

LAS PONENCIAS DE FARÍAS MATA EN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (1986-1990)

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 1986-1990, contaron con ponencias del profesor Luis Henrique 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, los contratos administrativos y el contencioso-administrativo.*

Palabras clave: *Jurisprudencia, discrecionalidad, acto administrativo, contratos administrativos.*

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 Henrique 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, public contracts and the contentious-administrative jurisdiction were discussed.*

Key words: *Jurisprudence, discretion, administrative act, public contracts.*

Recibido: 2 de enero de 2019 Aceptado: 30 de enero de 2020

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 Adminis-

trativo 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. Potestad reglamentaria
- II. Discrecionalidad administrativa
- III. Acto administrativo
- IV. Procedimiento y recursos administrativos
- V. Suspensión de efectos del acto administrativo
- VI. Contratos administrativos
- VII. Contencioso-administrativo
- VIII. Tributos
- IX. Derecho de propiedad
- X. Atribuciones de los municipios

INTRODUCCIÓN

En el N° 15 de esta Revista, homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata, presentamos una recopilación sistemática de las ponencias de dicho Magistrado en la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (en lo sucesivo, SPA/CSJ) durante el período 1981-1985, con el objetivo de facilitar su consulta y constatar la relevancia de sus razonamientos. Lo anterior a pesar de que, como advirtiésemos en aquella ocasión, estos criterios no fuesen hoy invocados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia al momento de decidir².

Hoy continuaremos la reseña que iniciáramos otrora y, en consecuencia, dedicaremos estas páginas a los *segundos cinco años* de Luis Henrique Farías Mata como Magistrado de la SPA/CSJ. Es decir, el período 1986-1990, restando los años 1991 a 1995 para un estudio posterior por razones de tiempo.

2 Véase *in extenso* Gabriel Sira Santana, "Las ponencias de Farías Mata en la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (1981-1985)", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 15, Universidad Monteávila, Caracas, 2018, pp. 397-438.

Como hicimos para el período 1981-1985 ya publicado, nuestra colaboración se basará en la “información jurisprudencial” compilada por Mary Ramos Fernández en los N° 25 a 44 de la Revista de Derecho Público de la Editorial Jurídica Venezolana (en lo sucesivo, RDP); hallándose en esta ocasión 79 sentencias que pueden clasificarse en los siguientes grupos, según desarrollaremos de seguida: (i) Potestad reglamentaria; (ii) Discrecionalidad administrativa; (iii) Acto administrativo; (iv) Procedimiento y recursos administrativos; (v) Suspensión de efectos del acto administrativo; (vi) Contratos administrativos; (vii) Contencioso-administrativo; (viii) Tributos; (ix) Derecho de propiedad; y (x) Atribuciones de los municipios.

I. POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria –como 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 práctica– fue objeto de estudio por parte del Magistrado Farías Mata en más de una ocasión, principalmente en cuanto a su relación con la ley y la reserva legal.

En este sentido indicó que, visto que “[h]a querido nuestro Constituyente (...) que la materia relativa a la libertad personal sea regulada a través de la forma más rigurosa posible, para salvaguardar así uno de los valores capitales del individuo dentro del Estado de Derecho”, el mismo “exige la estructuración de un sistema en el cual se fijen sólo a través de la ley formal tanto las obligaciones cuyo incumplimiento pueda ocasionar sanciones de esa naturaleza, como la definición y alcance preciso de la sanción misma, para contribuir así a reducir al máximo la arbitrariedad de los agentes públicos”, por lo que, en definitiva, “un acto normativo dictado por una autoridad ejecutiva no puede en forma alguna invadir válidamente

el campo de la reserva legal, pues ello equivaldría a desquiciar la totalidad del sistema jurídico sobre el cual, precisamente, se asienta el ejercicio del Poder Público a través de cualquiera de sus manifestaciones”³.

Este importante vínculo entre la reserva legal y las libertades individuales ya la había desarrollado Farías Mata un par de años antes al sostener que “la garantía de libertad y seguridad personales (...) constituye (...) una materia de reserva legal, en el sentido de que la facultad para el establecimiento de penas corporales sólo puede ejercerse a través de ley formal”, no siendo los actos de carácter sublegal el “instrumento jurídicamente idóneo para la creación de ilícitos (...) ni para el establecimiento de sanciones consistentes en penas de carácter corporal”, por ser esta “una materia que corresponde de manera exclusiva y excluyente a la ley” y que, en caso de ser ejercida por la Administración, “configuraría un vicio de usurpación de funciones, al ser invadido el ámbito que corresponde al legislador”⁴.

Con motivo de lo anterior, continuó el Magistrado en atención al caso que se le planteaba, al tener el libre tránsito “rango de derecho constitucionalmente garantizado y protegido (...) sólo un acto de carácter legislativo formal podría válidamente establecer límites al ejercicio de ese derecho, claro está, en razón de la necesaria disciplina que debe existir para organizar la actividad que despliega la colectividad, cuyo interés y voluntad se sobrepone legítimamente al querer individual”, no siendo concebible entonces “un acto de diferente naturaleza a aquel que constituye expresión legítima de la voluntad popular, pueda establecer limitaciones o restricciones al ejercicio del derecho”⁵.

3 SPA/CSJ N° 14 del 24-01-1988 (RDP N° 33).

4 SPA/CSJ N° 292 del 10-11-1986 (RDP N° 28).

5 *Ibíd.* Nótese, sin embargo, que ello tampoco se traduce en que el legislador tenga libertad absoluta para regular ciertos derechos pues, como asentó el Magistrado en la sentencia SPA/CSJ N° 550 del 14-10-1990 (RDP N° 44),

No obstante, si bien el ejercicio de la potestad reglamentaria estaba –y está– limitado por la reserva legal, en palabras de Farías Mata ello no debía conducir a la “errónea concepción del reglamento como una ‘reproducción a escala de la ley’” visto que, en realidad, él “carece de sentido mientras no constituye un desarrollo de la ley que le sirve de base, con arreglo al espíritu, propósito y razón de la misma” –es decir, sin contradecir “su texto y su intención”– pudiendo incluso la Administración “dictar normas contentivas de requisitos no previstos en ella, pero sin establecer sanciones ni limitaciones a los derechos y garantías consagrados en la Constitución y en el propio ordenamiento legal que desenvuelva”⁶.

Por último, en cuanto a esta potestad, el Magistrado precisó que “de conformidad con el artículo 44 de la Constitución, ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”. Principio de irretroactividad que, “aun cuando aparece redactado referido únicamente a ‘disposiciones legislativas’ o leyes, ha sido aplicado por la jurisprudencia de esta Corte a los reglamentos (...) y aun a los actos administrativos de efectos particulares”⁷.

aun cuando la Constitución “remite al Legislador la regulación y concreción de la garantía, no deja en sus manos la esencia de la misma, pues eso sería desnaturalizar la consagración directa por nuestra Ley Fundamental de un conjunto de derechos (...) intangibles, y destruir de esta manera nuestro peculiar sistema constitucional en el que incluso cada juez (...) puede declarar, en un caso concreto, que ha de atenderse preferentemente a la exigencia que la propia Constitución consagra, y no a la contraria que una ley pretende imponer”.

6 CP/CSJ del 14-03-1988 (RDP N° 34).

7 SPA/CSJ N° 121 del 09-04-1987 (RDP N° 30). La cita alude a la Constitución de 1961 (Gaceta Oficial N° 662 Extraordinario del 23-01-1961), siendo que la disposición hoy la podemos encontrar en el artículo 24 de la Constitución de 1999 (Gaceta Oficial N° 36.860 del 30-12-1999, reimpresa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000) según el cual “[n]inguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”.

II. DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

En la colaboración referida al período 1981-1985 vimos cómo el tema de la discrecionalidad administrativa fue objeto de una de las ponencias más relevantes del Magistrado Farías Mata: el caso Depositaria Judicial⁸.

Este tema fue abordado nuevamente por el Magistrado en diferentes ponencias de los años que ahora reseñamos, las cuales partieron de una idea concisa: “[e]l sistema de derecho se encuentra fundamentado en consideraciones de carácter objetivo, y el ejercicio de la autoridad, por tanto, no puede sobrepasar los límites que el orden jurídico le impone, ni aun so pretexto de lograr plausibles finalidades, distintas, en todo caso, de las concretas y fundamentalmente perseguidas por la norma base”⁹.

