sus actuaciones.

<sup>3</sup> Es la propia experiencia de San Ignacio de Loyola, en una cueva a orillas del río Cardener: “30. Quinto. Una vez iba por su devoción a una iglesia, que estaba poco más de una milla de Manresa, que creo yo que se llama sant Pablo, y el camino va junto al río; y yendo así en sus devociones, se sentó un poco con la cara hacia el río, el cual iba hondo. Y estando allí sentado se le empezaron abrir los ojos del entendimiento; y no que viese alguna visión, sino entendiendo y conociendo muchas cosas, tanto de cosas espirituales, como de cosas de la fe y de letras; y esto con una ilustración tan grande, que le parecían todas las cosas nuevas. Y no se puede declarar los

menos parte de ellas; lo que supone un trabajo de reflexión, con fuerza suficiente para que germinen nuevas ideas.

Dentro de esos objetos que pueden ser vistos nuevamente, con otros ojos y las consecuentes intencionalidades, se encuentran las relaciones entre el Derecho Canónico y el Derecho propio del Estado Venezolano. Ello es posible porque <sup>4</sup>. Se trata el primero de un ordenamiento jurídico que se encuentra en contacto muy próximo con el Derecho de la República. En su ámbito interno, tiene por destinatarios a similares personas (máxime si se recuerda que el catolicismo es la religión que se profesa de manera mayoritaria entre los venezolanos) y se superponen con facilidad en la realidad, en un ejercicio de imbricación que no se entiende en toda su extensión regularmente, pues no se hace de forma consciente.

Lo que sigue es el intento de ofrecer un conjunto de reflexiones, que pongan en valor la necesidad de volver sobre el Derecho Canónico, como una exigencia que viene impuesta por el Derecho de Venezuela, que demanda para su correcta aplicación, la consideración a aquel ordenamiento que el Estado reconoce con eficacia en su territorio<sup>5</sup>. Las regulaciones canónicas poseen una fuerza aplicativa suficiente, que las hacen objetos deseables para el conocimiento y la discusión en el ámbito de la formación jurídica tanto inicial como permanente. Los abogados, en orden a su preparación integral, han de volver sobre estos temas que no son solo de cultura jurídica general, sino que tienen que ver con el

particulares que entendió entonces, aunque fueron muchos, si no que recibió una grande claridad en el entendimiento; de manera que en todo el discurso de su vida, hasta pasados sesentay dos años, coligiendo todas cuantas ayudas haya tenido de Dios, y todas cuantas cosas ha sabido, aunque las junte todas en uno, no le parece haber alcanzado tanto, como de aquella vez sola. Y esto fue en tanta manera de quedar con el entendimiento ilustrado, que le parecía como si fue se otro hombre y tuviese otro intelecto, que tenía antes. “Ignacio de Loyola. (2014). *Diario del peregrino. Autobiografía de san ignacio de loyola*. (6ta. ed.). Quito: Publicación del Secretariado de Espiritualidad de la Compañía de Jesús en Ecuador. <https://pedagogiaignaciana.com/biblioteca-digital/biblioteca-general?view=file&id=799:san-ignacio-de-loyola-autobiografia&catid=8 pp.18-19>. Y es que, tal como explica Barros, S.I.: “La acción de ver moviliza no solo el sentido de la visión, sino el conjunto de sentidos que cada persona lleva consigo, y este conjunto está formado por el elemento biológico, creencias, valores y, también, por la composición social e interpretativa, resultado de interacciones y encuentros”. Barros, R. (2021). *Ver nuevas todas las cosas en Cristo. Un ejercicio de aproximación de la misión que se desarrolla en los colegios*. <https://pedagogiaignaciana.com/biblioteca-digital/biblioteca-general?view=file&id=3331:ver-nuevas-todas-las-cosas-en-cristo-un-ejercicio-de-aproximacion-de-la-mision-que-se-desarrolla-en-los-colegios&catid=8 pp.2-3>.

<sup>4</sup> ALDANA, G. (5 de junio de 2025). Aproximación al Estudio del Derecho Canónico. (Conferencista). *Formación al personal del despacho del viceministro de asuntos religiosos y cultos por la conferencia episcopal venezolana*. Caracas, Venezuela

<sup>5</sup> “Artículo II. El Estado Venezolano reconoce el libre ejercicio del derecho de la Iglesia Católica de promulgar Bulas, Breves, Estatutos, Decretos, Cartas Encíclicas y Pastorales en el ámbito de su competencia y para la prosecución de los fines que le son propios”. *Ley Aprobatoria del Convenio Celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica*. (1964). Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 27.551. Septiembre 24 de 1964.

ejercicio de la profesión legal, aún en ámbitos como el penal, el procesal o el administrativo.

## 1. Sobre el Derecho Canónico

El Derecho Canónico ha sido definido como: ...“el derecho de la Iglesia católica; esto es, el sistema jurídico que regula la conducta externa de los miembros de ésta”<sup>6</sup>. En ese mismo sentido, se dice que es la: “Rama del derecho que estudia el ordenamiento jurídico y la organización de la Iglesia católica”<sup>7</sup>; finalmente, también se le ha definido como:

...una disciplina jurídica que regula la organización y el funcionamiento de la Iglesia católica. Esta especialidad del derecho se encarga de establecer normas y directrices para la vida interna de la Iglesia, abarcando aspectos tan diversos como el matrimonio, las funciones clericales o los procedimientos eclesiásticos<sup>8</sup>.

Nótese que, en el conjunto de las definiciones, la constante es la referencia a la existencia de una rama del Derecho. Es el reconocimiento de un real orden jurídico, con sus características de universalidad, ordenación y obligatoriedad, que sujeta a las personas a las que se encuentra destinado, para normar su conducta y conducirlas a las finalidades que este persigue. También, que este Derecho tiene por objeto la ordenación de la Iglesia Católica, su estructura y funcionamiento en lo institucional, desde una visión estrictamente *ad intra*, así como la conducta de sus miembros, según el estado de vida elegido por cada quien *V.gr*: Laico, clérigo, etc.

Esta disciplina tiene nombre propio, por la referencia a las reglas de conducta y organización que impone<sup>9</sup> dentro de la Iglesia Católica. Es un ordenamiento que tiene una singular naturaleza, en cuanto a las fuentes y finalidades que posee. En este, a nivel de fuentes, coexisten de manera armónica, por un lado, la presencia de un Derecho Divino, que puede haber quedado recogido positivamente en textos (tal es el caso de las Sagradas Escrituras), o que se hace presente en el orden mismo del universo y que el ser humano es capaz de

---

<sup>6</sup> BERNAL GÓMEZ, B. (2010). *Historia del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Nostra Ediciones S.A. de C.V. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3263/9.pdf> p.121.

<sup>7</sup> Real Academia Española de la Lengua. (2025). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Definición de derecho canónico. <https://dpej.rae.es/lema/derecho-can%C3%B3nico>

<sup>8</sup> Universidad Internacional de Valencia. (2025). *Derecho canónico: estructura, evolución e impacto actual en la sociedad*. <https://www.universidadviu.com/es/actualidad/nuestros-expertos/derecho-canonic-estructura-evolucion-e-impacto-actual-en-la-sociedad> p.1.

<sup>9</sup> Pues se alude a la etimología de la palabra canon, que, proveniente del griego, traduce literalmente como vara o regla, de lo que sigue su empleo para referirse a las normas jurídicas. Etimologías de Chile. (2025). *Etimología de canon*. <https://etimologias.dechile.net/?canon>



reconocer a través de su inteligencia (el caso de la Ley Natural). En ambos casos, dado su origen, Dios mismo, Su voluntad, resulta inamovible para los operadores jurídicos. Por otro lado, existe también un Derecho Humano, derivado del ejercicio de las potestades con las que resultan investidos ciertos cuerpos y personas a lo largo de la Iglesia, que permite tener normas de carácter universal (*V.gr.* las aprobadas por el Santo Padre, para regir en toda la Iglesia) y normas de carácter local (*V.gr.* las dictadas por el Obispo Diocesano, para su correspondiente Diócesis).

En todo caso, ha de entenderse que la armonía supone el estricto respeto de las normas humanas frente a lo dispuesto por las divinas; asunto que de manera comedida ha de cuidarse por los operadores dentro de esta materia. En ese sentido, la finalidad, como elemento orientador del proceso de desarrollo e interpretación de la normativa, es un dato relevante a considerar para esa labor. Formulada de múltiples maneras y reconocible en la idea de justicia también en este campo, la finalidad de las normas canónicas pudiera vincularse, en lo esencial, a la idea de producir las condiciones de posibilidad que permitan conducir a la Iglesia Militante a la situación de ser Iglesia Triunfante; llevar al ser humano de la Tierra al Cielo, a la presencia de Dios. Es por ello que, al final del Código de Derecho Canónico para la Iglesia Latina, al referirse a los traslados de Párrocos (Can. 1752) se dispone el que debe tenerse: ...“en cuenta la salvación de las almas, que debe ser siempre la ley suprema en la Iglesia”<sup>10</sup>. Norma esta que, por su densidad, resulta extensible al conjunto del sistema.

Ahora bien, la existencia de un orden jurídico dentro la Iglesia Católica no siempre ha sido recibido pacíficamente por todos los practicantes de esta fe. Ya en el pasado se ha reclamado en contra de una forma de proceder que, para el caso, recuerda más la existencia de un Estado terreno que a un verdadero orden espiritual. Hablar de constituciones, bulas y órdenes no siempre ha sido bien visto, por aquellos que han apuntado a que lo perseguido con la práctica religiosa son bienes que no pertenecen a este mundo, por lo que utilizar medios como el Derecho, resulta, cuando menos, contraproducente. Esto último, puesto que se enfatizaría el ejercicio de una autoridad temporal, que pudiera derivar en autoritarismos y abusos de diverso orden, ajenos a lo espiritual, distintivo de la institución eclesiástica.

Más aún, en esa misma línea crítica, se ha afirmado que el juridicismo, así como un uso excesivo del positivismo y del formalismo jurídico en este campo, pueden mostrar una visión muy parcial del Derecho Canónico, que le expone a interpretaciones sesgadas<sup>11</sup>. Interpretaciones estas que lo pueden vincular con

---

<sup>10</sup> Santa Sede. (2022). *Código de Derecho Canónico*. [https://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic\\_index\\_sp.html](https://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic_index_sp.html)

<sup>11</sup> CATTANEO, A. (1994). Teologicidad y juridicidad de la canonística: Klaus Mörsdorf y su concepción de la canonística como disciplina teológica con método jurídico. *Revista Española de Derecho Canónico*, 51(136). <https://summa.upsa.es/viewer.vm?id=5807&lang=es&page=15>

---

mayor facilidad al ámbito de las regulaciones, intereses y conflictos seculares y no, como una verdadera disciplina eclesial, con riguroso valor científico, que se encuentre insuflada por principios que se abrevan en una fuente de eternidad.

A contramano, se ha afirmado por la mayoría en que la necesidad de contar con un orden claro dentro de la Iglesia Católica, que se reconozca como existente (más allá de afectos y deseos singulares), que sea observable y exigible, aparece como fundamental. Sirva sobre esto tener presente que, en respuesta a las críticas sobre la existencia del Derecho Canónico, se ha dicho:

Esas aporías se deben a una visión parcial o deformada de la naturaleza de la Iglesia y del derecho, que al confundir espiritualidad y sentimiento, acaban por considerar que ley es incompatible con espíritu, naturaleza con gracia, la pastoral con el derecho. Por el contrario, los términos de estos binomios, aunque sean diferentes entre sí, no se pueden separar. Se olvida quizá que la fe exige obediencia en las obras, que el amor a Jesucristo se demuestra en el cumplimiento de sus mandatos, que Él dijo a los que envió en su nombre: *el que a vosotros oye a mí me oye* (Lc 10, 16). Gracia y caridad, pastoral y carisma no se pueden realizar sin el orden de la justicia; ésta es como el sendero dentro del cual la múltiple variedad de dones, de funciones o simplemente de cualidades humanas, pueden concurrir a la edificación de la comunidad eclesial sin destruir su unidad<sup>12</sup>.

Obsérvese que, tal como se plantea el asunto, se reconoce la función ordenadora de la vida (personas, medios y fines) que el Derecho realiza; en este caso, la vida que se ordena es la vida de la Iglesia Católica. De similar modo, se evidencia con soporte en la Sagrada Escritura, la necesidad de reconocer la existencia de ese determinado orden que el propio Dios ha dispuesto. Tratándose de verdades con cimientos en la fe y proyección en lo jurídico, no solo este orden obliga por la capacidad de imposición externa, desde los órganos competentes dentro de la comunidad, sino que obliga, en primer lugar, desde la conciencia humana más profunda. Es un orden creado en primera instancia por Dios, por Él querido y puesto para la salvación de las personas; de todas las personas en todo tiempo y lugar. Seguirlo es, por tanto, una necesidad que se satisface, de entrada, por el propio bien y, claro está, por el de la completa comunidad de referencia.

A mayor abundamiento, téngase presente que:

Ha sido con todo la doctrina de los fundamentos teológicos del Derecho Canónico la que se enriqueció extraordinariamente con las numerosas aportaciones de los

---

<sup>12</sup> MARTIN DE AGAR, J. T. (2014). *Introducción al derecho canónico* (2da. ed.). Madrid: Tecnos. [https://www.academia.edu/61473490/Introducci%C3%B3n\\_al\\_derecho\\_can%C3%B3nico](https://www.academia.edu/61473490/Introducci%C3%B3n_al_derecho_can%C3%B3nico) p.8.

discípulos de Mörsdorf –desde la perspectiva teológica de la canonística– respecto al reconocimiento de la *communio* eclesial como elemento determinante de la constitución de la Iglesia. Fueron los canonistas de Múnich los que más pronto subrayaron la posición central de la *communio* eclesial en la eclesiología del Vaticano II y también los primeros en desarrollar la importancia fundamental de esta vieja idea de la Iglesia primitiva para la verdadera autocomprensión católica de la Iglesia y, en particular, para la correcta conciencia del derecho canónico. Si la *communio* que funda la Iglesia sólo puede realizarse en Cristo, el Crucificado y Resucitado, en su Palabra y Sacramento apostólicamente reconocibles, entonces el derecho canónico es necesario para constituir una “*communio* de las cosas santas” y una “*communio* de los santos” que peregrinan en este mundo y, sobre todo, para hacerse ver y actuar visiblemente ante la sociedad como la *Communio hierarchica Ecclesiarum* que subyace la Iglesia una, santa, católica y apostólica<sup>13</sup>.

De esta manera, el Derecho Canónico aparece como un medio necesario, congruo y adecuado para procurar la formación, consolidación y mantenimiento de la comunión dentro de la Iglesia Católica. El fundamento de la Iglesia es Cristo y toda referencia a sus disposiciones, concretadas en sus dichos y hechos, en su concreto modo de proceder, constituyen el camino específico para la práctica de la fe por todo el Pueblo de Dios. El derecho, en este caso, es un modo de aseguramiento que aquello dispuesto de modo singular, sea efectivo. De donde se sigue necesariamente que, tanto la producción del Derecho Humano en el seno de la Iglesia, como las interpretaciones que del conjunto de las normas emanadas de las diversas fuentes puedan hacerse, tiene como clave hermenéutica las enseñanzas de la fe. Por eso mismo, se puede decir con certeza que el Derecho Canónico encuentra su legitimación en la profundidad de la Teología.

Esto último que se menciona, toma singular relevancia si se considera que la legitimidad, también en este caso, tiene como efecto fundamental la obligatoriedad. Ya antes se ha dicho que las normas que integran el Derecho Canónico obligan no solo por la imposición externa, sino fundamentalmente por la conciencia humana, que las asume como parte esencial del comportamiento al que se encuentra llamada por su práctica religiosa. Siendo esto así, el cumplimiento de estas normas adquiere no solo el significado de satisfacer obligaciones o deberes, sino que constituye en la práctica también el ejercicio de un derecho, el de la Libertad Religiosa, conforme a las disposiciones de la

---

13 ROUCO VARELA, A. M. (2022). Fundamentación teológica del derecho canónico *Ius Communionis*, X. <https://repositorio.sandamaso.es/bitstream/123456789/12220/1/IUS-2022-2%20%281%29.pdf> pp. 170-171.

vigente Constitución venezolana<sup>14</sup>, pues se realizaría con esto una manifestación de las creencias de los fieles, mediante la enseñanza y las otras prácticas aludidas por las normas constitucionales.

Ahora bien, una verdad que resulta evidente es que el Derecho Canónico posee una muy rica normatividad. Esta es derivada de la complejidad de la realidad concernida. Se trata de la disciplina jurídica de una sociedad<sup>15</sup> que reclama ser perfecta, como lo es su Fundador. En esas normas, se encuentra la pretensión de regular la dimensión religiosa de una creatura maravillosa: el ser humano; estructurado mediante una serie de dimensiones que le permiten moverse entre dos mundos, el natural y el sobrenatural. Un ser que además se encarna en múltiples realidades culturales, que tensionan su ciudadanía universal con lo propio de cada contexto que reclama su actividad e intereses, de su cotidianidad. Por ello, el Derecho Canónico debe ser claro y firme para sostener las verdades inmutables y trascendentes que sostienen la fe, pero lo suficientemente dúctil para ofrecer respuestas pertinentes a las necesidades humanas en tiempos y lugares determinados.

Así las cosas, dentro del Derecho Canónico van a encontrarse regulaciones relativas al Pueblo de Dios, a la organización jerárquica de la Iglesia, a los sacramentos, a los bienes de ella, a las personas jurídicas dentro de la estructura eclesial, a los ministros ordenados, entre otras; así como variedad de normas de corte penal, de tipo procedimental y tantas más. Todo esto en un ejercicio que tiene a la vista la necesidad de disciplinar lo universal que acoge la institución, sin hacer desaparecer la riqueza que representan las singularidades, en cuanto expresiones, también legítimas, de las creencias de comunidades históricas que no solo por su tamaño, sino por la tradición y fidelidad de sus vidas, testimonian la práctica profunda de la fe.

## **2. El encaje del Derecho Canónico en el Derecho Estatal**

Que el Derecho Canónico y el Derecho Estatal se encuentran en sus tareas de regulación de la vida de las personas, es un dato de la realidad. Esto se

<sup>14</sup> “Artículo 59. El Estado garantizará la libertad de religión y de culto. Toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público, mediante la enseñanza u otras prácticas, siempre que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden público. Se garantiza, así mismo, la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las derivadas de esta Constitución y de la ley. El padre y la madre tienen derecho a que sus hijos o hijas reciban la educación religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones. Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de la ley ni para impedir a otro u otra el ejercicio de sus derechos”. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1. op. cit.*

<sup>15</sup> “La Iglesia es una sociedad organizada, con una misión por cumplir, en la que todos los fieles están llamados a cooperar según la condición de cada uno. Es también papel del derecho determinar y asignar las diversas funciones y coordinar su ejercicio en orden al bien común”. MARTÍN DE AGAR, J. T. *op. cit.* p. 8.

explica desde el hecho mismo de los destinatarios de las normas de uno y otro. Los habitantes de un Estado, a quienes se dirigen las normas que este elabora y aplica, son, en buena medida, los mismos fieles católicos a los que la Iglesia Católica regula mediante las disposiciones que ella reconoce o dicta, según los casos. De manera que, las personas a quienes se aplican unas y otras normas, son tanto ciudadanos como practicantes de la fe.

Ahora bien, tanto la Iglesia Católica como el Estado Nacional, reclaman actuar cada uno soberanamente dentro de su propio ámbito de competencia. Cada uno como sujeto de derecho, pretende encarnar la autoridad suprema en los asuntos que define bajo su rango de intervención, con intención de tener la última palabra en relación con estos. Con lo cual, las personas se ven sujetas a dos potestades diversas, que inciden en su espacio vital, en su esfera jurídica concreta. Más aún, para el caso de estudio, la faceta personal impactada por la regulación de ambos, puede ser la misma, solo que la incidencia será diversa.

Piénsese, para estos efectos, en el ejemplo de la institución del matrimonio. En el común de los casos, se habla del matrimonio civil y del matrimonio eclesiástico. En ambos casos, los ordenamientos estatal y canónico se refieren a este como un medio necesario para la construcción de la familia; que es célula fundamental de la sociedad, que es lugar de formación de sus integrantes, que es espacio de apoyo solidario. Es, tanto iglesia doméstica como elemento ordenador de la vida política de las personas. Pero el ropaje con el que se le reviste es diferente, según la potestad actuante: para la Iglesia, el matrimonio es un sacramento; para el Estado, un acto de la vida civil de las personas.

De esa manera, en el primer caso, su finalidad es trascendente; gracias a él, se participa de la vida de Dios y quienes lo reciben caminan en y hacia la santidad. En el segundo de los casos, su finalidad es temporal, dependiendo de los ordenamientos jurídicos específicos puede ser receptor de beneficios puntuales, mayoritariamente a título de actividad de fomento: tributarios, administrativos, civiles; así como permite el establecimiento de presunciones en favor de los miembros que de la familia pueda resultar (tal es el caso de la presunción de paternidad de los hijos nacidos durante el matrimonio<sup>16</sup>).

Dicho lo anterior, un tema que debe recordarse es que las relaciones entre el Derecho Canónico y el Derecho Estatal no han sido, en términos históricos, unas que puedan considerarse armónicas y sin más, complementarias. Precisamente, esa pretensión de universalidad y obligatoriedad de uno y otro ordenamiento jurídico sobre los sujetos, la exigencia de una lealtad exclusiva y excluyente al titular de alguna de las potestades en liza, así como las zonas de intersección en el ámbito regulatorio, tensionaron de manera muy importante esas relaciones, con consecuencias terribles en muchos casos.

16 “Artículo 201.- El marido se tiene como padre del hijo nacido durante el matrimonio o dentro de los trescientos (300) días siguientes a su disolución o anulación”. *Código Civil*. (1982). Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 2.990 (extraordinaria). Julio 26 de 1982.

En ese sentido, conviene tener presente que, ya en tiempos en que la persecución en contra de los cristianos había cesado en Roma, un hombre como San Ambrosio de Milán, fue capaz de llamar al orden al propio Emperador, siendo que Teodosio El Grande ocupaba tal posición. El asunto que resultó desencadenante de tal crisis fue la masacre de Tesalónica en el año 390 d.C., que siguió a una insurrección popular que acabó con la vida de un alto oficial imperial y que Teodosio consideró era necesario castigar de la forma más severa<sup>17</sup>. La magnitud de las represalias alcanzó los miles de muertos y exigió de Ambrosio, por su relevante papel eclesiástico, una fuerte reprimenda en contra del Emperador:

*This epistle 51 of St. Ambrosius is very important as an example of the behaviour of a bishop against the emperor himself and generally against any politician who created something awful. In this letter Ambrose explains to the Emperor why he had avoided meeting him on his return to Milan. He advises him with respectful and most affectionate, but firm remonstrance, to follow David in repentance as he had followed him in crime and tells him that in a vision of the bishop, God Himself had forbidden him to offer the Sacrifice of the Eucharist in his behalf while he remained impenitent. The Letter is quite important. It should "be regarded as a model of dignified remonstrance, well befitting an eminent prelate addressing a great earthly Sovereign"*<sup>18</sup>.

De ese momento, se recuerda ciertamente la penitencia del Emperador, quien luego de muchos meses de haber ocurrido los eventos que se relatan, se arrepintió y fue nuevamente incorporado en la vida ordinaria de la Iglesia. Es un momento muy relevante en la historia sin duda, pues se trataba del someterse el poder temporal a los dictados del poder espiritual, en un tiempo en que ese poder temporal se encontraba en su apogeo. Ese volver a la Iglesia del Emperador resulta tan cierto que, años después, San Ambrosio, al pronunciar el elogio fúnebre de Teodosio, no se ahorra halago en el reconocimiento de sus virtudes como gobernante cristiano<sup>19</sup>. Por tanto, el conjunto del tema se resuelve mediante

<sup>17</sup> ARTEMI, E. (2022). The interaction of ambrose of milan with the emperor theodosius the great over the dignity of human life. *Mirabilia; Electronic Journal of Antiquity, Middle & Modern Ages*, 34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9037643>

<sup>18</sup> *Ibid.* p.55.

<sup>19</sup> "Ambrosio predica del emperador muerto una serie de virtudes que, o bien están ausentes del panegírico del 389, o bien adquieren unas connotaciones radicalmente nuevas. En el grupo de las primeras tenemos la *fides* mencionada, la *humilitas* (§ 27 y 28), ignorada como virtud por la sociedad romana no cristiana, y ejercida al someter su imperio a los designios de Dios, al hacer penitencia e implorar perdón tras durísima pena eclesiástica impuesta por el propio Ambrosio en ocasión de la intervención imperial en los disturbios de la ciudad de Tesalónica (§ 34)<sup>9</sup>. La gloria que le aguarda a Teodosio no es de este mundo, pues goza de ella una vez llegado a la Jerusalén divina (§ 31). En el grupo de las segundas tenemos la *clementia*, que tanto futuro tendrá, junto con

la reafirmación del poder temporal sujeto a la guía del poder espiritual, que ofrece sentido y, sobre todo, trascendencia.

Acto seguido, ya en la Edad Media, debe tenerse a la vista el hecho que, al colapsar el Imperio Romano en el Occidente, los grandes territorios por este gobernados se vieron fragmentados en entidades políticas de variada dimensión, pero signados tanto por la inestabilidad de los regímenes sobre ellos contruidos, como por la falta de estructuras sociales y económicas que sostuvieran los soportes de la civilización. Esto que se predica en general, no es válido en relación con la Iglesia Católica, puesto que ella se había organizado a lo largo de los siglos previos, mediante el arraigo territorial, una configuración que permitía ver estructuras centrales, así como asumió la realización de ciertas tareas seculares, entre estas, el recibir, conservar y difundir el patrimonio, el conocimiento y, en general, la cultura de las civilizaciones precedentes; en particular, la griega y romana.

De esta manera, la Iglesia Católica se mantuvo como un poder efectivo sobre la Europa no sujeta más directamente al control bizantino. Esto permitió la preservación de los valores fundantes de la así llamada Civilización Occidental, en la que los elementos previos se fundieron con el cristianismo, por la acción principalísima de ella sobre pueblos y gobernantes; ya los que estaban dentro del propio Imperio, como a través de la conversión de los bárbaros que recién llegaban. Con ello, se logró una síntesis magnífica que permitió la armónica coexistencia entre el pensamiento, el orden y la caridad; estos como ejes transversales del entero sistema, en un proceso lento pero que creó las bases de las nuevas estructuras sociopolíticas que evolucionan hasta estos días que hoy transcurren.

