

LAS PONENCIAS DE FARÍAS MATA EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (1981-1985)

Gabriel Sira Santana¹

Resumen: La colaboración reseña algunas de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa que, durante el período 1981-1985, contaron con ponencias del profesor Luis Enrique Farías Mata y abordaron temas como las potestades de la Administración Pública, la discrecionalidad administrativa, el acto administrativo, los procedimientos y recursos administrativos, la suspensión de efectos del acto administrativo, el contencioso-administrativo y las expropiaciones.

Palabras Clave: Jurisprudencia. Discrecionalidad. Acto administrativo. Expropiación.

Summary: This paper reviews some judgments from the Supreme Court of Justice in the Political-Administrative Chamber that, during the 1981-1985 period, were addressed by Professor Luis Enrique Farías Mata, in which topics such as the powers of the Public Administration, the administrative discretion, the administrative act, the procedures and administrative appeals, the suspension of the effects of the administrative act, the contentious-administrative jurisdiction and expropriations were discussed.

Key words: Jurisprudence. Discretion. Administrative act. Expropriations.

Recibido: 28 de marzo de 2019 Aceptado: 25 de septiembre de 2019

1 Abogado mención *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor de pregrado y de la Especialización en Derecho Administrativo de la UCV. Investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). Ganador del Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales para Profesionales 2017-2018, Dr. Ángel Francisco Brice.

SUMARIO

Introducción

- I. Potestades de la Administración Pública
- II. Discrecionalidad administrativa
- III. Acto administrativo
- IV. Procedimiento y recursos administrativos
- V. Suspensión de efectos del acto administrativo
- VI. Contencioso-administrativo
- VII. Tributos
- VIII. Expropiaciones
- IX. Atribuciones de la Contraloría General de la República

INTRODUCCIÓN

Cuando recibimos la invitación para este número especial de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano, dedicado al estudio de la vida y obra del profesor Luis Henrique Farías Mata, nuestra intención original era reseñar los fallos de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (en lo sucesivo, SPA/TSJ) que, en su parte motiva, aludían a los criterios asentados por el Magistrado Farías Mata.

No obstante, luego de efectuar la investigación respectiva el resultado fue sumamente exiguo: en casi veinte años de decisiones judiciales (del año 2000 a 2018), en solo cinco fallos la SPA/TSJ citó al homenajeado².

2 Nótese que la investigación partió de la información disponible en el sitio web del Poder Judicial (<http://www.tsj.gob.ve>), ubicando en el texto de los fallos el nombre "Farías Mata". Asimismo, se excluyeron de los resultados las menciones al Magistrado en la parte narrativa de los fallos, sumamente frecuentes durante los primeros años de la SPA/TSJ por continuar ante ella los procesos judiciales que en su momento se ventilaban ante la Sala Político-Administrativa, pero de la Corte Suprema de Justicia, donde dicho profesor fungió como Magistrado durante los años 1981-1995.

Así encontramos que en el fallo N° 8 del 20-01-2000 (caso: Importadora Americana Sucesores de Hermanos Duzoglu C.A.) -uno de los primeros de la SPA/TSJ- el Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis salvó su voto y, en su fundamentación, mencionó el criterio expuesto por Farías Mata en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (en lo sucesivo, SPA/CSJ) del 04-03-1993, conforme con el cual al “interponerse con juntamente [sic] la acción de amparo con alguna acción contencioso-administrativa, el juzgador, para poder dar cumplimiento a la previsión del parágrafo único del artículo 5 de la Ley orgánica de Amparo, deberá entrar a conocer directamente el fondo de la solicitud de amparo sin revisar tampoco las causales de inadmisibilidad contempladas en el artículo 6 ej [sic] ejusdem”³.

En el mismo año -fallo N° 1598 del 06-07-2000 (caso: Rafael Ángel Rojas Simancas v. Contraloría General de la República)- la SPA/TSJ apuntó que:

Tal como lo señala el profesor FARIÁS MATA, en la Administración Pública, existen cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción y además, cargos de alto nivel o de confianza; y funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción, estableciéndose dos clases de funcionarios (los de carrera y los de libre nombramiento y remoción) para ocupar tres categorías de cargos (de carrera, de libre nombramiento y remoción y de alto nivel o confianza)⁴.

3 Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/enero/00008-200100-9541.HTM>

4 Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/julio/01598-060700-16205.HTM> Advertimos que en esta oportunidad no se indicó de dónde provenía la cita del Magistrado Farías Mata, lo que si bien contraría las técnicas bibliográficas más elementales, no puede considerarse un hecho aislado sino una práctica común de nuestros tribunales. Véase al respecto Allan R Brewer-Carías, “Sobre la influencia de García de Enterría en Venezuela, la noción de acto administrativo y el abuso jurisprudencial en la cita de su obra”, *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial

De seguida, en el fallo N° 389 del 22-04-2004 (caso: Omar Arenas Candelo v. Consejo de la Judicatura) se nombraron dos ponencias del Magistrado Farías Mata –SPA/CSJ del 02-12-1982 y del 16-05-1983– en las que expresó que la motivación era “particularmente exigible en los actos predominantemente discrecionales”⁵.

Unos meses después la SPA/TSJ citó en su fallo N° 907 del 27-07-2004 (caso: José Bravo Paredes) la sentencia del 20-04-1989 de la SPA/CSJ en la que Farías Mata afirmó que “conforme a lo establecido en los artículos 59 y 349 del Código de Procedimiento Civil, la consulta sobre jurisdicción y la regulación de la misma, solo podrán ser solicitadas con posterioridad al pronunciamiento del juez donde afirme o niegue la jurisdicción del tribunal que esté conociendo de la causa, bien esta decisión se haya producido de oficio o a instancia de parte”, luego de lo cual parafrasearía el contenido de los artículos mencionados⁶.

Finalmente, en el año 2010 la SPA/TSJ mediante fallo N° 374 del 05-05-2010 (caso: Hugo Boss AG v. Ministerio de la Producción y el Comercio), trajo a colación un criterio sustentado por Farías Mata no ya en la Corte Suprema de Justicia sino en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, donde determinó qué debía entenderse por una marca notoria y cómo procedía su prueba⁷.

Cinco menciones en poco más de cuarenta mil decisiones que, si bien dejan entrever las diversas áreas de conocimiento manejadas por el homenajado (derecho administrativo, funcional, procesal, de la integración, entre otros), no deve-

Temis / Editorial Jurídica Venezolana / Tirant lo blanch / AIDA, Bogotá, 2014, pp. 3-24.

5 Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/00389-220404-1980-2857.HTM>

6 Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/julio/00907-270704-1999-16159.HTM>

7 Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/mayo/00374-5510-2010-2004-0006.HTML>

lan su influencia sobre nuestro ordenamiento jurídico pues, de lo narrado, podría pensarse que el profesor Farías Mata tuvo pocas ponencias de valor... lo que sin duda constituiría un error⁸. No en vano, autores como José Ignacio Hernández han señalado que “[e]n la historia de los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa ejercida por la Sala Político-Administrativa, la figura de Luis H. Farías Mata destaca” al ser “ponente de decisiones que son, hoy día, piedras angulares del Derecho Administrativo venezolano, a pesar de los cambios transcurridos desde entonces. Sus votos salvados, igualmente, son fuente relevante para el análisis de esa etapa de nuestro Derecho Administrativo”⁹.

Es por este motivo que optamos por abandonar nuestra idea original y, en cambio, hemos decidido presentar una recopilación sistemática de las ponencias del Magistrado Farías Mata en la SPA/CSJ, con el objetivo de facilitar su consulta por parte de los miembros del foro y constatar la relevancia de sus razonamientos.

En este sentido, nuestra colaboración se basará en la “información jurisprudencial” compilada por Mary Ramos Fernández en los N° 5 a 24 de la Revista de Derecho Público de la Editorial Jurídica Venezolana (en lo sucesivo, RDP), que abarcan el período 1981-1985 y se traducen en los primeros cinco años de Luis Henrique Farías Mata como Magistrado de la SPA/CSJ, quedando el período 1986-1995 para un estudio posterior por razones de tiempo.

8 Nótese que lo aquí reseñado puede responder a un desconocimiento de la obra de Farías Mata no a título personal sino con motivo de su nacionalidad ya que, como ha sostenido la doctrina, “los Magistrados del Tribunal Supremo comenzaron a imponer censura a la cita de casi todos los autores nacionales, particularmente a partir de 1999, cuando materialmente dejaron de ser citados”. Véase A.R. Brewer-Carías, ob. cit., pp. 11-12.

9 José Ignacio Hernández, *Luis Henrique Farías Mata y la construcción jurisprudencial del Derecho Administrativo venezolano. introducción al estudio sistemático de las decisiones y votos salvados del Magistrado Farías Mata*, consultado en original.

Dicho esto, las 64 sentencias reseñadas pueden clasificarse en los siguientes grupos, según desarrollaremos de seguida: (i) Potestades de la Administración Pública; (ii) Discrecionalidad administrativa; (iii) Acto administrativo; (iv) Procedimiento y recursos administrativos; (v) Suspensión de efectos del acto administrativo; (vi) Contencioso-administrativo; (vii) Tributos; (viii) Expropiaciones; y (ix) Atribuciones de la Contraloría General de la República.

I. POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Potestad reglamentaria

De acuerdo con el ordenamiento jurídico y la doctrina, el ejercicio de la potestad reglamentaria –entendida en el foro como la facultad de la Administración Pública para ejecutar, complementar o desarrollar la ley previa autorización del legislador, dada la imposibilidad de este último de regular con total precisión y detalle los supuestos de hecho que podrían materializarse en la práctica¹⁰– está sujeto a límites adjetivos y sustantivos¹¹.

Es justamente sobre estos límites que Farías Mata se pronunció en el año 1983 al señalar que “el exceso en que incurre el poder reglamentario al extender el ámbito de aplicación del acto recurrido [Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa del Estado Bolívar] más allá de la norma superior que desarrolla”, desvirtuaba el espíritu, propósito y razón de dicha

10 Véase José Peña Solís, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I (5° reimp.), TSJ, Caracas, 2006, pp. 527-628.

11 Véase José Antonio Muci Borjas, *Potestad reglamentaria y reglamento*, Editorial Jurídica Venezolana / ACIENPOL, Caracas, 2017. El autor incluye dentro de los primeros los derivados del procedimiento normativo –entre los que destaca la necesidad de la consulta pública– y, como parte de los segundos, la reserva legal, los principios generales del Derecho y la letra, espíritu, propósito y razón de la ley que se pretende reglamentar.

ley, contraviniendo así los límites constitucionales de la potestad estudiada¹².

No obstante, como la Constitución sometía esta potestad únicamente a la “exclusiva limitación de no alterar el espíritu, propósito y razón de la ley que reglamentan”, continuaba el Magistrado, “en tanto no [se] traicione la mente (espíritu), ni la finalidad (propósito) por ella perseguida, ni el fundamento (razón) en el cual la ley reglamentada reposa”¹³, por vía reglamentaria sí podían establecerse requisitos no previstos en la ley –en el caso concreto, para la creación de organizaciones sindicales– ya que, como sostenía la doctrina de la época, los reglamentos podían ser complementarios o de aplicación¹⁴, encajando el caso planteado en este último supuesto, aunque hoy sea más común hablar de reglamentos ejecutivos, autónomos y delegados¹⁵.

12 SPA/CSJ N° 208 del 20-10-1983 (RDP N° 16). Recuérdese que según el numeral 10 del artículo 190 de la Constitución de 1961, eran “atribuciones y deberes del Presidente de la República: (...) 10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón”. La disposición se encuentra hoy en el numeral 10 del artículo 236 de la Constitución de 1999, sustituyéndose únicamente el término “deberes” por “obligaciones”.

13 *Ibíd.* Nótese que este razonamiento del Magistrado es traído a colación por J.A. Muci Borjas, *ob. cit.*, pp. 349-356, al afirmar que el espíritu guarda relación con la interpretación lógica de la ley que no puede ir en contra de su mente o intención, el propósito con la finalidad y la razón con el fundamento jurídico y fáctico o los motivos que condujeron a su sanción.

14 Al respecto téngase presente que los reglamentos complementarios son definidos por Moles Caubet –según cita Farías Mata en la sentencia que reseñamos– como aquellos que pretenden “ejecutar el contenido de la ley sin extralimitarlo. Por tanto el contenido de la ley representa un modelo preformado que ha de reproducirse (...) a escala”, sin que puedan innovar o establecer “principios, deberes y obligaciones distintos a los que declare la ley” y, respecto a las formalidades, pueden solo “precisar las condiciones para su cumplimiento, pero sin añadir otr[a]s diferentes”. Los segundos, en tanto, y según el mismo autor, “desenvuelven las proposiciones fundamentales, las reglas enunciadas o las normas carentes de una completa formulación, con el objeto de hacerlas aplicables”.

15 Dado que la materia rebasa nuestro objeto de estudio, se recomienda la consulta de J. Peña Solís, *Manual...*, *ob. cit.*, pp. 531-542 y J.A. Muci Borjas, *ob. cit.*, pp. 206-252.

En todo caso, independientemente del tipo de reglamento del que se tratase, Farías Mata recalcó que ellos –inclusive si se consideraban de carácter interno¹⁶– no escapaban del control judicial ya que “[l]enta, pero firme, ha sido precisamente la lucha del contencioso-administrativo en su legítimo derecho de controlar aparentes reglamentaciones internas que, sin embargo, trascienden de la órbita administrativa para lesionar al particular”¹⁷.

2. Potestad sancionatoria

Dos son las ponencias de Farías Mata durante el período estudiado que nos interesan respecto a la potestad sancionatoria de la Administración, o “la situación de poder originada en una norma expresa de la Constitución que faculta a la Administración Pública para infligir un mal a los ciudadanos, (...) cuando éstos infrinjan una orden o prohibición definida en una norma legal, previa determinación de la culpabilidad del imputado, mediante el debido procedimiento administrativo”¹⁸.

En la primera de ellas, el Magistrado expresó que el desconocimiento del derecho a la defensa en los procedimientos sancionatorios era causal suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo visto que, como había decidido la Sala en oportunidades anteriores:

(...) el derecho de defensa debe ser considerado no solo como oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor, de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de cualquier sanción, de un conjunto de actos o proce-

16 Definidos por Peña Solís como los “inherentes a toda organización de ciertas dimensiones” cuyo objeto es la “regulación del funcionamiento y de las relaciones de sujeción especial que se dan entre la organización y sus integrantes”. J. Peña Solís, *Manual...*, ob. cit., p. 371.

17 SPA/CSJ del 06-06-1985 (RDP N° 23).

18 José Peña Solís, *La potestad sancionatoria de la Administración Pública venezolana*, TSJ, Caracas, 2005, p. 72.

dimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor¹⁹.

Aunando en este aspecto procedimental y garantista²⁰, Farías Mata agregó en otra sentencia que “si bien lo recomendable resulta el orientar la práctica procedimental de aquellos órganos administrativos que tengan a su cargo la imposición de multas hacia una uniformidad destinada a garantizar la certidumbre jurídica del administrado”²¹, cuando ello no era posible, se requería, al menos, “el conocimiento por parte del administrado de la irregularidad que se le imputa, evitando así cualquier posible indensión [sic], y, lo que es más importante, permitiéndole corregir los vicios o situaciones irregulares capaces de originar una sanción”; destacando a su vez que la notificación en prensa “sólo es aplicable como un procedimiento subsidiario que, por tanto, procede únicamente cuando se desconociere la residencia del contraventor”²².

19 SPA/CSJ N° 32 del 23-01-1984 (RDP N° 17). Sobre la necesidad e importancia del procedimiento administrativo sancionatorio para evitar las sanciones de plano, véase J. Peña Solís, *La potestad...*, ob. cit., pp. 387-398 y José Gregorio Silva Bocaney, “El debido proceso en el derecho sancionatorio”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, Caracas, 2016, pp. 779-800.

20 No en vano se ha dicho que el procedimiento administrativo es “una herramienta que busca ordenar la actuación administrativa y establecer sus límites, en aras de garantizar los derechos de las personas”. Véase Flavia Pesci Feltri, “Los principios rectores del procedimiento administrativo en Venezuela”, *II Congreso venezolano de Derecho Administrativo*, vol. II (*procedimiento administrativo y contencioso-administrativo*), FUNEDA / AVEDA, Caracas, 2014, p. 11.

21 Lo que hoy claramente no se ha logrado, pues basta revisar las múltiples leyes y decretos-leyes que prevén infracciones y sanciones administrativas para constatar la diversidad de procedimientos aplicables según sea la autoridad que decide o la materia involucrada.

22 SPA/CSJ N° 91 del 03-04-1984 (RDP N° 18). El criterio asentado puede ser considerado como parte integrante de lo que Peña Solís denomina las “garantías derivadas del principio de legalidad sancionatorio” y que incluyen, entre otros, la necesidad de una ley previa y cierta y el respeto de

Finalmente, en esta misma decisión el Magistrado sostuvo que el ejercicio de la potestad sancionatoria puede ser el resultado de esfuerzos coordinados de diferentes órganos y entes de la Administración Pública, por lo que debe interpretarse “a la luz de la atribución de competencias complementarias que parece evidenciarse en la intención del legislador”, como lo serían –en el caso concreto– las funciones del otrora Ministerio de Sanidad para la protección de la salud del consumidor de alimentos de consumo humano y del Ministerio de Fomento para normalizar la calidad de dichos productos, “como medio de hacer efectiva aquella protección” siempre que –agregamos nosotros– no haya vulneración del principio *non bis in ídem*²³.

II. DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Tal como exponen en el foro, la discrecionalidad administrativa como manifestación del principio de legalidad opera cuando la actividad de la Administración “no está definida anticipadamente en todos sus aspectos”, ya que el legislador “no establece todos y cada uno de los requisitos” para su ejercicio sino, más bien, concede una “[l]ibertad de selección entre múltiples opciones (adoptar o no la decisión, cómo, cuándo y bajo qué condiciones)”, al considerar que “la Administración está en mejor posición por su capacidad técnica y operativa así como por su mayor relación con el medio económico y social, para resolver con prontitud y eficacia las cambiantes necesidades sociales”²⁴.

los principios de culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y *non bis in ídem*. Véase J. Peña Solís, *La potestad...*, ob. cit., pp. 75-266.