Es decir, que todo actuar de la Administración Pública –fuese *reglado* o *discrecional*– estaría circunscrito al marco dado por el legislador (principio de legalidad) y variaría únicamente la extensión de dicho marco o, en otras palabras, la intensidad de esa limitación.

Esto lo vemos con claridad en relación con la actividad de policía, respecto a la cual Farías Mata expuso –por ejemplo– que el control de ruidos molestos o nocivos debía ejercerse “con el mayor cuidado, con estricta sujeción a fundamentos de carácter técnico que permitan determinar claramente la existencia de condiciones susceptibles de ser penalizadas individualmente (...), pues en ello va comprometido el resguardo de la libertad

8 SPA/CSJ N° 205 del 02-11-1982 (RDP N° 12). Véase G. Sira S., *Las ponencias de Farías Mata...*, ob. cit., pp. 407-410.

9 SPA/CSJ N° 14 del 24-01-1988 (RDP N° 33). El fallo agregó que “[c]uando la norma legal escoge una opción dentro del ámbito de materias que le son propias, fija una base reguladora de la conducta a la cual se dirige, pero está señalando igualmente un límite a la actuación de los órganos administrativos, límite que no pueden éstos desconocer ni alterar, aun cuando consideren insuficientes o incompletas tales regulaciones”.

personal del administrado, garantizada por la Constitución y las leyes, y base del Estado democrático de derecho”¹⁰.

Así tenemos que como muestra de los actos administrativos *predominantemente reglados* Farías Mata ubicó a los de naturaleza registral, ya que el Registrador no tenía “facultad para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder sino que debe limitarse a verificar en cada caso si se llenan los requisitos legalmente exigidos”, por lo que la actividad de este funcionario “no es, pues enteramente libre” y está “estrechamente condicionada por la Ley, la cual establece con precisión los criterios para determinar cuándo un documento debe, o no puede, ser protocolizado”¹¹.

En tanto, como ejemplo de actos administrativos *predominantemente discrecionales* encontraríamos el otorgamiento de permisos que “la Administración Pública puede acordar o no, con arreglo a razones de oportunidad o de conveniencia”, pero que, prosiguió el Magistrado, “a partir del momento en el que la administración acuerda el permiso (...), creándose de esta manera derechos a favor de los particulares, no puede hablarse de discrecionalidad en la ejecución del acto lícitamente emitido” y, por ende, “tal acto creador de derechos en favor de un particular no podía (...) ser objeto de revocación o modificación”¹².

Son justamente estos bemoles sobre la discrecionalidad y su relación con la legalidad los que elevaban al conocimiento de la SPA/CSJ pretensiones de la más variada naturaleza y que llevaron al Magistrado a afirmar que “[s]i en alguna materia ha avanzado el necesario control por el juez respecto de la actividad administrativa del Estado venezolano, ha sido justamente en este campo de la discrecionalidad”, como consecuencia de la “consolidación del Estado de Derecho –gracias al afianza-

10 SPA/CSJ N° 38 del 24-04-1986 (RDP N° 26).

11 SPA/CSJ N° 173 del 04-10-1986 (RDP N° 28).

12 SPA/CSJ N° 121 del 09-04-1987 (RDP N° 30).

miento del régimen democrático- y el desarrollo de la justicia a favor, especialmente, del particular, buscando preservar a éste de las arbitrariedades del poder público, producidas con ocasión, o so pretexto, del resguardo del interés general por la Administración”¹³; a lo que agregó -luego de un repaso de los principales fallos en la materia¹⁴- que:

[L]a posibilidad de revisión de los motivos de oportunidad o de conveniencia implícitos en la adopción de una decisión administrativa, aun predominantemente discrecional, es hoy día también patrimonio de la jurisprudencia venezolana, como lo ha sido en el Derecho Administrativo clásico extranjero a partir de 1953; eso sí, con la natural limitación de que, en señal de respeto al principio de la separación de poderes, no pueda pasar el juez a ocupar el lugar de la Administración emisora del acto. Pero sí le está permitido en cambio, (...) sin necesidad de sustituirse en aquélla, entrar a examinar la exactitud, veracidad y congruencia de los fundamentos de hecho y derecho que sustentan la decisión administrativa¹⁵.

Examen que, concluyó Farías Mata, consistía en “confrontar si ellos [los hechos] se corresponden o adecuan, en forma proporcional, a los que concretamente constituyen el supuesto de la norma correspondiente; y, también, si, al aplicar la consecuencia jurídica a ese supuesto de hecho, empleó la Administración, y además correctamente, el procedimiento asimismo adecuado para el caso”¹⁶.

13 SPA/CSJ N° 421 del 21-11-1988 (RDP N° 36).

14 Algunos de ellos ya citados en G. Sira S., *Las ponencias de Farías Mata...*, ob. cit.

15 SPA/CSJ N° 421 del 21-11-1988 (RDP N° 36).

16 *Ibíd.*

Lo anterior, en clara consonancia con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹⁷ (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”.

III. ACTO ADMINISTRATIVO

A pesar de que no constatamos una definición del acto administrativo *en general* en las sentencias revisadas, Farías Mata sí proveyó un concepto del *acto administrativo constitutivo*, al calificarlo como aquel “que crea, modifica o extingue una situación jurídica”, tratándose “de una forma de intervención de la Administración en el ámbito jurídico de los particulares, fundamentada en que la ley concede potestades al órgano administrativo para producir efectos jurídicos aun en situaciones que afectan a otros individuos”, y, en consecuencia, “el acto administrativo –habilitado su autor por la norma–, obra como título legitimador de un derecho”¹⁸.

En tanto, por lo que respecta a los requisitos de validez del acto administrativo, el Magistrado evaluó el referido a la inexistencia de incompatibilidades por razones de parentesco e indicó que debe tenerse presente que tal vínculo puede ser previo o sobrevenido, debiendo consultarse la ley que lo contempla a fin de determinar si se sanciona solo el primer supuesto (caso del artículo 123 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional¹⁹) o también el segundo (caso del artículo 6

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

18 SPA/CSJ N° 105 del 24-03-1987 (RDP N° 30).

19 Publicada en Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario del 21-06-1974. El artículo hoy derogado preveía que “[n]o podrán ser empleados de una misma Oficina de Hacienda los cónyuges ni las personas unidas por parentesco

de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia²⁰, en lo sucesivo LOCSJ) y sus consecuencias²¹; y en todo caso, había de tenerse presente que “la incompatibilidad (...) afecta, de manera idéntica y simultánea, a todos los sujetos que se encuentren en la circunstancia de hecho prevista por la norma” pues, “[e]n principio, de existir los vínculos previstos, quedarían todos afectados de igual manera por la incompatibilidad consagrada legalmente, sin importar la antigüedad que puedan ostentar”²².

Aunados a estos razonamientos –si se quiere, puntuales– sobre el acto administrativo, hay otros tantos que consideramos relevante recordar y que, como hicimos en la colaboración anterior, dividiremos en dos grandes bloques: el primero de ellos sobre la *presunción de legitimidad* del acto administrativo y el segundo sobre su motivación. A ellos nos referiremos de seguida.

de consanguinidad en la línea recta, ni en la colateral hasta el cuarto grado inclusive, ni de afinidad en la línea recta ni en la colateral en el segundo grado, también inclusive”.

- 20 Publicada en Gaceta Oficial N° 1.893 Extraordinario del 30-07-1976. El artículo hoy derogado establecía que “[n]o podrán ser simultáneamente Magistrados de la Corte quienes estén unidos entre sí por matrimonio, adopción o parentesco en línea recta o en la colateral dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. // Cuando el Congreso elija a una persona vinculada por un nexo de los aquí señalados con uno de los Magistrados en ejercicio del cargo, tal designación será nula de pleno derecho y se procederá a la elección de nuevo Magistrado. // De producirse la situación prevista en este artículo entre Magistrados que estén ejerciendo el cargo, la Corte designará cuál de ellos ha de ser sustituido, teniendo en cuenta las circunstancias del caso”.
- 21 El Magistrado expuso que, de acuerdo con la norma que previese la incompatibilidad, podía generarse la nulidad absoluta de la nueva designación o su eventual convalidación a través de un acto que hiciese cesar la incompatibilidad, como podría ser la sustitución o transferencia de uno de los funcionarios.
- 22 SPA/CSJ N° 332 del 09-11-1989 (RDP N° 40).