Es, en ese contexto, que puede entenderse la solicitud a hecha a Pipino El Breve por el Papa Esteban II, quien imploró su protección frente al poder lombardo que se despliega en Italia, en perjuicio de las facultades temporales de la Sede de Pedro; esto, en relación con aquellos territorios que se encontraban bajo su influencia directa. Es, también allí, que se comprende el acto de la

la misericordia, en manos de los eclesiásticos en el correr de la Edad Media a pesar de los estragos que ellos mismos causaron en multitud de ocasiones. Si la clemencia de Teodosio para con los vencidos es una constante en paganos y cristianos, en Ambrosio adquiere nuevo cariz. Del respeto a la vida de los enemigos (§16) pasa el prelado milanés a la consideración cristiana del amor fraterno, que afirma en Teodosio, para a continuación decirnos que en esa misma medida ha cumplido la Ley evangélica (§ 17 y 18) y ha realizado la voluntad de Dios (§ 22). Lo que interesa a Ambrosio de Teodosio es su condición de baluarte cristiano de la sociedad romana; ya lo decía Paulino de Nola en la referida carta a Sulpicio Severo, que había hablado de Teodosio no como emperador sino como siervo de Cristo, temible por poderoso, gracias a su humildad y a su fe. La más mínima sombra de mención de Roma o el Imperio Romano como indispensable soporte ideológico de la sociedad romana; por el contrario, la *raison de'être* de Roma es su sumisión a la autoridad eclesiástica, única capaz de iluminar el sendero que ha de conducir a Dios a la colectividad humana". Lomas Salmonte, F. J. (1990). *Teodosio, paradigma de príncipe cristiano consideraciones de ambrosio, rufino de aquileya y agustín sobre la imperial persona*. [https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/73171/Teodosio.\\_paradigma\\_de\\_principe\\_cristian.pdf](https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/73171/Teodosio._paradigma_de_principe_cristian.pdf) pp.150-151.

coronación de Carlomagno como *Imperator Romanorum* en la Navidad del año 800 por el Papa León III. En ambos casos, se observa como el poder temporal protege al poder espiritual y el poder espiritual legitima al poder temporal. Es una relación que se construye, con ganancia para ambas partes; partes que lo son verdaderamente, pues no solo existen de facto, sino, sobre todo, de *iure*<sup>20</sup>.

También, avanzada la Edad Media, surge la llamada “Querella de las Investiduras”, que puede resumirse en la pretensión del poder temporal de inmiscuirse en la designación de cargos eclesiásticos; en particular, los de Obispos y Abades, so pretexto de ser estos detentadores de potestades temporales y que, por tanto, debían ser designados por los soberanos de turno, según los dictados de sus propios intereses políticos. Ello, permitía que:

Precisamente el hecho de elegirlos considerándolos desde un punto de vista temporal y político, tenía que traer como consecuencia el que muchos de ellos, que a lo mejor podrían ser excelentes príncipes temporales, resultasen malos obispos y abades. Y ello sucedería más fácilmente cuando los soberanos que elegían a los pastores tenían poca comprensión de los asuntos espirituales, o, lo que es peor, albergaban sentimientos hostiles para con la Iglesia<sup>21</sup>.

Frente a este modo de proceder, que venía consolidándose durante el decurso de este periodo histórico (pero que se agrava entre los siglos XI y XII), es que se produce la disputa entre el Papa Gregorio VII y el Emperador Enrique IV, con los eventos de Cannosa como el clímax del conflicto. El Papa Gregorio decide dictar una serie de normas (*Dictatus Papae*), por los que, entre otras cosas, reserva expresamente a la autoridad eclesiástica la designación de los altos cargos de la Iglesia, que a su vez el Emperador entendía dentro de su competencia nombrar. La subsiguiente transgresión de estas normas por parte del Emperador, terminaron por generar su excomunión, lo que tuvo efectos devastadores en su legitimidad (puesto que relevó del juramento de fidelidad prestado a su persona por los señores feudales dentro del Imperio). Estos sucesos obligaron al monarca a dirigirse a Italia e implorar el perdón papal, que le fue concedido luego de tres días de penitencia. Si bien hubo que esperar al Concordato de Worms para resolver definitivamente el tema, es la verdad que, en este

---

20 Vid. Ferdinandy, M. de (1968). Carlomagno. *Cuadernos Hispanoamericanos*, 224-225. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/carlomagno-982747/>

21 SAENZ, A. (2004). *La nave y las tempestades. La querella de las investiduras – la herejía de los cátaros* (Tomo IV, 1era. reimp.). Buenos Aires: Ediciones Gladius. [https://archive.org/details/SaenzAlfredo.LaNaveYLasTempestades.TomoIV.LaQuerellaDeLasInvestidurasLosCtaros/page/n3/mode/2up\\_p.23](https://archive.org/details/SaenzAlfredo.LaNaveYLasTempestades.TomoIV.LaQuerellaDeLasInvestidurasLosCtaros/page/n3/mode/2up_p.23)



punto del conflicto, las normas eclesiásticas resultaron prevalentes frente a las disposiciones del poder temporal<sup>22</sup>.

En todo caso, este tema motivó una reflexión más profunda en el tiempo, pues los eventos conflictivos entre los grandes poderes medievales, papado e imperio (y por agregación, las otras entidades temporales en formación) siguieron suscitándose y no siempre se resolvieron de manera positiva para los detentadores de la potestad espiritual *V.gr*: La lucha de Bonifacio VIII y los poderes temporales locales y foráneos, la persecución y extinción de la Orden del Temple, entre otros episodios resaltantes de este conflicto. Y es que:

En nuestro caso, la tragedia histórica se amplía forzosamente y se torna tragedia teológica. La Verdad revelada en la Iglesia y por su mediación crece necesariamente mezclada con las instituciones e ideas de este mundo, pero éstas, a su vez, enturbian necesariamente a aquella y le imprimen un determinado sello histórico que constituye un grave lastre para su verdadera y propia misión<sup>23</sup>.

Así las cosas, la Iglesia Católica en su faceta de organización *ad intra* y en relación con los demás sujetos de derecho, va a tomar para sí el desarrollo de las instituciones jurídicas, que se vinculan con ella de variada forma y se encuentran depositadas en el acervo común de la Civilización Occidental. Las toma, las replantea, las dota de un nuevo espíritu para configurarse y, de esa manera, relacionarse en ese plano con otros sujetos de derecho; pero ciertamente, dentro del proceso resulta posible que esos desarrollos se hayan visto afectados por los contextos del que tales instituciones se extraen. Es un riesgo que, no por evidente, resulta siempre correctamente calculado.

En el mismo orden y dirección, ese proceso de producción de normas jurídicas dentro de la Iglesia, en paralelo con las realizaciones que de normas similares se producen a nivel estatal, se seguirá llevando adelante, lo que exigirá la realización de tareas de recopilación y compendio, a los fines de dotar de una cierta armonía a todo el orden jurídico existente en este campo. Esto desembocará en lo que se conoce como el *Corpus Iuris Canonici*, que vio una edición romana en el siglo XVI<sup>24</sup>, pero que ya antes, con el *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano y el trabajo de glosadores y postglosadores, permitieron la

---

22 Universidad Nacional del Nordeste – Facultad de Humanidades. (2022). *Concordato de worms*. [https://hum.unne.edu.ar/academica/departamentos/historia/catedras/hist\\_medi/documentos/occidente/worms.pdf](https://hum.unne.edu.ar/academica/departamentos/historia/catedras/hist_medi/documentos/occidente/worms.pdf)

23 LORTZ, J. (2003). *Historia de la iglesia. En la perspectiva de la historia del pensamiento* (Vol. 1). Madrid: Ediciones Cristiandad. <https://archive.org/details/lortz-joseph.-historia-de-la-iglesia.-vol.-1-2003/page/n383/mode/2up> p.383.

24 MARTÍN DE AGAR, J. T. (2014). *Introducción al derecho canónico* (2da. ed.). Tecnos. [https://www.academia.edu/61473490/Introducci%C3%B3n\\_al\\_derecho\\_can%C3%B3nico](https://www.academia.edu/61473490/Introducci%C3%B3n_al_derecho_can%C3%B3nico)

consolidación del Derecho Común, que fue la base fundante de las relaciones jurídicas en Europa hasta bien entrada la Edad Moderna<sup>25</sup>.

El periodo que le sigue, si algo le caracteriza, es la presencia cada vez mayor de intentos de parte de los señores temporales de intervenir en la vida eclesiástica sobre la base de la soberanía estatal. Surge entonces el regalismo, como teoría que busca justificar la intervención pública estatal en el ámbito eclesiástico, bajo el argumento que quien obra lo hace por ejercicio del poder soberano que tiene en ese momento legitimidad también divina (el derecho divino de los reyes, de factura medieval pero reclamado como vigente en periodos ulteriores). Se obra de tal manera a los fines de cuidar bienes mayores, tal es el caso de la unidad del reino y limitar la acción de terceros en este (el Papa inclusive)<sup>26</sup>. Regalismo que puede ser reconocido en prácticas antiguas, si bien su formulación más o menos definitiva resulte recién avanzada la Edad Moderna (considérese en esto el caso español<sup>27</sup>) y la institución del Patronato Regio, como una de sus más importantes formulaciones.

Así las cosas, el poder de los Estados va a buscar en este periodo, el desarrollo de iglesias con marcado acento nacional. Obra sin éxito definitivo en la mayoría de los casos; pero impone la necesidad de conseguir nuevas formas de encuentro entre ambas potestades, la espiritual y la estatal. Es, en ese marco, que aparecen los acuerdos y pactos internacionales, en particular bajo la figura de concordatos, como los instrumentos de los cuales se van a servir los actores relevantes (a saber, el Estado y la Iglesia Católica), para procurar fijar los términos de una relación que, tal como se ha visto, es siempre necesaria, pero que puede generar importantes fricciones entre ellos.

De esa manera, si de España se tratase, con Carlos III, en gestión del concordato de 1753, se consolida el derecho de presentación para los cargos eclesiásticos, en una línea que facilitara condiciones para que:

En la parroquia más recóndita, el párroco se encargaba de hacer llegar a los feligreses las órdenes reales o las disposiciones regias. En las catedrales, en las

25 BERNAL GÓMEZ, B. (2010). *Historia del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México – Nostra Ediciones S.A. de C.V. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3263/9.pdf>

26 “Durante la Edad Media, en el proceso de construcción de Europa, en tanto la Iglesia adquiría protagonismo, los monarcas cristianos iban consiguiendo prerrogativas, llamadas regalías, que llegaron a adquirir categoría jurídica, y en la Edad Moderna se fueron considerando un derecho de la Corona por afectar al ejercicio de la soberanía en sus dominios. La evolución de la monarquía absoluta impulsó esta tendencia, dando origen al movimiento conocido como regalismo”. A. de la Hera *apud* Aparicio Valero, M. G. (2015). Regalismo y patronato regio. la comisión de ascencio de morales en los archivos eclesiásticos y municipales del obispado de cartagena (1750-1751). *Carthaginensia*, XXXI. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5533679> p.287.

27 MARTÍN SÁNCHEZ, I. (1951). Contribución al estudio del regalismo en España. Un índice de las prácticas regalistas desde los visigodos hasta Felipe V. *Revista Española de Derecho Canónico*, 6(18). <https://archive.org/details/contribucion-al-estudio-del-regalismo-en-espana-un-indice-de-las-practicas-regal/page/1196/mode/2up>

colegiatas o en la capilla real, obispos, canónigos y capellanes arrojaban a la Corona con sermones, cartas pastorales u oraciones fúnebres. La omnipresencia del poder regio contaba, en este sentido, con un potencial aliado en el clero, al que se convertía de forma lenta pero imparable en cuerpo funcional al servicio del Estado. El monarca, a través de la concesión de beneficios parroquiales, canonjías o mitras, buscaba la proliferación de vasallos leales entre los cuadros clericales<sup>28</sup>.

Se trata, por tanto, del reconocimiento de al menos dos papeles fundamentales e intrínsecamente ligados en vinculación con la Iglesia. En primer lugar, el rol de difusor eficiente de la normativa jurídica expedida por las autoridades reales; pues la distribución en el territorio de los cargos eclesiásticos en sus diversas tareas, permitían interactuar con súbditos de toda extracción, situación y ocupación. En segundo lugar, la tarea de legitimación sistemáticamente cumplida por la Iglesia en relación con el poder temporal, que en ese sentido funge como soporte de la autoridad real. Así las cosas, al monarca le interesa incidir en la provisión de cargos eclesiásticos y actuará de manera consistente en esa dirección.

Ahora bien, en el campo del Derecho de Indias, destinado a regir durante la Conquista y la Colonización de América, en virtud del Patronato que se concedió a los monarcas españoles, a propósito de la obligación de estos de expandir el catolicismo y proveer los recursos necesario para templos y cargos eclesiásticos, desde Felipe II se dispuso que las facultades que el tal patronato comportaban eran, entre otras:

a) el derecho de presentación de candidatos para todos los beneficios eclesiásticos de Indias; b) el control regio de todos los documentos eclesiásticos destinados a las Indias; c) la exigencia a los obispos, antes de tomar posesión del cargo, de un juramento de fidelidad a la Corona; d) determinadas limitaciones a los privilegios del fuero eclesiástico; e) los recursos de fuerza, o apelación, de las resoluciones de los tribunales de la Iglesia a los del Estado; f) la supresión de las visitas ad *limina* de los obispos de Indias; g) el envío al Consejo de Indias y no a Roma de los informes episcopales sobre el estado de las diócesis; h) el control de los traslados de clérigos y religiosos a Indias; i) el control de las actividades de las órdenes religiosas, mediante informes que los superiores debían dar periódicamente al monarca sobre las mismas; j) la intervención real en los concilios y sínodos; k) el gobierno provisional de las diócesis por los clérigos propuestos por el Rey para las mismas, antes de que

28 ARTOLA RENEDO, A. (2013). Reflexiones sobre la práctica del regalismo: gracia regia y alta carrera eclesiástica durante el reinado de carlos iii (1759-1788). *Hispania Sacra*, LXV Extra II. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4603962> p.256.

llegaran las bulas papales de nombramiento; l) la disposición regia sobre los bienes de expolios y vacantes y, en general, sobre los diezmos, y m) los límites al derecho de asilo<sup>29</sup>.

En el mismo sentido, ese derecho de patronato fue luego reclamado como vigente, al momento de la independencia de estas regiones, en países como la recién nacida Colombia; en la que se dispuso por ley de 1824, que:

El Senado y C<sup>a</sup>. de R. de la R<sup>a</sup>, de Colombia reunidos en Congreso considerando: 1.º Que el Gobierno de Colombia no solo debe sostener los derechos que tiene como protector de la iglesia, sino también los que le competen en la provisión de beneficios en razón de la disciplina, bajo la cual se establecieron las iglesias de este territorio, que hasta ahora no ha sufrido alteración. 2.º Que esta disciplina ha sido la del patronato, de que estuvo en posesión y ejercicio, sin ninguna restricción ni limitación el Gobierno español por espacio de siglos que duró su dominación en estos países. 3.º Que debe adaptarse el ejercicio de estos derechos al sistema de gobierno de la República y conformarse en las materias que comprende á las atribuciones que la Constitución confiere á los diversos poderes del Gobierno y a sus autoridades, decretan: Art. 1.º La República de Colombia debe continuar en el ejercicio del derecho de patronato que los reyes de España tuvieron en las iglesias metropolitanas, catedrales y parroquiales de esta parte de la América<sup>30</sup>.

Tal como se observa, el Derecho de Patronato Eclesiástico fue consagrado para las nacientes repúblicas, en términos similares a los que la metrópoli había poseído. Se le trató como un tema de sucesión legítima, tal como ocurrió con la invocación de principios de soberanía territorial como el *Uti Possidetis Iuris*. Una vez disuelta Colombia, el ejercicio de estos poderes continuó de derecho en Venezuela; manteniéndose en vigencia, con matices que resultaban de su aplicación por los diversos regímenes políticos que hicieron vida en el país, hasta el Convenio de 1964, entre la República de Venezuela y la Santa Sede<sup>31</sup>.

---

29 A de la Hera *apud*. González Morfín, J. y Soberanes Fernández, J. L. (2018). La constitución de 1917 y la facultad del estado para limitar el número de ministros de culto de las iglesias. *Revista Mexicana De Historia Del Derecho*, 1(37). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/article/view/12836> p. 4.

30 Centro para la Integración y el Derecho Público (s.f.). *Ley de Patronato Eclesiástico de 1824*. <https://www.cidep.online/files/rldv/06/06-08.%20Derecho%20de%20patronato%20eclesi%3%a1stico..pdf>

31 *Ley Aprobatoria del Convenio Celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica*. *op. cit.*

En todo caso, la legislación canónica llegó a regularlo en el Código de 1917, de manera detallada, con vocación de extinción hacia el futuro<sup>32</sup>.

En ese sentido, este constante relacionamiento con altibajos, demandó la consolidación de disciplinas científicas que, en el campo del Derecho, permitieran establecer parámetros de comprensión, categorías e instituciones, que permitiesen una mayor claridad y certeza en torno a estos asuntos. Se tiene por tanto el Derecho Público de la Iglesia o Derecho Público Eclesiástico y el Derecho Eclesiástico del Estado. Del primero, puede decirse que tiene por objeto:

...todo el relacionamiento de ella con la sociedad, con la comunidad política y el Estado, su actuación en el campo de lo social y las relaciones Iglesia-Estado. Esto mismo llevará a sopesar tanto los elementos de carácter histórico, todo lo referente a los concordatos y actuaciones de la Iglesia a lo largo de su propia historia<sup>33</sup>.

Obsérvese como la rama jurídica que se expone, se vincula de manera sustancial a la Iglesia Católica, en términos que parte de la doctrina asume el Derecho Público Eclesiástico como una sección dentro del Derecho Canónico; solo que esta operaría en el plano *ad extra* de la institución eclesial, en tanto define y comprende las formas de relacionamiento con otros sujetos de derecho; el Estado, el primero de ellos. Mira el comportamiento e historia de la institución eclesiástica y atiende los modos concretos de esos vínculos con los terceros, representados tales vínculos, en grado sumo, por la actividad concordataria, pero no limitada a ella.

Por lo que respecta al segundo, el Derecho Eclesiástico del Estado, alude a la disciplina jurídica estatal que gravita también en las relaciones con las entidades religiosas institucionalizadas y, aún, de aquellas que, sin llegar a ese nivel organizativo, representan manifestaciones del derecho constitucional a la libertad religiosa. Se podrá decir que:

...el objeto del derecho eclesiástico se centra en la ordenación jurídica de aquellas relaciones humanas tipificadas por la presencia del elemento religioso, entiendo

---

32 Señalaba el canon 1448 que: "El derecho de patronato es el conjunto de privilegios, con ciertas cargas, que por concesión de la Iglesia, compete a los fundadores católicos de una iglesia, capilla, o beneficio, o también a sus causahabientes." Miguélez Domínguez, L., Alonso Morán, S. y Cabrereros de Anta, M. (1957). *Código de derecho canónico y legislación complementaria. Biblioteca de autores cristianos*. Madrid: La Editorial Católica, S.A. [https://archive.org/details/cic-1917\\_202407/page/n1/mode/2up\\_pp.550-551](https://archive.org/details/cic-1917_202407/page/n1/mode/2up_pp.550-551). Reservándose a partir de este, un capítulo completo para disciplinar la institución.

33 MORONTA RODRÍGUEZ, M. del V. (2022). *El derecho público de la iglesia. Lectio magistralis con ocasión del conferimiento del doctorado honoris causa en derecho por la universidad católica del táchira*. San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira. pp.29-30.

por tal la incidencia de conductas derivadas de creencias religiosas, o bien de convicciones no religiosas que posean una intensidad axiológica equiparable<sup>34</sup>.

Téngase en cuenta que, a nivel doctrinal, el asunto del Derecho Eclesiástico del Estado, no se agotaría en el estudio del Derecho Canónico como derecho propio de la Iglesia Católica. Existen más confesiones religiosas de variado signo, que actúan en el interior del Estado, que se encuentran dotadas de elementos jurídicos propios y en relación con ese Estado. Dicho esto, no puede desconocerse el hecho de que, en términos de relevancia, cualquier estudio que se conduzca en este campo, por el contexto en el que se actúa (Venezuela en el inicio del segundo cuarto del siglo XXI), demanda la consideración al Derecho Canónico como elemento significativo. Este es un derecho que regula a más de la mitad de la población del Estado, se encuentra ampliamente sistematizado y posee estudios complejos que lo hacen un objeto deseable desde el conocimiento, para la erudición y la práctica jurídica profesional concreta.

En todo caso, las teorías más avanzadas que buscan conciliar los derechos, tanto Canónico como Estatal, pretenden que esa armonización conduzca a una vida que sea plena para cada habitante del país. No se explican esas relaciones desde una situación de guerra permanente, sino desde una cooperación que resulte eficiente y eficaz, entre ambos ordenamientos jurídicos. Ya se ha dicho que se es, simultáneamente, fiel de la Iglesia y ciudadano del país, no como estados subjetivos antitéticos y, por ello, excluyentes, sino en cuanto se les llega a considerar como verdaderas facetas complementarias, que apuntan a dimensiones integradas en la naturaleza de una persona que se desarrolla de manera integral. Una persona que actúa con los pies en la Tierra, pero con la mirada puesta en el Cielo.

### **3. Algunos ámbitos en que se debe considerar el Derecho Canónico en Venezuela**

#### **3.1 Una presentación general**

Conforme a los argumentos expuestos, el estudio del Derecho Canónico no es un mero ejercicio academicista. Es una necesidad para comprender al ser humano de manera integral, para reconocer sus facultades y límites, así como la legitimidad de sus intereses y deseos. También lo es, desde el punto de vista práctico, para comprender el origen y desarrollo de instituciones jurídicas en vigor; para hacerse cargo del funcionamiento de esas mismas instituciones en la actualidad y, como campo que se ofrece para el desarrollo profesional, por la

---

<sup>34</sup> PALOMINO LOZANO, R. (2016). *Manual breve de derecho eclesiástico del estado*. Madrid: Universidad Complutense. [https://ocw.unican.es/pluginfile.php/1689/course/section/1199/Manual\\_breve\\_de\\_derecho\\_eclesiastico\\_del\\_estado.pdf](https://ocw.unican.es/pluginfile.php/1689/course/section/1199/Manual_breve_de_derecho_eclesiastico_del_estado.pdf) pp.31-32.

diversidad de asuntos que pueden llegar a ser considerados a partir de este. A mayor abundamiento, considérese lo dicho por Del Giudice en relación con este asunto:

En primer lugar por su importancia histórica: el Derecho Canónico está en la base de muchas instituciones jurídicas modernas (Derecho matrimonial, Derecho de familia y sucesiones, Derecho procesal, Derecho registral, Derecho penal, etc.). Y, en segundo término, por motivos puramente científicos: su universalidad, su perfección técnica, su capacidad de adaptación a las circunstancias concretas; la armonización entre la tensión centralizadora y la autonomía de lo particular, etc<sup>35</sup>.

En ese sentido, la presentación de ideas que se hace, no es una enumeración exhaustiva y no pretende, en modo alguno, dejar zanjada la discusión, que es de una singular riqueza, tanto por los contenidos, como por las perspectivas que pueden adoptarse frente a cada uno. Es, de entrada, una invitación al lector para ampliar, con toda libertad, el elenco de temas que se presenta para la consideración general. Se trata, en todo caso, de la identificación de algunos asuntos que, por su relevancia, deberían ser puestos a debate, en un contexto que reclama estudios rigurosos por parte de los especialistas en cada área, en orden a su más completa precisión. Se busca, por tanto, un ejercicio académico pertinente, adecuado y necesario.

### **3.2 Casos de especie**

#### **a. En materia constitucional**

Con relación a este ámbito, puede observarse asuntos relevantes, tanto desde lo dogmático como lo organizativo. En referencia a lo primero, existe el ya centenario reclamo de la libertad religiosa, como facultad innata del ser humano. Derecho complejo, dentro del ámbito de las libertades civiles, en el elenco de la primera generación, que permite y protege, entre otras cosas, la organización interna del culto, la enseñanza de las doctrinas, así como las demás prácticas públicas y privadas de la fe que se profesa<sup>36</sup>. Es un derecho que se satisface

<sup>35</sup> MANTECÓN SANCHO, J. (2016). La enseñanza del derecho canónico en las universidades públicas españolas. *Kritische Zeitschrift für überkonfessionelles Kirchenrecht*, 3. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7444751> p.123.

<sup>36</sup> En la Constitución de Venezuela, esto se refleja del siguiente modo, en la primera parte del artículo 59: "Artículo 59. El Estado garantizará la libertad de religión y de culto. Toda persona tiene derecho a profesar su fe religiosa y cultos y a manifestar sus creencias en privado o en público, mediante la enseñanza u otras prácticas, siempre que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres y al orden público. Se garantiza, así mismo, la independencia y la autonomía

con prestaciones de no hacer (absteniéndose el Estado de intervenir en la mayoría de estos asuntos), pero también, con prestaciones de dar y de hacer, que están abiertas a lo propio de la satisfacción del conjunto de las condiciones para la materialización del derecho en referencia (con cargo eventual a las arcas públicas).

Mención aparte merece la libertad de conciencia, fundada en el hecho religioso y que sirve de fundamento para la así llamada objeción de conciencia. Por ella, puede entenderse: ...“como la negativa de una persona de cumplir con un mandato jurídico, al considerarlo incompatible con sus convicciones fundamentales”<sup>37</sup>. Tal como se ve, no es poca cosa, pues implica la posibilidad de dejar de atender lo dispuesto por el ordenamiento jurídico de modo imperativo, mediante el argumento que aquello que se ordena es contrario a la identidad fundamental del sujeto.

Ahora bien, se trata de un derecho que puede ejercerse en multiplicidad de campos, a iniciar por el médico, pero no exclusivamente en este. Su base constitucional en Venezuela, permite una discusión más profunda en torno a su existencia y límites, dado que no puede argüirse lo religioso para incumplir el orden jurídico o evitar a otro la satisfacción de su derecho<sup>38</sup>, Téngase en cuenta, en todo caso, que una interpretación en exceso estricta en este punto, puede generar el vaciamiento del contenido del derecho en referencia; lo que no puede lícitamente ocurrir, pues es tanto como afirmar que el derecho es concedido por la carta constitucional (dado los poderes de restricción extrema sobre este), que no es el caso.

De su lado, un campo muy importante es el que resulta de la Libertad de Enseñanza; que implica la posibilidad para las personas públicas y privadas de dedicarse a la formación de las personas en diversos campos, a los fines de la procura del desarrollo integral de ella y el de la sociedad<sup>39</sup>. Es un derecho

de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las derivadas de esta Constitución y de la ley“. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1. op. cit.*

<sup>37</sup> CANCINO MARENTES, M. E., CAPDEVIELLE, P., GASCÓN CERVANTES, A. y MEDINA ARELLANO, M. de J. *Objeción de conciencia. Enseñanza transversal en bioética y bioderecho: cuaderno de casos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6010/5a.pdf> p.8.

<sup>38</sup> Dice el aparte único del artículo 59 de la Constitución venezolana: “Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de la ley ni para impedir a otro u otra el ejercicio de sus derechos”. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1. op. cit.*

<sup>39</sup> “Artículo 106. Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, puede fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste”. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1. op. cit.*



educativo, considerado de segunda generación dentro del espectro más amplio de los derechos sociales, que tiene sin duda una incidencia colectiva; pues de la calidad de la formación desarrollada, dependerá en buena medida el progreso del conjunto de esa misma sociedad. De este derecho la Iglesia Católica, a través de todas sus instancias, reclama no solo titularidad, sino el ser pionera en su ejercicio, puesto que los primeros complejos educativos, para el mundo occidental, se desarrollaron alrededor del hecho religioso. Baste recordar que Universidades y Colegios tuvieron su origen en torno a catedrales y monasterios en el medievo.