23 Ibid.

24 Miguel Ángel Torrealba Sánchez, “Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina hispanoamericana”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, Caracas, 2016, pp. 341-344.

Es sobre esta libertad de elección que recae una de las ponencias más importantes del Magistrado Farías Mata. Tanto, que se reconoce por su nombre: el Caso Depositaria Judicial²⁵.

Sin pretender ahondar en los detalles del asunto pues ello rebasaría el objeto de estas líneas, en esta decisión el homenajeado indicó que el acto administrativo que permitía el funcionamiento de una depositaria judicial –consistente en una autorización dada por el para entonces Ministerio de Justicia, de acuerdo con lo previsto en la Ley sobre Depósito Judicial²⁶– era un acto “más o menos discrecional más o menos reglado”, en el sentido que es “por esencia discrecional, pero de una discrecionalidad limitada por la Ley respectiva”.

Así, el cumplimiento de los requisitos a cargo del solicitante y la motivación por parte de la Administración fungían “como elementos fijos (reglado) del acto de autorización”, mientras que la valoración de los hechos que realizara la Administración para determinar “si es conveniente la concesión de la autorización a una persona para que se desempeñe como depositaria judicial” sería el elemento variable (discrecional) del acto. Lo anterior, visto que al haber el legislador empleado el verbo “podrá” para referirse a la competencia del ministro en la materia (y no “deberá” o “estará obligado a”), el mismo facultó a la Administración para “conceder la autorización o no, aun cuando el solicitante llene todos los requisitos”.

25 SPA/CSJ N° 205 del 02-11-1982 (RDP N° 12). Solo a modo de muestra, véanse las citas a este fallo en María Alejandra Correa, “Estado de Justicia: control judicial plenario”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 8, Universidad Monteávila, Caracas, 2016, pp. 159-168; Alexander Espinoza y Jhenny Rivas, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (2° ed.), Instituto de Estudios Constitucionales, Caracas, 2011; y Alberto Blanco-Urbe Quintero, “Régimen jurídico de las oficinas de representación de instituciones financieras no domiciliadas en Venezuela”, *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 150, Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas, 1992.

26 Publicada en Gaceta Oficial N° 28.213 del 16-12-1966.

Este razonamiento le permitió llegar a una conclusión hoy ampliamente aceptada en el foro y que venía siendo desarrollada por el Derecho Comparado²⁷: la contraposición entre el acto discrecional y el acto regla según la libertad con que cuenta la Administración para actuar no es más que una “falsa oposición construida teóricamente por la doctrina del siglo XIX” que “bien pronto mereció acerbos críticas basadas unas en razones teóricas y otras en consideraciones pragmáticas atañederas a la vida misma del Estado”, ya que, partiendo de la realidad de que es imposible que el legislador regule toda la actividad de la Administración, y que esta última debe valorar la oportunidad y conveniencia de sus actuaciones, lo cierto del caso es que por más discrecional que sea la atribución administrativa siempre habrán elementos reglados –por ejemplo, la competencia y los requisitos de forma– que no escapan del control jurisdiccional y, por ende, impiden hablar de actos absolutamente discrecionales.

Y así lo ratificaría algunos meses después al afirmar que la discrecionalidad se encuentra sujeta a límites por el principio de legalidad y –particularmente– el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos²⁸ (en lo sucesivo, LOPA) según el cual, “[a]un cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”²⁹; definiéndose esta facultad, en definitiva, como “la potestad de decidir (otorgando, negando o anulando, en el caso concreto), previo análisis y evaluación de las circunstancias de hecho y de derecho, lo que a su juicio resulte más apropiado”³⁰.

27 Véanse al respecto las citas y menciones a Sayagués, Zanobini, Hauriou, Garrido Falla y Arias de Velasco en la sentencia que comentamos.

28 Publicada en Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01-07-1981.

29 Citado en SPA/CSJ N° 146 del 12-07-1983 (RDP N° 16).

30 SPA/CSJ N° 187 del 12-07-1984 (RDP N° 19).

Como complemento de lo anterior, en contraposición a estos actos predominantemente discrecionales se encontrarían los actos predominantemente reglados, o aquellos en los que la ley “no (...) faculta para apreciar la oportunidad o conveniencia” como sería –por ejemplo– la labor del registrador visto que, “si una solicitud de inscripción (...) llena todos los requisitos y condiciones legalmente exigidos, debe el Registrador acceder a lo solicitado; por el contrario, si no cumple alguna de esas condiciones, el Registrador no sólo puede, sino que debe, negarse a practicar el registro”³¹. Claro está, continúa la sentencia, actuando de forma razonada y “con inclusión de todos los motivos en los cuales se fundamente la decisión”. Argumento que dará pie a uno de los tópicos más desarrollados en las ponencias del homenajeado, según veremos de seguida.

III. ACTO ADMINISTRATIVO

Farías Mata no conceptualizó al acto administrativo en los extractos consultados³². No obstante, sí precisó que ellos se encontraban constreñidos por el “bloque de legalidad” que planteaba “la entera sumisión de la administración a la ley” y “no sólo la sujeción del funcionario administrativo – en sus actuaciones generales y en las concretas– tanto, y en primer lugar, la ley formal como, en segundo término, a las instrucciones emanadas del funcionario superior (principio de la jerarquía administrativa), sino que también, y finalmente, queda el mismo funcionario vinculado en sus actuaciones

31 SPA/CSJ N° 188 del 12-07-1984 (RDP N° 19).

32 Véase para tal concepto, entre otros, Flavia Pesci Feltri, “Algunas notas sobre la evolución doctrinal de la noción de acto administrativo en el Derecho Administrativo venezolano”, *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. II, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 865-891, donde la autora, valiéndose del criterio mixto, los define como “todo acto jurídico dictado en ejecución directa de la ley, emanado de todos los Poderes Públicos en ejercicio de una función administrativa o en ejecución de normas de Derecho Administrativo”.

concretas por las propias normas generales que previamente él dictare (autovinculación)³³.

Es decir, que el principio de legalidad se constituiría como la base del acto administrativo -no podía ser de otra forma, considerando que este principio es el fundamento del ejercicio del Poder Público en general³⁴- y, al vulnerarse, cabría hablar de los vicios del acto administrativo y su eventual declaratoria de nulidad³⁵.

En este sentido, aun cuando el Magistrado se paseó por una serie de temas tales como la relevancia del elemento formal -específicamente, el quórum de instalación y de decisión- en la constitución de la voluntad de los órganos colegiados de carácter público y representativos de la soberanía popular³⁶ o la distinción entre actos administrativos cuyos efectos “se agotan de una sola vez” -como la imposición de una multa o la amonestación de un funcionario-, actos cuyos efectos son “permanentes” en el sentido que “dur[a]n hasta tanto se produzca la extinción del acto” y actos cuyos efectos “se producen durante un tiempo más o menos extenso, vencido el cual el acto se considera consumado o agotado”³⁷ -aspecto de especial relevancia al abordar la caducidad para impugnar el acto administrativo de efectos temporales-, dos fueron los temas sobre los que giraron sus aproximaciones: la llamada presunción de legitimidad del acto administrativo, por un lado, y la motivación, por el otro.

33 SPA/CSJ del 06-06-1985 (RDP N° 23).

34 Véase Gonzalo Pérez Luciani, *El principio de legalidad*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009.

35 Un ejemplo de estos vicios lo encontramos en la sentencia SPA/CSJ N° 110 del 03-06-1982 (RDP N° 11) donde el Magistrado manifestó que las formas de adquisición de ejidos por los municipios eran las previstas en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos -publicada en Gaceta Oficial del 03-09-1936- y, por lo tanto, “cualquier otro procedimiento resulta ilegal y, eventualmente, atentatorio contra la propiedad privada que, en ordenamientos jurídicos como el nuestro, se encuentra constitucionalmente protegida”.

36 SPA/CSJ N° 167 del 09-08-1982 (RDP N° 11).

37 SPA/CSJ N° 116 del 25-04-1985 (RDP N° 22).

1. Presunción de legitimidad

Hoy en día la “presunción de legitimidad” del acto administrativo ha sido puesta en duda por un importante y creciente sector del foro que argumenta –entre otros– que carece de fundamento normativo y no se trata de una presunción en sentido técnico-jurídico³⁸, aunque la noción siga contando con el respaldo del Poder Judicial y otro sector doctrinal según el cual el acto administrativo se tiene como válido y conforme a derecho hasta tanto no se declare viciado, invirtiéndose en consecuencia la carga de la prueba en perjuicio del particular³⁹.

Es dentro de estas últimas líneas que Farías Mata expuso en más de una ocasión que “[l]a posibilidad atribuida a la Administración de materializar inmediatamente sus actuaciones –principio de ejecutoriedad del acto administrativo– es un privilegio consagrado a su favor justificado por la doctrina en la presunción de legalidad que acompaña a las actuaciones administrativas, y descansa en la razón de orden pragmático de que la inobservancia del principio podría paralizar a la administración”⁴⁰.