1. Presunción de legitimidad

En relación con esta *presunción* –hoy debatida por un importante sector del foro, según dijésemos otrora²³– encontramos que Farías Mata partió de la premisa según la cual la Administración Pública “[d]ispone (...) de poderes conforme a los cuales puede modificar unilateralmente las situaciones jurídicas de los administrados sin necesidad de acudir al juez; en estos casos no emite aquélla simples pretensiones, sino que adopta verdaderas decisiones”, lo que “[e]s sin duda un privilegio del que carecen los particulares, quienes –por indiscutibles que sean sus derechos– no pueden imponerlos por sí mismos, sino a través de los órganos judiciales”²⁴.

¿Por qué ocurre esto? Pues, responde el Magistrado, porque “el acto jurídico al dictarse se presume legítimo y, amparado por la presunción de legalidad que lo acompaña desde su nacimiento, se tiene por válido y producto de su natural eficacia jurídica”, por lo que “[p]uede afirmarse entonces que el acto administrativo desde que existe tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse a partir del momento en que es definitivo, es decir, en tanto resuelva el fondo del asunto”²⁵.

Y el asunto no queda allí ya que, adicionalmente, “la Administración (...) tiene –cuando los actos, de suyo ejecutivos, impongan deberes o limitaciones–, la posibilidad de actuar aun en contra de la voluntad de los administrados, y sin necesidad de obtener previamente una declaración judicial al respecto”; atributo denominado por el foro como *ejecutoriedad* de los actos administrativos (en contraposición al explicado en párrafo anterior al que se le llama *ejecutividad*) que, en todo caso, “ha sido fundamentado en la presunción *iuris tantum*, de legalidad que los acompaña y en la necesidad de que se cumplan sin dilación los intereses públicos que persigue la Administración,

23 G. Sira S., *Las ponencias de Farías Mata...*, ob. cit., p. 412.

24 SPA/CSJ N° 105 del 24-03-1987 (RDP N° 30).

25 *Ibíd.*

cuyo logro no puede ser entorpecido por la actuación de los particulares”²⁶.

De este modo, gracias a las manifestaciones de la *presunción* comentada, el Magistrado desprendió como consecuencias de la misma que (i) la “interposición de recursos contra los actos administrativos no suspende la ejecución de los mismos, así éstos no hayan alcanzado todavía firmeza” y (ii) “la facultad que se le reconoce a la Administración de ejecutar por sí misma, materialmente, los derechos que de tales actos derivan –aun enfrentándose a la resistencia del obligado–, sin necesidad para lograrlo de acudir a la intervención de los tribunales”, debiendo tal ejecución forzosa ocurrir “a través de los medios que a tal efecto establezca la ley”²⁷.

2. Motivación

La motivación del acto administrativo fue estudiada con frecuencia por el Magistrado en el período 1986-1990, hallándose diversos fallos en los que destaca su relevancia y, en consecuencia, los vicios que origina su falta, si bien la LOPA dejó “desterrada la figura de la inexistencia”²⁸ y algunos errores en la motivación –como podrían ser, por ejemplo, las fechas– no

26 Ibid.

27 Ibid. Estas conclusiones estarían consagradas –a su vez– en los artículos 87 y 79 de la LOPA según los cuales “[l]a interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario. // El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que consideren suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada” y “[l]a ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial”, respectivamente.

28 SPA/CSJ N° 209 del 12-10-1986 (RDP N° 28).

constituían “vicio de ilegalidad sino un simple error material subsanable”²⁹.

De este modo tenemos que Farías Mata explicó que “[l]a existencia de motivos tanto de hecho como de derecho, y la adecuada expresión de los mismos, se constituye en elemento esencial de la noción de acto administrativo”, ya que “[e]l ejercicio de las potestades administrativas envuelve asimismo un poder-deber circunscrito a la ocurrencia de las circunstancias de hecho previstas en las normas como supuesto válido de actuación”, por lo que “decidir sobre hechos inexistentes, o indebidamente apreciados, vicia la esencia misma del acto dictado, afectando directamente su causa o motivo, e indirectamente la propia competencia del órgano, al pretender éste presentar un falso supuesto de hecho con miras a atribuirle las consecuencias jurídicas que están previstas en la norma sólo para supuestos exactos”. A lo que agregó que “la correcta expresión de los motivos o circunstancias de hecho apreciados, así como los dispositivos legales que sirven de base a la decisión adoptada, es lo que en definitiva puede permitir un adecuado control de su ajuste al derecho y con ello la plena y absoluta vigencia del principio de legalidad”³⁰.

Esta idea la retomó en otra ponencia del mismo día al precisar que “[l]a correcta apreciación de los hechos que fundamentan las decisiones administrativas constituye un factor esencial para la legalidad y corrección de las mismas, y consecuentemente un medio adecuado para poder verificar su control judicial con miras al mantenimiento de tales fines”³¹.

29 SPA/CSJ N° 103 del 30-06-1986 (RDP N° 27). Téngase presente el artículo 84 de la LOPA de acuerdo 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”.

30 SPA/CSJ N° 204 del 09-06-1988 (RDP N° 35).

31 SPA/CSJ N° 205 del 09-06-1988 (RDP N° 35).

Así, continuó el Magistrado, “constituye ilegalidad el que los órganos administrativos apliquen las facultades que ejercen, a supuestos distintos de los expresamente previstos por las normas, o que distorsionen la real ocurrencia de los hechos o el debido alcance de las disposiciones legales, para tratar de lograr determinados efectos sobre la base de realidades distintas a las existentes o a las acreditadas en el respectivo expediente administrativo”, ya que ello “afecta la validez del acto así formado, que será entonces una decisión basada en falso supuesto, con lo cual se vicia la voluntad del órgano, y se produce igualmente, además, incompetencia, al haber procedido a actuar la Administración sobre una hipótesis para la cual no tiene atribuida facultad de decisión”. Por todo ello, “con la finalidad de lograr el más severo control de la legalidad de los actos, se exige que sean expresados los motivos que les sirven de fundamento”³².

Vista ya la relevancia del tema que nos ocupa, nos quedaría por resolver cuándo habría motivación y cuándo no. Esta respuesta es ofrecida por Farías Mata quien –con base en la jurisprudencia de la Sala– sostuvo que “el acto administrativo que describa, aunque sea brevemente, las razones que sirvieron para apreciar los hechos, debe considerarse motivado, por cuanto la parte afectada ha podido ejercer a plenitud la defensa de sus pretensiones y permite también que este tribunal ejerza el control jurisdiccional de la legalidad del acto”³³.

Lo anterior, visto que “la motivación que supone toda resolución administrativa no consiste necesariamente en el hecho de expresar dentro del texto que la contenga una exposición analítica, o en manifestar, de una manera extensa y obligato-

32 *Ibíd.* Recuérdense que esta exigencia no es meramente jurisprudencial pues la LOPA la incorpora en su artículo 9 que reza “[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”.

33 SPA/CSJ N° 56 del 11-02-1988 (RDP N° 33).

riamente discriminada, los datos o razones sobre las cuales puede considerarse fundamentada si ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras específicas que consten al menos de manera expresa en el expediente”³⁴. Idea que complementaría algunos meses después al argüir que:

(...) entendida la motivación del acto administrativo como la expresión formal de los motivos o causa del acto, no puede llegarse al extremo de admitir, a los fines de establecer si determinado acto está o no motivado, que el hecho de que el contribuyente haya podido defenderse, pueda suplantar en forma tan absoluta la obligación legalmente impuesta de motivar el acto administrativo, pues lo que debe dilucidarse en definitiva es si efectivamente se encuentran expresados formalmente los motivos o causas del acto; y solamente en caso de que a esa conclusión se llegare, puede considerarse motivado el acto³⁵.

De no haber esa correcta expresión formal de motivos, podríamos estar entonces frente a (i) la inmotivación, que “constituye vicio en los fundamentos del acto” y “consiste en la ausencia absoluta de motivación, mas no aquella que contenga los elementos principales –aunque no todos ellos– del asunto debatido, y su principal fundamento legal, modo de garantizar al interesado que pueda conocer el juicio que sirvió de fundamento al funcionario para decidir cómo decidió, y cuáles fueron sus razonamientos”³⁶, o (ii) el falso supuesto, que, como “vicio en la causa”, ocurre cuando un acto administrativo se apoya en “la inexistencia de tales condiciones de hecho o la apreciación indebida o inexacta de las mismas por parte de la autoridad, la simple duda acerca de la autenticidad de los hechos” que “produce un acto carente de base fáctica de susten-

34 Ibíd.

35 SPA/CSJ N° 269 del 02-08-1988 (RDP N° 36).

36 SPA/CSJ N° 112 del 15-03-1990 (RDP N° 42).

tación o dirigido a presentar como cierta una situación dudosa o inexistente”³⁷.