Una referencia adicional, vinculada a la libertad de religión y la libertad de enseñanza, en tanto intersección de ambas, es el derecho de los padres y, por consiguiente, la obligación del Estado y de los particulares prestadores del servicio educativo bajo supervisión de aquel, para proveer lo conducente a la enseñanza de la misma religión. La Constitución lo formula así: “El padre y la madre tienen derecho a que sus hijos o hijas reciban la educación religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones<sup>40</sup>”. Sobre este derecho, puede discutirse no solo su extensión material, su posibilidad concreta de exigencia, sino también el momento en que los hijos ya pueden, libremente, ejercer por sí y para sí tal facultad.

Por lo que respecta a la parte orgánica, las facultades del Estado, en el ámbito internacional, entran en liza al momento de vincularse con la Iglesia Católica, en cuanto Santa Sede Apostólica y como Estado de la Ciudad del Vaticano. El relacionamiento directo con tales entidades, implica para el Estado venezolano no solo el ejercicio de la potestad de legación activa y pasiva, sino la consideración de las relaciones diplomáticas en todo rigor (privilegios, prerrogativas e inmunidades incluidas), así como la celebración y cumplimiento de tratados, acuerdos y convenios internacionales. En todos estos asuntos, la referencia al Derecho Constitucional es fundamental, pues se encuentra en consideración la soberanía y la ordenación misma al interior del Estado, en donde cada órgano y ente, del conglomerado que lo conforma, ha de actuar según sus competencias específicas.

## **b. En materia civil**

El primer y más relevante punto en este campo es el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia Católica. Esto se deriva de la aplicación conjunta de las disposiciones del Código Civil, que recoge la personalidad jurídica de las iglesias, sin distingo de credo<sup>41</sup> y lo previsto en el Artículo IV del Convenio entre Venezuela y la Santa Sede, que reza lo siguiente:

40 Es la parte final del encabezamiento del artículo 59 de la CRBV. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1. op. cit.*

41 “Artículo 19.- Son personas jurídicas y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos: (...) 2° Las iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público”;... *Código Civil. op. cit.*

#### Artículo IV

Se reconoce a la Iglesia Católica en la República de Venezuela como persona jurídica de carácter público.

Gozan además de personalidad jurídica para los actos de la vida civil las Diócesis, los Capítulos Catedrales, los Seminarios, las Parroquias, las Órdenes, Congregaciones Religiosas y demás Institutos de perfección cristiana canónicamente reconocidos.

Las Instituciones y entidades particulares que, según el Derecho Canónico, tienen personalidad jurídica, gozarán de la misma personalidad jurídica ante el Estado una vez que hayan sido cumplidos los requisitos legales<sup>42</sup>.

Tal como se observa, la disposición del Código Civil deja expreso, con claridad, el hecho que se trata de verdaderas personas jurídicas; por tanto, capaces de derechos y obligaciones. Luego, el convenio citado, prevé una larga enumeración de tales personas, en donde se consagra la personalidad de forma directa para la Iglesia Católica a título universal, al igual que para las Diócesis, las Parroquias, los Seminarios, las Congregaciones Religiosas, entre otras. Finalmente, reserva un reconocimiento similar, para aquellas entidades canónicas que reciban tal personalidad, una vez que se cumplan los requisitos legales. También, producto de la normativa en estudio, se califica esta personalidad jurídica como pública, cuyas implicaciones definitivas se encuentran abiertas a la consideración experta, para cada caso concreto, según los ámbitos de estudio.

Ahora bien, en estrecho vínculo con lo anterior, surge todo lo relacionado con la formación y expresión de la voluntad jurídica de las personas jurídicas de la Iglesia Católica. Siendo cierto que la Iglesia Católica, a través de sus diversas instancias es verdadero sujeto de derecho, cabe cuestionarse la manera en la que cada persona (Diócesis, Seminario, Parroquia, etc.) forma su voluntad en relación con un determinado asunto. En ese sentido, la competencia de cada órgano y el procedimiento que se siga, se convierten en objetos de estudio para el jurista, pues solo de esa manera logrará comprender que el acto ha sido construido conforme al derecho aplicable, que, para el caso es preferentemente el Derecho Canónico. Igual razonamiento cabe para la expresión de la voluntad eclesiástica destinada a la producción de efectos jurídicos; así, los modos concretos de la actuación en términos comunicativos se encuentran definidos de manera primigenia por el Derecho Canónico.

De esa manera, asuntos como quiénes son los titulares de los bienes eclesiásticos, la capacidad misma para adquirirlos o enajenarlos, los modos y procedimientos para que se produzca tal adquisición, enajenación o gravamen; la finalidad mediata e inmediata de tales bienes; las formas y límites de la gestión administrativa en relación con ellos; los contratos eclesiásticos en general, se

<sup>42</sup> *Ley Aprobatoria del Convenio Celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica. op. cit.*

encuentran definidos al interior del Derecho Canónico. Es a este derecho al que ha de remitirse la legislación estatal para responderse en torno a la existencia, validez y eficacia de los actos celebrados por las personas jurídicas eclesiásticas católicas. También, tal interpelación será necesaria para el establecimiento de responsabilidades de naturaleza jurídica, que exijan las reparaciones a las que eventualmente hubiera lugar, según los casos.

En ese sentido, es de similar importancia el considerar los desarrollos que en materia contractual ha propiciado el Derecho Canónico; que van, entre otros aspectos significativos, desde la consideración de la intención de las partes, pasa por la *causa finalis* del contrato, la teoría de las nulidades, hasta el detallado estudio, forjado en la investigación necesaria y extensa, que ofrece de los vicios del consentimiento que pueden ser reconocidos en el proceso de su formación. Asunto singular es el caso de algunas figuras que se han desarrollado con profusión en el ámbito canónico, como la de la cualidad especialmente deseada o querida<sup>43</sup>, que puede ser de mucha utilidad en el análisis de contratos como el de obra, habida cuenta de su regular carácter *intuitu personae*, en relación con el contratista.

Otro ámbito, más reconocido por el foro, ha sido el tema de la configuración de instituciones como el matrimonio, que tuvo un primer y vasto desarrollo en la legislación canónica antes de pasar al campo del Derecho Estatal; esto como parte del proceso de secularización de aquello considerado como pilar fundamental de la sociedad, que se encontraba en manos de la Iglesia. Es el caso que, aparte de la explicación, primero canónica y luego civil, de impedimentos como el de consanguinidad y el de afinidad, como conservadores de un cierto orden social; el impedimento de orden solo puede comprenderse a partir del Derecho Canónico, en el caso de los católicos, puesto que la norma del Código Civil<sup>44</sup>, implica una remisión material a aquél<sup>45</sup>.

De su parte, normas que consagran incapacidades para heredar o para comprar, también encuentran su significado en el Derecho Canónico, al tratarse de asuntos en el que aparezca lo católico como dato en la ecuación jurídica. Por lo que toca a lo primero, el Código Civil crea una incapacidad para heredar por testamento, de la siguiente manera:

43 “1097. (...) § 2. El error acerca de una cualidad de la persona, aunque sea causa del contrato, no dirime el matrimonio, a no ser que se pretenda esta cualidad directa y principalmente”. Santa Sede. *op. cit.*

44 “Artículo 50. No se permite ni es válido el matrimonio contraído por una persona ligada por otro anterior, ni el de un ministro de cualquier culto a quien le sea prohibido el matrimonio por su respectiva religión”. *Código Civil. op. cit.*

45 La norma del Código de Derecho Canónico que prevé el celibato, dispone lo siguiente: “277 § 1. Los clérigos están obligados a observar una continencia perfecta y perpetua por el Reino de los cielos y, por tanto, quedan sujetos a guardar el celibato, que es un don peculiar de Dios mediante el cual los ministros sagrados pueden unirse más fácilmente a Cristo con un corazón entero y dedicarse con mayor libertad al servicio de Dios y de los hombres”. Lo que debe

Artículo 841.- Son igualmente incapaces de heredar por testamento:

1º Las Iglesias de cualquier credo y los Institutos de manos muertas.

2º Los ordenados *in sacris* y los ministros de cualquier culto, a menos que el instituido sea cónyuge, ascendiente, descendiente o pariente consanguíneo dentro del cuarto grado inclusive del testador<sup>46</sup>.

Tal como se observa, tanto la Iglesia Católica, como persona jurídica, como los clérigos de ella, se encuentran impedidos de heredar, estos últimos con las excepciones allí previstas. Siendo esto así, el manejo exacto de la terminología y los tipos de personas jurídicas dentro de la Iglesia, permitirá comprender en su legítima extensión la incapacidad que se consagra, sin ir más allá (*v.gr.* considerar incapaz para heredar por testamento de un tercero a un ministro extraordinario de la comunión) o sin considerar dentro de la incapacidad a personas que en ella se encuentran de manera efectiva (*v.gr.* considerar válido la disposición testamentaria que nombra heredera de bienes a una cierta congregación religiosa). Recuérdese que la incapacidad aquí consagrada, tiene por objeto el proteger de manipulaciones indebidas a las personas, al momento de la confección de sus actos de última voluntad en el que puede, en muchos casos, mostrarse especialmente vulnerable.

Una referencia singular es a los institutos de manos muertas; ellos, tal como se ha visto, no tienen capacidad para ser herederos testamentarios, pero tampoco la tienen para comprar inmuebles. El aparte único del artículo 1144 del Código Civil venezolano, dispone: “No tienen capacidad para adquirir bienes inmuebles los institutos llamados de manos muertas, o sea los que por las leyes o reglamentos de su constitución no pueden enajenarlos”<sup>47</sup>. De esta manera, ambas incapacidades, la hereditaria y la contractual para la compra, encuentran justificación en la necesidad de garantizar que la riqueza se mantenga en circulación. Y es que, adicionalmente, esta incapacidad, responde a la creencia de una época en la que los bienes inmuebles representaban la presencia ostensible de fortuna.

### **c. En materia penal**

El ámbito penal se encuentra previsto como un medio, arbitrado por el Estado, que permite la máxima protección posible para los bienes jurídicos relevantes que se encuentran presentes en su ordenamiento en un momento determinado. Por extensión puede decirse que, es medio de toda sociedad debidamente

leerse en concordancia con lo que también se ha dispuesto en el canon 266: “266 § 1. Por la recepción del diaconado, uno se hace clérigo y queda incardinado en una Iglesia particular o en una prelatura personal para cuyo servicio fue promovido”. Santa Sede. *op. cit.* Reglas estas que son válidas para Diáconos transitorios, Sacerdotes y Obispos.

<sup>46</sup> *Código Civil. op. cit.*

<sup>47</sup> *Ibidem.*

organizada; siendo así un modo de entender la presencia de esta figura en ámbitos como el canónico, puesto que en la Iglesia Católica también existen. La realización de una conducta tipificada como delictual, constituye en sí misma, la manifestación de una agresión al sistema de convivencia en vigor, que demanda la reacción más severa de este, a los fines de corregir y sancionar aquel comportamiento, procurándose evitar que suceda en el futuro.

Ahora bien, aparte del trabajo sistemático que comportaría la valoración de los sistemas penales Canónico y Estatal de forma comparada, para ver los matices, las maneras de configuración de los delitos, los tipos y naturaleza de las penas, junto con sus finalidades, conviene tener presente que este ámbito es muy rico para las remisiones del Derecho Estatal al Derecho Canónico. Ello, puede constatarse, a modo de ejemplo, de las disposiciones que la ley penal general venezolana prevé:

Artículo 167. El que por ofender algún culto lícitamente establecido o que se establezca en la República, impida o perturbe el ejercicio de las funciones o ceremonias religiosas, será castigado con arresto desde cinco hasta cuarenta y cinco días. Si el hecho fuere acompañado de amenazas, violencias, ultrajes o demostraciones de desprecio, el arresto será por tiempo de cuarenta y cinco días a quince meses.

Artículo 168. El que por hostilidad contra algún culto establecido o que se establezca en la República, vilipendie a la persona que lo profese, será castigado, por acusación de la parte agraviada con prisión de uno hasta seis meses.

Artículo 169. El que por desprecio a un culto establecido o que se establezca en la República, destruya, maltrate o desperfeccione de cualquier manera, en un lugar público, las cosas destinadas a dicho culto; y también el que violento o vilipendie a alguno de sus ministros, será castigado con prisión de cuarenta y cinco días a quince meses. Si se trata de otro delito cometido contra el ministro de algún culto en ejercicio de sus funciones o causa de estas, la pena fijada a dicho delito se aumentará en una sexta parte.

Artículo 170. Cualquiera que en los lugares destinados al culto, o en los cementerios, deteriore, desperfeccione o afee los monumentos, pinturas, piedras, lápidas, inscripciones o túmulos, será castigado con arresto de uno a seis meses o multa de ciento cincuenta unidades tributarias (150 U.T.) a un mil quinientas unidades tributarias (1.500 U.T.)<sup>48</sup>.

Obsérvese de la lectura compendiada de los artículos citados *supra*, que la determinación del sujeto pasivo del delito (ministro del culto, persona que lo profese, etc.) así como la descripción misma de la conducta punible, demandan

---

<sup>48</sup> *Código Penal*. (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.768 (extraordinaria). Abril 13 de 2005.

el conocimiento del Derecho Canónico. A modo de ejemplo, ¿en qué consiste el vilipendio o una demostración de desprecio a un ministro del culto católico?, ¿Cuándo se impide o perturba una función o ceremonia religiosa católica?, ¿Qué bienes se encuentran destinados al culto católico? y, ¿Qué es un lugar de culto católico? son todas preguntas que encuentran sus respuestas dentro de las previsiones del Derecho Canónico, a las que necesariamente ha de acudir, para ofrecer sentido a las disposiciones penales *sub examine*.

Similar destino ha de reconocerse a delitos como el hurto sacrílego, configurado por el Código Penal así:

Artículo 452. La pena de prisión por el delito de hurto será de dos a seis años, si el delito se ha cometido: (...) 3. Apoderándose de las cosas que sirven o están destinadas al culto, en los lugares consagrados a su ejercicio, o en los anexos y destinados a conservar las dichas cosas<sup>49</sup>.

En este caso, tanto la destinación de un bien al servicio cultural como la definición de los espacios en que el delito se ha de producir, en los términos del código, demandan la remisión al Derecho Canónico para llegar a conocerlos con propiedad; puesto que es dentro de su ámbito que se producen con precisión tales definiciones. Expresiones como “hábito religioso”, empleadas en los artículos 453 numeral 8 y 458 *ejusdem*<sup>50</sup>, adquieren concreciones por demás evidentes en el campo católico, según las regulaciones que para ellos vengán dispuestas al interior de la Iglesia, en la que se fija no solo forma y condiciones de uso para estos, sino quiénes y cuándo tienen derecho a portarlos, lo que permite distinguir, entre otras cosas, cuando se emplean como disfraz.

#### **d. En materia procesal**

En perfecta conjunción con lo antes mencionado, el estudio de las normas canónicas permitirá la reflexión comparada sobre los ordenamientos estatales, incluido el venezolano, en relación con aquellas. La Iglesia Católica, a lo largo de su historia tiene una vasta experiencia en la formalización de sus modos de proceder, lo que permite constatar el origen y las formas en cómo han evolucionado los procesos y procedimientos al interior de ella. La defensa de las competencias propias, los modos de conocer y decidir y las formas de ejecución de tales decisiones, pueden cooperar en la comprensión de lo existente, así como de nuevos caminos en materia procedimental. Sea útil recordar que la traba de la litis y la fijación del *Thema Probandum* en el ámbito eclesial, continúa siendo de los tópicos que más y mejor cooperan con la comprensión necesaria, para una sana administración de justicia estatal en todos los ámbitos.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

También, por lo que ya se ha mencionado, conviene considerar temas como la legitimación activa y la legitimación pasiva en materia procesal, puesto que, vista la cantidad de personas, tanto naturales, pero sobre todo jurídicas, que pueden actuar en el ámbito eclesial católico, ha de ser muy preciso el accionar, para que se actúe por y frente a quien efectivamente corresponda, en cada caso de especie. Para que puedan definirse apropiadamente las partes en el proceso. Así, no puede demandarse lícitamente a una Diócesis por las obligaciones contraídas por una Parroquia que se encuentre dentro de su ámbito territorial, pues se trata de dos personas jurídicas eclesiales distintas, cada una con sus competencias, responsables y patrimonio propio.

De similar modo, todo lo relativo al otorgamiento de poderes y la extensión de estos, corresponderá ser considerado a la luz del Derecho propio de la Iglesia, que es el que informa su estructura, la organiza y le permite funcionar. Lo que se dice tiene también incidencia en los procesos de comunicación procesal, trátase de citaciones y notificaciones, como los más importantes de estos. De esa manera, no puede aceptarse una citación como válida, cuando esta ha sido practicada en la persona que no es la representante legal de una persona jurídica; menos aún, si la persona que la ha recibido no se encuentra integrada de modo alguno en la estructura funcional de quien pretende ser citado.

En materia probatoria, conforme a las reglas del procedimiento civil, ya en el juramento decisorio tenía un papel destacado el tema religioso, pues a este era la referencia fundamental al momento del juramento prestarse<sup>51</sup>. También, en ese sentido, resulta significativa la disposición del Código de Procedimiento Civil, en relación con la obligación de comparecer ante el tribunal de la causa, a efectos de rendir testimonio si a ello fueren llamadas algunas personas, previéndose por vía de excepción que:

Artículo 495 Se exceptúan de lo dispuesto en la parte primera del artículo anterior: El Presidente de la República o quien hiciere sus veces; los Ministros, los Senadores y Diputados al Congreso de la República durante el período de inmunidad, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Gobernadores de Estados, de Territorios Federales y del Distrito Federal, los Arzobispos y Obispos titulares de Arquidiócesis y Diócesis, y los integrantes del Alto Mando Militar.

51 “Artículo 425 En el acto de prestación de juramento, la persona que deba prestarlo deberá hacerlo en acto público, observando los ritos de la religión que profese, y circunscribiéndose en su contestación a los términos estrictos de la fórmula establecida, sin razonamiento, objeciones, ni digresiones. Si requerido por el Juez a ceñirse en su prestación a la fórmula, no lo hiciere, se considerará que ha rehusado el juramento, para todos los efectos de ley. Si quien deba prestar el juramento no lo hiciere por alegar que no profesa ninguna religión, se le admitirá el juramento por su honor y su conciencia y si aún no lo prestare, se tendrá como si lo hubiese rehusado, para todos los efectos de ley”. *Código de Procedimiento Civil*. (1990). Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 4.209 (extraordinaria). Septiembre 18 de 1990.

Las partes podrán pedir que las personas exceptuadas contesten por oficio o escrito dirigido al Tribunal, los puntos del interrogatorio y las preguntas escritas que presentare la parte promovente, o que rindan su declaración ante el tribunal constituido, en la morada del testigo, debiendo entonces éste responder a las preguntas verbales que le haga la otra parte.

Los Jefes de Misiones Diplomáticas y aquellos de sus empleados que gocen de extraterritorialidad, no están obligados a testificar. Cuando espontáneamente consientan en ello, el Tribunal les librará una rogatoria a los efectos del párrafo anterior<sup>52</sup>.

Tal como se evidencia, a los Arzobispos y Obispos residenciales, que tienen a su cargo Arquidiócesis y Diócesis en la República, se les concede una prerrogativa al momento de declarar, pues se les permite el que contesten por escrito si les fuere ello requerido así por el tribunal competente, o, en su caso, el declarar en sus respectivas residencias, frente al tribunal debidamente constituido. En estos casos, se procede así a los fines de garantizar no tanto la condición relevante (dado que se les equipara a altos funcionarios del Estado, que también), sino, sobre todo, porque se busca proteger la función que desempeñan; impidiendo las interrupciones derivadas de tener que comparecer ante los tribunales cada vez que sean llamados en la tramitación de una causa.

Un asunto por demás interesante es el relativo a la consideración de la falta de jurisdicción del juez estatal frente al juez eclesiástico. Es bien sabido que, la falta de jurisdicción, se declara bien en relación con el juez extranjero, ora frente a la Administración Pública. En el primero de los casos, el fundamento básico es la inmunidad de jurisdicción; en el segundo, el respeto a la separación de poderes. Ahora bien, cabe y es posible que, corresponda al juez estatal declarar su falta de jurisdicción frente al juez eclesiástico, cuando este reconozca que no tiene autoridad para conocer y resolver el fondo de la cuestión litigiosa que se ha puesto bajo su conocimiento. Esto que se dice, aparece implicado en una sentencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo de Justicia, a propósito de conocer de un procedimiento de *exequatur*; la Sala señaló en su decisión que:

La sentencia extranjera fue dictada por el tribunal eclesiástico órgano competente para declarar la nulidad del matrimonio católico, de conformidad con lo dispuesto en el derecho canónico, y en la Ley 57, artículos 17 y 18, y en la Ley 153, artículo 51, de la República de Colombia en 1887, legislación que estuvo vigente en ese país para la fecha en que se dictó el fallo extranjero<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Tribunal Supremo de Justicia. (2009). *Decisiones de la Sala de Casación Civil - Exp. 2007-000693*. <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/diciembre/EXEQ.00795-161209-2009-07-693.HTML>



Nótese que el la Sala Civil se refiere a un tribunal extranjero, por ubicarse este en la República de Colombia, en aplicación de la normativa vigente para el momento en aquel país que atribuía la competencia al juez eclesiástico para el pronunciamiento de fondo. La verdad es que se trata ciertamente de un juez eclesiástico católico, que tiene la competencia para pronunciarse sobre la ...“nulidad del matrimonio católico, de conformidad con lo dispuesto en el derecho canónico”... De donde se sigue que, la atribución de efectos civiles al pronunciamiento canónico, no convierte al juez eclesiástico en juez colombiano; es un juez que procede con un verdadero derecho, distinto al del Estado y reconocido por este, para resolver el asunto litigioso; asunto el cual se encuentra bajo su competencia exclusiva y excluyente. Esto que se predica para el tema matrimonial, vale de similar forma para otros temas que son propios del ámbito canónico, tales como procedimientos penales eclesiásticos, asuntos organizacionales de la Iglesia, validez de los sacramentos, entre otros.

#### **e. En materia administrativa**

Con relación a estos temas, lo primero que debe recordarse es que la Iglesia Católica se convirtió, primero de facto y luego de *iure*, en la única institución organizada, con proyección en el territorio y verdadera capacidad de gestión de asuntos generales, durante el periodo inmediato siguiente al colapso del Imperio Romano de Occidente; situación que se extendió por varios siglos. Esto que ya antes se ha mencionado y es bien conocido, representa la capacidad de la institución para administrar de manera efectiva asuntos de naturaleza pública, lo cual demandó en su momento una estructura sólida y medianamente clara, con fórmulas de funcionamiento que, todavía hoy, son objeto codiciable para el estudioso del Derecho, habida cuenta de la complejidad y efectividad que revistieron.

Súmese a lo antes indicado, la necesidad de adaptación de estructuras y modos de proceder, en relación con la variada temática que constituyen los asuntos propios del ámbito eclesial católico. No es solo que las regulaciones se dirijan a esa multiplicidad de temas, lo que exige la presencia de disposiciones generales y especiales, articuladas de modo armónico en aras de la eficacia, sino que, además, tales regulaciones deben encontrar concreciones contextualizadas que permitan su efectiva realización. Ello es así, porque la Iglesia Católica cuenta como más de mil trescientos millones de fieles diseminados en todo el mundo, con culturas y trayectorias vitales diversas, que deben ser entendidas, atendidas y convenientemente acompañadas.

Por tanto, nociones como la mutabilidad y la flexibilidad administrativa, tienen eco en un sistema como el canónico, que permite tener legislaciones universales (reconocidas o dispuestas por la Santa Sede) y particulares (locales), que se integran en un todo, de manera conveniente a sus fines temporales y espirituales;

de modo de producir un orden jurídico teológicamente fundamentado y escrupulosamente respetado. Es un orden en el que lo fundamental se comparte por todos, dada su condición esencial, pero en el que las formas de expresión del fenómeno religioso y los comportamientos concretos de los sujetos ordenados, estructuras incluidas, siempre que no riñan con lo trascendente, aparecen como manifestación de una diversidad que se aprecia como riqueza.

Sobre este mismo asunto, el estudio del oficio eclesiástico se revela como un modelo concreto para la comprensión de la función pública, desplegada por las personas naturales al interior del Estado, en cuanto son funcionarios públicos. El oficio eclesiástico es un servicio que se presta al Pueblo de Dios, al igual que debería serlo la actividad desplegada por el funcionario público al servicio de los ciudadanos<sup>54</sup>. Es también un servicio que se presta con una cierta estabilidad, de manera que la misión que se encomienda adquiera ribetes de posibilidad, en cuanto a sus efectos y la persona que la cumple, así como certeza en relación a las coordenadas de tiempo y espacio en que deberá desplegar sus actuaciones. Es un servicio que se presta, en cuanto la autoridad canónica competente provee, según el derecho aplicable, el cargo del que se trate. La jerarquía clara y una disciplina consciente, fundada en una profunda ética, son complementos de una noción que debería estudiarse más atentamente desde el campo del Derecho Estatal.

Ahora bien, si el asunto se decanta por la revisión del ámbito tributario (rama que se estudia de manera independiente de lo administrativo, aunque íntimamente ligada con esta), demanda para el estudioso, por una parte, la consideración a los propios tributos y demás contribuciones al interior de la realidad eclesial; los que se realizan antes que, por imposición, por la conciencia de los sujetos pasivos en torno a su necesidad para el bien de la propia comunidad. Se trata de un acto de reconocimiento de la necesidad de la aportación general, para el financiamiento de las actividades y procesos eclesiales, como parte inescindible de la práctica religiosa.

En segundo lugar, ya desde el ejercicio de la potestad tributaria estatal, se exige igualmente la meticulosa examinación de la naturaleza de las actividades eclesiásticas; en orden a decidir la configuración de los hechos imposables, la determinación de la base imponible, las correspondiente alícuotas, así como la posibilidad de exenciones y exoneraciones en relación con ellas. Solo al comprender la real mecánica interna, al igual que la finalidad de la actividad o el proceso eclesiástico que se cumple (en particular su incidencia en el bien común), es que se podrá, con justicia, determinar la condición de la Iglesia Católica como sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria estatal.

<sup>54</sup> “Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Enmienda Número 1. op. cit.*

Otro aspecto significativo en el ámbito administrativo, tiene que ver con la aplicación por el Estado de las normas canónicas que reconoce y acepta como parte del sistema jurídico aplicable dentro del país. De esa manera, lo relativo a trámites ante entes públicos, desde registros y notarías, hasta otras instancias desconcentradas y descentralizadas, al igual que las actuaciones ante la administración centralizada en sus diversos niveles político-territoriales, exige la comprensión del ordenamiento canónico, a los fines de verificar la representación y poderes de los actuantes dentro de los límites fijados en ese ordenamiento. Mención trascendente merecen también figuras particulares, como la del silencio administrativo positivo, ya consagrada en el Convenio entre la República y la Santa Sede, dentro del procedimiento para la designación de Obispos en Venezuela<sup>55</sup>.