No obstante, y basado en fallos anteriores de la misma Sala, Farías Mata destacó que a pesar de que esta presunción “existe” por las razones indicadas *ut supra*, la carga de la prueba:

38 Véanse las distintas colaboraciones recopiladas en Serviliano Abache Carvajal / Laura Louza Scognamiglio (coordinadores), *El mito de la presunción de legitimidad del acto administrativo y la tutela judicial en el contencioso tributario*, Editorial Jurídica Venezolana / FUNEDA, Caracas, 2016, en adición al libro que dio origen a esa obra colectiva: Serviliano Abache Carvajal, *La atipicidad de la presunción de legitimidad del acto administrativo y la carga de la prueba en el proceso tributario*, Editorial Jurídica Venezolana / FUNEDA, Caracas, 2012.

39 Véase José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo*. Parte General (2° reimpr.), Ediciones Paredes, Caracas, 2010, pp. 499-503.

40 SPA/CSJ N° 162 del 03-08-1982 (RDP N° 11), reiterado en SPA/CSJ N° 129 del 21-06-1983 (RDP N° 15).

(...) no se invierte (...) invariablemente en razón de la presunción de legitimidad, derivada de su cabal conformidad a la ley, que acompaña a los actos administrativos, ya que dicha presunción, *iuris tantum*, que ampararía, en rigor, sólo a los actos administrativos cumplidos por funcionarios legalmente competentes, en ejercicio de las atribuciones que le son propias, no puede extenderse hasta la liberación de la carga de la prueba para aquellos otros actos emanados de funcionarios cuya identidad y competencia ha sido precisamente cuestionada en razón de la ausencia de norma expresa al respecto, norma cuya existencia habría de ser, precisamente, la fuente de esa presunción de legitimidad⁴¹.

Por el contrario, según el criterio del Magistrado, la inversión comentada sí ocurriría en caso de reparos pues, al ser estos formulados por la Administración, “corresponde al reparado la carga de la prueba, a fin de enervar la aseveración contenida en el Acta o en el Pliego de Reparación (...) en virtud de la presunción *iuris tantum* de veracidad que ampara los instrumentos fiscales mencionados”⁴².

2. Motivación

Múltiples son las ponencias de Farías Mata en las que resaltó la importancia de la motivación del acto administrativo –es decir, “la manifestación de los hechos en que el acto se funda, y en la regla jurídica en que se basa”⁴³– al sostener, por ejemplo, que:

La expresión de los motivos que fundamentan la decisión es un requisito formal que se convierte en garantía para el administrado de la posibilidad de recurrir certeramente, lo que redundaría en un adecuado control jurisdiccional de

41 SPA/CSJ N° 88 del 22-04-1982 (RDP N° 10).

42 SPA/CSJ N° 295 del 29-11-1984 (RDP N° 20).

43 Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo* (5° ed.), UCV, Caracas, 1983, p. 164.

la legalidad de la actuación administrativa, provechoso también en última instancia para la propia Administración ya que, a su vez, se constituye en garantía para ésta de acierto en sus decisiones (...). Se extrema el rigor en el análisis de los motivos expresados, porque debe existir la debida proporcionalidad y congruencia en las razones de hecho y de derecho explicitadas en la motivación, así como la máxima claridad en la exposición de las mismas. En consecuencia, por inmotivación ha de entenderse aún la precaria, insuficiente, incongruente o inadecuada motivación⁴⁴.

Aunando en estos vicios, el Magistrado subrayó algunos meses después que aunque “es cierto que la inmotivación insuficiente y la ausencia de motivación, así como el falso supuesto de hecho, vicios todos que afectan al elemento causa del acto administrativo, se equiparan en cuanto a la sanción genérica que el vicio recibe (anulación)”, la distinción entre unos y otros era relevante ya que la gravedad “en la carencia absoluta o en la falsa motivación de hecho, podría agravar también dicha sanción haciéndola pasar de la nulidad relativa a la absoluta”, lo que no ocurría en el resto de los casos⁴⁵.

De cualquier forma, regresando a la importancia de la motivación, en la sentencia Depositaria Judicial –la más relevante del período estudiado, según dijimos– el Magistrado apuntó que la obligación de motivar los actos administrativos se impone con mayor fuerza en los de carácter discrecional al exigirse que se “exprese cuáles fueron esas razones [para decidir], nunca falsas ni caprichosas, ni colindantes con la arbitrariedad”, a pesar de que dependan solamente de los hechos concretos y su apreciación por parte del funcionario⁴⁶; así como –de acuerdo con una sentencia posterior– en los actos que “hubieren de afectar, por su carácter denegato-

44 SPA/CSJ N° 163 del 03-08-1982 (RDP N° 11).

45 SPA/CSJ N° 83 del 05-05-1983 (RDP N° 15).

46 SPA/CSJ N° 205 del 02-11-1982 (RDP N° 12).

rio, los derechos subjetivos de los particulares”, ya que “[s]ólo la ‘ratio decidendi’ puede constituirse en medio eficaz para salvaguardar la certeza jurídica de los administrados frente al poder discrecional de la Administración”⁴⁷.

Estos postulados los profundizaría al año siguiente al decidir, con base en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos⁴⁸, que “[e]l poder discrecional (...) no puede, por sí sólo, sustituir la necesaria motivación que debe acompañar todo acto administrativo de carácter particular”, visto que “[l]a inmotivación del acto (...) puede conducir a la arbitrariedad, y por ello exige la motivación con carácter obligatorio”, que, si bien podría excepcionalmente suprimirse por vía legislativa, incluso ello “sería de dudosa constitucionalidad si (...) se vulnera el derecho a la defensa”⁴⁹.

En tal sentido, concluyó el Magistrado que “[n]o es aceptable el criterio conforme al cual la sola verificación de que el acto se produjo con las formalidades de oportunidad, publicidad y competencia orgánica, son suficientes para desechar el recurso”, pues la Administración debe, además, “explicar las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamenta su criterio”⁵⁰.

Así, la motivación del acto administrativo no se relacionaría únicamente con los actos predominantemente discrecionales sino también con aquellos que pudiesen incidir negativamente en la esfera jurídica de los particulares, aun sí se consideraban de carácter predominante reglado, pues, como expuso el Magistrado al tratar la negativa del registro de una marca comercial -que, como vimos, se consideraba de naturaleza

47 SPA/CSJ del 12-07-1983 (RDP N° 16).

48 El artículo reza que “[l]os actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto”.

49 SPA/CSJ N° 69 del 23-03-1984 (RDP N° 18).

50 *Ibíd.*

reglada-, la motivación “debe sustentarse en los hechos, datos o cifras concretas” que, aunque se había “considerado tradicional y pacíficamente (...) que basta con que éstos consten de manera explícita en el expediente administrativo”, tal criterio no operaba en aquellos casos en que “el propio texto legal imponga al funcionario la obligación de expresar en el propio acto los motivos que sustenten la decisión, en cuyo caso aquellos, originalmente integrados en el elemento causa del acto administrativo, pasan a convertirse, además, en parte del elemento formal del mismo”⁵¹.

Tema marcario respecto al cual también indicó que, en él, “la motivación debe ser muy precisa, por la naturaleza misma de la institución, puesto que, una vez adoptada una marca como signo diferenciador, aun cuando no se haya solicitado su registro, el derecho existe en quien la adopta (...) y la tutela que da el Estado sobre ella, una vez registrada, es la de su uso exclusivo, en protección del público consumidor y del titular de la marca”⁵².

De este modo, podemos terminar este acápite con una sentencia de 1985 en donde, luego de pasarse por la jurisprudencia de la Sala desde 1957, el Magistrado Luis Henrique Farías Mata concluyó que:

[P]uede afirmarse que la motivación está constituida por los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se apoya el acto administrativo; que la motivación tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de ese acto, para que

51 SPA/CSJ N° 35 del 03-03-1983 (RDP N° 14). A pesar de que ahondar en si la motivación del acto administrativo guarda más relación con los elementos internos (causa) o externos (forma) de estos actos rebasa el objeto de esta colaboración, se recomienda la consulta de José Araujo-Juárez, *La nulidad del acto administrativo*, Ediciones Paredes, Caracas, 2014, donde se realizan aproximaciones de valor en esta materia.

52 SPA/CSJ N° 35 del 01-03-1984 (RDP N° 18).

pueda ejercer su derecho de defensa, en caso que le perjudique; que la motivación -al menos con anterioridad [sic] a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos- no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se fundamenta dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, "si su supuesto es unívoco o simple", es decir, si no puede prestarse a dudas por parte del interesado⁵³.

IV. PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En cuanto a los procedimientos administrativos, Farías Mata distinguió entre el de naturaleza constitutiva -es decir, aquel "destinado a forjar un acto administrativo"- y el de carácter recursivo a través del cual, valga la cacofonía, se recurre "contra un acto administrativo ya formado a través del primero"⁵⁴.

Marcada esta diferencia, el Magistrado explicó que la Administración Pública, de acuerdo con lo previsto en la LOPA⁵⁵, estaba obligada a "resolver todos los asuntos que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, les sean planteados", sea en procedimientos de primer o segundo grado, con el fin de "evitar que mediante el tratamiento parcial de un determinado asunto se produzca indefensión o lesión en los intereses de los administrados, por lo cual junto a estas disposiciones, se encuentran normas complementarias, como las relativas a la obligación de motivar los actos, e incluso, de explicar o decla-

53 SPA/CSJ del 13-06-1985 (RDP N° 23).

54 SPA/CSJ N° 270 del 03-10-1985 (RDP N° 24).

55 Particularmente, el artículo 62 según el cual "[e]l acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación".

rar las razones que ha tenido el órgano administrativo para no resolver las instancias o peticiones que le fueron formuladas⁵⁶.