Y la misma contrariedad a derecho ocurriría de tratarse de la mera alusión a un concepto jurídico indeterminado ya que él “exige su concreción para poder aplicar la norma por medio de un acto administrativo” y “esta disposición por sí sola no puede constituir un motivo válido para fundamentar un acto administrativo”³⁸.

IV. PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En materia de procedimientos el Magistrado Farías Mata recordó que la LOPA “además de establecer un procedimiento general para la configuración de los actos administrativos, prevé la aplicación preferente de procedimientos especiales establecidos por Ley, los cuales prevalecen en las materias que constituyen la especialidad”, a pesar de que “lo recomendable resulta el orientar la práctica procedimental de aquellos órganos administrativos que tengan a su cargo la imposición de

37 SPA/CSJ N° 38 del 24-04-1986 (RDP N° 26). Nótese que este vicio solo originaría la nulidad absoluta del acto de darse el caso previsto en el numeral 2 del artículo 19 de la LOPA –es decir, “[c]uando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley”– de acuerdo con lo dicho por el Magistrado en SPA/CSJ N° 421 del 21-11-1988 (RDP N° 36). Asimismo, un ejemplo de este vicio lo encontramos cuando se equiparó la pensión de vejez a la jubilación cuando lo cierto es que, tal como expuso Farías Mata en SPA/CSJ N° 357 del 27-07-1987 (RDP N° 30) con base en los precedentes de la Sala, “la pensión de vejez, por consistir en la capitalización del ahorro del trabajador mediante aportes periódicos, no puede ser incompatible con el disfrute del beneficio de jubilación, originado, por su parte, en los años de servicio”, por lo que, agregó el Magistrado, existe una “compatibilidad que no implica solamente el carácter nominal o formal que acompañe o sirva de base para la erogación, sino, lo que es más importante, la percepción efectiva de la totalidad de los montos a los cuales se tiene derecho legítimamente”.

38 SPA/CSJ N° 269 del 02-08-1988 (RDP N° 36).

multas hacia una uniformidad destinada a garantizarle certidumbre jurídica al administrado³⁹.

Dicho esto se tiene que si bien hay algunas menciones puntuales a cuestiones de índole procedimental como sería la notificación⁴⁰ o la impugnación de las decisiones del jerarca⁴¹, hemos de dirigir el foco de nuestra atención al silencio administrativo que contó con cierto protagonismo en el período que estudiamos.

En este sentido, en relación con el silencio administrativo el Magistrado apuntó que “[a]nte la ausencia de pronunciamiento expreso de la Administración, la propia norma legal (...) ha optado por dotar –transcurrido un determinado plazo– efecto jurídico preciso al silencio de la Administración dentro de los procedimientos administrativos, confiriéndole valor procesal al considerarlo como respuesta negativa, con el objeto de permitir de esta manera al interesado la opción de acudir a la instancia correspondiente en resguardo de sus derechos e intereses”, si bien ello, de acuerdo con el artículo 4 de la LOPA, “no exime a la Administración de dictar un pronunciamiento expreso debidamente fundado”⁴².

39 SPA/CSJ N° 112 del 15-03-1990 (RDP N° 42). La reflexión parte del artículo 47 de la ley, según el cual “[l]os procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad”.

40 SPA/CSJ N° 199 del 08-08-1989 (RDP N° 39). La sentencia indica que la eficacia de un acto administrativo de los llamados de *efectos individuales* “está supeditada a la notificación el mismo”, correspondiéndole a la Administración probar que ello ocurrió si el particular lo niega.

41 SPA/CSJ N° 325 del 13-11-1986 (RDP N° 28). La sentencia advierte que cuando el “superior jerárquico decide un recurso administrativo está ejerciendo atribuciones que le son propias y, al ejercerlas, los recursos que contra sus decisiones pueden intentarse deben considerarse como emanadas de él, independientemente de que hayan tenido su origen en un órgano que le es subordinado”.

42 SPA/CSJ N° 146 del 05-05-1988 (RDP N° 34). El artículo citado reza “[e]n los casos en que un órgano de la administración pública no resuelve un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará

No obstante lo anterior, advirtió que “limitada como se encuentra, en general, la competencia del juez en lo contencioso a la anulación del acto administrativo contrario a derecho (...), en el caso de silencio de la Administración (...) sólo puede el juzgador entrar a conocer de una acción fundamentada en ese silencio, cuando el mismo se ha dado precisa y solamente respecto de la no resolución del correspondiente recurso administrativo”, visto que una “decisión creadora” por parte del juez contencioso que supliese el silencio y el acto no emitido por la Administración, no podría darse “sin violar el principio de separación de poderes”⁴³.

De este modo, “el silencio de la Administración en la resolución de un recurso administrativo, deja abierta al interesado la vía contencioso-administrativa”, en el entendido que “la oportuna respuesta de la Administración al peticionario (...) ha sido arbitrada por el legislador –y así lo ha entendido la Sala (...)– como una garantía adicional del derecho de defensa, en el sentido de que se le ha instaurado para evitar que el silencio, abstención u omisión de la administración en la oportuna respuesta, pudiera dejar al particular inerme ante la arbitrariedad administrativa”⁴⁴.

Es justamente ese carácter de *garantía adicional* el que permite –de acuerdo con los precedentes de la Sala que Farías Mata reafirma– que “interpuesto el contencioso con base en el silencio, si la Administración decide el recurso administrativo luego de vencido el lapso especialmente previsto por la norma, nada obsta a que el interesado pueda acudir al contencioso pertinente”, ya que “sostener lo contrario enervaría (...) el derecho de defensa del administrado pues, frente a los argumentos

que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputables por la omisión o la demora”.

43 Ibíd.

44 SPA/CSJ N° 178 del 23-05-1988 (RDP N° 35).

e imputaciones que pudiere contener la resolución expresa del recurso, quedaría él sin posibilidad de refutarlos ante el órgano jurisdiccional competente”, por un lado, y, por el otro, obviaría que “el silencio administrativo opera como un beneficio procesal para el administrado y no como una obligación o carga que le pueda hacer perder su derecho de recurrir contra el acto administrativo que cause estado, o que pueda tener el efecto de hacer precluir la posibilidad de una decisión administrativa”⁴⁵.

V. SUSPENSIÓN DE EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Continuando con nuestra reseña, sobre la suspensión de efectos del acto administrativo las conclusiones del Magistrado –como no podía ser de otra forma– dependieron del caso concreto, si bien recalcó que ella solo procedía de haber “circunstancias de irreparabilidad”⁴⁶, en el entendido que “esta medida excepcional, sólo es aplicable para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado, que sea imposible repararlo si posteriormente es anulado, o cuando sean muy difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de dicha ejecución”, sea que tal valoración “corresponde al órgano jurisdiccional” que debía tener presente que “aun cuando los perjuicios invocados sean ciertos, tal circunstancia no implica sin embargo la irreparabilidad o la dificultad de reparación de tales daños”⁴⁷.

De este modo, la suspensión se acordó por ejemplo en el caso de la declaratoria de caducidad de una concesión a fin de

45 SPA/CSJ N° 277 del 09-08-1988 (RDP N° 36). El Magistrado añadió que, de darse la respuesta de la Administración, las actuaciones judiciales del particular en contra del silencio habrían perdido relevancia visto que, resuelto el asunto, lo “intentado por silencio pierde sentido, en cuanto el expreso difiera del acto precisamente recurrido (...) y a este respecto el órgano jurisdiccional no tiene materia sobre la cual decidir”.

46 SPA/CSJ N° 302 del 09-11-1989 (RDP N° 40).

47 SPA/CSJ N° 390 del 19-07-1990 (RDP N° 43).

evitar que la Administración la otorgara a un tercero⁴⁸ pero se negó en aquellos casos donde un pronunciamiento sobre la suspensión solicitada “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 deban conducir a aquélla”⁴⁹, o cuando el particular no lograba demostrar que “la cancelación inmediata de la multa lesione de tal manera el patrimonio del afectado, que llegue a hacer difícil o imposible lograr la reparación –por la definitiva– del daño causado”⁵⁰.