Finalmente, otro campo de actuación administrativa viene representado por la regulación del patrimonio cultural, que tiene que ver con la conservación y fomento de los elementos relevantes que definen la identidad de la población, en referencia a su historia, su religión, su modo de ser y entenderse en el contexto de lo humano como civilización. Tal patrimonio, que se recibe y se entrega, en una continua tradición que se enriquece con la novedad que no desdeña su pasado, puede ser material o inmaterial. En tal campo, la Iglesia Católica tiene aportes concretos, tanto por ser dueña y gestora de una enorme cantidad de bienes de esas características, como por sus singulares dotes de conservación comprobados, que hacen de ella la mayor guardiana de estos bienes alrededor del mundo.

En ese mismo orden y dirección, la definición de un bien de naturaleza religiosa como bien cultural, es un asunto de carácter multifactorial; así, tal trabajo depende de la consideración a su historia, a su función eclesial, a su proceso de confección y al reconocimiento público que de esta condición pueda llegar a hacerse. Es un proceso complejo en el que las disposiciones canónicas tienen un papel importante que desplegar y el Estado reconocer. Más aún, la necesidad de un trabajo colaborativo en este campo, exige, entre otras cosas, el considerar los límites al poder de regulación del Estado en la materia, las obligaciones que en virtud de la corresponsabilidad vengán a incumbirle y la esfera competencial

---

<sup>55</sup> “Artículo VI. Antes de proceder al nombramiento de un Arzobispo u Obispo diocesano, o de un Prelado Nullius, o de sus Coadjutores con derecho a sucesión, la Santa Sede participará el nombre del candidato al Presidente de la República, a fin de que éste manifieste si tiene objeciones de carácter político general que oponer al nombramiento. En caso de existir objeciones de tal naturaleza, la Santa Sede indicará el nombre de otro candidato para los mismos fines. Las diligencias correspondientes se desarrollarán con la mayor reserva a fin de mantener secretos los nombres de los candidatos hasta que sea publicado el nombramiento definitivo. Transcurridos treinta días desde la comunicación hecha al Presidente de la República, el silencio de éste se interpretará en el sentido de que no tiene objeciones que oponer al nombramiento. En casos excepcionales, dicho término podrá extenderse hasta sesenta días, de acuerdo con la Nunciatura Apostólica”. *Ley Aprobatoria del Convenio Celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica. op. cit.*

de la institución eclesiástica en relación con los modos de uso y conservación misma de los señalados bienes. Desconocer la dimensión eclesiástica de un bien cultural pretendidamente religioso, hace correr el riesgo de desnaturalización de este, producto de una intromisión indebida de autoridades sin competencia técnica ni jurídica sobre el dicho bien.

En todo caso, tal como se anunció al comienzo del apartado, en modo alguno se desea agotar una enumeración que resulta tan amplia como el criterio del observador que, con decisión y genuino interés, se consagra a la revisión de los asuntos en los que el Derecho Canónico y el Derecho Estatal, se cruzan y, por ello, demandan estudios más densos en relación con los ordenamientos implicados. Así, por ejemplo, ámbitos como el del Derecho Internacional Humanitario, en el que se consagra la asistencia religiosa y espiritual para los miembros de los sujetos beligerantes, obliga a que el personal a cargo de tales tareas (clérigos católicos incluidos), deba ser respetado<sup>56</sup>.

De manera similar, otro ejemplo permite el referirse a que el Derecho Canónico, en tanto depositario de una larga tradición de la que la hermenéutica es parte esencial, incide de viva manera en el ámbito de la interpretación jurídica que en el Estado se realiza cada día en relación con su derecho. Sirva recordar que:

En relación con su metodología, Graciano, para conciliar el amplísimo, disperso y en ciertos casos contradictorio material contenido en su obra, utilizó los siguientes criterios: 1) buscar el espíritu de la norma (*De ratione significatione*); 2) precisar el ámbito temporal de la norma (*De ratione temporis*), siguiendo el criterio de que la ley posterior deroga a la anterior y 3) precisar el ámbito espacial de la norma (*De ratione loci*), estableciendo que la norma particular para un región deroga a la norma general; principios todos que, como criterios de interpretación de las normas, han llegado a nuestros días<sup>57</sup>.

Téngase en cuenta que, estos criterios que se mencionan para realizar el trabajo interpretativo del Derecho, tienen una vigencia milenaria al ser empleados en la obra de Graciano. Poseen tantos más, en cuanto son el

---

<sup>56</sup> “Artículo 24. El personal sanitario exclusivamente destinado a la búsqueda, a la recogida, al transporte o a la asistencia de los heridos y de los enfermos o a la prevención de enfermedades, y el personal exclusivamente destinado a la administración de las unidades y de los establecimientos sanitarios, así como los capellanes agregados a las fuerzas armadas, serán respetados y protegidos en todas las circunstancias”. Comité Internacional de la Cruz Roja. (1949). *1er. convenio de ginebra. Del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña* <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf> p.46.

<sup>57</sup> BERNAL GÓMEZ, B. (2010). *Historia del derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México – Nostra Ediciones S.A. de C.V. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3263/9.pdf> p.128.

resultado de una reflexión sistemática hecha por el autor, con perspectiva histórica en referencia a las fuentes originales romanas y a la praxis dentro del ámbito eclesial. Tales criterios son todavía empleados hoy, por el intérprete jurídico moderno, para la realización de su tarea. Poco se retiene de su formulación original, pues interesa más la mecanicidad en su aplicación; pero solo la comprensión de su origen y consolidación, permitirán a quien los emplea, desplegar toda su densidad. Para esta tarea el Derecho Canónico se yergue como un fuerte aliado.

### **A modo de colofón**

El Derecho Canónico y el Derecho Estatal venezolano guardan entre sí una fuerte relación. Contraponerlos es un modo de proceder que falsea la realidad y limita la comprensión entre dos sociedades compelidas a procurar una sana convivencia. Obrar un ordenamiento como si el otro no existiera, apunta al mismo resultado. Es tarea ineludible del estudioso de las ciencias jurídicas, procurar los medios necesarios para comprender la importancia del Derecho Canónico en la formación académica y el ejercicio profesional del Derecho. Son muchos los ámbitos concernidos directamente por este, dadas las remisiones que se le hacen; son muchas las lecciones prácticas que pueden aprenderse de un orden que ha evolucionado a lo largo de dos milenios.

Es, por todo lo dicho, que puede considerarse al Derecho Canónico como un verdadero objeto de conocimiento, desde lo gnoseológico jurídico (o si se prefiere lo epistemológico), también desde lo ético y lo más ampliamente metafísico. Dada su singular naturaleza, no encuentra este un parangón exacto en el ámbito estatal, pero precisamente por ello, se convierte en una fuente magnífica para la comprensión de lo diverso, de lo complejo y de lo trascendente. Es una oportunidad de reconocer un sistema jurídico vivo, que acoge la realidad con la mirada puesta en el ser humano, dotado de la mayor dignidad por ser imagen y semejanza de Dios; un ser que es a la vez, hijo del Padre, redimido por el Hijo e impulsado por el Espíritu. Es pues el Derecho Canónico, un sistema jurídico en el que puede observarse el antropocentrismo como constitucionalizante de todas las relaciones, no como una formulación teórica, sino como una práctica concreta y milenaria. De allí su utilidad para el jurista venezolano.



---

## **JURISPRUDENCIA**





**SENTENCIA DE LA EXCELENTISIMA CORTE SUPREMA DE  
JUSTICIA DE CHILE EN SU SEGUNDA SALA**  
(Sala Penal) de 21 de Febrero de 2025

Julio Azara Hernández\*

---

**Consideraciones Previas**

Es conveniente comenzar por dar un contexto a esta decisión, partiendo de algo que se puede considerar quizás muy general, pero que resulta muy pertinente al tema que se va a tratar y a lo que refleja el fondo de la decisión comentada y de los actos impugnados.

Para poder entender el tema que vamos a tratar y no subestimar su importancia, debemos comenzar por recordar que Venezuela ha generado una diáspora de cerca de ocho millones de migrantes, que se dispersaron por todo el mundo, pero muy especialmente por Latinoamérica y en la desesperación por escapar de una situación económica y política muchos de ellos decidieron emigrar hacia el extremo sur del continente americano, a Chile para ser más exactos. Así entonces a Chile han llegado cerca de un millón doscientos mil de esos migrantes, entre legales e ilegales, con lo que podemos decir que aproximadamente el quince por ciento de la migración venezolana ha tenido como destino Chile.

De las cifras antes mencionadas, que no quieren presumir de ser exactas, ya que por culpa del ingreso por pasos no habilitados existe una cifra negra bastante importante, debemos tener en consideración que hay un gran número de niños, niñas y adolescentes. Igualmente conviene recordar que Venezuela no emite cedula de identidad a los menores de nueve años y que los consulados venezolanos, no emiten cedulas. También conviene recordar las grandes dificultades que se tienen en Venezuela para tramitar la emisión de un pasaporte, con lo que muchos de los migrantes, que abandonaron Venezuela con sus hijos menores de edad, no pudieron obtener una cedula para sus hijos y mucho menos un pasaporte, lo que los lleva a exhibir como único documento de identidad su partida de nacimiento (certificado de nacimiento).

\* Abogado Universidad Católica del Táchira, Venezuela; Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile, Título Profesional de Abogado Otorgando por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de Chile; Especialista en Derecho Administrativo.

A todo lo antes mencionado, debemos agregar que luego de las elecciones presidenciales venezolanas del 28 de julio de 2024, el mismo gobierno venezolano, cerro la Embajada y el Consulado en Santiago de Chile, ordeno al personal diplomático Chileno en Venezuela abandonar el país y por último, decidió ordenar a los Consulados de Chile en Caracas y Puerto Ordaz cerrar definitivamente sus puertas, de allí, que resulta imposible para cualquier venezolano residente en Chile, tramitar documentos o pasaporte, siendo los consulados que se encuentran operativos, más cercanos, los de La Paz, Brasilia o Asunción, lo que implica un desplazamiento internacional, imposible para un migrante sin residencia legal en Chile, además de un alto costo económico imposible de costear.

Por otro lado, la legislación Chilena, participe de los tratados internacionales sobre protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes<sup>1</sup>, así como de los convenios relativos a derechos humanos<sup>2</sup>, derechos de los trabajadores migrantes<sup>3</sup> y protección de la familia, recogió desde el segundo gobierno de Michell Bachelet (2014-2018), mediante un Decreto Supremo, una protección especial para los niños, niñas y adolescentes, consistente en el otorgamiento de los denominados rut provisorios para salud y educación y estableciendo una visa de residencia temporaria de trato especial para ello. Esto se recogió igualmente en la nueva Ley 21.325 o Ley de Migraciones, la que en su artículo 4 establece: "...Interés superior del niño, niña y adolescente. El Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres o de los adultos que los tengan a su cuidado... Los niños, niñas y adolescentes extranjeros que incurrieren en alguna infracción migratoria no estarán sujetos a las sanciones previstas en esta ley..."; viéndose complementado con lo establecido en los artículos 16, 19, 22, 28, 41, 56 y 134 eiusdem.

Todas estas normas de protección se ven recogidas en el Decreto N° 177, que reglamentando la Ley 21.325 establece las categorías migratorias y los tipos de visa que pueden otorgarse, estableciendo en su artículo 45 lo siguiente: **"...Se deberá otorgar permiso de residencia temporal a los niños, niñas y adolescentes extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, independientemente de la situación migratoria del padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal.** El trámite de

1 Decreto N° 830 que contiene la Promulga Convención Sobre Los Derechos Del Niño;

2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU;

3 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;

esta solicitud tendrá carácter preferente respecto de otras categorías y subcategorías de residencia temporal... La solicitud debe ser realizada por el padre, madre, guardador o persona encargada de su cuidado personal, a través de la plataforma que al efecto pondrá a disposición el Servicio Nacional de Migraciones. Esta visa no será un beneficio extensible a los miembros del grupo familiar, guardador o persona encargada de su cuidado personal... Los solicitantes deberán acreditar la filiación mediante el correspondiente certificado de nacimiento. Para acreditar el cuidado personal o curaduría deberán presentar los documentos otorgados por la entidad que sea competente de conformidad con el ordenamiento vigente en el Estado que otorgó el cuidado personal o la curaduría... En el evento de no existir certeza acerca de la identidad y mayoría de edad de un extranjero, se pondrán los antecedentes a disposición de la autoridad encargada de la protección de niños, niñas y adolescentes, conforme a la legislación vigente, con el objeto de resguardar sus derechos... En aquellos casos en que un niño, niña o adolescente no acompañado ingrese al territorio nacional, y no se encuentre en otro de los casos previstos en el presente párrafo, corresponderá a la autoridad encargada de la protección de niños, niñas y adolescentes conforme a la legislación vigente solicitar un permiso de residencia temporal en favor de aquellos que sean puestos bajo su cuidado o protección, procurando en todo momento el interés superior del niño, niña o adolescente... **...En ningún caso se exigirá a los niños, niñas y adolescentes un certificado de antecedentes penales. En cuanto a la ausencia de un pasaporte o documento de identidad, ello no será impedimento para su regularidad migratoria, debiendo al respecto aplicarse lo dispuesto en los incisos tercero, cuarto, quinto del artículo 14 del reglamento de la ley N°21.325...** Estas solicitudes deberán realizarse a través de la plataforma que al efecto pondrá a disposición el Servicio Nacional de Migraciones...” (subrayado y negrillas son propios)

La situación entonces es clara, la institucionalidad chilena en el campo migratorio (Servicio Nacional de Migraciones), tiene un mandado normativo muy claro en cuanto a los niños, niñas y adolescentes y al tratamiento que debe dar a los mismos, con ello a primera vista tendríamos que pensar que no podría vislumbrarse ningún problema, que el funcionamiento institucional sería robusto y que los niños, niñas y adolescentes podrían tramitar sin mayor inconveniente sus visas de residencia temporal; ahora bien, esta apreciación inicial se estrella contra la realidad, la que es mucho menos favorable de lo que parecería y que se ve gravemente limitada por una interpretación restrictiva, poco prolija de la profusa normativa mencionada y que consigue su obstáculo insalvable (para la administración migratoria), en el hecho de no poseer, en una gran proporción, pasaporte o cedula de identidad los menores venezolanos que ingresaron por pasos no habilitados. Si bien alguien podría decir, con razón, que no vislumbra el problema, sobre todo a la luz del contenido del artículo 45 del decreto N° 177,

que ya antes se transcribió, lo cierto es que dicho Servicio, se dio a la tarea de solicitar a los extranjeros menores de edad tales documentos con plazos de 60 días para su obtención y presentación, sabiendo que no sería posible, con lo que transcurrido el plazo y aduciendo una legalidad traída de los cabellos, decidió archivar miles de solicitudes de niños, niñas y adolescentes, diciendo que cuando “estuvieran en condiciones de presentar la documentación solicitada”, la administración desarchivaría dichas solicitudes. Lo cierto es que la administración simplemente utilizó esta excusa con dos fines claros, no declarados: 1) dar una terminación anormal a la solicitud, ya que estando legalmente impedido para rechazarla, simplemente la archiva y no la resuelve mientras el extranjero sea menor de edad y goce de la protección legal; y 2) Al cumplir el extranjero los 18 años y perder la protección de la normativa sobre niños niñas y adolescentes, simplemente rechazar cualquier solicitud presentada y ordenar su abandono del territorio nacional, por haber ingresado por paso no habilitado y no contar con la documentación necesaria para regularizar su situación. Para aquellos que crean que estos últimos puntos proceden de alguna especie de imaginación catastrófica o fatalista del autor, le digo que es una realidad, tangible y palpable y que es precisamente por la existencia de esta realidad que se produce la sentencia de fecha 21 de febrero de 2025 en la causa Rol de ingreso ante la Corte Suprema de Justicia N° 4468-2025

### **Decisión De La Segunda Sala de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de Chile:**

La causa inicio por una Acción Constitucional de Amparo interpuesta en favor de un grupo de niños niñas y adolescentes, a quienes el Servicio Nacional de Migraciones archiva sus solicitudes de Visa de Residencia Temporal, bajo el pretexto de no haber presentado documentos suficientes para su identificación e individualización dentro del plazo de 60 días que la había sido otorgado a cada uno de ellos. Señalando tanto en la orden se subsanación, como en la resolución de archivo, la necesidad, según el servicio, de presentar un pasaporte vigente o una cedula de identidad de su país de origen.

Lo anterior fue rebatido por múltiples vías por los padres de los menores, quienes insistieron en la presentación de los certificados de nacimiento de los menores, como explicaciones sobre la imposibilidad de conseguir y por tanto aportar ninguna documentación adicional, dado que Venezuela y Chile habían roto totalmente sus relaciones Diplomáticas y Consulares.

Los padres de algunos de estos menores solicitaron al Servicio Nacional de Migraciones, por vía administrativa, el desarchivo de las solicitudes, haciendo énfasis en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de su interés superior y de la suficiencia, de acuerdo con la ley, de la documentación aportada, sin lograr una respuesta positiva, ya que en muchos casos la administración no respondió y en otros simplemente ratifico lo resuelto, con lo

que estaba claro que por vía administrativa no se obtendría respuesta y nos llevo a la Acción de Amparo Constitucional mencionada al inicio.

La acción constitucional es interpuesta con base en lo establecido: "...en el art.19 N°7 de la Constitución Política de la República, específicamente en su literal a) relativo a su *"derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros"*, y cautelado por la Acción de Amparo consagrada en el artículo 21 de la Carta Política..."; y esto requiere una explicación adicional, ya que en la estructura constitucional chilena, la acción de amparo se encuentra reservada a la vulneración de las libertades personales y seguridad individual, lo que en otros sistemas constitucionales es conocido técnicamente como habeas corpus, existiendo otro mecanismo de protección a las vulneraciones constitucionales, contemplado en el artículo 20 de la misma constitución, denominado Recurso de Protección. Ahora, ¿realmente esta acción es la correcta?, ¿no sería mas adecuado interponer un recurso de protección por vulneración de derechos con base en el numeral 2° del Artículo 19 de la constitución?, las respuestas a estas preguntas son múltiples y aceptan diversos criterios de interpretación, tanto de la situación como de la normativa constitucional, por lo que se hace necesario acudir a la explicación planteada por los solicitantes, esto es: "...en definitiva dejan a estos menores de edad, en situación migratoria irregular de forma indefinida, siendo que no van a poder contar con la documentación que le está siendo exigida de forma igualmente indefinida en el tiempo, sobre todo porque **no pueden salir del país sin documento de identidad a tramitar esta documentación**, ya sea en su país de origen o ante cualquier otra representación consular de Venezuela en otro país, y en caso de que pudieran hacerlo, tampoco contarán con un visado que les permita su reingreso..."; justificando de esta manera el uso de esta vía de protección constitucional, criterio con el que coincidimos.

Aquí, para no generar algún tipo de confusión, es conveniente señalar que la acción fue propuesta ante la Corte de Apelaciones de Talca, que la tramito, pidió informe al Servicio Nacional de Migraciones, oyó alegatos y resolvió con decisión dividida, dos votos por rechazar y un voto en contra por acoger<sup>4</sup>, lo que

4 Acordado el rechazo de la decisión I.-, con el voto en contra del ministro Gerardo Bernalles Rojas , quien estuvo por acoger el recurso en el sentido y por las razones siguientes: 1º) Que no cabe sino compartir el razonamiento quinto del presente fallo, toda vez que la enunciación del artículo 19 N° 7 de la Carta, que sustenta la presente acción de amparo constitucional, tiene un componente meramente formal, acomodaticio al instrumento jurídico utilizado, siendo que lo verdaderamente expuesto y desarrollado en el recurso, es la vulneración del artículo 19 N° 2 sobre igualdad ante la ley, referida a los grupos en situación de vulneración, en este caso, de carácter intersectorial. En efecto, no ha existido resolución alguna que se impugna por esta vía que diga relación con una afectación real de la libertad o seguridad individual de los amparados, al menos, en el relato del recurso ello no se advierte. Es por ello que se comparte dicho razonamiento, sin perjuicio de lo que se dirá a continuación. 2º) Que no obstante estimarse que esta no era la acción

motivo la apelación de los solicitantes de amparo y el conocimiento por la Segunda Sala de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia en el Rol de ingreso 4468-2025, sentencia objeto de este comentario.

idónea, ella no puede descartarse de manera tajante, toda vez que el factor de inseguridad en la vida de los amparados se advierte con una mirada más integral del caso. Explicando lo anterior, se puede advertir que se denota con total claridad la afectación de derechos de los niños, niñas y adolescentes objeto del presente arbitrio, los cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad no sólo por su condición de migrantes; sino que también en su condición de niños, niñas y adolescentes; como también, en algunos casos, en su condición de mujeres; sin perjuicio de que, dado todos los parámetros ya referidos en el recurso, y los precedentemente reseñados, es muy probable que la situación de pobreza material sea otro factor de vulnerabilidad que los afecte, lo que permite establecer, con total certeza, una situación de vulnerabilidad intersectorial que afecta a los amparados.

Es, en atención a esta situación, que la deficiencia del presente recurso constitucional, no admite un rechazo formal, sino que impone el cumplimiento de la normativa legal vigente en complemento de la misma constitucional, y que permite fundar el acoger el presente recurso. 3º) Que, sobre el particular, nos encontramos con un caso concreto en que diez (10) niños, niñas y adolescentes que solicitaron su residencia regular en Chile, se les archivó su solicitud, hecho reconocido por la recurrida, con excepción de... ..., de quien se señaló estaba en etapa de adjuntar documentos, pero que la recurrente insistió en sus alegatos, ello no era efectivo y también se archivó su caso, discusión que, en todo caso, se torna irrelevante al tenor del fondo de lo discutido. Efectivamente, el fondo de lo discutido es la decisión de archivar las solicitudes por no haberse podido acreditar la identidad del solicitante o la filiación o tutela del niño niña o adolescente. Ese es el fondo, y ese es el tema que debe resolverse. 4º) Que no cabe duda de que toda la normativa citada y empleada por la recurrida está vigente y debe ser aplicada, no pudiendo impetrarse ilegalidad en su actuar, algo respecto de lo cual este disidente comparte. El problema se presenta con los llamados casos difíciles, los que se producen cuando ninguna norma permite solucionar el caso, pero igualmente, el juez puede resolverlo. En efecto, cuando con la aplicación pura y simple de la norma, no podemos resolver el caso y lo dejamos sin solución, no se puede inventar normas, pero quedan los principios y los valores de la Carta Fundamental, como también la integración y complementación de las normas. En tal sentido, la falta de norma concreta al caso en comento, vulnera el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que reza: «Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades». En palabras sencillas, no dar solución legal a un problema que afecta a grupos vulnerabilizados, compromete la responsabilidad del Estado parte de la CADH2. Esta situación se agrava aún más cuando afecta a grupos sensibles para la comunidad internacional, como lo son los niños, niñas y adolescentes, Pacto del cual Chile también es parte y al que está obligado expresamente por disposición del artículo 5, inciso 2º de la Constitución Política de la República. 5º) Que es en relación a la Convención de los derechos del Niño en donde la falta por omisión del Estado de Chile se hace más evidente respecto de los amparados. Es así como, por la respuesta dada y siendo de público y notorio conocimiento la falta de relaciones diplomáticas reales entre Chile y el Estado de Venezuela, del que provienen los amparados, como la ineficacia y, en el mejor de los casos, lentitud de las respuestas consulares entre ambos estados; a lo cual se suma el hecho de que hay, al día de hoy, una imposibilidad jurídica de acceder a los documentos solicitados para regularizar la situación de los recurrentes sino es por medio de estas vías consulares y diplomáticas, las exigencias impuestas a los niños, niñas y adolescentes del presente caso, se tornan jurídicamente

Así entonces, admitida a trámite la apelación por la Segunda Sala de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, la apelación fue vista sin alegatos, por disposición de la misma Sala, que en la misma sentencia resolvió: “...A los alegatos solicitados en escrito folio N° 5: atento a lo dispuesto por el Auto Acordado sobre la forma de conocimiento del recurso de Apelación de los Recursos de Amparo ante esta Corte Suprema, registrado en el Acta N° 105-2024 de esta Excma. Corte Suprema, publicado con fecha 17 de mayo de 2024,

imposibles de cumplir, sin que se ofrezca una solución real y efectiva a los amparados, simplemente denegación al efectivo acceso a la justicia. 6º) Que no puede dejar de señalarse que la respuesta de la recurrida; archivar las solicitudes de los niños y niñas porque no se pudo acreditar la identidad y filiación de los mismos, tratándose de casos que, al menos respecto de ellos, se imponen por razones humanitarias, de conformidad con la dignidad reconocida en la Carta Constitucional, en su primer –y piedra angular– artículo. Tal respuesta de la recurrida nos lleva a una respuesta absurda. En efecto, archivar las solicitudes de los amparados, hoy niños, niñas y adolescentes, traerá consecuencias directas hacia ellos; en primer término no podrán salir del país, por no tener la documentación necesaria, atentando su libertad de tránsito y con ello justificando el acoger el presente amparo; luego, tampoco podrán tener educación superior formal, puesto que sin regularización de su identidad, no podrá optar a ella por medios lícitos; tampoco podrán celebrar contratos de trabajo, lo que los guiará directamente a la informalidad laboral, lo que no sólo atenta contra sus derechos, sino que también contra las políticas públicas del Estado de Chile; y finalmente, sin estudios ni trabajo formal, quedarán expuestos a una vida en que, por medios lícitos les será prácticamente imposible surgir y desarrollarse, más allá de sus competencias y capacidades. Es lo que se denomina, la reducción al absurdo; en que formulamos una ley para regularizar la migración, con el objetivo de que los migrantes tengan la posibilidad de desarrollarse, dentro de la legalidad del país, y el país tengan un control sobre tal proceso migratorio; pero las exigencias de la ley dejan en el limbo a los niños, niñas y adolescentes del presente caso, demostrando que la ley da lugar a contradicciones lógicas o requisitos irrazonables, y siguiendo a Neil MacCormick; ¿qué tan aceptables son estos resultados al aplicar la ley? La respuesta debe atender criterios de justicia y sentido común, que respeten los principios y los valores constitucionales; es el criterio consecuencialista que propone. 7º) Que tampoco puede omitirse la referencia al abandono que se hace por parte del Estado que, estando en conocimiento de la situación irregular de los niños, niñas y adolescentes del presente amparo, de incerteza jurídica, si bien no entendió que no correspondía acceder a lo pedido, nada hizo por velar que la identidad y filiación que se presentaron fuera verdadera, pudiendo existir, eventualmente, algún tipo de aprovechamiento o incluso abuso sobre ellos, algo que todo ente administrativo no puede ignorar ante casos de infantes indocumentados. En tal sentido resulta contradictorio el actuar de la recurrida, pues archiva las solicitudes por no constar la identidad y filiación de los amparados, pero no verifica que quienes los tienen a su cargo sean sus padres o legítimos tutores o guardadores y no explotadores de menores. Algo debía hacerse. 8º) Que, en concreto, la decisiones de la recurrida respecto de estos amparados, vulneran el artículo 1 de la Constitución; al no reconocer la dignidad que todo ser humano tiene para ser reconocido con un estatus formal; vulnera el artículo 19 N° 2 de la Carta, en relación además con los artículos 8 y 25 de la CADH; afecta la libertad de tránsito del artículo 19 N° 7 de la Carta Magna; vulnera el artículo 5 inciso 2º de la misma, en relación a la CADH en su artículo 2 y la Convención de los Derechos del Niño, artículos 2 al 11, 18 al 20, 22, 26 al 28 y 32 al 35; todas normas jurídicas vigentes en Chile, del más alto rango. 9º) Que, de conformidad con lo anterior, este disidente estuvo por acoger el recurso sólo en cuanto debía acreditarse la identidad y filiación de los niños, niñas y adolescente y, establecido ello, procederse a la tramitación correspondiente, sin perjuicio de la remisión de los antecedentes al Juzgado de Familia respectivo, conforme a la decisión II., que se comparte.

y no habiéndose justificado suficientemente la necesidad de escuchar alegatos en atención al derecho invocado, no ha lugar...”