De igual modo, el homenajeado enunció que el procedimiento administrativo se inspira “en virtud del principio de libertad probatoria” y, por ende, cuando la LOPA remite en su artículo 58 al Código de Procedimiento Civil⁵⁷, ello debe entenderse en exclusiva referencia a “los medios probatorios admisibles en el procedimiento administrativo venezolano, mas no a aquellos que constituyen plena prueba en el proceso civil”⁵⁸.

Por lo que respecta a la vía recursiva, lo primero que interesa destacar es que Farías Mata se refirió a la diferencia entre el acto administrativo que causa estado –es decir, aquel “acto irrevisable en la vía administrativa ‘interna’ por emanar del funcionario con más alta competencia para dictarlo y revisarlo dentro de los cuadros de la administración activa”– y el acto firme, como aquel “‘irrecurable’ al no haberse interpuesto (...) recurso alguno en tiempo útil, lo que añadió al acto, que previamente había causado estado, la condición de ‘consentido’ por inactividad del[os] interesad[o]s”⁵⁹.

Es este sentido, los recursos administrativos podían interponerse contra aquellos actos administrativos que aún no hubiesen causado estado, a pesar de que por autotutela revisora la Administración Pública estaba facultada para corregir

56 SPA/CSJ N° 187 del 12-07-1984 (RDP N° 19).

57 Indica el artículo que “[l]os hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes”.

58 SPA/CSJ del 20-06-1985 (RDP N° 23). Véase al respecto, entre otros, Jorge Kiriakidis Longhi, “El régimen de las pruebas en el Derecho Procesal Administrativo. La carga de la prueba, el objeto de la prueba y los medios de prueba en los procedimientos administrativos y el contencioso administrativo de anulación”, *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, t. II, FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 981-1039.

59 SPA/CSJ N° 47 del 04-03-1982 (RDP N° 10).

sus errores materiales, ya que esta “revisión administrativa por contrario imperio, hecha por la misma autoridad que emitió el acto original”, tenía por objeto el perfeccionamiento de la actuación administrativa al subsanar fallas que en todo caso habrían de ser “ostensibles” o “evidentes”⁶⁰.

Aunando en esta potestad revisora, el Magistrado expuso que “[e]l límite del poder de revocación de los actos administrativos es, sin duda, una de las cuestiones de derecho público que mayores problemas plantea en el plano doctrinario”, ya que aunque se aceptaba que la Administración “se encuentra siempre investida de la potestad de revisar sus actos por razones de ilegalidad o de oportunidad, ya sea de oficio o a instancia de parte, forzoso es reconocer que tal poder quedar circunscrito a aquellos casos en los cuales la revocatoria no afecte derechos adquiridos”, por lo que “puede afirmarse (...) que el límite de la Administración en esta materia es el de no alterar la seguridad jurídica del administrado mediante el ejercicio de tal potestad”, tal como lo recoge el artículo 19.2 y 82 de la LOPA⁶¹.

Finalmente, Farías Mata asentó el criterio que los recursos de gracia⁶² no podían ser objeto a su vez de otros recursos ya

60 SPA/CSJ N° 268 del 05-11-1981 (RDP N° 8). Al respecto resulta de interés el artículo 84 de la LOPA, conforme con el cual “[l]a administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido en la configuración de los actos administrativos”.

61 SPA/CSJ N° 209 del 26-08-1984 (RDP N° 19). El numeral 2 del artículo 19 indica “[l]os actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: (...) 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley”, mientras que el artículo 82 precisa que “[l]os actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dicto, o por el respectivo superior jerárquico”.

62 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 275-279. Para el autor, se trata de un recurso que no posee fundamento jurídico sino, más bien, “de favor” al permitirse que el particular haga una súplica a la Administración, que esta última

que “la palabra ‘gracia’ pone de manifiesto que, en principio, se trata de un beneficio o tratamiento especial, cuyo otorgamiento es facultativo, no obligatorio, por parte del organismo concedente. El fundamento, pues, del recurso de gracia es el favor, de súplica, que se dirige al superior jerárquico para que exima o rebaje la multa por estar la misma correctamente aplicada y haberse conformado con ella”⁶³.

Es decir, que al ejercer este recurso el contribuyente “explícitamente está admitiendo la legalidad de la [multa], puesto que, a través de dicho recurso, planteado en términos de equidad, es absolutamente inadmisibles cualquier eventual discusión sobre la legalidad del acto contra el cual se interpone; pero, implícitamente, al mismo tiempo está renunciando al recurso de reconsideración administrativa y al contencioso-fiscal”⁶⁴.

V. SUSPENSIÓN DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Sobre la suspensión de efectos del acto administrativo como “medida precautelativa de los intereses que intenta proteger el recurrente, los cuales podrían verse lesionados de manera irreversible e irreparable si no se detienen los efectos del acto hasta que se produzca decisión sobre el fondo del asunto”⁶⁵, Farías Mata manifestó su acuerdo con el precedente de la Sala según el cual esta medida “no prejuzg[a] en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada”, ya que “no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca

podrá acordar o no discrecionalmente. Téngase como ejemplo de lo anterior la exención o rebaja tributaria que preveía el artículo 70 de la derogada Ley de Impuesto sobre la Renta, publicada en Gaceta Oficial N° 669 Extraordinario del 17-02-1961.

63 SPA/CSJ N° 261 del 09-12-1982 (RDP N° 13).

64 Ibíd.

65 SPA/CSJ N° 229 (RDP N° 20).

de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso”⁶⁶.

Ello a pesar de acotar en un caso posterior que, cuando la controversia versaba sobre el acto que negaba el registro de la inscripción de una marca comercial, la suspensión “no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que con antelación se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deba conducir a aquella”⁶⁷.

Asimismo, al evaluar los requisitos para que procediese esta medida, el Magistrado señaló que el *periculum in mora* –es decir, la amenaza de que el solicitante sufra un perjuicio de difícil o imposible reparación de esperarse la decisión definitiva sobre la nulidad del acto– operaba no solo sobre aspectos de índole patrimonial, como podría ser el daño emergente o el lucro cesante, sino también sobre aspectos que originasen una “repercusión psicológicamente negativa”⁶⁸, acercándose a la noción del daño moral en sede administrativa⁶⁹.

No obstante, independientemente del tipo de daño que se pretendiese evitar, “es necesario que se indiquen en el libelo las razones que hagan presumir fundadamente que la ejecución del acto puede ocasionar daños al solicitante y cómo se materializaría ese daño”, sin que fuese correcto exigir que se probase un hecho (el daño) que “aún no ha acaecido”⁷⁰.

66 SPA/CSJ N° 69 del 25-03-1982 (RDP N° 10), reiterado en SPA/CSJ N° 284 del 15-12-1984 (RDP N° 17).

67 SPA/CSJ N° 73 del 28-04-1983 (RDP N° 14).

68 SPA/CSJ del 13-08-1981 (RDP N° 8).

69 Véase –entre otros– Cosimina G. Pellegrino Pacera, “El daño moral y la responsabilidad patrimonial del Estado”, *El control y la responsabilidad en la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012*, Editorial Jurídica Venezolana / CAJO, Caracas, 2012, pp. 383-413.

70 SPA/CSJ N° 167 del 21-06-1984 (RDP N° 19).

Por último, en una nota un poco más casuística, el homenajeado indicó que esta suspensión procedía cuando se reclamaba al solicitante el pago de salarios caídos, aun cuando advirtió -en virtud del único aparte del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia⁷¹ (en lo sucesivo, LOCSJ)- que “la falta de impulso procesal adecuado podría dar lugar a su revocatoria, por contrario imperio”⁷².

Lo anterior, para evitar que la medida adoptada se tradujese en un perjuicio para el trabajador con connotaciones perennes en lugar de temporales -como lo exige la propia noción de las pretensiones cautelares- a pesar de que no sean extrañas las medidas de esta naturaleza acordadas por el Poder Judicial con efectos extendidos por cuantiosos años⁷³.

VI. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Como seguramente pudo preverlo el lector, múltiples son las sentencias de Farías Mata que asentaron criterios de valor en materia del contencioso-administrativo, respecto al cual aseguraba que su labor no se limitaba a “anular las decisiones administrativas contrarias a derecho, sino también (...) restablecer (...) las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, con adicional compensación en dinero, si fuera procedente, de los daños y perjuicios”⁷⁴ -lo que claramente obra en favor de la tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 26 de la Constitución de la República⁷⁵ y la idea de la universalidad

71 Publicada en Gaceta Oficial N° 1.893 Extraordinario del 30-07-1976.

72 SPA/CSJ N° 56 del 22-03-1982 (RDP N° 10).

73 Solo por nombrar un ejemplo, basta con revisar el caso de las elecciones parlamentarias de 2015 y los diputados del Estado Amazonas tratado in extenso en diversas colaboraciones del N° 145-146 de la RDP, a cuya lectura remitimos.