VI. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Así como en el período que motivó nuestra anterior colaboración la sentencia más relevante era la que versaba sobre la discrecionalidad administrativa, consideramos que en este lo es la dedicada al estudio de la teoría del contrato administrativo, definido como “el producto de una lenta evolución jurisprudencial de este alto Tribunal (...) recogida y reelaborada luego por nuestra doctrina jurídico-pública”⁵¹.

Al respecto, en esta ponencia Farías Mata hizo diferentes precisiones entre las que destacamos las siguientes:

Primero, que “[l]a originalidad revelada por la jurisprudencia venezolana (...) estuvo en que –apartándose del criterio imperante entonces en Francia de la monopólica trascendencia de las cláusulas exorbitantes para identificar los contratos de naturaleza administrativa– centró la teoría del contrato administrativo en la noción (...) del servicio público como factor clave

48 SPA/CSJ del 11-12-1986 (RDP N° 29).

49 SPA/CSJ N° 397 del 16-12-1986 (RDP N° 29).

50 SPA/CSJ del 29-09-1988 (RDP N° 36).

51 SPA/CSJ N° 54 del 01-04-1986 (RDP N° 26).

en la identificación de dichos contratos”, debiendo entenderse este servicio “en sentido amplio”⁵².

Segundo, que es “una constante del contrato administrativo la presencia en él del órgano administrativo que contrata”, por lo que la definición está dotada de un carácter subjetivo.

Tercero, que las cláusulas exorbitantes son un efecto y no la causa del servicio público que origina los contratos de este tipo, traduciéndose estas –de acuerdo con los precedentes judiciales y aportes doctrinales que el Magistrado citó– en la manifestación de voluntad de la Administración y del particular de “sustraerse al derecho común insertando en la respectiva convención cláusulas que lo deroguen” y que “consagran en el convenio un tratamiento excepcional para la Administración, que puede ser no sólo a favor, sino también en contra, de ella, justificado siempre ese régimen especial por los requerimientos del servicio público”.

Y cuarto, que de acuerdo con los artículos 183 y 42.14 de la LOCSJ, la SPA/CSJ era el tribunal competente para conocer de cualquier causa que versara sobre los contratos administrativos, siendo competencia de la jurisdicción común los contratos suscritos entre entes públicos y particulares que no estuviesen catalogados como contratos administrativos en virtud de las características a las que hicimos referencia⁵³.

52 Para explicar la noción, el Magistrado trajo a colación los dichos de Lares Martínez y Garrido Falla para quienes este se traduce en “una actividad dirigida a dar satisfacción a un interés general” –en el caso del primero– o aquellas donde “el interés público esté, en cierta manera, directamente implicado”, estando tal interés en juego “siempre que la Administración contrata sobre un objeto que le está atribuido como competencia propia por el ordenamiento vigente que le concede simultáneamente poderes de ejecución”, en el caso del segundo.

53 Téngase como ejemplo de este tema el fallo SPA/CSJ N° 99 del 08-03-1990 (RDP N° 42) reiterado en SPA/CSJ del 24-10-1990 (RDP N° 44) donde se determinó que, al ser las ventas de ejidos, de acuerdo con los precedentes de la Sala, “contratos administrativos aun si hubieren sido suscritos en

VII. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Al igual que en el período anterior un número importante de ponencias del Magistrado Luis Henrique Farías Mata versaron sobre las particularidades del control judicial sobre la actividad administrativa, subrayando en sus ponencias que “[l]a facultad de los órganos jurisdiccionales para declarar la nulidad de actos del Poder Público, constituye un mecanismo de garantía consagrado por el ordenamiento jurídico para preservar su propia y plena vigencia a través de la aplicación efectiva del principio de legalidad”⁵⁴, por lo que había una tendencia clara a la *universalidad del control* al ser “evidente que nuestro ordenamiento jurídico intenta someter al control de la legalidad, entendido en su sentido más alto, todos y cada uno de los actos que puedan emanar, en sus diferentes niveles y ámbitos de actuación, de los funcionarios que ejercen la autoridad pública”⁵⁵, a pesar de que todavía se manejaba la –hoy desechada en Venezuela⁵⁶– teoría de los actos de gobierno como “especie jurídica que, en razón de su superior jerarquía, derivada del hecho de que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y no de la ley ordinaria”, estaban excluidos “de la totalidad del control jurisdiccional de constitucionalidad” por considerarse “actos de índole eminentemente política”⁵⁷.

forma pura y simple y no incluyere cláusulas exorbitantes”, correspondía a la SPA conocer de las demandas contra ellas.

- 54 SPA/CSJ N° 187 del 18-05-1987 (RDP N° 31). La sentencia añadió que cuando el control recae sobre actos normativos, “la preservación de la legalidad se opera mediante la desincorporación de la disposición anulada del ordenamiento jurídico positivo” y la ejecución de la sentencia en cuestión “es consustancial al fallo mismo y opera y se hace efectiva, de manera inmediata, con la sola publicación oficial de la decisión del juez”.
- 55 SPA/CSJ N° 292 del 10-11-1986 (RDP N° 28). El razonamiento partió de los actos presuntamente inconstitucionales del Poder Ejecutivo de los estados, que habrían de impugnarse ante la SPA/CSJ.
- 56 Véanse nuestros comentarios al respecto en Gabriel Sira Santana, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana y Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2017, pp. 128-129.
- 57 SPA/CSJ N° 421 del 21-11-1988 (RDP N° 36).

En todo caso, este control sobre la Administración Pública no era más que una manifestación de la jurisdicción, que el Magistrado definió como la “potestad exclusiva del Estado-Juez de administrar justicia” que “opera en tanto esté presente un conflicto intersubjetivo de intereses caracterizado por una pretensión controvertida, es decir, en la medida en que exista un litigio cuya justa composición requiera la necesaria intervención del órgano jurisdiccional”, debiendo en todo caso “la pretensión que se invoque (...) hallarse jurídica y jurisdiccionalmente tutelada por normas de derecho positivo”⁵⁸.

Lo anterior, dado que “esa potestad-función de administrar justicia, manifestación de la soberanía del Estado, es exclusiva de éste; y se ejerce, autónoma e independientemente, por órgano del Juez”, aun cuando resultaba prudente recordar que si bien “el Judicial tiene asignada, asimismo en principio y de regla, la función de juzgar”, ello no impide “la posibilidad de que ejerza funciones administrativas o legislativas que legalmente le correspondan, pero como actividad secundaria y no primordial”⁵⁹.

En este sentido, tal como hicimos en la colaboración anterior, dividiremos este acápite de nuestra reseña en dos secciones: el primero referido a algunas de las pretensiones que se presentan ante los tribunales en contra del actuar de la Administración Pública y el segundo relativo a asuntos de índole más procesal.

1. Pretensiones

Basta una somera revisión a las sentencias del período que reseñamos para constatar que buena parte de las ponencias de Farías Mata se dieron con motivos de amparos intentados en contra de la Administración Pública, dando los mismos pie a

58 SPA/CSJ N° 179 del 25-05-1988 (RDP N° 35).

59 *Ibíd.*

una variedad de razonamientos sobre diversas particularidades de esta acción⁶⁰.

Así, el Magistrado destacó que el amparo tenía un “carácter personalísimo” que originaba el hecho que “sólo pueda producir efectos sobre el propio accionante”⁶¹ y para que procediera se requería la “relación directa e inmediata entre la lesión denunciada y la norma impugnada por vía de amparo”⁶².

Esta última idea fue retomada unos meses después cuando expresó que por su carácter especial y no subsidiario, el amparo “prospera entre nosotros aun cuando existan vías judiciales ordinarias” en caso “de revelarse ineficaces o inidóneas éstas para restablecer el derecho constitucional lesionado, o para impedir su vulneración frente a una amenaza cierta, efectiva y real; pero, en principio, son las últimas las adecuadas y, por tanto, las procedentes y, asimismo, las prevalentes sobre el amparo”, debiendo demostrarse la “violación directa e inmediata de garantías y derechos constitucionales” y la “lesión sólo de dichas normas, y no de otras de carácter infraconstitucional”⁶³.

De este modo, la amenaza contra derechos o garantías constitucionales debía ser “inmediata, posible y viable” según el numeral 2 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales⁶⁴ (en lo sucesivo,

60 Véase por ejemplo lo dicho por Farías Mata respecto a la competencia de la SPA/CSJ para conocer de los amparos contra los actos, hechos u omisiones de los ministros *de Despacho y de Estado* en aplicación de la máxima de “donde no distinga el legislador (...) no cabe al juez, intérprete por excelencia de la ley, distinguir” y del Consejo Supremo Electoral, en SPA/CSJ N° 40 del 22-01-1990 (RDP N° 41) y SPA/CSJ N° 573 del 01-11-1990 (RDP N° 44), respectivamente.