En cuanto al fondo del asunto, la Sala comienza por dar por reproducida la sentencia que se conoce en alzada, con excepción de sus considerandos QUINTO y SEXTO<sup>5</sup>, con lo que el sentenciador de Alzada hace suya la relación de la causa apelada, para a continuación entrar a revisar el fondo del asunto.

Así las cosas la sentencia comienza por establecer la relación necesaria entre la obligación del estado de promover que los extranjeros cuenten con los permisos migratorios para su residencia en el país y la protección que el estado chileno debe a los niños, niñas y adolescentes, estableciendo por tanto en los considerandos 1º), 2º) y 3º) de la sentencia: “...1º) Que el artículo 7 de la Ley Nº 21.325 dispone que “El Estado promoverá que los extranjeros cuenten con las autorizaciones y permisos de residencia o permanencia necesarios para su estadía en el país, y para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus derechos, de conformidad con la Constitución Política de la República, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.” Enseguida, el artículo 4 de la citada ley, bajo el epígrafe “Interés superior del niño, niña y adolescente”, consagra que “El Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres o de los adultos que los tengan a su cuidado. Los niños, niñas y adolescentes extranjeros que incurrieren en alguna infracción migratoria no estarán sujetos a las sanciones previstas en esta ley”... ...2º) Que, como se observa, ambas directrices integran el Título II de la Ley 21.325, denominado “De los principios fundamentales de protección”, esto es, pautas axiológicas que constituyen una auténtica regla interpretativa a

5 “...QUINTO: Que, del tenor de lo expuesto en el propio recurso, aparece que lo reclamado no es la afectación de la seguridad individual ni menos la vulneración de la libertad personal, ó sino que se reclama por la igualdad ante la ley respecto de personas en situación de vulnerabilidad (alusión al artículo 19 Nº2 de la Carta Constitucional), y la referencia tácita al artículo 5 inciso 2º en de la Constitución en relación a la Convención de los Derechos del Niño, todo lo cual puede ser propio de una acción de protección, pero no de amparo constitucional. SEXTO: Que, sin perjuicio de lo anterior, nos encontramos también con una presentación que solicita al Estado de Chile adoptar medidas administrativas que éste no contempla, imponiéndoles estándares de gestión que van más allá de la normativa vigente, incluso, se desprende de lo reclamado una autogestión para casos no contemplados, como ocurre, a su juicio, respecto de los niños y niñas objeto de la medida de “Archivo” de sus solicitudes, lo que excede cualquier margen de acción de los organismos públicos, por lo que en tal sentido la acción constitucional no puede prosperar. A mayor abundamiento de lo ya dicho; nos encontramos con que las resoluciones impugnadas por esta vía han sido emitidas por el órgano administrativo pertinente, actuando dentro de la esfera de sus atribuciones, fundado sus decisiones en los elementos de convicción allegados en su sede, todo lo cual permite establecer que el archivar las solicitudes de residencia temporal de los amparados, no constituye un actuar ilegal, ni tampoco arbitrario...”



la hora de ponderar y resolver cualquier conflicto asociado al ámbito de regulación de la referida ley, máxime cuando los afectados corresponden a niños, niñas y adolescentes, como ocurre en el caso en estudio...3°) Que, el principio de interés superior del niño, niña y adolescente engarza dentro de aquellas pautas jurídicas de primera línea a la hora de resolver cualquier asunto en que se vea involucrado un menor de edad y que presenta una palmaria recepción en las diversas ramas del derecho y, por cierto que en la estructura normativa interna como internacional, como queda reflejado, entre otros, en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. De ahí que, frente a cualquier situación que prive, restrinja o amenace los derechos asociados a niños, niñas o adolescentes, debe ser aquilatado sobre la base del principio en comento...” (el subrayado es propio)

Habiendo establecido la sentencia que se trata de la protección de derechos de niños niñas y adolescentes, paso al análisis de la situación específica sobre la cual se solicita la especial protección de la Jurisdicción para los derechos y garantías constitucionales de los amparados, al respecto la sentencia hace el siguiente análisis: “...4°) Que, en la especie, por aplicación del artículo 41 de la Ley 21.325, los padres de los amparados solicitaron al Servicio Nacional de Migraciones, visado temporal por razones humanitarias, obteniendo como respuesta inmediata de la administración el archivo de las solicitudes por no acompañar la documentación correspondiente. Y si bien es cierto, los menores no cuentan con cédula de identidad de su país de origen ni con pasaporte, ello se debe a factores enteramente ajenos a su voluntad, así como también a la imposibilidad actual de proveerse de tal documentación, habida consideración de la falta de representación consular de su país de origen en Chile. Así las cosas, la exigencia que impone la administración se transforma, actualmente, en una carga de cumplimiento imposible de sobrellevar para los amparados ya que no cuentan con cédula de identidad de su país de origen y no pueden gestionar la obtención de pasaporte. En ese entendido, frente a la ausencia de regulación en la ley para esta clase especial de eventos, no queda sino constatar una laguna normativa que debe ser integrada a la luz de una hermenéutica pro homine (la que además es reconocida expresamente en el artículo 12 de la Ley 21.325) en concomitancia con la aplicación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente, y que se concretice por la vía de extender o hacer un tanto más flexible la rigurosidad con que se presenta la norma interna -invocada por el Servicio- con el objetivo de encontrar alternativas que permitan satisfacer por equivalencia los requisitos exigidos en la ley, actuación que, como se dijo, fue pasada por alto por la administración...” (El subrayado es propio). Resultan importantes las consideraciones efectuadas en la sentencia y en particular en este considerando 4°), ya que concatena muchos de los temas antes mencionados, por un lado la especial situación que surge del rompimiento de relaciones diplomáticas y consulares entre Chile y Venezuela, por otro la necesaria

protección a los niños niñas y adolescentes; pero muy especialmente la necesidad de que la administración (en este caso el servicio nacional e migraciones), de revisar e interpretar la normativa en “...una hermenéutica pro homine...”, con base a una norma clara y precisa como es el artículo 12 de la ley 21.325<sup>6</sup>, pero además entendiendo que es obligación de la administración conseguir soluciones que permitan el ejercicio de los derechos y no generar restricciones que lo impidan.

Como hito final, es necesario hacer mención al dispositivo de la sentencia comentada, ya que se: “...acoge la acción constitucional interpuesta a favor de los niños, niñas y adolescentes... ... por lo que, en consecuencia, se deja sin efecto las Resoluciones Exentas... ... en cuanto ordenaron el archivo de la solicitud de visado temporal por razones humanitarias de los amparados individualizados y, en su lugar se dispone que la administración deberá reabrir los respectivos procedimientos y aceptar como prueba por equivalencia -para acreditar la identidad y relación filial de los amparados- las partidas de nacimiento acompañadas por sus progenitores y con el mérito de tal documentación resolver lo que en derecho corresponda, integrando en su labor ponderativa los principios reglados en los artículos 4 y 12 de la Ley 21.325...”, lo que en la práctica implica dejar sin efecto el archivo ordenado a las solicitudes (desarchivarlas), ordenando a la administración migratoria (Servicio Nacional de Migraciones), resolver adecuadamente las solicitudes de residencia de los menores, con vista a la documentación de la que disponen los padres o cuidadores de los menores y que, ajustándose a la Ley, pero realizando además una labor ponderativa resuelva definitivamente sobre la situación migratoria de estos niños niñas y adolescentes.

### **Importancia de la Decisión:**

Cuando escogemos una decisión para comentarla, valoramos mucho los factores jurídicos, políticos y sociales que la rodean, esos elementos que hacen que una sentencia tenga un “algo más” que la destaque y la coloque en el foco de atención de quienes tiene gusto por estos temas que no son quizás propias del litigio diario, sino que resuelven temas que algunas veces se tornan en únicos, o puntuales, o como en este caso, dirigido a un grupo social, que no vota, no tiene voz en los escenarios políticos y cuya defensa a pocos le interesa puesto que en la actualidad chilena el tema migratorio se torna en un tema espinoso, con voces que lo critican duramente y que convierten en políticamente correcto ser contrario a la migración.

6 Artículo 12.- Principio pro homine. Los derechos reconocidos en esta ley serán interpretados según la norma más amplia o extensiva. A su vez, cuando se trate de restringir o suspender derechos se interpretará de acuerdo a la norma más restrictiva.

En este contexto, la forma como la Segunda Sala de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de Chile aborda el tema, en un contexto técnico, sin entrar en la política pequeña, resulta muy interesante. No debemos dejar de lado que una de las grandes tragedias de este siglo XXI es la migración forzada de diversos grupos en distintas naciones, que por guerra, persecución política o crisis humanitaria se ven forzados a dejar su país, algunas veces simplemente huir y por ello, sin ningún tipo de planificación, lo que implica cruzar fronteras sin pasaportes o documentos de identidad necesarios, mas aun si se es menor de edad y se proviene de países como Venezuela, en el cual el carnet o cedula de identidad no puede tramitarse hasta cumplidos los 9 años, lo que implica una imposibilidad absoluta a la obtención de dicho documentos a los menores de esa edad. Igualmente, la dificultad para obtener un pasaporte, no solo a los niños niñas y adolescentes, sino a la mayor parte de la población del país.

La sentencia analizada hace una muy buena ponderación de las circunstancias, de los argumentos y de las situaciones que se involucran, poniendo el foco en lo que realmente es importante: La Protección de los Derechos de Los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes. Esta protección esencialmente contemplada en la convención de derechos de niños niñas y adolescentes, recogida en la constitución chilena, plasmada expresamente en la Ley 21.325 (Ley de Migración y Extranjería), de allí que establezca: "...En ese entendido, frente a la ausencia de regulación en la ley para esta clase especial de eventos, no queda sino constatar una laguna normativa que debe ser integrada a la luz de una hermenéutica pro homine (la que además es reconocida expresamente en el artículo 12 de la Ley 21.325) en concomitancia con la aplicación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente, y que se concretice por la vía de extender o hacer un tanto más flexible la rigurosidad con que se presenta la norma interna -invocada por el Servicio- con el objetivo de encontrar alternativas que permitan satisfacer por equivalencia los requisitos exigidos en la ley, actuación que, como se dijo, fue pasada por alto por la administración..."; de allí que la Administración debe apuntar a buscar soluciones y no a generar obstáculos, debe propender en sus actos a proteger el interés superior de los niños niñas y adolescentes, por encima de otras consideraciones, lo que implica una verdadera protección, no un mero enunciado normativo.

Todo lo antes aquí mencionado seria suficiente para considerar la sentencia analizada como de gran relevancia, pero además tiene un valor e importancia en el análisis de temas que son propios del Derecho Constitucional y de la protección de los derechos de los niños niñas y adolescentes. Así, la sentencia hace un muy buen análisis sobre las argumentaciones relativas a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 21.325, haciendo letra viva del contenido del artículo 4° de la misma Ley de Migración y Extranjería: "El Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados

internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres o de los adultos que los tengan a su cuidado...”; y dándole sentido a la última estrofa del himno nacional chileno: “...Dulce Patria, recibe los votos Con que Chile en tus aras juró Que o la tumba serás de los libres O el asilo contra la opresión Que o la tumba serás de los libres O el asilo contra la opresión Que o la tumba serás de los libres O el asilo contra la opresión. O el asilo contra la opresión. O el asilo contra la opresión...”



## **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

ANTÚÑEZ SÁNCHEZ, Alcides Francisco.

- Disquisiciones teóricas, doctrinales y exegéticas sobre la praxis de la auditoría como función pública, dirigida a la protección del bien público ambiental para la empresa ecológica en el desarrollo sostenible. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 75-106.

ARAUJO JUAREZ, José.

- El Amparo Constitucional y el Recurso Contencioso Administrativo de Anulación. **5-6**, (1994), 5-24.
- La excepción de ilegalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **8**, (1996), 117-130.
- La potestad administrativa de ejecución y la garantía de los derechos fundamentales. **10**, (1998), 207-220.
- Los Títulos Habilitantes de Telecomunicaciones. **20**, (2009), 175-215
- El sistema de garantías jurídicas del ciudadano frente a la Administración Pública. **23**, (2012), 7-28.

- El Derecho de la responsabilidad pública o del Estado. Antecedentes, principios generales y desarrollo. **25**, (2014), 7-28.

- El Derecho Administrativo Constitucional. Sistemas de Relaciones, Interferencias y Complementariedad. **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ord., (2017), 73-88.

- El Derecho Administrativo Constitucional y su enseñanza. **5** Ed. Digital, **30** Ed. Ord., (2019), 105-119.

- La Fundación del Estado. Régimen de Derecho Público. Parte General, **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 89-123.

- El Contencioso Administrativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 219-230.

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 GÓMEZ, Armando Luis.

- El principio de responsabilidad del Estado. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 187-199.

BLANCO GUZMAN, Armando

- Consideraciones sobre el derecho al debido proceso y sus elementos integrantes. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 129-141.
- El derecho a la libertad ambulatoria en la Constitución y sus elementos de acuerdo con la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 11-22

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.
- La desaparición del control difuso de convencionalidad en Venezuela, como precio vil para justificar una condena por daños morales contra el portal La Patilla.com. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 131-144.
- Sobre la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el Caso Guyana vs. Venezuela imponiendo órdenes prohibitivas a Venezuela con ocasión de la solicitud de

- medidas provisionales formulada por Guayana con motivo del referendo consultivo del 3 de diciembre de 2023. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 205-218.
- 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.
  - La Constitución de papel. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 81-94.
- 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.
- CANÓNICO SARABIA, Alejandro.
- En que consiste la compra pública estratégica en España. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 299-321
  - El acto jurídico de adjudicación del contrato en el sector público. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 41-80.
- 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
- CARRETERO GONZÁLEZ, Cristina
- La comunicación clara como innovación en los estudios y profesiones jurídicas. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 319-355
- CARRILLO ARTILES, Carlos Luis.
- Responsabilidad disciplinaria. Aproximación a los principios rectores del Derecho Disciplinario y su distancia de los contenidos del Derecho Penal. **25**, (2014), 175-198.
- CASTILLO VEGAS, Jesús Luis.
- La virtud de la justicia en Aristóteles. **9**, (1997), 75-90.
  - El poder constituyente y sus condiciones de legitimación en la sociedad actual. **10**, (1998), 7-38.
  - La sociedad Civil, el Estado social y las organizaciones no gubernamentales. **12**, (2000), 7-36.
  - El neoliberalismo y las transformaciones del Estado y del Derecho en la sociedad global. **14**, (2002), 7-34.



- Libertad y participación ciudadana en el republicanismo florentino. **15**, (2003), 57-82.
  - Debate de la doctrina española sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa. **23**, (2012), 49-64
- COLMENARES CHACÓN, Miguel Ángel.
- El Contencioso Administrativo Laboral en el Circuito Judicial del Táchira. Una aproximación a su desenvolvimiento. **24**, (2013), 129-137.
- COLMENARES OLIVAR, Ricardo.
- La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **11**, (1999), 227-232.
- CONTRERAS COLMENARES, Adrián Filiberto.
- Descentralización funcional del Poder Público Municipal: Caso IAMDERE. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 37-62.
  - El control de la actividad administrativa desplegada mediante el uso de la inteligencia artificial. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 111-1481
- CONTRERAS VEGA, Alix R.
- El Registro Civil en Venezuela: Régimen Actual. **16-17**, (2004-2005), 97-108.
- CONTRERAS ZAMBRANO, Josué Manuel.
- El rol del Juez Judicial en la ejecución de Laudos Arbitrales en Venezuela. **24**, (2013), 89-112.
- CORTES DE ARAGÓN, Lourdes.
- Los actos de gobierno y su posibilidad dentro del marco de las funciones del Estado. **8**, (1995), 107-131.
- CUPELLO PARRA, Jesús Alberto.
- El Joint Venture como forma de asociación de empresas en el Derecho venezolano, **24**, (2013), 113-127.
- CHACÍN FUENMAYOR Ronald
- Implicaciones filosófico-políticas de las Sentencias Constitucionales Atípicas, **22**, (2011), 133-144
- CHIACARANE, Salvatore.
- Dominio Público Terrestre. Areas Verdes. **8**, (1996), 155-170.
- DE ALOSILLA, Elba.
- La Familia migrante en el proceso de integración. **3**, (1993), 50-54
- DE LA CRUZ ALVAREZ, Gilbert.
- El Control Judicial de la Actividad Administrativa en República Dominicana. Panorámica actual. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 169-185
- 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.
  - El rol del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional en el marco del control de los actos de la Asamblea Nacional en Venezuela. **2 Ed. Digital, 27 Ed. Ord.**, (2016), 59-76.
  - A propósito de la designación de Obispos Católicos en Venezuela: una reflexión sobre el proceso de intervención del Estado dentro del marco del Acuerdo entre la República y la Santa Sede, a la luz del derecho a la libertad religiosa. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9 Ed. Digital. 33-34 Ed. Ord.** (2022-2023), 381-413
  - Importancia del estudio del Derecho Canónico. **10-11 Ed. Digital. 35-36 Ed. Ord.**, (2024-2025), 347-381
- 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.
- DOMÍNGUEZ GUILLÉN, María Candelaria.
- La dignidad: principio y soporte de la persona humana. **5 Ed. Digital. 30 Ed. Ord.**, (2019), 77-104.
- DOMINGUEZ GUILLEN, María Candelaria y PÉREZ FERNÁNDEZ, Carlos.
- El Derecho de Propiedad: Breve notas para su sistematización. **6 Ed. Digital, 31 Ed. Ord.** (2020), 57-124.
- 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.
- ESCUDERO LEON, Margarita.
- La Racionalidad de la institución de la revisión judicial. **8**, (1996), 171-198.
- FEBRES, María Elisa.
- Evolución del Régimen Jurídico de las Aguas en Venezuela. Aproximación histórica. **19**, (2008), 7-23
- FERNÁNDEZ CABRERA, Sacha Rohán.
- La integración económica en relación con el concepto de soberanía y monopolio del poder. **20**, (2009), 45-70
  - La Perención de la Instancia. Una aproximación, **22**, (2011), 173-225
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco.
- Las Competencias Estatales y Autonómicas en materia de relaciones internacionales en el ordenamiento constitucional español. **4**, (1993), 19-61
  - La dignidad de la persona como valor supremo del ordenamiento jurídico. **7**, (1995), 5-36.
  - El recurso de amparo constitucional en España: regulación jurídica y práctica. **8**, (1996), 233-268.
  - Los principios constitucionales tributarios en la Constitución Española de 1978. **10**, (1998), 137-172.

- Las misiones constitucionales de la policía en España. **11**, (1999), 77-102.
- FERNANDEZ TORO, Julio.
- La coordinación en los procesos de jurisdicción constitucional y de gobierno judicial. **9**, (1997), 107-142.
- FERRER ORTIZ, Javier.
- Poder o no poder querer el matrimonio: La capacidad matrimonial y su defecto (Canon 1095), **18**, (2006), 99-114.
- FLÓREZ PÉREZ, Edgar.
- Relaciones entre la idea de Derecho y el concepto de Derecho Positivo, **16-17** (2004-2005), 45-73
- FLÓREZ PÉREZ, Edgar J. y LARGO, Luis Enrique:
- La Frontera Colombo-Venezolana. Tierra de Conflictos. **13**, (2001), 231-279
- FRAGA PITTALUGA, Luis.
- El proceso cautelar autónomo en el ámbito jurídico tributario. **8**, (1996), 7-50.
  - 30 años de suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional. Análisis crítico. **9**, (1997), 27-64.
- GALVIS HERNANDEZ, Carlos.
- La especialidad en los juicios de tránsito. **3**, (1993), 24-34
- GARCIA BELAUNDE, Domingo.
- La interpretación constitucional como problema. **4**, (1993), 79-103
- GESTA LEAL, Rogério.
- A efetivação do Direito à Saúde por uma Jurisdição-Serafim: limites e possibilidades. **18**, (2006), 199-213.
- GEYER ALARCÓN, Arlette Marlen.
- La responsabilidad administrativa por las actuaciones materiales de sus órganos policiales municipales. **25**, (2014), 157-173.
- GHAZZAOUI, Ramsis.
- El supuesto sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública (realidad jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial extracontractual en Venezuela). **25**, (2014), 231-242
- GIL DOMINGUEZ, Andrés.
- El amparo económico. **9**, (1997), 91-106.
- GONZALEZ CRUZ, Fortunato
- Reforma del régimen Municipal en la Constitución venezolana. Un proyecto para la discusión. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 143-155
- GRATEROL ARAQUE, Daniel Alfredo.
- La responsabilidad del Estado Legislador. **25**, (2014), 59-74.
- GRISANTI, Hernando Benito
- Educación e Igualdad. **29**, (2028), 39-53
- GRISANTI AVELEDO, Hernando
- El dolo eventual y su abuso. **29**, (2018), 29-38
- GRISANTI DE MONTERO, Rosibel.
- La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos y la figura del “Desafuero” por ante la Inspectoría del Trabajo. **25**, (2014), 129-144.
- GUMUCIO, Juan.
- De repente a capitalización: La experiencia chilena. **9**, (1997), 161-190.
- GUTIÉRREZ, Carlos.
- Responsabilidad de los Consejos Comunales como entidades reguladas por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. **25**, (2014), 75-81

HENRÍQUEZ LARRAZABAL, Luisa Andreina.

- Derecho matrimonial en el marco de una antropología jurídica de la sexualidad humana. **18**, (2006), 115-131.
- Reparación del daño moral causado por el incumplimiento del deber de fidelidad conyugal, **21**, (2010), 7-26.

HERNÁNDEZ CÁRDENAS, Alexa A.

- La doble instancia en el proceso contencioso administrativo. Aproximación crítica a su configuración en Venezuela. **15**, (2003), 35-55.
- Delimitación y regulación de las materias objeto de Competencias Concurrentes a la luz de la Constitución de 1999. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 137-183

HERNÁNDEZ, Antonio María.

- Municipio, coordinación intermunicipal y desarrollo sustentable. **13**, (2001), 31-68

HERNÁNDEZ, Lolymar.

- El proceso constituyente venezolano de 1999. **12**, (2000), 179-228

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael.

- La inconsistencia argumentativa en el Análisis del Derecho a la Defensa. **13**, (2001), 99-119.
- El derecho a la ciudad sostenible. **19**, (2008), 123-142
- La nulidad del Decreto del Arco Minero del Orinoco y de los actos jurídicos que los ejecuten. **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ord., (2017), 9-36
- El régimen de la empresa pública en Venezuela. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 59-76.
- Nuevas sentencias sobre la responsabilidad internacional del Estado por violación de los Derechos Humanos. **6** Ed. Digital, **31** Ed. Ord. (2020), 9-33.

- In Memoriam María Candelaria Domínguez Guillen y Fernando Ignacio Parra Aranguren, **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 7-9
- El Ministerio Público y los derechos humanos de sus fiscales en el Estado Convencional, **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 47-60
- El control jurisdiccional contencioso administrativo de la actividad administrativa. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 19/40.
- El Espectro Radioeléctrico como Bien Público y las limitaciones a los derechos de los Operadores Audiovisuales. **10-11** Ed. Digital **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 75-110

HIGUEREY CORTES, María Inés

- Aplicabilidad de la Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales en Venezuela a través de las políticas públicas. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 357-379
- Formación docente en la enseñanza del Derecho. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 205-233

IRIARTE ÁNGEL, José Luis.

- La adopción internacional en la práctica española. **18**, (2006), 75-97.

JAIME MARTINEZ, Héctor Armando.

- Régimen del trabajo rural. **8**, (1996), 197-206.
- La reforma laboral en Venezuela. Análisis de los cambios producidos en la Ley Orgánica del Trabajo. **9**, (1997), 191-226.
- La nueva Constitución venezolana y su influencia en la Ley

- Orgánica del Trabajo. **12**, (2000), 151-178.
- La regulación del salario en la reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 9-30
  - La responsabilidad penal por muerte o discapacidad del trabajador contempla en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente en el Trabajo. **24**, (2013), 7-39
- LA ROCHE, Humberto J.
- Sociedad y Estado en Venezuela. **5-6**, (1994), 187-194
- LABRADOR SUAREZ, Jesús A.
- Los trabajadores indocumentados colombianos y su protección laboral. **2**, (1992), 69-76.
  - Anotaciones sobre algunas de las facultades y deberes del juez en el proceso venezolano. **5-6**, (1994), 25-89
  - Algunos aspectos de la evolución Jurisprudencial de la Cautela en materia de Amparo. **13**, (2001), 121-137
- LAYA PEREIRA, Ninoska
- La encricijada de los pueblos indígenas venezolanos: entre la realidad y el deber ser. **21**, (2010), 141-167
- LEAL RANGEL, Jorge Eliézer.
- El Habeas Data en el ordenamiento jurídico venezolano. **24**, (2013), 41-68.
  - Quebrantamiento a la Reserva Legal al tipificar delitos el Poder Ejecutivo en Venezuela. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 7-20.
- 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.
- La Responsabilidad Administrativa por funcionamiento anormal en materia Tributaria. **25**, (2014), 83-113.
- El deber de la Asamblea Nacional de desconocer a la Sala Constitucional. **2** Ed. Digital, **27** Ed. Ord., (2016), 37-58.
- El deber de la sociedad civil de desconocer a la dictadura. **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ord., (2017), 37-71
- El Estado fallido en Venezuela. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 245-272
- La teoría de la obligación en el Derecho de la competencia y la regulación económica. **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 125-148
- El Derecho administrativo de la libre competencia. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 157-183.
- El nuevo Derecho Administrativo. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 41-73

MELO LÓPEZ, Luis Emilio

- Motivación de la sentencia, acceso a la justicia y tutela judicial. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 231-245

MENESES GARCIA, Yensy

- Análisis de la regulación legal de la relación de trabajo de los profesionales taurinos. Caso Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, Venezuela. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 415-437.
- La Delimitación Marítima entre Venezuela y Colombia en el Golfo de Venezuela ¿Materia Saldada o Asunto Pendiente? Un Caso de Estudio a la Luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 23-40

MERINO, Valentín.

- Mancomunidades y Consorcios para el fortalecimiento del Poder Municipal. **13**, (2001), 85-97

MOLINA, Lesbia Erika.

- La Asistencia Jurídica en el marco de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 63-74.

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 tachirenses, **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.

MOREU CARBONELL, Elisa.

- La minería de interés casacional. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 273-298.

MORONTA RODRÍGUEZ, Monseñor Mario del Valle.