74 SPA/CSJ N° 129 del 21-06-1983 (RDP N° 15).

75 Dice la norma que “[t]oda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. // El Estado garantizará una

de control⁷⁶–, aunque no está de más recordar, como lo hizo el Magistrado, la incompetencia de estos tribunales para conocer acciones contra actos jurisdiccionales excluidos del control contencioso-administrativo⁷⁷ y que en el ejercicio de sus labores el juez contencioso no podía sustituirse en la Administración.

Sobre este último punto, el homenajeado fijó el criterio según el cual “el juez que conoce del asunto no puede sustituir al funcionario del cual emanó el acto, ni pued[e] siquiera revisar la oportunidad o la conveniencia de la medida. Esto último forma parte de la exclusiva misión del agente administrativo”. En tal sentido, el Poder Judicial “puede, en consecuencia, declarar su nulidad, cuando se desajuste el acto de la norma, pero jamás reemplazar el acto anulado por uno nuevo”⁷⁸.

Lo que reiteraría unos meses más tarde al señalar que “escapa a los poderes de un juez de lo contencioso administrativo (...) limitado a juzgar sobre razones de ilegalidad (...) interferir la función administrativa que estuviere fundamentada en razones de oportunidad o conveniencia”, ya que “[s]emejante actuar violaría el principio de la separación de poderes (...) en cuya virtud la función administrativa, bajo el control del juez, se entiende sin embargo independiente de éste”⁷⁹.

Y es que al revisar las sentencias del período estudiado se constata el apremio del Magistrado Luis Henrique Farías Mata por la correcta aplicación del ordenamiento jurídico como base de sus razonamientos al exponer, por ejemplo, que “la inter-

justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

76 Véase, entre otros, Daniela Urosa Maggi, “Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, vol. I (2° ed.), FUNEDA, Caracas, 2011, pp. 211-224.

77 SPA/CSJ N° 110 del 30-05-1983 (RDP N° 15).

78 SPA/CSJ N° 205 del 02-11-1982 (RDP N° 12).

79 SPA/CSJ N° 169 del 08-08-1983 (RDP N° 16).

pretación de la ley es una sola, siempre encaminada a buscar el sentido unívoco de la regla de derecho, pudiendo con tal fin utilizarse, si fuera lo procedente, simultáneamente, los elementos gramatical y lógico-sistemático para encontrar el sentido de la regla dentro del orden jurídico, siendo ésta la función del intérprete en la recta aplicación del derecho”⁸⁰.

A lo que agregaría, en la misma sentencia, que la “interpretación de la ley, debe (...) hacerse dentro del marco de la institución a que se refiere, pero en congruencia con la integridad del orden jurídico, sin que quepa la interpretación aislada de cada norma, puesto que la intención del legislador (...) solo puede derivarse de la integridad del ordenamiento jurídico y de sus instituciones y no del aparente sentido que pueda dársele a un artículo o artículos aislados”⁸¹.

Asimismo, el Magistrado destacó la importancia de conocer el sentido y alcance de los principios que inspiran nuestro ordenamiento –en ocasiones positivizados– refiriéndose en concreto al principio de igualdad ante la ley que “consagra como garantía jurídica el igual tratamiento para todos aquellos sujetos que se encuentren en la misma condición o situación frente a la previsión hipotética que la norma regula” para, de esta manera, “preservar al individuo de trato discriminatorio al proscribirse la diferente aplicación de una norma a distintos sujetos que se encuentran en igual posición y por ende deben ser tratados en forma idéntica”⁸².

80 SPA/CSJ N° 35 del 03-03-1983 (RDP N° 14).

81 Ibid. Ejemplo práctico de esta argumentación lo encontramos en la sentencia de SPA/CSJ N° 74 del 01-04-1982 (RDP N° 10) que, al conocer de la designación del representante legal de un contribuyente que no estaba presente o se presumía ausente, y que no había constituido apoderados para la declaración y pago del impuesto sobre la renta, el Magistrado abogó por la aplicación supletoria del Código Civil para la mejor protección de los intereses del contribuyente aun cuando no hubiese remisión expresa de la ley, ya que el ordenamiento jurídico era un sistema.

82 SPA/CSJ N° 226 del 14-08-1984 (RDP N° 20).

En todo caso, este acápite lo podemos dividir en dos secciones: el primero referido a algunas de las pretensiones que se presentan ante los tribunales contencioso-administrativos –específicamente: el caso de la nulidad y la abstención– y el segundo relativo a asuntos de índole procesal, como podría ser la legitimación activa, la perención, entre otros.

1. Pretensiones contencioso-administrativas

Aunado a lo ya dicho sobre que al declarar la nulidad de un acto administrativo el juez no podía sustituirse en la Administración⁸³, Farías Mata se pronunció en el período reseñado sobre las demandas de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos y las demandas por abstenciones de la Administración Pública.

En cuanto a las primeras, el Magistrado sostuvo que para demandar la nulidad por inconstitucionalidad se requería que se hubiese vulnerado la letra de la Constitución de la República directamente, lo que no ocurría –por ejemplo– en todos los casos de usurpación de autoridad ya que, si bien ella estaba prevista en la Carta Magna como una causal de nulidad, la misma debía aplicarse en conjunto con otra disposición constitucional que previese la atribución específica del Poder Público que estaba siendo usurpada, a lo que agregó que “la sola circunstancia de que se trate (...) de la impugnación de un acto administrativo –por tanto de ejecución directa de norma de rango inferior a la Constitución– (...) evidencia (...) la inviabilidad del recurso de inconstitucionalidad por violación directa (...) de la Carta Magna” procediendo, en todo caso, el de ilegalidad por encontrarse frente a una violación directa de la ley e indirecta de la Constitución⁸⁴.

83 Véase, adicionalmente, Alejandro Gallotti, *El poder de sustitución del juez en la función administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015.

84 SPA/CSJ N° 20 del 31-01-1984 (RDP N° 17).

El asunto sería retomado el año siguiente para, basado en el artículo 181 de la LOCSJ⁸⁵, concluir que “cuando la acción intentada contra actos administrativos de efectos generales o particulares se fundamentare en razones de inconstitucionalidad, la competencia para conocer de la impugnación corresponde a la Corte Suprema de Justicia (...) en Sala Plena”⁸⁶, y no al contencioso-administrativo (Sala Político-Administrativa).

Por lo que respecta a las demandas por abstenciones de la Administración Pública, Farías Mata partió de los artículos 42.23 y 182.1 de la LOCSJ⁸⁷ para exponer que “el contencioso-administrativo de anulación versa sobre actos emitidos por administraciones [sic] en ejercicio de la ley, o se inicia con ocasión del silencio del órgano que debió producirlos; en tanto que el recurso por abstención surge cuando las autoridades se niegan ‘a *cumplir* determinados actos a que estén obligados por las leyes”⁸⁸.

En otras palabras, el primero versaba “sobre actos de las diferentes administraciones o surge con ocasión de la inactividad, en general, de las mismas para producirlos”, mientras que el segundo “recae sobre la omisión de esas mismas administraciones para crear actos cuyos supuestos de hecho, expresamente, se encuentran regulados por el legislador y que aquéllas

85 De acuerdo con su primer aparte, “[c]uando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia”.

86 SPA/CSJ N° 136 del 07-05-1985 (RDP N° 23).

87 El primero indica que “[e]s de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República: (...) 23. [c]onocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas” y el segundo que “[l]os Tribunales previstos en el artículo anterior, conocerán también, en sus respectivas circunscripciones: 1. De la abstención o negativa de las autoridades estatales o municipales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, de conformidad con ellas”.

88 SPA/CSJ N° 59 del 28-02-1985 (RDP N° 21).

se niegan a acatar (...) al no deducir de esos supuestos de hecho la consecuencia jurídica que el texto legal les impone”⁸⁹.

Con motivo de lo anterior, al ser procesos diferentes, Farías Mata consideró oportuno precisar que la abstención (i) Operaba frente a “una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa y especialmente previsto en la norma y, por tanto, si procede o no el respectivo recurso”, que en ningún momento sería posible frente a las “obligaciones genéricas (...) que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo”; (ii) Su objeto era “una conducta omisa del funcionario” al darse un supuesto de hecho y dicha autoridad abstenerse de “extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone”; (iii) La prueba de la conducta omisiva surgía “[d]e la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario del recurso”; y (iv) Su efecto era “un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la obligatoriedad para la administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación concreta”⁹⁰.

En otro orden de ideas, si la demanda se intentaba frente al silencio de la Administración, “resulta indispensable para el juzgador conocer los antecedentes del asunto a los fines de emitir un pronunciamiento” y, por lo tanto, se debían solicitar los antecedentes administrativos del caso⁹¹.