61 SPA/CSJ N° 345 del 11-07-1990 (RDP N° 42).

62 SPA/CSJ N° 130 del 30-05-1989 (RDP N° 39).

63 SPA/CSJ N° 496 del 14-03-1990 (RDP N° 44).

64 Publicada en Gaceta Oficial N° 34.060 del 27-09-1988.

LOADGC)⁶⁵ y, de acuerdo con el numeral 5 del mismo artículo, sería inadmisibile si el agravado optó “por recurrir a las vías judiciales ordinarias, o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”⁶⁶.

Aunando en lo anterior, por tener el amparo meros “efectos restablecedores”⁶⁷, él no constituía una vía procesal para lograr la nulidad de actos administrativos⁶⁸, visto que “para ningún juez, sería imposible (sic) otorgarle efecto anulatorio a la acción de amparo, efecto que sólo es posible obtener a través del contencioso administrativo de anulación”, ya que “los efectos del amparo son exclusivamente los de restablecer la situación jurídica infringida en la cual se encontraba el lesionado”⁶⁹.

Por último –sobre amparos– interesa mencionar que cuando estos se intentaban contra sentencias, ello “no debe excluir en forma alguna la posibilidad de que el Juez cuya sentencia ha sido objeto de una acción de amparo, sea enterado de la interposición de la misma y pueda, si lo estima necesario, formular por escrito sus alegatos”⁷⁰, así como que este “procede sólo cuando la decisión impugnada emanare de tribunal incompetente” de acuerdo con el artículo 4 de la LOADGC⁷¹ y que, en caso de no haber un superior inmediato, él se presentaría ante “algún superior en la escala judicial del que emitió el pronunciamiento (...) y que tenga, al mismo tiempo, competencia afín”⁷².

65 SPA/CSJ N° 203 del 09-06-1988 (RDP N° 35). Nótese que en la sentencia SPA/CSJ N° 07 del 18-01-1989 (RDP N° 37) indicó que tal violación debía ser “directa, inmediata o precisa”.

66 SPA/CSJ N° 610 del 08-11-1990 (RDP N° 44).

67 *Ibíd.*

68 SPA/CSJ N° 573 del 01-11-1990 (RDP N° 44).

69 SPA/CSJ N° 1 del 23-01-1989 (RDP N° 37).

70 SPA/CSJ N° 400 del 08-11-1988 (RDP N° 36).

71 SPA/CSJ N° 110 del 22-05-1989 (RDP N° 38).

72 SPA/CSJ N° 24 del 01-02-1990 (RDP N° 41).

Continuando con nuestro estudio, en clara minoría vemos los pronunciamientos sobre otras pretensiones, si bien por ello no hemos de dejar de tratarlas y por ende las enlistamos a continuación:

Primero, el recurso de interpretación, que fue definido por el Magistrado como “el pronunciamiento del órgano jurisdiccional competente fijando el alcance e inteligencia de un texto legal determinado”, que –en su momento– constituía un “medio de actuación procesal (...) reservado de manera exclusiva para aquellos casos en los cuales el texto legal cuya interpretación se solicita así lo permita expresamente”, a tenor de lo previsto en el numeral 24 del artículo 42 de la LOCSJ⁷³.

Segundo, el defecto o falta de jurisdicción, que procedía cuando “el órgano jurisdiccional no esté investido de la titularidad del poder, abstractamente considerado, de administrar justicia”, pudiendo ocurrir ella (i) “por falta o ausencia de una voluntad concreta de ley para actuar”, (ii) “por la exención de jurisdicción de que goce el accionado”, (iii) “porque, conforme a la competencia internacional, de la causa o controversia deba conocer un juez extranjero” o (iv) “porque, irrespetando la tripartición de las funciones públicas, el órgano jurisdiccional pretenda invadir la esfera de atribuciones que compete a otros órganos”⁷⁴.

Tercero, el avocamiento, regulado en ese entonces en el numeral 29 del artículo 42 y el artículo 43 de la LOCSJ⁷⁵, era una

73 SPA/CSJ N° 98 del 14-03-1988 (RDP N° 34). El artículo hoy derogado rezaba: “[e]s de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República: 1. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales, que colidan con la Constitución (...) 24. Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la Ley”.

74 SPA/CSJ N° 192 del 26-05-1988 (RDP N° 35).

75 El primero incluía como competencia de la CSJ el “[s]olicitar algún expediente que curse ante otro Tribunal, y avocarse al conocimiento del

“facultad (...) del exclusivo arbitrio de la Sala Político-Administrativa (...) en la medida en que ‘no se encuentre atribuido a alguna de las otras Salas’”, sea que existía una “discrecionalidad que la Sala conserva –conforme a la regulación legal– para avocarse o no, con o sin solicitud de parte”, traduciéndose este en definitiva “tanto, y por una parte, la idea de que, por definición, se trataría respecto del avocante, de un Superior que sustrae competencia del inferior, mas no de un par (...) y, por otra parte, también la idea de ‘atraer o llamar a sí’ (...) es decir, para sí y no para llevarlo al conocimiento de otro tribunal”⁷⁶.

Cuarto, en materia de demandas por responsabilidad administrativa, “[p]ara que la interposición de una denuncia o de una acusación engendre responsabilidad civil extracontractual, debe haberse actuado en forma abusiva, pues –tratándose del ejercicio facultativo de un derecho (...)– sólo si se procediere de mala fe o se excediere el particular en el uso de esa facultad (...) podría darse entonces la posibilidad legal de indemnización compensatoria por los daños patrimoniales y morales producidos”⁷⁷.

Y *quinto*, en materia del contencioso de anulación expresó que el juez contencioso-administrativo no estaba facultado legalmente para “reponer” los trámites administrativos “al estado de que se dicte una nueva Resolución ‘corrigiendo los vicios afectan las recurridas’”, ya que se trata de vías diferentes (la administrativa y el contencioso-administrativo) y el rol del juez se limitaba era a “la confirmación del acto impugnado a través de la declaratoria sin lugar del recurso o, en su caso, la

asunto, cuando lo juzgue pertinente” y el segundo la asignaba de forma residual a la SPA.

76 SPA/CSJ N° 206 del 10-08-1989 (RDP N° 39). El fallo ahonda, con apoyo en los precedentes de la Sala, en el procedimiento –que divide en una primera etapa de solicitud del expediente y otra posterior de avocamiento, una vez analizado el caso y juzgarlo pertinente– y los límites de la discrecionalidad, ya que debían mediar flagrantes injusticias o afectaciones al interés público.

77 SPA/CSJ N° 385 del 15-06-1987 (RDP N° 31).

anulación –total o parcial– del mismo”, a diferencia del funcionario que decide un recurso administrativo que sí puede ordenar tal reposición por tratarse “de actuaciones realizadas y revisadas por la propia Administración”⁷⁸. En tal sentido, “[l]a autotutela de la Administración –regla general, no derogable sino por norma expresa– y la tutela jurisdiccional –nunca excluible–, son dos institutos distintos que, sin embargo, concurren con frecuencia en un mismo caso”⁷⁹.

Finalmente, argumentó que el *solve et repete* –como condicionamiento del recurso al pago previo de la multa impuesta– constituía una violación al “derecho universal a la defensa” previsto en el artículo 68 de la Constitución de 1961 que preveía el “acceso sin limitaciones económicas, de los justiciables ante los órganos de la administración judicial para lograr la tutela de sus derechos e intereses”⁸⁰.

2. Aspectos procesales

Siempre cónsono con la legalidad –que como principio general del Derecho, le aplicaría lo dicho por el Magistrado al calificar estos como la “[f]uente principalísima de cualquier

78 SPA/CSJ N° 174 del 04-08-1986 (RDP N° 28).

79 SPA/CSJ N° 316 del 26-06-1990 (RDP N° 43). Nótese que este caso el Magistrado trajo a colación la “teoría del acto separable” expuesta por De Laubadere al indicar que “si bien dicha teoría ha sido elaborada por el Derecho administrativo clásico extranjero, cabe igualmente poner de manifiesto cómo los principios relativos a la contratación administrativa reconocidos por la jurisprudencia de este Alto Tribunal (...) admiten plenamente dentro de su contexto la ‘teoría del acto separable’; y muy recientes son todavía los fallos de esta Sala que implícitamente patentizan la incorporación de aquélla al acervo jurisprudencial venezolano”.