- Del Derecho de la Iglesia Universal al Derecho de la Iglesia Local, **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 289-324

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

OMAHNA ECARRI, Laura.

- Los principios del proceso penal venezolano a la luz del Código Procesal Penal. **11**, (1999), 7-22.

ORDUNA REBOLLO, Enrique.

- La Europa de las Regiones. **13**, (2001), 205-229
- Las Diputaciones provinciales españolas y la dictadura del general Primo de Rivera 1923-1930. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 95-127
- La formación de electos y empleados municipales Iberoamericanos. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 165-189

ORTIZ-ORTIZ, Rafael.

- Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado. **15**, (2003), 123-168

OSUNA PATIÑO, Néstor Iván.

- Utilidad de la comparación jurídica en el desarrollo del Derecho Público en América Latina. **1**, (1992), 7-14
- Protección Judicial de los Derechos Fundamentales (una aproximación comparativa). **4**, (1993), 62-78.

PACHANO CALDERÓN, Eduardo.

- Función Pública y Responsabilidad en el ámbito universitario venezolano. **25**, (2014), 47-58.
- La potestad sancionatoria en el Estatuto de la Función Pública venezolano. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 21-36.

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
  - Algunas reflexiones generales en torno al cambio climático, la innovación y el Derecho. **6** Ed. Digital, **31** Ed. Ord. (2020), 35-56.
  - Giro ecosistémico de la política europea y ordenación territorial y urbanística en España. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 263-285
- PARRA CHAVEZ, Roger.
- La libertad del Juez según los artículos 26 y 257 de la Constitución venezolana. **16-17**, (2004-2005), 123-143.
  - El Ius Variandi. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 31-63
- PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.
- Breves reflexiones sobre el aporte de la literatura para la mejor enseñanza y aprendizaje del Derecho, **22**, (2011), 23-44
- PEÑARANDA QUINTERO, Héctor Ramón; DEVIS FERNÁNDEZ, Carlos Alfonso; PARRA CIPO-LAT, Andrés Eduardo y QUINTERO DE PEÑARANDA, Olga.
- El daño moral ocasionado a raíz del incumplimiento de las obligaciones familiares contempladas en la Legislación venezolana. **24**, (2013), 69-87
- PEREZ ESTEVES, Antonio.
- Hegel y América. **4**, (1993), 118-128.
- PEREZ HERRERA, Pablo José.
- El sistema venezolano de Seguridad Social. **14**, (2002), 143-158.
  - La negociación colectiva y la discriminación de la mujer en el 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
- PERNAS ALONSO, José María.
- Novedades legislativas en España y la Unión Europea del régimen jurídico de las denunciantes para prevenir la corrupción, **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ord., (2017), 101-111
  - El papel de la jefatura del Estado en la pervivencia de la Constitución española de 1978. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 247-262
- PERNÍA MOGOLLÓN, Rodolfo.
- Procedimiento de determinación de responsabilidad de los funcionarios Públicos. **25**, (2014), 115-127.
- PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael
- La minería en Venezuela y el nuevo régimen jurídico del aprovechamiento del oro. **23**, (2012), 103-129.
  - Comentarios sobre la responsabilidad del Estado por Incum-



- plimiento de Sentencias: hipótesis diversas. **25**, (2014), 145-156.
- La Constitución ecológica y las actividades mineras en Colombia. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 107-117.
  - Las Consultas populares e industria minera: descentralización y unidad de mercado. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 121-129.
- PETZOLD-PERNIA, Hermann.
- Bolívar y el poder moral. **11**, (1999), 233-252.
  - La naturaleza del razonamiento jurídico. **12**, (2000), 315-324.
- PINEDA RAMÍREZ, Gisela Beatriz y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Arelis Carolina
- La función pública en las universidades. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 439-457
- 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
  - Normas para juzgar la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en Venezuela. **2** Ed. Digital, **27** Ed. Ord., (2016), 9-35.
- El derecho a una buena administración en Venezuela a propósito de la película Ikiru. **29**, (2018), 9-28.
- 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**, (2910), 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.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo.
- El procedimiento administrativo sancionador en Colombia. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 145-167
- ROJAS PÉREZ, Manuel.
- El ámbito procedimental del Contencioso Administrativo de los Servicios Públicos. **16-17**, (2004-2005), 145-160.
  - Jerarquía, Coordinación y Descentralización. (Aproximación al caso de la Toma de la Policía Metropolitana). **19**, (2008), 25-63
- ROMERO MUCI, Humberto.
- El establecimiento permanente como criterio de vinculación territorial del poder tributario municipal en el impuesto sobre patente de industria y comercio. **10**, (1998), 7-52.
- SAAVEDRA BECERRA, Ramiro.
- La responsabilidad del Estado por daños con ocasión de trabajos públicos. **25**, (2014), 29-45.
- SAGRERA, Laura Viviana.
- Generación de energía a través de fuentes renovables, **22**, (2011), 165-172
- SÁNCHEZ, Abdón.
- La Responsabilidad del Estado por el ejercicio de la función jurisdiccional en la Constitución venezolana de 1999. **12**, (2000), 55-74
- SÁNCHEZ ESCALANTE, Samir Abdalá.
- Los primeros tributos en la San Cristóbal del siglo XVI. **12**, (2000), 125-150
  - Ciudad de San Cristóbal: urbanismo en tres tiempos, Carta Magna Fundacional y legislación de Indias. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 287-304.
- 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.
  - Necesidad de Estudios de Derecho Público Eclesiástico acreditados por la Universidad Católica del Táchira en las Diócesis de Frontera (Guasdalito y San Cristóbal). **10-11** Ed. Digital.

- 35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 325-345
- SUAREZ MEJIAS, Jorge.
- El defensor del pueblo en la Unión Europea y los derechos fundamentales. **8**, (1996), 51-116.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle.
- Teoría de la coligación entre los Actos Administrativos y los Contratos de la Administración Pública en la jurisprudencia venezolana. **13**, (2001), 69-84.
- TAVARES DUARTE, Fabiola del Valle, CHIRINOS PORTILLO, Loiralith Margarita y SOTO HERNÁNDEZ, María Eugenia
- Reserva Legal Nacional en sentido estricto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, **21**, (2010), 125-139
- TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel
- La justicia administrativa venezolana actuando como defensora política de la administración pública: El estadio final en la negación de su función constitucional. **5** Ed. Digital, **30** Ed. Ord., (2019), 33-58. Sobre algunas convergencias del Derecho Privado con el Derecho Administrativo venezolano, **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 61-87
  - Sostenibilidad y bienes públicos: panorama del ordenamiento jurídico venezolano. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 185-204
  - La admisión de las demandas y las defensas previas en la justicia administrativa iberoamericana. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 143-164
- TORREALBA SANTIAGO, José Miguel.
- La cláusula constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela. **25**, (2014), 199-217.
- URBINA MENDOZA, Emilio José.
- Derecho, Constitución y cambio social en América Latina. **13**, (2001), 155-190
- URDANETA SANDOVAL, Carlos.
- El expediente administrativo como medio de prueba atípico en procesos jurisdiccionales diversos al contencioso-administrativo. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 217-243.
  - Lineamientos sobre los usos y abusos de los “Obiter dicta” en la Doctrina y en la Jurisprudencia. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 305-318.
  - La interpretación de las disposiciones testamentarias en el Derecho civil venezolano. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 235-288
- URIBE GUZMÁN, Pedro Manuel.
- La ponderación de los derechos fundamentales de Robert Alexy y su utilidad para la solución de los problemas de tolerancia. **2** Ed. Digital, **27** Ed. Ord., (2016), 95-114.
- USECHE DIAZ, Luis Enrique.
- La participación ciudadana en el Derecho Constitucional Latinoamericano. **7**, (1995), 183-230.
- VANOSI, Jorge R.
- El Parlamento como eje del consenso democrático. **3**, (1993), 41-49.
- VARELA CÁCERES, Edison Lucio.
- La empresa estatal. Análisis desde las regulaciones que limitan su gestión, **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 13-32.
  - Nota laudatoria Doctora María Candelaria Dominguez Guillén, **7**

- Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 11-12
- El orden de los apellidos, **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 15-46
- VARGAS LEAL, Luis.
- Régimen jurídico del servicio universal de telecomunicaciones. **14**, (2002), 203-231.
- VIELMA, César.
- La crisis del Sistema de Justicia venezolano y su repercusión en el desenvolvimiento de la economía. **18**, (2006), 25-52.
- VIGNOLO CUEVA Orlando.
- El legislador y el nuevo régimen de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal peruano, **22**, (2011), 93-112.
  - Aspectos generales de la expropiación forzosa peruana. **23**, (2012), 153-166
- VILLASMIL, Fernando.
- El Proceso Laboral hoy. **3**, (1993), 35-40.
- VILLEGAS MORENO, José Luis.
- Aproximación crítica a la ejecución del acto administrativo inquilinario. **4**, (1993), 129-136.
  - La tutela jurisdiccional de los intereses difusos y colectivos. Una aproximación. **5-6**, (1994), 100-110.
  - La ejecución forzosa por el autor de los actos administrativos. **10**, (1998), 241-252.
  - Aproximación crítica a la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela. **Edición Año Jubilar UCAT** (2007), 279-290
  - Doscientos años de Municipio: la influencia del modelo municipal de la Constitución de Cádiz de 1812. Su evolución en el municipio venezolano. **24**, (2013), 139-152.
  - Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales. Referencia al ordenamiento venezolano. **25**, (2014), 219-229.
  - Configuración de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Venezuela. aproximación a un Derecho Administrativo Jurisdiccional. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ordinaria, (2015), 119-142.
  - Energía y Medio Ambiente: ¿Hay transición energética en Venezuela? **2** Ed. Digital, **27** Ed. Ordinaria, (2016), 77-94.
  - Tauromaquia y medioambiente. Aproximación al acoso antitaurino en Venezuela desde el Poder Judicial, **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ordinaria, (2017), 89-101.
  - El desafío de las ciudades de América Latina ante la nueva agenda urbana. Una aproximación. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 201-215.
  - Emergencia Sanitaria en España: Aproximación a la gestión Jurídico-Administrativa de la Covid-19. **6** Ed. Digital, **31** Ed. Ord. (2020), 125-143
  - El municipalismo iberoamericano ante su carta medioambiental. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., 191-204
- 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 (Mcpio San Cristóbal). **2**, (1992), 115-142
- Ordenanza del Instituto Autónomo Municipal “Feria Internacional de San Sebastián” (Municipio San Cristóbal). **2**, (1992), 143-152
- Ordenanza de estímulo al pago del Impuesto Inmobiliario. **3**, (1993), 92-93
- Ordenanza sobre Terrenos Municipales. **3**, (1993), 94-110
- Ordenanza sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario. **4**, (1993), 241-246
- Ordenanza sobre Patente e Impuestos de Industria, Comercio, Servicios e índole similar del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. **5-6**, (1994), 272-301
- Ordenanza sobre Espectáculos Taurinos. **5-6**, (1994), 302-314
- Ordenanza sobre patente de vehículos. **8**, (1996), 324-336.
- Ordenanza sobre creación de la policía de circulación vial. **8**, (1996), 337-343.
- Ordenanza sobre Certificación de Solvencia Municipal. **9**, (1997), 293-298.
- Ordenanza sobre juegos y apuestas lícitas. **9**, (1997), 299-316.
- Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos. **9**, (1997), 317-331
- Ordenanza sobre comercio y servicios realizados dentro del sector ferial durante el mes de enero de cada año. **9**, (1997), 333-344.
- Ordenanza sobre prevención y lucha contra siniestros y demás calamidades públicas. **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 Constitucional que interpusieron los abogados José Agustín Catalá y Carlos Natera, con el carácter de apoderados judiciales de la Federación Médica Venezolana, "(...) en defensa de los derechos e intereses difusos de la sociedad generalmente considerada, y en particular del gremio médico (...)", contra la "conducta omisiva" de la Ministra de Salud y Desarrollo Social y el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; Ponente: ANTONIO JOSE GARCIA GARCIA, Exp. N°: 02-2167, sentencia N° 1002, publicada en fecha veintiséis de mayo del año dos mil cuatro). **15**, (2003), 517-527
  - Comentario Jurisprudencial. Federación Venezolana de Fútbol. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Revisión Constitucional, interpuesta por los Abogados Ricardo Baroni Uzcátegui y José Eladio Quintero Martina, en representación de la Federación Venezolana de Fútbol contra la decisión dictada por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en el expediente No. 05-000009; Ponente: Magistrado FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LOPEZ, Exp. N°: 05-0487, sentencia N°255, publicada en fecha quince de marzo del año dos mil cinco). **16-17**, (2004-2005), 265-270
  - Comentario Jurisprudencial. Interpretación del Artículo 77 de la Constitución Venezolana. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Interpretación del artículo 77 de la Constitución venezolana, interpuesta por los Abogados Andrés Felipe González Uribe, en representación de la ciudadana Carmela Mampieri Giuliani, Ponente: Magistrado JESUS EDUARDO CABRERA ROMERO, Exp. N°: 04-3301, sentencia N° 1682, publicada en fecha quince de julio del año dos mil cinco). **16-17**, (2004-2005), 271-275
  - Comentario Jurisprudencial. Artículo 39 de la Ley de Registro Público y del Notariado. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción de Amparo Constitucional interpuesta por HELMER ALBERTO GÁMEZ NAVARRO y otros miembros de la Junta Directiva del CENTRO CLÍNICO SAN CRISTÓBAL C.A. contra la omisión del Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, Ponente: Magistrado CARMEN ZULETA DE MERCHANT, Exp. N°: 06-1118, sentencia N° 2421, publicada en fecha dieciocho de diciembre del año dos mil seis), **18**, (2006), 265-270.
  - Comentario Jurisprudencial. *Recurso de interpretación (Acción Innominada de Control de la Constitucionalidad)*, de la Deci-

*sión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 01 de septiembre de 2011.* (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción innominada de control de la constitucionalidad interpuesta por Carlos Escarra Malave, en su carácter de Procurador General de la República y otros miembros de la Procuraduría General de la República contra la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de fecha 01 de septiembre de 2011, en el caso de Leopoldo López Mendoza contra el Estado Venezolano, Ponente: Magistrado ARCADIO DELGADO ROSALES, Exp. N°: 11-1130, sentencia N° 1547, publicada en fecha diecisiete de octubre del año dos mil once). **24**, (2013), 155-176

- Comentario Jurisprudencial. *Controversia Constitucional Asamblea Nacional – Ejecutivo Nacional*. (Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Acción De Amparo Constitucional, interpuesta por REINALDO ENRIQUE MUÑOZ PEDROZA, en su carácter de Procurador General de la República (E) y otros miembros de la Procuraduría General de la República contra las actuaciones de la Asamblea Nacional, especialmente en relación a los Acuerdos de fechas 10 de mayo y 31 de mayo de 2016 y otra serie de actuaciones que señalan fueron realizadas: "...con la finalidad de consumir un golpe de Estado con pretendidos y negados visos de legitimidad, asumiendo graves daños colaterales a la población,

que han venido siendo contrarrestados por el Ejecutivo Nacional..."; de fecha 14 de junio de 2016, Exp. 16-0524). **2** Ed. Digital, **27** Ed. Ord., (2016), 115-134.

- Comentario Jurisprudencial. Sentencias 155 y 156 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y sus posteriores Aclaratorias, Sentencias signadas con los Números 157 y 158. *(Decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con las Acciones De: Nulidad, interpuesta por el Diputado del PSUV HECTOR RODRIGUEZ CASTRO, contra el Acuerdo de la Asamblea Nacional de fecha 21 de marzo de 2017, denominado: Acuerdo Sobre la Reactivación del Proceso de Activación de la Carta Interamericana de la OEA, como mecanismo de resolución pacífica de conflictos para restituir el orden constitucional en Venezuela; Exp.17-0323(sentencia 155). Y Recurso de Interpretación, Interpuesto por la Abogado CAROLINA HERNÁNDEZ y otros, en representación de la Corporación Venezolana del Petróleo S.A. (CVP), sobre el contenido y alcance de la disposición normativa contenida en el Artículo 187, numeral 24 de la Constitución, en concordancia con el Artículo 33 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Exp.17-0325(sentencia 156). Así como las Sentencias Aclaratorias, signadas como sentencias 157 y 158 que guardan relación directa con las dos antes mencionadas)* **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ord., 115-138

- Comentario Jurisprudencial. Sentencia No. 638, de fecha 20 de septiembre de 2018, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia .  
(*Decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Revisión de Constitucionalidad del Decreto n.º 3.610 del 10 de septiembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 41.478, de la misma fecha, reimpresión publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 41.485 del 19 del mismo mes y año, mediante el cual se decreta el Estado de Excepción y de Emergencia Económica en todo el territorio nacional, Exp. 18-0593, con ponencia del Magistrado Juan José Mendoza Jover*). **29**, (2018), 57-74.
- Comentario Jurisprudencial. Sentencia de fecha 7 de noviembre de 2018, de la Sexta Sala de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, Chile  
(*Sentencia de la Sexta Sala de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, en relación con el Recurso de Protección Constitucional interpuesto por Pebber Frangelis Colmenares, en resguardo de los Derechos de su menor hija Ángela Velis Colmenares, causa 69.874, caratulada «Colmenares/Servicio de Registro Civil e Identificación, con ponencia del Abogado Integrante Mauricio Alejandro Decap Fernández*). **29**, (2018), 75-84.
- Comentario Jurisprudencial. Sentencia de fecha 1 de mayo de 2019, de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. (*Decisiones de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con la Solicitud de Calificación de Flagrancia en relación al Diputado Edgar José Zambrano Ramírez, Exp. AA10-L-2019-000026, con ponencia del Magistrado JUAN LUIS IBARRA VERENZUELA*). **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 301-311.
- Comentario Jurisprudencial Sentencia de fecha 18 de agosto de 2020, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. (*Decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en relación con Demanda de Nulidad y Amparo Cautelar en contra de las Ordenanzas Municipales No. 001-19 y N° 008-19 del Municipio Chacao del Estado Miranda, Exp.0333-19, con ponencia del Magistrado ARCADIO DELGADO ROSALES*) **6** Ed. Digital, **31** Ed. Ord. (2020), 147-154.
- Comentario Jurisprudencial Sentencia de fecha 26 de noviembre de 2020 de la Sala Penal del Tribunal Supremo de España  
(*Decisiones de la Sala Penal del Tribunal Supremo Español, en relación con la Querella Formalizada por los Partidos Políticos Laócrata y Vox, en contra del para entonces Ministro de Transporte Don José Luis Ábalos, con ponencia de Don Manuel Marchena Gómez*). **7** Ed. Digital, **32** Ed. Ord. (2021), 151-159
- Comentario Jurisprudencial. Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2023. **Edición Trigésimo aniversario. 8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 461-473.

- Sentencia de la excelentísima corte suprema de Justicia de Chile en su Segunda Sala (Sala Penal) de 21 de Febrero de 2025. **10-11** Ed. Digital. **35-36** Ed. Ord., (2024-2025), 385-396
- 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 Ruiz 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 Setencia N° 992 del 27 de junio de 2008 (Caso: **Sindicato Profesional de Trabajadores Bolivarianos de la Pesca, sus similares y conexos del Estado Zulia**). **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
- GRIMALDO H., Nelsón Wladimir.
- Comentario Jurisprudencial. *Doctrina de la Sala Constitucional sobre las causales de divorcio*. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 145-152.
- 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 Banaviih*. (Sentencia n° 1771 de fecha 28-11-11, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Expediente n° 11-1279). **23**, (2012), 201-207.
  - La inconstitucionalidad del Recurso Especial de Juridicidad previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Comentario a la sentencia n° 281 de 30/04/2014 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*. **25**, (2014), 245-249.

ROJAS PÉREZ, Manuel

- Los requisitos básicos de la evaluación de los funcionarios públicos (Notas sobre la sentencia 1442 del 12 de agosto de 2009 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo), **21**, (2010), 233-236

SOTO MONTIEL, Miguel.

- Las competencias regulatorias del poder público Nacional no incluyen “per se” la potestad tributaria en perjuicio de los municipios. (Comentario a la Sentencia del Juzgado Superior Octavo en lo Contencioso-Tributario de fecha 20.10.00. **12**, (2000), 495-498

VILLEGAS MORENO, José Luis.

- Los Espectáculos Taurinos como Patrimonio Cultural: una aproximación a su configuración en la doctrina del Tribunal Constitucional del Perú. (Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú de 13 de abril de 2005 recaída en el expediente N° 0042-2004, y de 19 de abril de 2011 recaída en el expediente N° 00017-2010), **22**, (2011), 229-236.

### Sentencia

- Sentencia Tribunal Supremo. Sala de lo Penal: Roj: ATS 10453/2020 - ECLI: ES:TS:2020:10453. Acaso Delcy Rodríguez – Ministro de Fomento de España. **6** Ed. Digital, **31** Ed. Ord. (2020),

### 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 Admimsitrativo**

Wilhelm Alfieri Casanova Cacique Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 03-07-2000. J.A. 0280. **13**, (2001), 475

#### **Ausencia de Base Legal**

Dilcia C. Albornoz Vs. Alcaldía del Municipio Caracciolo Parra y Olmedo del Estado Mérida. 19-11-92. J.A. 0022. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 178

#### **Ausencia de Legitimación**

Francisco Guerrero Morales Vs. Síndico Procurador Municipal del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 22-10-2001 J.A. 0319. **14**, (2002), 389

#### **Auto de Admisión**

Juvenal Zambrano Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 05-05-93. J.A. 0043. **3**, (Enero-Junio, 1993), 127

#### **Autoridades Municipales**

José Alberto Cárdenas López Vs. Concejo Municipal del Municipio San Cristóbal. 23-10-95. J.A. 0074. **7**, (1995), 305

#### **Baja del Funcionario**

Orlando Graterol Azuaje Vs. Comandante General de la Policía del Estado Barinas. 30-07-98. J.A. 0152. **10**, (1998), 370

#### **Caducidad**

Antonieta Aranguren Vs. Alcaldía Municipio Rojas del Estado Barinas. 08-05-92. J.A. 002. **1**, (Enero-Junio, 1992), 87

Omar I. Puccini Vs. Cámara Municipal de San Cristóbal. 19-11-92. J.A. 0017. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 166

Oswaldo Castelli Vs. Alcaldía del Municipio Libertador. 12.02.93. J.A. 0031. **3**, (Enero-Junio, 1993), 117

#### **Caducidad de la Acción**

Ana Mayra Arellano Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 21.09.99. J.A. 0211. **12**, (2000), 431

#### **Carga de la Prueba**

Rosa Aida Vera Vs. Gobernación del Estado Barinas. 14-08-97. J.A. 0126. **10**, (1998), 294

#### **Carrera Administrativa**

Juan Luis Márquez Vs. Ejecutivo del Estado Mérida. 03-06-1999. J.A. 0194. **12**, (2000), 389

#### **Carrera Administrativa Local**

José Rodolfo Medina Anteliz Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Táchira. 08-06-99. J.A. 0195. **12**, (2000), 390

#### **Carrera Docente**

Gladis Elena Moros Velandria Vs. Junta Calificadora de la Dirección de Educación de la Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 08-07-2003. J.A. 0344. **15**, (2003), 346

### **Cartel de Emplazamiento**

Haydee Zulay Roa V. Vs. Alcaldía del Municipio Uribante del Estado Táchira. 08-01-97. J.A. 117. **9**, (1997), 349

Ofelia Vargas Hernández Vs. Alcalde del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 07-10-96. J.A. 0087. **8**, (1996), 362

### **Competencia**

Asociación Civil de Mataderos del Estado Táchira Vs. Jefe de los servicios de higiene de los alimentos del Ministerios de Salud y Desarrollo Social. 19-10-2000. J.A. 0250. **13**, (2001), 433

Cleovaldo Useche y otros Vs. Gobernación del Estado Táchira. 31-03-2000. J.A. 0224. **12**, (2000), 459

Dexi del Carmen Valbuena Quiñónez Vs. Director del Instituto Municipal de Deportes de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 09-08-2000. J.A. 0261. **13**, (2001), 447

Edgar Gregorio Corrales González Vs. Ministerio de Agricultura y Cría. 22-09-2000. J.A. 0258. **13**, (2001), 444

### **Competencia del Tribunal**

Alcaldía del Municipio Barinas Vs. Inspectoría del Trabajo del Estado Barinas. 21-10-93. J.A. 0052. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 259

Asociación de Estacionamientos del Estado Mérida Vs. Cámara del Municipio Libertador (Estado Mérida). 17-09-93. J.A. 0051. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 258.