89 *Ibíd.*

90 *Ibíd.*

91 SPA/CSJ N° 20 del 21-02-1983 (RDP N° 14).

2. Aspectos procesales

Entre los temas procesales abordados por Farías Mata encontramos que el Magistrado fijó criterios sobre los siguientes temas:

En primer lugar, señaló que en sede contencioso-administrativa era necesario estudiar “la capacidad del demandante para actuar en juicio” o, lo que es lo mismo, “si el recurrente es o no persona legítima para intentar una acción”, pudiendo distinguirse entre (i) legitimaciones activas excepcionalmente amplias, como sería el caso del recurso de inconstitucionalidad en el que “quedan habilitados para interponer recursos de esta índole aun los simples interesados -es decir, cualquier persona capaz, venezolana o no, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos”- por lo que “[s]e trata entonces de una acción ‘popular’ cuya consagración convierte al nuestro en un sistema excepcional dentro del Derecho Comparado”, que “por cuanto sólo cuenta el salvaguardar la integridad de la norma (...) la doctrina habla en este caso de un recurso ‘objetivo’, abierto a todos”⁹²; o (ii) legitimaciones subjetivas propias del Derecho Privado en las que “sólo se considera persona hábil para interponer un recurso al titular de un derecho subjetivo de índole privada”⁹³.

Así, expuso que en el contencioso-administrativo “la solución es intermedia” ya que “cobra carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo”, por lo que “son admitidos en recurrir en vía contencioso-administrativa; de una parte, los titulares de derechos subjetivos administrativos, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos esta-

92 Véase sobre la acción popular en general Gabriel Sira Santana, «La impopularidad de la acción popular de inconstitucionalidad en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia», *Revista de Derecho Público*, N° 139, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 145-161.

93 SPA/CSJ N° 270 del 03-10-1985 (RDP N° 24).

blecidos previa y especialmente por la Administración con el particular” y, por la otra, “los interesados legítimos (...)”, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentren en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la ley”. Razonamiento este que resultaba equiparable a los recursos administrativos pues lo contrario -es decir, que se admitieran a los interesados solo en una u otra vía- era “injusto” e “ilógico”⁹⁴.

En estrecha relación con el tema que nos ocupa, el Magistrado también manifestó que la interposición del recurso contencioso tributario sin asistencia de abogado originaba la reposición de la causa por tratarse del “ejercicio de una acción (...) inherente a la profesión de abogado”, siendo necesario distinguir entre la legitimación activa -o “cualidad inherente a la persona del recurrente” que deriva del “interés legítimo, directo y personal que debe exhibir el accionante en el caso específico del recurso contra un acto administrativo de efectos particulares”- y la representación legal como “condición adjetiva de validez para el acto en que se materializa el recurso” o, en otras palabras, como “requisito del procedimiento destinado a que el acto se produzca”⁹⁵.

Un par de años después retomaría estas ideas al sostener que si la parte subsanaba esta falta de representación en el transcurso del proceso (por ejemplo, en la promoción de pruebas), no sería necesario reponer la causa “pues la finalidad perseguida por [el artículo 4 de la Ley de Abogados] ha sido satisfecha con la designación voluntaria por la recurrente de un profesional del derecho para su presentación y asistencia en las partes más trascendentes del proceso”⁹⁶.

94 Ibíd.

95 SPA/CSJ N° 57 del 12-04-1983 (RDP N° 14).

96 SPA/CSJ N° 194 del 04-06-1985 (RDP N° 24).

Siguiendo con los temas procesales, Farías Mata se refirió a los asuntos de mero derecho y de urgencia e indicó que en los primeros –entendidos como causas que no versan sobre hechos– no se requería la apertura de un lapso probatorio y nada obstaba a que las partes presentaran informes para concretar o ampliar sus argumentos jurídicos⁹⁷, mientras que en los segundos se necesitaba la opinión favorable del órgano decisor para acordar tal carácter, una vez evaluadas los alegatos y pruebas del solicitante ya que, de lo contrario, aplicaría la vía ordinaria⁹⁸.

Asimismo, el Magistrado expresó que la prueba de experticia tenía validez aunque la opinión del experto disidente se presentara por separado, pues lo relevante era que la opinión estuviese razonada⁹⁹, y que el fundamento jurídico de la perención era “la presunción del abandono del procedimiento incoado en un juicio, por parte de la persona obligada a impulsar el proceso”, sea que su declaratoria “se verifica de derecho, vale decir, desde el momento mismo en que ha transcurrido el término legalmente prescrito, por lo cual existe aun con antelación e independientemente del requerimiento de la parte interesada en hacerla valer”¹⁰⁰. Por ende, la perención habría de ser declarada de oficio o a petición de parte una vez hubiese transcurrido el tiempo que corría de forma insoslayable e indefectible¹⁰¹.

Finalmente, el homenajeadó recordó que una vez dictada sentencia se “agota la competencia” y, en consecuencia, no había lugar a otro fallo sobre el fondo del asunto y cualquier pedimento extraño a la ejecución de dicha decisión era improcedente, salvo por lo que se refiere a la aclaratoria o ampliación

97 SPA/CSJ N° 243 del 25-11-1982 (RDP N° 12).

98 SPA/CSJ N° 247 del 25-11-1982 (RDP N° 12).

99 SPA/CSJ N° 24 del 22-02-1983 (RDP N° 14).

100 SPA/CSJ N° 245 del 01-12-1983 (RDP N° 17).

101 SPA/CSJ N° 49 del 08-03-1984 (RDP N° 18).

excepcional del fallo de acuerdo con lo previsto en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil¹⁰².

VII. TRIBUTOS

Diversas fueron las sentencias en materia tributaria cuya ponencia correspondió a Farías Mata.

Así, el Magistrado reconoció las dudas que planteaba el artículo 145 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966¹⁰³, al no haber unanimidad en el foro sobre si tal previsión equivalía a costas procesales, intereses moratorios o una sanción ante la falta de pago oportuno de las obligaciones tributarias, a pesar de que el Magistrado no consideró necesario ahondar en dicha naturaleza pues “la discrepancia doctrinaria no se extiende, obviamente, a los supuestos de hecho ni a las consecuencias jurídicas que dicha norma presupone”; por lo que en el caso concreto bastaba con señalar que no se habían cumplido los requisitos del artículo comentado para saldar el asunto¹⁰⁴.

De igual modo, destacó que las actas de fiscalización de rentas firmadas por uno solo de los funcionarios actuantes eran válidas pues dicha firma daba fe de las actuaciones y la norma vigente “no obliga más que a la firma ‘del funcionario

102 SPA/CSJ del 14-04-1983 (RDP N° 15). El artículo reza: “[d]espués de pronunciada la sentencia definitiva o la interlocutoria sujeta a apelación, no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya pronunciado. // Sin embargo, el Tribunal podrá, a solicitud de parte, aclarar los puntos dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencias o de cálculos numéricos, que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia, o dictar ampliaciones, dentro de tres días, después de dictada la sentencia, con tal de que dichas aclaraciones y ampliaciones las solicite alguna de las partes en el día de la publicación o en el siguiente”.

103 Publicada en Gaceta Oficial N° 1.078 Extraordinario del 30-12-1966.

104 SPA/CSJ N° 9 del 26-01-1982 (RDP N° 9). El tema guarda relación con el derecho a la defensa tratado en páginas anteriores y que puede profundizarse en Alejandro Gallotti, *El derecho a la defensa en sede administrativa. Un estudio sobre los límites de la potestad administrativa en la salvaguarda de los derechos de los particulares*, FUNEDA, Caracas, 2013.

competente', no de 'dos' ni de 'tres' 'funcionarios competentes'", visto que "[l]a *ratio legis* de esta norma procesal-tributaria es que se hagan formalmente del conocimiento del administrado los reparos que le formula la Fiscalización (...) de modo que pueda analizarlos y conformarse a ellos o recurrir", y "todos estos extremos quedan satisfechos si se levanta un acta fiscal; si se sella con el sello de la Administración; si en ella se formulan, con su respectiva motivación, los reparos; si dicha acta la firma el contribuyente; y si finalmente la suscribe un funcionario fiscal que exprese la manifestación de voluntad (...) de la Administración, tratándose, como se trata, de un órgano competente"¹⁰⁵.

Por último, también en materia de impuesto sobre la renta –pero en este caso, para obtener una rebaja–, Farías Mata se paseó por la clasificación de las actividades primarias, secundarias y terciarias¹⁰⁶ para concluir que la elaboración de hielo era una actividad secundaria pues, si bien “no hay transformación de una materia prima (...) indiscutiblemente que existe la modificación del elemento primario (agua en estado líquido) que se somete al proceso de solidificación (hielo) mediante el empleo de máquinas y procedimientos técnicos especializados”, cumpliéndose en consecuencia las exigencias del beneficio fiscal como lo eran la inversión en equipos industriales, la producción en masa de artículos de consumo, la creación de fuentes de trabajo y el abaratamiento del producto¹⁰⁷.

105 SPA/CSJ del 19-01-1982 (RDP N° 9).

106 En criterio del homenajeador, la primera “comprende aquellas actividades más en contacto con la naturaleza, puesto que sustraen de ella en su estado natural o primitivo los productos, poniéndolos en circulación en el estado en que se encuentren, tales como la caza, la pesca, la agricultura, la minería”, la segunda se refiere a “las actividades manufactureras, artesanales o fabriles, que transforman o modifican las materias primas que les suministra el sector primario, y al cual pertenecen las que fabrican bienes de producción (...) y las de bienes de consumo” y la tercera “incluye todos los servicios”.

107 SPA/CSJ N° 138 del 08-07-1982 (RDP N° 11).

VIII. EXPROPIACIONES

Otro de los temas recurrentes en las ponencias del Magistrado Farías Mata fue el de expropiaciones¹⁰⁸, encontrándose sobre ellas sentencias de valor sobre diversos aspectos y, especialmente, sobre el justiprecio.