80 SPA/CSJ N° 550 del 14-10-1990 (RDP N° 44). El artículo hoy sería el 26 constitucional, según el cual “[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 justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

ordenamiento jurídico positivo” y, como tal, con arreglo a ellos “puede un órgano administrativo [o judicial] verse relativamente condicionado en su voluntad decisoria”⁸¹-, Farías Mata defendió la necesidad de respetar los procedimientos de ley “para la tramitación de un proceso, sobre todo si es de índole judicial”, al considerarlos “garantía de seguridad tanto para la Administración como para el administrado (...). He aquí el sentido de la noción ‘procedimiento-garantía’ tan celosamente respetada por este Supremo Tribunal tanto en lo que respecta a la conformación de las actuaciones administrativas como por lo que toca a la revisión de las mismas en vía jurisdiccional ya sea administrativa o judicial”⁸².

Son sus criterios sobre estos aspectos procesales los que reseñaremos de seguida, comenzando por la competencia ya que en más de una ocasión Farías Mata apuntó que la CSJ era “[j]uez de su propia competencia” y, por ende, no dependía del asentimiento expreso o tácito –o falta del mismo– de las partes para conocer “sobre una materia de evidente orden público como la competencia”⁸³, pudiendo inclusive “revocar en todo momento, si fuere procedente, el auto de admisión del recurso, al encontrar, luego de un mejor estudio del caso, que operarían las causales previstas en el artículo 84 de la Ley Orgánica que rige sus funciones”⁸⁴.

En este sentido, por lo que respecta a la competencia, el Magistrado señaló que (i) de acuerdo con la LOCSJ las Cortes de lo Contencioso Administrativo eran las competentes para conocer la impugnación de actos dictados por universidades experimentales⁸⁵, (ii) la CSJ era competente para conocer recur-

81 CP/CSJ del 14-03-1988 (RDP N° 34).

82 SPA/CSJ N° 101 del 10-03-1987 (RDP N° 30).

83 SPA/CSJ N° 54 del 01-04-1986 (RDP N° 26).

84 SPA/CSJ N° 209 del 12-10-1986 (RDP N° 28). El artículo versaba sobre las causales de inadmisión. Nótese que la “facultad de reexaminar esa admisión hasta la propia definitiva” fue reiterada por el Magistrado en la sentencia SPA/CSJ N° 372 del 27-10-1988 (RDP N° 36).

85 SPA/CSJ N° 198 del 08-08-1989 (RDP N° 39).

sos contencioso administrativos por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad contra actos administrativos dictados por los ministros⁸⁶, y (iii) en casos de amparos, de no haber un superior común entre los tribunales que fuesen parte del conflicto de competencia, correspondía a la Corte resolver tal diatriba por aplicación supletoria del artículo 71 del Código de Procedimiento Civil, frente al silencio de la LOADGC⁸⁷.

En cuanto a la legitimación, Farías Mata comentó que “[l]a condición de legitimado activo, así como la gran mayoría de las normas de carácter procesal, son disposiciones que permiten el desarrollo de una actividad bajo patrones de conducta preestablecidos [sic], los cuales responden a una o varias de las diversas posibilidades que podrían ser acogidas como válidas para lograr las finalidades que cada Estado soberano se hubiere propuesto en la materia”⁸⁸. Por ende, continuó el Magistrado:

(...) cuando se admite una legitimación amplia para el control de legalidad y de la constitucionalidad de los actos de efectos generales, se está preservando de manera objetiva la plena vigencia del principio de legalidad al permitir que cualquier interesado ponga en movimiento a los órganos competentes para garantizar la supremacía de las normas de mayor rango sobre disposiciones subalternas, y de este modo mantener la efectiva aplicación de las reglas básicas del Estado de Derecho⁸⁹.

En virtud de lo anterior, la manifiesta falta de representación del actor –prevista en el numeral 7 del artículo 84 de la LOCSJ como causal de inadmisibilidad– operaría únicamente “cuando no exista en la documentación agregada al expediente

86 SPA/CSJ N° 618 del 15-11-1990 (RDP N° 44).

87 SPA/CSJ N° 439 del 06-12-1988 (RDP N° 37).

88 SPA/CSJ N° 292 del 10-11-1986 (RDP N° 28).

89 *Ibíd.*

ninguna prueba de la representación que se atribuye el actor, o que el mismo poder resulte insuficiente”⁹⁰.

Profundizando en otras causales de inadmisibilidad, expuso que el denominado antejuicio administrativo –como “uno más de los ‘privilegios’ de la República” que llega a ser un “requisito impretermisible para que pueda ser intentada una reclamación contra aquélla ante los tribunales”, so pena de inadmisibilidad– “cumple el objetivo de provocar una decisión de la Administración cuando no existe previamente un acto administrativo que pueda ser impugnado por los interesados –tal como sucede en el contencioso de anulación– ante una vía judicial”, y, por ende, “la doctrina le ha atribuido la naturaleza de procedimiento destinado a preservar el principio (...) de la necesidad de obtener una decisión de la Administración, firme ya en vía administrativa, que pueda obrar como antecedente y objeto de la reclamación judicial posterior ante los tribunales contencioso-administrativos”⁹¹.

Finalmente –en materia de admisión– fijó el criterio según el cual en caso que la inadmisibilidad del recurso fuese declarada en la definitiva, el particular no había de correr con el pago de intereses-costas al haber sido la “inadvertencia del Tribunal, al no declarar oportunamente inadmisibile el recurso, la que causa el retardo que pretende ser resarcido”⁹² y que, en

90 SPA/CSJ N° 579 del 16-11-1987 (RDP N° 32).

91 SPA/CSJ N° 370 del 06-08-1987 (RDP N° 31). Téngase como otro ejemplo de estos privilegios la sentencia SPA/CSJ N° 194 del 31-05-1988 (RDP N° 35) donde el Magistrado se pronunció sobre el deber del juez de notificar al Procurador General de la República de todo término para el ejercicio de recursos, que se traduciría en una excepción a lo previsto en el artículo 134 del Código de Procedimiento Civil sobre que las partes se encuentran a derecho luego de la citación, lo que aun cuando “se los ha criticado por considerar que colocan al Estado en una situación de litigante privilegiado”, la “doctrina justifica en razón del interés general cuya vigilancia se confía al ente público”.

92 SPA/CSJ N° 410 del 15-11-1988 (RDP N° 36).

todo caso, tanto la admisión como la negativa debían ser motivadas⁹³.

Trasladándonos al campo de las pruebas, el Magistrado determinó que (i) la inspección ocular es un “medio probatorio subsidiario, encaminado a comprobar hechos que no podrían ser acreditados de otra manera, y limitado a dejar constancia de lo observado”⁹⁴, (ii) la prueba de hechos negativos e indeterminados “es prácticamente imposible por su extrema dificultad y, por tanto, no le puede ser exigida a parte alguna”⁹⁵, (iii) la “atribución de la carga de la prueba de la existencia del reparo a la administración tributaria, se corresponde con la doctrina de esta Sala y de la jurisdicción especial”⁹⁶, y (iv) “resulta manifiestamente ilegal en segunda instancia la prueba de informes”⁹⁷.

De igual modo, Farías Mata recordó que hay una diferencia entre la declaratoria de urgencia –relacionada con “la necesidad o conveniencia de reducir los plazos”– y de mero derecho, que opera es cuando “sin que exista ninguna urgencia (...) no existieran hechos que probar o no estuvieran controvertidos los alegatos en autos”⁹⁸, y que, en todo caso, para “decidir in limine litis sobre la falta de cualidad o interés, se requiere que

93 SPA/CSJ N° 356 del 24-11-1986 (RDP N° 28).

94 SPA/CSJ N° 38 del 24-04-1986 (RDP N° 26). En sentido similar se pronunció en la sentencia SPA/CSJ N° 382 del 11-12-1986 (RDP N° 29), cuando apuntó que “la prueba de inspección ocular fue establecida para hacer constar las circunstancias o el estado de los lugares o de las cosas, y está condicionada al hecho de que los extremos a probar a través de ella no sean de fácil o posible acreditación por otros medios idóneos”.