Empresa Mercantil Frigorífico Barinas, S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. J.A. 0112. **8**, (1996), 379

Héctor J. Domínguez Vs. Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 22-05-92. J.A. 014. **1**, (Enero-Junio, 1992), 101

Jesús Orlando Rangel Vs. Jefe General de la División de Personal del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial. 18-12-96. J.A. 0081. **8**, (1996), 358

Jesús R. Ramos Vs. Municipio Páez del Estado Apure. 15-07-92. J.A. 0021. **2**, Julio-Diciembre, 1992), 171

Jonny Castillo y otros Vs. Gobernador del Estado Táchira y el Director de Seguridad y Orden Público de la Gobernación del Estado Táchira. 25-03-96. J.A. 0094. **8**, (1996), 367

José Andrés Briceño Vs. Concejo Municipal de Libertador Estado Barinas. 22-04-96. J.A. 0103. **8**, (1996), 371

José Jesús Montilla Vs. Ejecutivo del Estado Táchira. 26-03-96. J.A. 0116. **8**, (1996), 385

### **Cómputo de los Lapsos**

José Abundio Castillo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 29-01-96. J.A. 0093. **8**, (1996), 367

### **Concesiones Transporte Urbano**

Auto Express, C.A. Vs. Alcaldía de San Cristóbal del Estado Táchira. 21-03-2000 J.A. 0236. **12**, (2000), 482

### **Concursos**

Oswaldo Ely Viáfara Rey Vs. Dirección Regional del Sistema Nacional del Estado Barinas. 05-08-1999. J.A. 0203. **12**, (2000), 414

### **Concurso de Oposición**

Miriam Rojo Manrique de Arámbulo Vs. Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, 22-07-2003. J.A. 0345. **15**, (2003), 348

### **Condenatorias en Costas**

Eutemio de Jesús Medina More Vs. Gobernación del Estado Mérida. 03-10-2000. J.A. 0255. **13**, (2001), 441

Iván Alberto Massini Pérez Vs. Alcalde del Municipio Libertador del Estado Mérida. 29-09-2000. J.A. 0268. **13**, (2001), 454

### **Consignación del cartel**

Gonzalo Arciniegas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 15-12-96. J.A. 0111. **8**, (1996), 378

**Consignación del Cartel de Emplazamiento**

Romano Mezzanotte y Otros Vs. Bachir S. Kwaman. 13-07-94. J.A. 0058. **5-6**, (1994), 319

**Construcciones**

Wilhelm Alfieri Casanova Cacique Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 11-08-2000. J.A. 0278. **13**, (2001), 469

**Contencioso Electoral**

Homero Izarra Avendaño, Edgar Toussaint Hernández y Alejandro Carrillo Vs. Junta Electoral Municipal de Sucre del Estado Mérida. 14-08-96. J.A. 0088. **8**, (1996), 363

José E. Ramírez y otros Vs. De las elecciones para concejales y Alcaldes del Municipio García de Hevia del Estado Táchira. 03-02-2000. J.A. 0228. **12**, (2000), 467

Juan Pedro Díaz Briceño Vs. Consejo Supremo Electoral. 25-07-97. J.A. 0121. **9**, (1997), 352

Juan P. Díaz Vs. Concejo Supremo Electoral. 25-01-2000. J.A. 0233. **12**, (2000), 477

Lany F. Ramírez Vs. Elecciones del Municipio Pedro María Ureña. 07-02-2000. J.A. 0229. **12**, (2000), 472

**Contencioso Funcional**

Pedro Rafael Medina Vs. Gobernación del Estado Barinas. 21-04-97. J.A. 0119. **9**, (1997), 350

Rafael Angel Altuve Guzmán Vs. Corporación Merideña de Turismo. 21-07-97. J.A. 0120. **9**, (1997), 351

**Contencioso Funcionarial**

Alexy Arciniegas Vs. Gobernación del Estado Táchira. 14-03-2000. J.A. 0223. **12**, (2000), 455

Edgar Orlando Gutiérrez Vs. Gobernador del Estado Mérida. 04-03-96. J.A. 0107. **8**, (1996), 374

Ender José Sanabria Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Táchira. 12-12-96. J.A. 0082. **8**, (1996), 359

Franck G. Moreno Vs. Dirección de Educación del Estado Táchira. 26-01-2000. J.A. 0235. **12**, (2000), 480

Guillermo Enrique Vs. Alcalde del Municipio Autónomo Barinas. 05-10-95. J.A. 0109. **8**, (1996), 376

José L. Moncada Vs. Gobernación del Estado Táchira. 17-03-2000. J.A. 0225. **12**, (2000), 459

Luz María Díaz Vs. Gobernación del Estado Barinas. 02-07-97. J.A. 0122. **10**, (1998), 291

María Eugenia Sánchez Silva Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 20-04-1999. J.A. 0183. **11**, (1999), 370

Rogelio Cortéz y otros Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 25-01-2000. J.A. 0231. **12**, (2000), 475

Rosalía Quiñones y otros Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 22-03-1999. J.A. 0180. **11**, (1999), 361

Esther Sánchez Zepa Vs. Directora Ejecutiva de Personal del Estado Mérida. 18-09-2000. J.A. 0270. **13**, (2001), 456

**Contencioso Inquilinario**

Alberto Gaitx Vendrell Vs. Ma. Cristina Gelvez. 26-06-96. J.A. 0104. **8**, (1996), 372

Andrés Zabala Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 30-08-96. J.A. 0091. **8**, (1996), 366

Blanca Esperanza Méndez Monsalve y otros Vs. Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 19-12-97. J.A. 0131. **10**, (1998), 300

Carmen Rosa Zambrano Vs. División de Inquilinato del Municipio San Cristóbal. 31-07-96. J.A. 0090. **8**, (1996), 365

Nelson L. Rosales Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 03-07-96. J.A. 0092. **8**, (1996), 366



Pedro Apolinar Rojas Vs. Fortunato Pulido. 01-08-96. J.A. 0089. **8**, (1996), 364

#### **Contralores Interinos**

Sonia T. Moreno Vs. Gobernación del Estado Mérida. 17-04-2000. J.A. 0227. **12**, (2000), 465

#### **Contralores Municipales**

Ana Ildiko Casanova R. Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-07-1999. J.A. 0201. **12**, (2000), 407

#### **Contrato de Arrendamiento**

Abigail del Carmen Vizcaya Vs. Cámara Municipal del Municipio Barinas. 22-12-1998 J.A. 0177. **11**, (1999), 352

#### **Contratos Administrativos**

Isabel Faria Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 12-04-93. J.A. 0038. **3**, (Enero-Junio, 1993), 123

#### **Costas Procesales**

Asociación Civil de Conductores “Vencedores del Llano” Vs. Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 18-12-97. J.A. 0130. **10**, (1998), 299

#### **Daños Morales**

Alisonia Uzcátegui Guillen Vs. Asociación Cooperativa Mixta “Santiago Apóstol S.R.L.”. 12-12-2000. J.A. 0238. **13**, (2001), 414

Rómulo Antonio Cárdenas y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-2000. J.A. 0272. **13**, (2001), 459

#### **Daños y Perjuicios**

Luis Palma Avila Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Bolívar del Estado Barinas, 04-11-2003. J.A. 0326. **15**, (2003), 302

#### **Derecho a la Defensa**

Asociación Civil Alameda Vs. Alcalde del Municipio Junín del Estado Táchira, 02-06-2003. J.A. 0332. **15**, (2003), 319

Asociación Venezolana de la Iglesia “Jesucristo de los Santos de los Últimos Días ” Vs. Directora de Planificación

Urbana e Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida. 21-11-2001 J.A. 0298. **14**, (2002), 310

Damaris Carrero Hernández Vs. 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 Barinas. 20-10-1999. J.A. 0221. **12**, (2000), 450

#### **Falta de motivación**

William Orlando Jara Vs. Gobernador del Estado Barinas. 31-01-96. J.A. 0099. **8**, (1996), 369

#### **Función Pública**

Alfredo Sevilla Vs. Gobernación del Estado Barinas, 27-06-2003. J.A. 0338. **15**, (2003), 335

Ana Ysabel Zambrano Morales Vs. Gobernación del Estado Táchira. 13-08-2001 J.A. 0312. **14**, (2002), 361

Aura Magdalena Vivas Zambrano Vs. Alcaldía del Municipio Guásimos del Estado Táchira, 27-06-2003. J.A. 0363. **15**, (2003), 397

Carlos Enrique Bastidas Moreno Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 11-09-2003. J.A. 0353. **15**, (2003), 374

Carlos Luis Araque Barilla Vs. Instituto Autónomo Municipal de la Vivienda popular (IMVIP), 15-07-2003. J.A. 0357. **15**, (2003), 387

Carmen Amanda Sandía de Gómez Vs. Secretaria General de Gobierno y Dirección de Recursos Humanos del

Ejecutivo del Estado Táchira. 08-08-2001 J.A. 0315. **14**, (2002), 380

Carmen Janeth Ramírez Pérez Vs. Directora de Recursos Humanos de la Gobernación del Estado Táchira, 09-07-2003. J.A. 0358. **15**, (2003), 389

Ciro Alfonso García Silva y otro Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 21-05-2003. J.A. 0328. **15**, (2003), 306

Ciro José Duran Avendaño Vs. Hospital Central de San Cristóbal, 30-07-2003. J.A. 0364. **15**, (2003), 398

Clemencia Mejías Díaz Vs. Alcaldía del Municipio Obispos del Estado Barinas, 08-10-2003. J.A. 0366. **15**, (2003), 403

Cleofelina Velazco de Rivas Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 12-12-2001 J.A. 0308. **14**, (2002), 345

Cristóbal Parra Vs. Contraloría General del Estado Barinas, 19-06-2003. J.A. 0335. **15**, (2003), 328

Delma del Socorro Peñaloza Contreras y otros Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Rómulo Costa del Estado Táchira, 19-11-2003. J.A. 0367. **15**, (2003), 405

Elody Hernández Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo del Estado Barinas, 05-05-2003. J.A. 0362. **15**, (2003), 394

Freddy Prato Rincón Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal Estado Táchira, 30-07-2003. J.A. 0347. **15**, (2003), 353

Gabriela Helena Herrera Fernández Vs. Gobernación del Estado Mérida, 23-01-2003. J.A. 0356. **15**, (2003), 386

Geraldo Antonio Molina Molina Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida, 02-06-2003. J.A. 0361. **15**, (2003), 393

Gustavo Chacón Zambrano y otros Vs. Municipio Guásimos del Estado Táchira, 24-11-2003. J.A. 0368. **15**, (2003), 408

- Idaly Romero y otros Vs. Gobernación del Estado Mérida, 14-08-2003. J.A. 0349. **15**, (2003), 357
- Javier Elías Araque y otros Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 18-12-2001 J.A. 0304. **14**, (2002), 334
- Jesús Eduardo Paredes Lobo Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 04-06-2003. J.A. 0333. **15**, (2003), 323
- Jesús A. Gary Galiano Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 13-08-2001 J.A. 0311. **14**, (2002), 358
- José Diomiro Moncada Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 13-12-2001 J.A. 0307. **14**, (2002), 343
- José Jacinto Guevara Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Táchira. 21-11-2001 J.A. 0297. **14**, (2002), 308
- José Ramón Panza Ostos Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 02-08-2001 J.A. 0317. **14**, (2002), 384
- José Reinaldo Rodríguez Ramírez Vs. Gobernación del Estado Táchira, 01-09-2003. J.A. 0351. **15**, (2003), 365
- Juan Carlos Quijada Rosas Vs. Contraloría del Estado Barinas. 09-08-2001 J.A. 0314. **14**, (2002), 376
- Julio César Pérez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 26-08-2003. J.A. 0354. **15**, (2003), 376
- Julio Rene Peña Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 08-08-2001 J.A. 0316. **14**, (2002), 383
- Luis Antonio Castillo Silva Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 08-07-2003. J.A. 0343. **15**, (2003), 344
- Luis Arnoldo Moreno Varela Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 10-09-2003. J.A. 0365. **15**, (2003), 401
- Luis Julio Gutiérrez Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 02-06-2003. J.A. 0331. **15**, (2003), 316
- Manis Mirilla Moreno Duarte Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas, 04-07-2003. J.A. 0340. **15**, (2003), 339
- Miguel Aponte Carruido Vs. Alcaldía del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas, 04-07-2003. J.A. 0341. **15**, (2003), 341
- Milagros Andreu Suárez Vs. Presidente del Instituto Autónomo de Vialidad del Estado Táchira, 28-05-2003. J.A. 0330. **15**, (2003), 314
- Mireya del Pilar Briceño Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas. 15-10-2001 J.A. 0320. **14**, (2002), 392
- Neli Salcedo de Rangel Vs. Gobernación del Estado Mérida, 14-08-2003. J.A. 0355. **15**, (2003), 381
- Nelly del Carmen Arellano Moreno Vs. Gobernación del Estado Táchira. 13-08-2001 J.A. 0313. **14**, (2002), 369
- Nery Beatriz Buenazo de Moreno Vs. Instituto Autónomo de Vialidad del Estado Táchira, 02-09-2003. J.A. 0352. **15**, (2003), 371
- Nury Aminta Urbina Bustos Vs. Procuradora General del Estado Táchira, 16-06-2003. J.A. 0359. **15**, (2003), 390
- Ramón Puentes Puentes Vs. Dirección de Recursos Humanos y 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 Yudzay 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
- Funcionario**
- Renato Rafael Estévez Quiñónes Vs. Alcaldía del Municipio Barinas del Estado Barinas. 26-11-2001 J.A. 0293. **14**, (2002), 280
- Richard Domingo Ramírez Peña Vs. Alcaldía del Municipio Barinas del Estado Barinas. 28-11-2001 J.A. 0291. **14**, (2002), 277
- Víctor José Palencia García Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 26-11-2001. J.A. 0292. **14**, (2002), 278
- Funcionario Estatal**
- Pablo Emilio Barrientos Guerra Vs. Director de Educación del Estado Táchira. 23-09-1999. J.A. 0216. **12**, (2000), 442
- Funcionario Regional**
- María Teresa Malvacias Vs. Contraloría General del estado Mérida. 19-03-96. J.A. 0105. **8**, (1996), 372

**Funcionarios Destituidos**

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 Heví del Estado Táchira. 05-08-1999. J.A. 0205. **12**, (2000), 418

Nidalía Peña de Uzcátegui Vs. Director de Educación del Estado Mérida. 12-08-1999. J.A. 0208. **12**, (2000), 424

Zahy Mariela Mora de Navas Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 07-10-1999. J.A. 0219. **12**, (2000), 446

**Funcionarios Municipales**

Gregorio Vicente Azuaje Mejías Vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Barinas. 29-11-95. J.A. 0070. **7**, (1995), 303

Isabel Teresa Quintero Araque Vs. Dirección de Personal de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-12-95. J.A. 0069. **7**, (1995), 301

Leandro Antonio Alvarado Vs. Contralor General del Estado Mérida. 19-10-95. J.A. 0071. **7**, (1995), 304

**Funcionarios Policiales**

Gerson Antonio Marciani Castro Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 18-10-2000. J.A. 0251. **13**, (2001), 433

**Inadmisibilidad**

Lola Marina Medina R. Vs. Presidente de la Junta Parroquial San Joaquín de Navay del Municipio Libertador del

Estado Táchira. 22-09-1999. J.A. 0213. **12**, (2000), 435

**Improcedente el Recurso**

Carlos Mario Fernández Merino Vs. Municipalidad de Obispos del Estado Barinas. 14-11-2003. J.A. 0327. **15**, (2003), 305

María Esperanza Rojas de Zambrano Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 30-07-2003. J.A. 0342. **15**, (2003), 343

**Incompetencia**

Luis Humberto González Trejo Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 18-09-2000. J.A. 0271. **13**, (2001), 457

**Incompetencia de la Autoridad**

Dulce Monagas de Fermín Vs. Contraloría General del Estado Mérida. 19-06-92. J.A. 010. **1**, (Enero-Junio), 1992), 93

**Informes**

Administradora Bantrab S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar. 17-03-93. J.A. 0040. **3**, (Enero-Junio, 1993), 125

**Inmotivación**

Eutimio Medina Moreno Vs. Gobernación del Estado Mérida. 07-08-97. J.A. 0123. **10**, (1998), 292

**Inmotivación del Acto**

Angelo Labriola Vs. Municipio Autónomo Barinas. 18-12-92. J.A. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 174

**Inquilinario**

Alberto Gaitx Vendrel Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 20-05-1999. J.A. 0189. **11**, (1999), 377

Alix Orozco Morett y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 02-10-2000. J.A. 0275. **13**, (2001), 463

Almacenes Tambi, S.R.L. Vs. Concejo Municipal de San Cristóbal. 20-05-1999. J.A. 0188. **11**, (1999), 376

Carmen Rosa Zambrano Pernía Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal. 05-05-1999. J.A. 0185. **11**, (1999), 371

Claudia Herrera de Azpurua Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 01-02-1999 J. A. 0179. **11**, (1999), 360

Diomira Valcanez Vs. Municipio Barinas del Estado Barinas. 30-10-1998. J.A. 0170. **11**, (1999), 328

Eloy Santiago Bolívar Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 20-03-98. J.A. 0144. **10**, (1998), 346

Emilda Rosa Gutiérrez Vs. Erwin Salas Valery. 08-06-1999. J.A. 0197. **12**, (2000), 394

Erika Marquina Lushsinger Vs. Alcaldía del Municipio Tovar del Estado Mérida. 25-05-1999. J.A. 0190. **11**, (1999), 379

Francesco Balsamo Digirolomo Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 14-08-98. J.A. 0145. **10**, (1998), 347

Homero Gilberto Briceño Vs. Municipio San Cristóbal. 21-12-1998 J.A. 0176. **11**, (1999), 351

Inmobiliaria Quinbenu S.R.L. Vs. Dirección de Inquilinato de la Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 22-04-98. J.A. 0151. **10**, (1998), 368

Inversiones Esthergu, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 26.10.1998. J.A. 0168. **11**, (1999), 325

Inversiones Málaga, S.R.L. Vs. Municipio Libertador del Estado Mérida. 11-11-1999. J.A. 0192. **11**, (1999), 388

Isaac Rosales y otros Vs. Inversiones El Yuma, C.A. 22-09-1999. 0220. **12**, (1999), 448

Ismenia de Osuna y otros Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 12-07-1999. J.A. 0198. **12**, (1999), 395

Libio José Mendoza M. Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 22-09-1999. J.A. 0214. **12**, (1999), 436.

Resarco, C.A. Vs. Rex. 25-04-1999. J.A. 0184. **11**, (1999), 371

Taide Mireli de Chirinos Vs. Municipio Barinas del Estado Barinas. 26-10-1998. J.A. 0169. **11**, (1999), 326

#### **Interadministrativo**

Gobernador del Estado Mérida Vs. Asamblea Legislativa del Estado Mérida. 03-10-2000. J.A. 0254. **13**, (2001), 440

#### **Interesados**

Dalberto Leal González Vs. Contraloría Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 22-05-2003. J.A. 0329. **15**, (2003), 310

#### **Jubilación**

Martín Alfonso Dávila Olivares Vs. Consejo Legislativo del Estado Barinas. 21-11-2001 J.A. 0299. **14**, (2002), 312

#### **Jubilaciones y Pensiones**

Abel Santos Stella y otros Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 23-10-2000. J.A. 0247. **13**, (2001), 428

Instituto Social del Legislador Tachirense Asociación Civil IPSOLET Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 03-07-2000. J.A. 0289. **13**, (2001), 492

#### **Legitimación**

Amador Castillo Silva Vs. Gobernador del Estado Barinas. 05-10-1998 J.A. 0175. **11**, (1999), 350

#### **Medida Cautelar**

Asociación Civil Única de transportistas del Estado Táchira Vs. Dirección de Hacienda de la Alcaldía de San Cristóbal. 07-11-96. J.A. 0114. **8**, (1996), 382

Felicienne Lafont Vs. Concejo Municipal de Barinas. 11.11.96. J.A. 0085. **8**, (1996), 361

Funcionarios al Servicio de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas

- Vs. Gobernación del Estado Mérida. 29-01-96. J.A. 0113. **8**, (1996), 381
- Video Game Technology de Venezuela C.A. Vs. Alcalde del Municipio Obispos del Estado Barinas. 01-10-96. J.A. 0110. **8**, (1996), 377
- Memoria y Cuenta Alcaldes**
- Gerson Ramírez Vs. Concejo Municipal del Municipio Panamericano. 29-01-93. J.A. 0037. **3**, (Enero-Junio, 1993), 123
- Nombramiento Contralor Municipal**
- Ramón Ignacio Parra Rincón Vs. Cámara Municipal del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 19-06-2003. J.A. 0334. **15**, (2003), 327
- Nombramiento de autoridades estatales**
- Luis Velázquez Alvaray Vs. Comisión Legislativa del Estado Mérida. 22-06-2000. J.A. 0266. **13**, (2001), 453
- Notificación**
- Jesús Enrique Carreño Escobar Vs. Cámara del Municipio Barinas. 09-08-1999. J.A. 0206. **12**, (2000), 420
- Notificación Actos**
- Baltimore 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 Tachireño. 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 Fria Vs. Alcaldía del Municipio García de Hevia. 19-01-2000. J.A. 0230. **12**, (2000), 474
- Tributario Municipal**
- Administradora BANTRAB, S.A. Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 13-13-95. J.A. 0067. **7**, (1995), 298
- Sociedad Mercantil Anónima Pavimentadora Life, C.A. Vs. Alcaldía del Municipio García de Hevia. 27-03-95. J.A. 0066. **7**, (1995), 297
- Tributos Locales**
- Cristo H. León vs Municipalidad de Sucre, Estado Mérida. 06-10-92. J.A. 0025. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 175
- DOSA S.A. Vs. Municipalidad de Sucre, Estado Mérida. J.A. 0026. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 177.
- Felipe Spataro Vs. Municipalidad de San Cristóbal, Estado Táchira. 22-10-92. J.A. 0027. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 178
- Loffland Brothers de Venezuela Vs. Municipalidad Tulio Febres Cordero del Estado Mérida. 06-12-92. J.A. 0028. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 179
- Milaca Vs. Alcaldía del Municipio García de Hevia. 12-05-93. J.A. 0044. **3**, (Enero-Junio, 1993), 127
- Universidades**
- Leyda Labrador Vs. Postgrado Pediatría-ULA. 10-11-1999. J.A. 0193. **11**, (1999), 389
- Urbanismo**
- Alejandro Chacón Camacho y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 15-12-2000. J.A. 0237. **13**, (2001), 413
- Nancy Nayibe Galvis Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 22-09-1999. J.A. 0215. **12**, (2000), 439
- Rómulo Antonio Cárdenas y otros Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 14-08-2000. J.A. 0272. **13**, (2001), 459
- Sociedad Mercantil Julieta C.A. Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, 26-06-2003. J.A. 0337. **15**, (2003), 332
- Usurpación de Funciones**
- Universidad Católica del Táchira Vs. Municipalidad de San Cristóbal. 22-12-92. J.A. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 174
- Vía Administrativa**
- Carmen García de Vela Vs. Municipio García de Hevia del Estado Mérida. 02-04-96. J.A. 0098. **8**, (1996), 369
- Pablo José Rosales Vs. Gobernación del Estado Barinas. 26-01-96. J.A. 0097. **8**, (1996), 369
- Vía de Hecho**
- Luis María Niño Vs. Concejo Municipal del Municipio Ezequiel Zamora. 13-08-1999. J.A. 0209. **12**, (2000), 427
- Vicio de Procedimiento**
- Fundación para el Desarrollo del Estado Táchira (Fundatáchira) Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 20-12-96. J.A. 0083. **8**, (1996), 360

#### **Vicios de nulidad absoluta**

José Leonardo Moncada Vs. Contraloría General del Estado Táchira. 22-11-2001 J.A. 0295. **14**, (2002), 286

#### **Vicios Procesales**

Héctor José González Sanoja y otros Vs. Municipio Autónomo Barinas del Estado Barinas. 17-12-97. J.A. 0128. **10**, (1998), 298

---

### **B.**

#### **Jurisdicción Constitucional**

##### **Acción de Amparo**

---

#### **Abandono de trámite**

Franklin Ramón Unda Martínez y otros Vs: Asociación de Profesores de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” APUNELLEZ, 17-01-2003. J.C. 0344. **15**, (2003), 502

#### **Admisibilidad**

Asociación de Vecinos de la Urbanización La Mata Vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Estado Mérida. 02-05-97. J.C. 0126. **9**, (1997), 362

Beatriz Briceño y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 08-07-97. J.C. 0130. **9**, (1997), 365

#### **Amparo Autónomo**

Angel Eduardo Valero y otros Vs. Contraloría General del Estado Barinas. 02-03-98. J.C.0158. **10**, (1998), 406

María Auxiliadora Salas Rodríguez Vs. Concejo Municipal Andrés Bello del Estado Mérida. 18-03-95. J.C. 0075. **7**, (1993), 312

Willian Felipe Díaz Hernández Vs. Municipio Tulio Febres Cordero del Estado Mérida. 04-03-98. J.C. 0157. **10**, (1998), 404

#### **Amparo Cautelar**

Abigail del Carmen Vizcaya Vs. Municipio Barinas. 07-04-97. J.C. 0124. **9**, (1997), 361

Anibal Pérez y otros Vs. Comisión Electoral Nacional del Movimiento al Socialismo (Mas). 15-07-97. J.A. 0132. **9**, (1997), 367

Beatriz Briceño y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas. 08.07.97. J.C. 0133. **10**, (1998), 375

Comercial Mo-Ro Vs. Municipio Guásimos. 05-11-93. J.C. 0045. **3**, (Julio-Diciembre, 1993), 263

Livio Delgado G. Vs. Ambrosio Valdivieso y otros. 23-08-94. J.C. 0055. **5-6**, (1994), 326

Rosa Torres Marquina Vs. Contralor Interino del Municipio Alberto Adriani del Estado Táchira. 29-11-96. J.C. 0102. **8**, (1996), 394

TV Star Satellite C.A. Vs. Cámara Municipal de Barinas. 06-03-96. J.C. 0093. **8**, (1996), 390

Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (Unellez) Vs. Corporación de los Andes (Corpoandes). 10-06-97. J.A. 0128. **9**, (1997), 363

#### **Amparo contra Actos normativos**

Rosa Aida Vera y Otros Vs. Gobierno del Estado Barinas. 08-01-1997. J.C. 0115. **9**, (1997), 355

#### **Amparo contra Amparo**

Fundación para desarrollo comunal del Distrito Libertador Vs. Sentencia de Amparo dictada por el Tribunal Superior en lo Contencioso-Administrativo de la Región los Andes. 07-04-97. J.C. 0125. **9**, (1997), 362

#### **Amparo contra decisiones judiciales**

Bernardo Heriberto Barrios Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas. 28-09-2000. J.C. 0222. **13**, (2001), 512

**Amparo contra Sentencia**

Carmen Castillo Castro Vs. Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y del Trabajo del Estado Barinas. 14-03-96. J.C. 0091. **8**, (1996), 389

Carmen Kassen de Pérez Vs. Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Estabilidad Laboral del Estado Barinas. 02-04-96. J.C. 0090. **8**, (1996), 388

**Amparo Incidental**

Angel Eduardo Rivas y otros Vs. Contralor General del Estado Barinas. 01-07-96. J.C. 0110. **8**, (1996), 399

**Amparo Interadministrativo**

María Estrella Barrios Vs. Julio César 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. Numa 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 tachirenses (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 Tachirenses de Turismo "Cotatur", 08-01-2003. J.C. 0349. **15**, (2003), 507

Organización Comunitaria de Vivienda Santa Ana Norte del Estado Mérida Vs. Alcalde del Municipio Libertador del Estado Mérida, 04-06-2003. J.C. 0308. **15**, (2003), 441

**Derecho a la Defensa y al Trabajo**

Laura Pineda de Pineda Vs. Director Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Mérida y Corporación del Colegio de Farmacéuticos del Estado



Mérida. 13-09-1999. J.C. 0196. **12**, (2000), 369

#### **Derecho a la Educación**

Ana Flor y otros Vs. Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes. 15-07-1999. J.C. 0203. **12**, (2000), 376

#### **Derecho a la Estabilidad Laboral**

Marina Bustamante y otros Vs: Rector de la Universidad Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora UNELLEZ, 17-02-2003. J.C. 0351. **15**, (2003), 509

Marina J. Márquez Vs. Gobernación del Estado Mérida (Dirección de Educación). 21-12-92. J.C. 0021. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 183

#### **Derecho a la igualdad**

Luis Enrique Fernández Sulbaran Vs. Presidente de la Junta Parroquial del Municipio Chiguara del Estado Mérida, 22-05-2003. J.C. 0305. **15**, (2003), 436

#### **Derecho a la información personal**

Daniel Suárez y otros Vs. Fiscal Séptimo del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, 03-07-2003. J.C. 0316. **15**, (2003), 452

#### **Derecho a la Jubilación**

Miguel Angel Hernández Vs. Fundación Agroalimentaria del Estado Táchira. 17-11-2000. J.C. 0240. **13**, (2001), 542

#### **Derecho a la no discriminación**

Rafael Moreno y otros Vs. Alcalde del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira y Concejales, 10-07-2003. J.C. 0319. **15**, (2003), 458

#### **Derecho a la oportuna respuesta**

Aliangel Margol Quintero Bello Vs. Director Regional de Salud Pública del Estado Barinas. 05-09-2000. J.C. 0235 **13**, (2001), 534

#### **Derecho a la salud**

Alcaldía Municipio Santos Marquina Vs. Alcaldía del Municipio Sucre del

Estado Mérida. 15-05-92. J.C. 005. **1**, (Enero-Junio, 1992), 106

Síndico del Municipio Libertador Vs. Alcaldía Municipio Sucre del Estado Mérida. 16-03-92. J.C. 004. **1**, (Enero-Junio, 1992), 107