Así, en cuanto a la justa indemnización, el homenajado recalcó que los elementos enunciados en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social vigente para la época¹⁰⁹ –a saber: valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario, valor comercial establecido en los casos de dominio realizados al menos seis meses antes del decreto de expropiación y los precios medios de venta de inmuebles similares en el año anterior del decreto– debían ser “obligatoriamente tomados en cuenta a los efectos de la fijación de la justa indemnización que debe pagar el ente expropiante”, agregándose como elemento adicional “las características del bien expropiado que influyan en las operaciones y cálculos para [la] fijación del justo valor y la probable producción”¹¹⁰.

No obstante, lo anterior, en esta misma decisión Farías Mata precisó que tanto el valor fiscal como el valor comercial podían ser desestimados por los peritos –de forma justificada, claro está– si les fue imposible verificarlo cuando realizaron las diligencias e indagaciones de ley o si la fecha de adquisición del inmueble era sumamente longeva, respectivamente,

108 Véase, in extenso, José Ignacio Hernández G., *La expropiación en el Derecho Administrativo venezolano*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014.

109 Publicada en Gaceta Oficial N° 22.458 del 06-11-1947.

110 SPA/CSJ N° 84 del 20-04-1982 (RDP N° 10), reiterado en SPA/CSJ N° 119 del 17-07-1982 (RDP N° 11). Un ejemplo de estas últimas características podría ser la zonificación según expone Farías Mata en SPA/CSJ N° 330 del 13-12-1984 (RDP N° 20), teniéndose en cuenta que “no es función ni facultad de peritos o expertos la de calificar el uso o aprovechamiento de los terrenos, ya que ello se encuentra reservado a la autoridad municipal competente”.

ya que ambos supuestos impedían que se fijase una justa indemnización.

De este modo, en el entendido que la indemnización era uno de los principios básicos de la expropiación, visto que esta última “no puede perjudicar ni beneficiar a nadie; el propietario debe recibir (...) exactamente el valor de lo que cede; y el expropiante no ha de pagar más cantidad que la requerida para reparar íntegramente el daño que cause al expropiado”, era solo lógico según la sentencia que reseñamos que, si por negligencia del expropiante este procedimiento se extendía en demasía, los lapsos de seis y doce meses para el cálculo del justiprecio contados a partir del decreto podían causar una lesión en los derechos del propietario al alterarse “los términos de la ecuación económica, que forzosamente, debe existir entre las recíprocas prestaciones de ambas partes, en conformidad con el precepto constitucional que exige el pago de una justa indemnización”¹¹¹.

Circunstancia esta que, en criterio de Farías Mata, hacía “necesario admitir expresamente en este fallo que existen otras vías a través de las cuales pueden hacer valer sus derechos los particulares afectados por un decreto de expropiación que, no obstante reunir todos los requisitos de fondo y de forma indispensable para su validez, puede lesionar derechos subjetivos o intereses jurídicamente protegidos, por injustificado retardo en su ejecución”, acudiéndose por analogía a la figura del retardo perjudicial¹¹².

En todo caso, nótese que Farías Mata reseñaba que estos avalúos no eran total y absolutamente vinculantes para el juez que decidiera sobre la expropiación ya que, fungiendo los mismos como una experticia, encontraba aplicación la parte *in fine* del artículo 1427 del Código Civil según el cual “[l]os jueces no están obligados a seguir el dictamen de los expertos, si su

111 *Ibíd.*

112 *Ibíd.*

convicción se opone a ello”. Disposición complementada por el artículo 1426 *eiusdem* que es del siguiente tenor: “[s]i los Tribunales no encontraren en el dictamen de los expertos la claridad suficiente, podrán ordenar de oficio nueva experticia por uno o más expertos, que también nombrarán de oficio, siempre en número impar, los cuales podrán pedir a los anteriores expertos las noticias que juzguen convenientes”¹¹³.

De igual forma, expuso que cuando el justiprecio versaba sobre bienhechurías o construcciones, a diferencia de los terrenos, “ello impide (...) la aplicación de dos de los factores principales establecidos en la norma –actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto y precios medios de venta– resultando evidente por tanto que el avalúo (...) debe contener detalles y especificaciones suficientes y amplias para sustituir los dos factores inaplicables, y, en ese sentido, la clase, calidad, dimensiones y otras circunstancias idóneas a los fines de fijar sus características, requieren de una mayor precisión”¹¹⁴.

Para finalizar con el justiprecio, el homenajeado distinguió entre el avalúo de la ocupación previa –que “siendo de esa índole no es impugnabile ni acatable”– y el definitivo, que sería igual al anterior si el propietario lo aceptaba pero, si lo rechazaba, “lo que corresponde, de declararse procedente la expropiación, es la tramitación subsiguiente para la realización del avalúo o justiprecio definitivo conforme a las reglas legales aplicables”¹¹⁵.

Ideas que retomó en otras dos ponencias al referirse a la oposición a la expropiación –que siguiendo la ley en la materia, solo era posible cuando había violación de ley o se solicitaba la expropiación total y no parcial del bien ya que ella hacía al resto inutilizable¹¹⁶– y a la ocupación previa, respecto

113 SPA/CSJ N° 24 del 22-02-1983 (RDP N° 14).

114 SPA/CSJ N° 281 del 13-12-1983 (RDP N° 17).

115 SPA/CSJ N° 299 del 15-12-1983 (RDP N° 17).

116 SPA/CSJ N° 84 del 18-03-1985 (RDP N° 22).

a la cual el Magistrado siguió los criterios anteriores de la Sala para concluir que “la decisión que acuerda la ocupación previa en los juicios de expropiación es apelable, pero (...) debe ser oída a un solo efecto”, ya que ello “concilia la necesidad del cumplimiento de la normas procesales de carácter general, pertinentes con la urgencia que es característica de los juicios de expropiación”¹¹⁷.

IX. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ya para terminar con esta colaboración tenemos que Farías Mata se pronunció en un par de ocasiones sobre las atribuciones de la Contraloría General de la República como órgano encargado del control de la administración central y descentralizada según las direcciones que al efecto preveía la ley y su reglamento interno¹¹⁸, destacando –por ejemplo– que su labor de “control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales” no era ilimitada y absoluta en el sentido de que pudiese sustituir a la Administración “en el ejercicio de las funciones que les son propias”, como serían aquellas materias en las que el ordenamiento jurídico dotaba al Ejecutivo de discrecionalidad técnica por requerirse la valoración de conocimientos y aptitudes especiales que –a mayor abundamiento– escapaban inclusive del control jurisdiccional “salvo en lo relativo a la existencia de errores que hubieren servido de base al ejercicio de esa potestad” pues, en caso contrario, como dijimos anteriormente, “el Juez (...) sustituiría a la Administración Activa en la apreciación de aquellas condiciones técnicas, que, por tales, la Ley ha entendido precisamente dejar librada al Administrador”¹¹⁹.

117 SPA/CSJ N° 116 del 02-06-1983 (RDP N° 15).

118 SPA/CSJ N° 06-06-1985 (RDP N° 23).

119 SPA/CSJ N° 157 del 29-07-1982 (RDP N° 11).

Así, sobre esta relación entre el control fiscal y el control jurisdiccional, el Magistrado indicó que si bien ambos pueden recaer sobre actos administrativos, ellos difieren sustancialmente en su naturaleza pues el primero “propende a establecer su conformidad o inconformidad con el ordenamiento jurídico-financiero o jurídico-fiscal” a través de un acto administrativo que emana de la Contraloría y que no puede revocar ni anular el acto que controla sino, más bien, “se limita a desconocer, o a restringir, o a limitar, o a modificar, según la entidad de la ilegalidad determinada, los efectos que, respecto de la Hacienda o del Fisco, está llamado regularmente a producir el acto”; mientras que el segundo, “establecida la inconformidad del acto administrativo con la legalidad entendida ésta en su más alto sentido, sanciona dicha inconformidad con la nulidad del acto” a través de una sentencia judicial¹²⁰.

Criterio este que profundizaría al precisar que la Contraloría General de la República no era competente para “determinar los tributos ‘prima facie’”, aun cuando “sus labores de control, inspección y fiscalización y en particular el examen de las cuentas de ingresos, indudablemente que están dirigidas a establecer si la obligación tributaria ha sido o no correctamente determinada sobre la base de las disposiciones legales que conciernen al caso”¹²¹.

Como habrá constatado el lector en esta reseña no son pocas las ponencias –ni en cantidad ni en calidad– que signara el Magistrado Luis Henrique Farías Mata durante sus primeros cinco años en la SPA/CSJ, que bien podrían servir al Poder Judicial como precedentes para decidir nuevos asuntos o a la academia para explicar las instituciones del Derecho Administrativo.

120 *Ibíd.*

121 SPA/CSJ N° 37 del 01-03-1984 (RDP N° 18).

A sabiendas de cómo opera nuestro actual Poder Judicial, lo primero luce poco probable, por lo que queda del foro jurídico, con iniciativas como este número especial de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano, impedir que la obra del Magistrado Farías Mata y de tantos otros profesionales que han cimentado las bases de nuestro Derecho pasen al olvido. Bienvenidas sean.