#### **Derecho a la vida, salud y dignidad humana**

Mónica Nathaly Rivas Echeverría Vs. Universidad de los Andes (Rector), 02-04-2003. J.C. 0293. **15**, (2003), 414

#### **Derecho al debido proceso**

Aristides Contreras Palacios Vs. Dirección de Educación de la Gobernación del Estado Mérida. 30-11-2001 J.C. 0257 **14**, (2002), 415

#### **Derecho al debido proceso y a la defensa**

Jesús León Galán Gamboa Vs. Inspector del trabajo del Estado Táchira y Alcalde del Municipio Páez del Estado Apure. 27-11-2001. J.C. 0258. **14**, (2002), 416

José Julián Navas Vs. Alcalde del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 27-12-2001. J.C. 0263. **14**, (2002), 423

Julio Alexander Parra Maldonado Vs. Directora de Educación, Cultura y Deporte del Ejecutivo del Estado Mérida. 16-11-2001. J.C. 0261. **14**, (2002), 420

Manuel Erasmo Villamizar Medina Vs. Instituto Nacional de la Vivienda Gerencia Táchira. 13-08-2001. J.C. 0278. **14**, (2002), 460

Marilu Chacón de Pérez Vs. Director Médico del Hospital Central de San Cristóbal del Estado Táchira y otros. 20-12-2001. J.C. 0268. **14**, (2002), 440

Orlando Lemus Díaz Vs. Director Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Táchira. 14-12-2001. J.C. 0269. **14**, (2002), 442

Samid Méndez Gómez Vs. Director de la zona Educativa del Estado Táchira, Jefe de Coordinación de Personal de la Zona Educativa Táchira, Directora

del Grupo Escolar Juan Bautista García Roa. 20-11-2001. J.C. 0259. **14**, (2002), 416

William Enrique Daza Niño Vs. Gobernador del Estado Táchira. 20-12-2001. J.C. 0265. **14**, (2002), 427

#### **Derecho al deporte y recreación**

Fundación para el Desarrollo Deportivo Nobles de Zamora Vs. Instituto Autónomo Municipal del Deporte y Recreación Ezequiel Zamora Barinas, 20-10-2003. J.C. 0333. **15**, (2003), 484

#### **Derecho al Honor y Reputación**

Gladys Araujo Vs. Concejales del Municipio Libertador del Estado Mérida. 02-02-2000. J.C. 0208. **12**, (2000), 382

Néstor Atilano Sánchez Soto Vs. Dexi Coromoto González Fernández y otros, 14-04-2003. J.C. 0296. **15**, (2003), 419

#### **Derecho al libre Desarrollo**

Diputado Alfonso Ramírez Vs. Diputado José G. Chuecos del Estado Mérida. 22-04-92. J.C. 003. **1**, (Enero-Junio, 1992), 103

#### **Derecho al Trabajo**

Antonio Briceño Valero Vs. Director de la Zona Educativa N° 12 del Ministerio de Educación del Estado Mérida. 06-09-1999. J.C. 0199. **12**, (2000), 373

Arturo Liscano Vs. Prefecto del Municipio Independencia del Estado Táchira. 11-03-92. J.C. 002. **1**, (Enero-Junio, 1992), 102

Domicio Gutiérrez Pernía Vs. Jefe de la Zona Educativa del Estado Táchira y Directora del Instituto de Educación Especial "Colón" del Estado Táchira. 27-11-2000. J.C. 0220. **13**, (2001), 509

#### **Derecho al Trabajo Profesional**

Ramón A. Contreras Vs. Dirección de Educación del Estado Mérida. 07-01-2000. J.C. 0209. **12**, (2000), 383

#### **Derecho al trabajo y a la estabilidad laboral**

Alexis José Araque Morales Vs. Sociedad Mercantil Hipermercado Garzón C.A., 22-04-2003. J.C. 0298. **15**, (2003), 422

Carlos Alirio Marquez Vs. Comisión Liquidadora de la Corporación de Turismo de Venezuela, 22-05-2003. J.C. 0304. **15**, (2003), 435

Carlos Luis Calderón Becerra Vs. Empresa Desarrollo Uribante Caparo, 10-07-2003. J.C. 0318. **15**, (2003), 456

Eusebio Bautista Vs. Empresa Desarrollo Uribante Caparo C.A. (DESURCA), 01-04-2003. J.C. 0291. **15**, (2003), 411

George Jonathan Ramírez Carrero Vs. Alcalde del Municipio Cárdenas del Estado Táchira, 17-07-2003. J.C. 0322. **15**, (2003), 462

Jesús Alberto Paredes Molina y otros Vs. Corporación de Turismo de Venezuela, 22-04-2003. J.C. 0297. **15**, (2003), 421

Luisa del Carmen Hernández Vs. Alcalde del Municipio Arzobispo Chacón del Estado Mérida, 14-07-2003. J.C. 0321. **15**, (2003), 461

Luzely Petrocini Vs. Empresa Diario Los Andes C.A. del Estado Mérida, 02-04-2003. J.C. 0292. **15**, (2003), 412

Rodrigo Antonio Argüello Rodríguez Vs. Director del Hospital General Dr. Patrocinio Peñuela Ruiz, 25-06-2003. J.C. 0314. **15**, (2003), 448

Yldegar Roldovo Núñez Guerrero Vs. Alcaldía del Municipio Panamericano del Estado Táchira, 14-08-2003. J.C. 0325. **15**, (2003), 467

Zoraida García Guzmán Vs. Alcaldía del Municipio Campo Elías del Estado Mérida, 20-06-2003. J.C. 0313. **15**, (2003), 447

#### **Derecho al trabajo y al honor**

Migdaly Maryely Duque Duran Vs. Consejo Municipal de Derecho del niño y del adolescente de La Fría

Municipio García de Hevia del estado Táchira, 27-05-2003. J.C. 0307. **15**, (2003), 440

#### **Derecho de Petición**

Amable Peña Zambrano Vs. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 26-05-2003. J.C. 0306. **15**, (2003), 438

Orangel Eleazar Bogarin Bonalde Vs. Directora de la Zona Educativa del Estado Mérida, 21-05-2003. J.C. 0303. **15**, (2003), 433

#### **Derecho de petición y oportuna respuesta**

Gladis Elena Guerrero Vs. Dirección de Recursos Humanos de la Gobernación del Estado Táchira, 04-04-2003. J.C. 0295. **15**, (2003), 417

#### **Derecho de Propiedad**

Carlos Santaella y otros Vs. Alcaldía del Municipio Barinas. 30-03-92. J.C. 006. **1**, (Enero-Junio, 1992), 108

Silvio Péres Vidal Vs. Dirección de Seguridad y Orden Público del Estado Barinas. 06-07-1999. J.C. 0205, **12**, (2000), 378

#### **Derechos Relativos**

Bomba y Respuestos La Entrada Vs. Dirección de Inspección Técnica de Hidrocarburos Estado Barinas (Ministerio de Energía y Minas), 19-12-97. J.C. 0148. **10**, (1998), 387

Sistemas y Consultoría de Entretenimiento C.A. Vs. Gobernación del Estado Mérida. 02-10-97. J.C. 0144. **10**, (1998), 384

#### **Desestimación de la Acción**

José G. Rivas y otros Vs. Alcalde del Municipio Libertador. 30-09-93. J.C. 0052. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 269

#### **Desistimiento**

Adriana Stella Solórzano Vs. Alcalde del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida. 10-04-96. J.C. 0098. **8**, (1995), 392

Omaira Elena de León Osorio Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 13-11-2000. J.C. 0241. **13**, (2001), 543

#### **Desistimiento de la acción**

María 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 Morrocoy y Chico C.A. Vs. Gobernación del Estado Barinas. 09-06-93. J.C. 0038. **3**, (Enero-Junio), 135
- José Adelskader 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

**Inadmisibilidad**

Elsa Gámez Vs. Presidente y Legisladora de la Comisión Legislativa del Estado Mérida. 18-10-2000. J.C. 0248. **13**, (2001), 550

José Gregorio Briceño Vs. Director del Instituto de Deportes del Estado Mérida. 17-10-2000. J.C. 0249. **13**, (2001), 551

Julio Alexander Martínez Aguirre y otros Vs. Alcalde y Síndico Procurador del Municipio Autónomo del Estado Barinas. 05-10-2001 J.C. 0289. **14**, (2002), 478

**Incompetencia del Tribunal**

Asociación de Expendedores de Perros Calientes Vs. Municipalidad de San Cristóbal y otros. 28-02-92. J.C. 007. **1**, (Enero-Junio, 1992), 110

Enrique Sánchez Vs. Junta Electoral de Totalización del Municipio Autónomo Barinas. 02-12-92. J.C. 0024. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 185

Estación de Servicio Nueva Bolivia Vs. Maraven. J.C. 0022. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 183

Humberto de Jesús Suárez Vs. Alcaldía del Municipio Jauregui del Estado Táchira. 02-07-92. J.C. 0023. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 184

Juan B. Hernández Vs. Unidad de Vigilancia de Tránsito Terrestre de Barinas. 26-03-92. J.C. 008. **1**, (Enero-Junio, 1992), 111

Juan de Jesús Jiménez vs U.N.E.T. (Universidad Nacional Experimental del Táchira). 19-05-92. J.C. 011. **1**, (Enero-Junio, 1992), 114

Milciades López Vs. I.V.S.S. 06-05-92. J.C. 010. **1**, (Enero-Junio, 1992), 114

Yuberki E. Pulgar Vs. Hospital Dr. Patrocinio Peñuela Ruiz de San Cristóbal. 30-04-92. J.C. 009. **1**, (Enero-Junio, 1992), 112

**Incumplimiento acto administrativo**

María Albertina Suárez y otros Vs. Jefe de Personal y director Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Táchira. 29-08-2000. J.C. 0225. **13**, (2001), 517

**Informes**

José Ostos Martínez Vs. Municipio Cardenal Quintero del Estado Mérida. 23-10-1998 J.C. 0164. **11**, (1999), 292

Pablo Samuel Carrillo Huyanay Vs. Alcalde del Municipio y Síndico Procurador del Municipio Bolívar del Estado Táchira. 11-03-1999. J.C. 0173. **11**, (1999), 307

Rosa Vilma Mora de Omaña Vs. Concejo Municipal del Municipio Ezequiel Zamora del Estado Barinas. 20-03-98. J.C. 0160. **10**, (1998), 409

**Legitimación**

Florelija Jaimes Alvarado y otros Vs. Prefectura del Municipio Tovar del Estado Mérida. 23-09-98. J.C. 0154. **10**, (1998), 402

**Legitimación Activa**

Lindon J. Delgado Vs. Asamblea Legislativa del Estado Táchira. 08-10-1999. J.C. 0194. **12**, (2000), 366

Omar Eulises Arévalo Vs. Alcaldía del Municipio Bolívar del Estado Barinas. 07-07-2000. J.C. 0232. **13**, (2001), 530

**Legitimación para accionar**

Fundación para el Desarrollo Comunal del Distrito Libertador del Estado Mérida (Fundame) Vs. Frigorífico Industrial de Mérida (Fimca). 07-08-98. J.C. 0137. **10**, (1998), 378

**Legitimación Pasiva**

Darcy Escalona, Jesús M. Márquez y otros Vs. Gobernación del Estado Mérida (Dirección de Educación, Cultura y Deportes). 12-11-92. J.C. 0031. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 190

Humberto Peña, Hender Puerta y otros Vs. Gobernación del Estado Barinas (Dirección de Educación). 26-08-92. J.C. 0030. **2**, (Julio-Diciembre, 1992), 189

Omaira Elena de León Osorio Vs. Consejo legislativo del Estado Táchira. 23-10-2000. J.C. 0245. **13**, (2001), 547

**Limitaciones Constitucionales**

Asociación Civil de Buhoneros de Caracciolo Parra y Olmedo del Estado Mérida Vs. Municipio Caracciolo Parra y Olmedo del Estado Mérida. 31-03-97. J.C. 0123. **9**, (1997), 360

César Murillo Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del estado Táchira. 19-08-98. J.C. 0140. **10**, (1998), 380

**Materias Excluidas**

Crispín González Vs. Cámara Municipal del Municipio Autónomo del Estado

Barinas. 28-02-96. J.C. 0092. **8**, (1996), 389

**Medida Cautelar**

Franck Gerardo Moreno Avendaño Vs. Gobernación del Estado Mérida. 02-03-98. J.C. 0156. **10**, (1998), 403

Procuraduría del Estado Táchira Vs. Comisión Legislativa del Estado Táchira. 02-05-2000. J.C. 0255. **13**, (2001), 567

**Medida Cautelar innominada**

Deyanira del Valle Corobo Godoy Vs. Ejecutivo del Estado Barinas. 07-07-2000. J.C. 0231. **13**, (2001), 529

Juan Andrés Díaz Pérez Vs. Director de Política de la gobernación del estado Táchira y Prefectos de los Municipios San Cristóbal y Pedro María Morantes del Estado Táchira. 28-04-2000. J.C. 0236. **13**, (2001), 535

Omaira Elena de León Osorio Vs. Consejo Legislativo del Estado Táchira. 09-10-2000. J.C. 0251. **13**, (2001), 558

Yarleny Abraham Vs. Consejo de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes, 03-01-2003. J.C. 0343. **15**, (2003), 501

**Naturaleza Extraordinaria**

Miguel A. Chacón y otros Vs. Alcaldía del Municipio Andrés Bello del Estado Mérida. 20-01-97. J.C. 0118. **9**, (1997), 357

**No comparecencia del agravante a la audiencia**

Ana Lucia Chacón Chacón Vs. Centro Ambulatorio Puente Real Dr. Carlos Ruiz González del Estado Táchira, 09-09-2003. J.C. 0326. **15**, (2003), 469

**Nulidad y Amparo**

A.C. Vencedores del Llano Vs. Alcaldía Municipio San Cristóbal. 22-11-94. J.C. 0070. **5-6**, (1994), 334

Carlos A. Zambrano Vs. Municipio Libertador del Estado Mérida. 16-11-94. J.C. 0068. **5-6**, (1994), 333



- Carlos Sánchez y otro Vs. Contralor del Municipio Campor Elías. 10-11-93. J.C. 0053. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 269
- Cruz Anibal Escobar Vs. Concejo Municipal del Distrito Barinas. 29-01-96. J.C. 0101. **8**, (1996), 393
- Flor Edelita Sánchez Vs. Gobernador del Estado Táchira. 21-07-98. J.C. 0152. **10**, (1998), 397
- Ilvio L. Sánchez Vs. Instituto Agrario Nacional (Estado Táchira). 07-11-94. J.C. 0069. **5-6**, (1994), 333
- José Andrés Briceño Valero Vs. Concejo Municipal del Municipio Libertador del Estado Mérida. 21-12-95. J.C. 0083. **7**, (1995), 319
- María E. Chacón y otros Vs. Municipio Barinas. 29-03-94. J.C. 0071. **5-6**, (1994), 334
- María Esther y otros Vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo de Barinas. 22-01-96. J.C. 0100. **8**, (1996), 393
- María Luz Márquez de Hernández Vs. Contralor Municipal del Municipio San Cristóbal. 07-12-95. J.C. 0084. **7**, (1995), 319
- Mary Luz Márquez Vs. Contraloría del Municipio San Cristóbal. 16-11-94. J.C. 0067. **5-6**, (1994), 332
- Oscar R. Portillo Vs. Secretario de Gobierno del Estado Barinas. 15-10-93. J.C. 0054. **4**, (Julio-Diciembre, 1993), 270
- Oscar Rafael Portillo Vs. Gobernación del Estado Barinas. 17-02-95. J.C. 0086. **7**, (1995), 321
- Oswaldo Ramón Calles Vs. Comandante de las Fuerzas Policiales del Estado Barinas. 26-06-96. J.C. 0112. **8**, (1996), 401
- Oswaldo Ramón Calles Vs. Comandante General de las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Barinas. 30-07-98. J.C. 0153. **10**, (1998), 399
- Pedro Antonio Barrios Vs. Gobernación del Estado Barinas. 22-03-95. J.C. 0082. **7**, (1995), 318
- Rafael Valero y otros Vs. Secretario General de Gobierno del Estado Barinas. 04-07-96. J.C. 0114. **8**, (1996), 402
- Ramón C. Montoya Vs. Gobernador del Estado Barinas. 1-02-94. J.C. 0072. **5-6**, (1994), 335
- Rosa María Azuaje Vda. de Jiménez Vs. Gobernación del Estado Barinas. 07-03-95. J.C. 0085. **7**, (1995), 320
- Obligatoriedad de los informes**
- Eddy Rosario Sánchez Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 29-02-97. J.C. 0149. **10**, (1998), 387
- Sociedad Mercantil (Mavesa) Vs. Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. 09-01-96. J.C. 0088. **8**, (1996), 387
- Oportuna Respuesta**
- Instituto Educacional Las Tapias Vs. Directora de Catastro Municipio Libertador del Estado Mérida. 13-03-2000. J.C. 0211. **12**, (2000), 386
- Parcialmente con lugar**
- Roman Eduardo Calderon Cotte Vs: Genry Vargas Rector ULA Mérida, 17-02-2003. J.C. 0352. **15**, (2003), 511
- Perención**
- Eddy José Calderón Guanche Vs. Rector de la Universidad de Los Andes, 23-01-2003. J.C. 0346. **15**, (2003), 504
- Perención del procedimiento**
- Vicente Ramón Sulbaran Valladares Vs. Comandancia General del Cuerpo de Bomberos del Estado Barinas. 12-12-2000. J.C. 0218. **13**, (2001), 508
- Procedimiento**
- Neruska Monasterio y otros Vs. Dirección de Educación del Estado Barinas. 01-08-96. J.C. 0107. **8**, (1996), 398

**Protección a la maternidad**

Omaira del Carmen Blandría 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 Invalidación 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 Adeldkader Fernández López Vs. Concejo Municipal del Municipio Bolívar del Estado Táchira, 29-09-2003. J.C. 0330. **15**, (2003), 476
- Luis María Mendoza Vs. Concejo Municipal del Municipio Independencia del Estado Táchira, 14-10-2003. J.C. 0332. **15**, (2003), 482
- Sociedad Mercantil Corporación Invercampa C.A. Vs. Inspectoría del Trabajo en el Estado Barinas, 22-09-2003. J.C. 0329. **15**, (2003), 474
- Sociedad Mercantil Tama S.A. Vs. Ejecuti-vo 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.
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. **24**, (2013), 179-184.
- XI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. San Juan, 5 a 8 de octubre de 2014. “*Economía y Desarrollo Local Sostenible*”. **25**, (2014), 253-254.
- XXX Congreso Iberoamericano de Municipios. Guadalajara, México. “*El buen gobierno Local*”, 5 al 7 de noviembre de 2014. **25**, (2014), 255-256
- Carta Guadalajara 2014. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 155-156
- OICI ante la Crisis de Venezuela. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 157-158
- Declaración de San Juan (Argentina), Unión Iberoamericana de Municipalistas, octubre 2014. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 159-163.
- Carta Encíclica *LAUDATO SI*, del Santo Padre Francisco sobre el Cuidado de la Casa Común. **1** Ed. Digital, **26** Ed. Ord., (2015), 165-255.

Convención Marco sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Partes. Acuerdo de París, 12 de diciembre 2015. **2** Ed. Digital, **27** Ed. Ord., (2016), 137-160.

DECLARACIÓN DE CALDAS. Una Agenda Territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El rol insustituible de los Gobiernos Locales. XII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Una agenda territorial para los objetivos de desarrollo sostenible. Caldas-Colombia. **3** Ed. Digital, **28** Ed. Ord., 141-148.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia.

Medio ambiente y Derechos Humanos. **29**, (2018), 87-228

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018. **29**, (2018), 229-260

IV Encuentro Internacional de Rectores Universia. Declaración de Salamanca, celebrado en Salamanca los días 21 y 22 de mayo de 2018. **29**, (2018), 261-263.

Carta Medioambiental Iberoamericana. *Compromiso con las próximas generaciones iberoamericanas*. **8-9** Ed. Digital. **33-34** Ed. Ord. (2022-2023), 491-502

---

## 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

RESOLUCIÓN 2/18 Migración forzada de personas venezolanas. **5** Ed. Digital. **30** Ed. Ord., (2019), 315-322.

---

## RECENSIÓN

ARAUJO JUAREZ, José.

- *Derecho Administrativo*. Parte General, Editorial Paredes, Colección Manuales Universitarios, Caracas 2007, 1080 páginas. **18**, (2006), 281.

TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel.

- *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*, (Caracas, 2020): En memoria de un gran Maestro del Derecho Público. **6** Ed. Digital, **31** Ed. Ord. (2020), 167-173





## 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<sup>TM</sup> 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<sup>TM</sup>, Corel Draw<sup>TM</sup>, 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 y ORCID de cada uno.
    - 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, 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, en 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 información<sup>1</sup>.

#### 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, indicar el año, luego el mes y finalmente el día.

Ejemplos:

- a) Cita de carácter general:  
[www.zur2.com.fipa](http://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](http://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](http://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, al correo electrónico del director de la revista:
  - Revista TachireNSE de Derecho: Dra. María Inés Higuerey Cortés, [mhiguerey@ucat.edu.ve](mailto:mhiguerey@ucat.edu.ve)
  - Revista *Tributum*: Prof. Jesús Manuel Oliveros [joliveros@ucat.edu.ve](mailto:joliveros@ucat.edu.ve)
  - Revista Paramillo: Prof. Felipe Guerrero [felipeguerrero11@gmail.com](mailto:felipeguerrero11@gmail.com)
  - Revista Derecho y Tecnología: Prof. Mariliana Rico [marilianarico@yahoo.com](mailto: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, se entiende 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.

<sup>1</sup> UPEL: *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas. FEDEUPEL. 2003, p. 91.

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<sup>TM</sup> 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<sup>TM</sup>, Corel Draw<sup>TM</sup>, jpg, gif, bmp, and others). In the same way, the illustrations must be numbered just after the text (Those illustrations at the end of the article will be not accepted). The journals could decide not to include them, by communication to the author or authors in advance, if them do not fulfill the technical requirements to their publication.
3. The text of the article must be redacted considering the following parameters:
  - 3.1. The first page must have:
    - a) Title of the article
    - b) Author or author's name
    - c) Academic title and institutional affiliation
    - d) Author address and e-mail
    - e) Resume no longer than 10 lines
  - 3.2. The second page must have an abstract no longer than one hundred and forty words (140), focusing on the goals, methodology, results and conclusions. At the end, the key words must be included in a maximum number of five (5).
    - a) The abstract and the key words must be written in Spanish and English.
    - b) Articles in English, French and other languages could be accepted, just in special cases. In all cases they must have the key words in Spanish and English.
  - 3.3. The text article must be structured in clearly identified sections, being the first the introduction (description of the existent knowledge, limited to the subject of the article). The sections must be identified with Roman and Arabic numerals. Each article, before section one or introduction, must have a summary where appear numbered the subjects to be discuss on the paper (sections the article was divided).
  - 3.4. If part of the material (text, graphics, images) is not original of the author or authors, is necessary that this material to be authorized by the original author (or authors) and the editor where were first published, in lack of this, the source where they were taken must be indicated.
  - 3.5. The formal citing system must be used for the bibliographic references, doing the right reference at the foot of the page numbered in Arabic numeral, following a correlative order.

The references in the footnotes will be included according to the following examples:

**A. Books**

Mariano Aguilar Navarro: *Derecho Internacional Privado*, VI. 4a. edición, 2a. reimpresión. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 1982, p.199 (o pp. 200 y ss).

Marino Barbero Santos: "Consideraciones sobre el Estado peligroso y las Medidas de Seguridad, con especial referencia al Derecho Italiano y Alemán". *Estudios de Criminología y Derecho Penal*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1972, pp. 13-61.

Vicente Mujica Amador: *Aproximación al Hombre y sus Ideologías*. Caracas. Editorial Vidabun, 1990.

Hans Kelsen: *Teoría Pura del Derecho*. XVII edición. Buenos Aires. EUDEBA, 1981.

**B. Subsequent quotations of the same book**

M. Aguilar N.: *Derecho Internacional* V.II.... op. cit., p.78 y ss.

**C. Collective Works**

Haydée Barrios: "Algunos aspectos de cooperación judicial internacional en el sistema venezolano de derecho internacional privado". *Libro-Homenaje a Werner Goldschmidt*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. 1997, pp. 383-419. Si se desea citar un determinado párrafo o página se agrega: especialmente, p. 80 o pp. 95-98.

**D. Journals**

Gonzalo Parra-Aranguren: "El Centenario de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 85. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1992, pp. 75-100.

**E. Subsequent quotations of the same article**

G. Parra-Aranguren: "*El Centenario de la Conferencia...*" op.cit., pp.80-85.

**F. Quotation of jurisprudence:**

Corte Superior del Distrito Federal, N°..., 6-5-1969 (Jacques Torfs vs. Clemencia de Mier Garcés), Jurisprudencia Ramírez 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 information<sup>1</sup>.

#### 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](http://www.zur2.com.fipa). [Visited: 2008, Noviembre 27].
- 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](http://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](http://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@ucat.edu.ve](mailto:albornoz@ucat.edu.ve), or to the e-mail of the director of the journal:
  - Revista TachireNSE de Derecho: Prof. José Luis Villegas [villegas@ucat.edu.ve](mailto:villegas@ucat.edu.ve)
  - Revista *Tributum*: Prof. Jesús Manuel Oliveros [joliveros@ucat.edu.ve](mailto:joliveros@ucat.edu.ve)
  - Revista Paramillo: Prof. Felipe Guerrero [felipeguerrero11@gmail.com](mailto:felipeguerrero11@gmail.com)
  - Revista Derecho y Tecnología: Prof. Mariliana Rico [marilianarico@yahoo.com](mailto: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.

<sup>1</sup> UPEL: *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas. FEDEUPEL. 2003, p. 91.

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

<b>Vicerrectorado Académico</b> <b>Decanato de Investigación y Postgrado</b>	<b>9-10/2024-25</b> Edición Digital <b>35-36/2024-25</b> Edic. Ord.
Revista Tachirense de Derecho, Enero / Diciembre 2025, de la Universidad Católica del Táchira San Cristóbal - Venezuela	



# **Universidad Católica del Táchira**

Revista Tachirense de Derecho  
Vicerrectorado Académico  
Decanato de Investigación y Postgrado

---

## **Misión**

La Revista Tachirense de Derecho tiene como misión publicar trabajos originales e inéditos en el área de las ciencias jurídicas. Constituye un esfuerzo por convocar especialistas nacionales y extranjeros a fin de ofrecer estudios sobre el fenómeno jurídico en sus múltiples manifestaciones.

## **Estructura**

Su estructura interna contempla tres partes. *La Doctrina*: Trabajos de investigación y planteamientos concretos sobre temas jurídicos específicos. *La Legislación*: recopilación de producción legislativa estatal y municipal del Estado Táchira, con fines divulgativos y de archivo regional. *La Jurisprudencia*, que consiste en comentarios jurisprudenciales a sentencias de interés que así lo ameriten.

*La Revista Tachirense de Derecho  
no tiene propósitos comerciales y no produce  
beneficios material alguno a sus Editores*



**Universidad Católica del Táchira**

Revista Tachirense de Derecho  
Vicerrectorado Académico  
Decanato de Investigación y Postgrado

RIF: J- 09011253-7