95 SPA/CSJ del 25-02-1986 (RDP N° 26). El criterio fue asentado al preguntarse el Magistrado “¿cuál sería la posición procesal de la República en un juicio de reivindicación de baldíos?”, ya que, “pareciera que para triunfar debería (...) demostrar que el terreno (...) no es ejido, ni propiedad particular, ni pertenece ‘legítimamente a corporaciones o personas jurídicas’”.

96 SPA/CSJ N° 284 del 13-06-1990 (RDP N° 43).

97 SPA/CSJ N° 654 del 14-12-1987 (RDP N° 33).

98 SPA/CSJ N° 194 del 07-08-1986 (RDP N° 28). El tema es tratado, bajo la misma idea, en SPA/CSJ N° 372 del 27-10-1986 (RDP N° 36).

la misma abarque la totalidad de lo demandado” y ello “trae consigo la terminación del proceso”⁹⁹.

Por lo que respecta a los tiempos en el proceso, dada la necesidad de determinar cómo debían computarse los días hábiles previstos en el artículo 176 del Código Orgánico Tributario, luego de una interpretación sistemática del articulado y del Código de Procedimiento Civil –que tenía aplicación supletoria en la materia contenciosa, de acuerdo con el artículo 216 de la norma tributaria–, el Magistrado concluyó que “el cómputo del plazo debe efectuarse según los días hábiles transcurridos ante el órgano que deba conocer del asunto en vía judicial” visto que, “como regla, todo lapso debe contarse en base a los días transcurridos ante la autoridad por ante la cual ha de interponerse el recurso”, sigue el Magistrado, “independientemente de que el mismo haya sido presentado directamente en dicho tribunal, o a través de la administración tributaria o del tribunal del domicilio del recurrente”¹⁰⁰.

Ya para culminar con este aparte, interesa lo dicho por el Magistrado en relación con la perención como “institución procesal de relevancia negativa” que “opera como sanción al comportamiento negligente de las partes en el proceso que por su inactividad, por su falta de impulso, lo mantienen inerte más allá de un término legalmente establecido”, originándose como “efecto sancionatorio (...) la extinción del proceso”, si bien debía tenerse en cuenta que ella “puede operarse en cualquier momento, estado o fase de aquél, desde su constitución hasta antes de la vista de la causa, pues, tratándose de sanción a la inactividad de parte, la inactividad del Juez no puede producirla”¹⁰¹.

99 SPA/CSJ N° 352 del 17-07-1990 (RDP N° 432).

100 SPA/CSJ N° 104 del 24-03-1987 (RDP N° 30).

101 SPA/CSJ N° 126 del 21-03-1990 (RDP N° 42).

VIII. TRIBUTOS

En materia tributaria dos son las ponencias de Farías Mata a destacar:

En la *primera* de ellas reiteró el criterio que había asentado la Sala respecto a la posibilidad de que una empresa fuese “gravada por la patente de industria y comercio en el Distrito donde desarrolla su actividad industrial y asimismo sea gravada en la jurisdicción desde donde vende sus productos”, siendo que, para este último caso, “la tarifa que deben aplicarle los Concejos Municipales en la patente de industria y comercio es la misma que corresponda a las industrias que produzcan bienes semejantes en jurisdicción de ese municipio”, dado que lo contrario crearía una situación de desigualdad que vulneraba la letra del numeral 3 del artículo 18 de la Constitución de 1961 en concordancia con el artículo 34 *ejusdem*¹⁰².

Y, en la *segunda*, señaló que la “estimación de oficio constituye un procedimiento excepcional de determinación de la renta y, por tanto, solamente puede practicarse en los supuestos señalados por la ley, la cual exige, además, rigurosos requisitos de forma y de fondo que son de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios de la Administración fiscal”,

102 SPA/CSJ N° 80 del 17-02-1987 (RDP N° 29). Los artículos invocados de la Constitución, preveían “[l]os Estados no podrán: 3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él” y “[l]os Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el Artículo 18 de esta Constitución, y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesca de animales comestibles con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio”, respectivamente. Al respecto, el Magistrado agregó que “[s]i bien es cierto que el impuesto denominado patente de industria y comercio no es un impuesto sobre el bien, lo cual haría pensar, en principio, en la inaplicabilidad de esta prohibición al impuesto (...) (el cual grava el ejercicio de actividades comerciales o industriales), no es menos cierto que cuando se establecen tarifas diferentes para las industrias que producen y venden sus productos en jurisdicción de un mismo municipio, y aquellas industrias que producen en un municipio y venden desde otro, se crea la situación de desigualdad que prohíbe (...) la Constitución”.

siendo prudente recordar que “el procedimiento de estimación no puede ser aplicado en forma arbitraria, de manera que, por razones de seguridad jurídica, no es posible imputar a un contribuyente unos enriquecimientos mayores de los declarados, basándose en la sola información proporcionada por terceros y sin que la Administración recabe ninguna comprobación de esas informaciones”¹⁰³.

IX. DERECHO DE PROPIEDAD

Si bien durante el período que comentamos en la colaboración anterior los razonamientos del Magistrado en cuanto al derecho de propiedad se circunscribieron a las expropiaciones, durante los años 1986-1990 se sumó la materia registral como otra limitante de este derecho pues, en palabras del Farías Mata, el derecho de propiedad estaba constitucionalmente sometido a “contribuciones, obligaciones y restricciones establecidas por la Ley con fines de utilidad pública o interés general”, siendo una de tales restricciones “el sistema registral estructurado con el fin de garantizar la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario”¹⁰⁴.

Esta idea fue desarrollada por el Magistrado unos años después al sostener que “[t]odo sistema de registro inmobiliario persigue como objetivo fundamental brindar seguridad en el tráfico inmobiliario” y “la debida protección a terceros adquirentes”, por ser este “el propósito del Estado cuando lo asume como una tarea que le es propia, dada la importancia económica, social y hasta política del patrimonio inmobiliario”¹⁰⁵.

Así, visto que “se presume la exactitud o veracidad del Registro” de forma *iuris tantum*, “puesto que se admite la posibilidad de falta de armonía entre lo que el Registro proclama

103 SPA/CSJ N° 56 del 11-02-1988 (RDP N° 33).

104 SPA/CSJ N° 173 del 04-10-1986 (RDP N° 28).

105 SPA/CSJ N° 220 del 14-08-1989 (RDP N° 39).

y la verdadera situación jurídica del inmueble, la cual habrá de demostrarse en vías judicial”, hay dos principios que eran propios a la actividad registral: (i) la legalidad, que “impone que los títulos cuya inscripción se solicita sean sometidos a un previo examen o calificación, a fin de que a los libros de registro sólo tengan acceso los títulos válidos y perfectos” y (ii) el tracto sucesivo, que basándose el Magistrado en los dichos de Roca Sastre, versa sobre la “continuidad ininterrumpida” del “encadenamiento de adquisiciones sucesivas, cronológicamente eslabonadas las unas con las otras”, si bien “la calificación hecha por el Registrador debe recaer exclusivamente sobre el documento presentado para su registro y sobre su relación con el título anterior de adquisición”, es decir, “no está el Registrador autorizado por la Ley para remontarse más allá de éste con el fin de indagar, a su vez, sobre su validez”¹⁰⁶.

En tanto, por lo que respecta a las expropiaciones tres son los criterios que nos interesa rememorar:

Primero, que “[s]i bien es cierto (...) los peritos tienen las más amplias facultades de apreciación en su materia, también lo es que su misión debe ser ejecutada en cumplimiento de las normas que la rigen, conforme al principio de legalidad rector de la actuación administrativa aun cuando se trate de funcionarios eventuales”. Con motivo de lo anterior, en “el caso de que una zonificación produjera un aislamiento tal que se hiciera imposible encontrar similares, los peritos están en la obligación de aplicar las técnicas propias de la materia avaluatoria para obtener correctivos aplicables a los datos que, proviniendo del mercado, del valor fiscal o de la transmisión del

106 *Ibíd.* Con motivo de los extractos citados Farías Mata afirmó que el sistema registral venezolano pasó del modelo francés o meramente preclusivo a tener un valor sanatorio como ocurre en el caso español, donde el registrador no es un “receptor pasivo de documentos” sino que está obligado por la ley a “hacer un verdadero examen de si el mismo no se encuentra comprendido dentro de alguna de las diferentes causales de prohibición de protocolización”.

propio inmueble, permitieran determinar el justo valor del bien que se expropia¹⁰⁷.

Segundo, que los “precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares” previstos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social vigente para la época¹⁰⁸ para determinar el justiprecio son un elemento valorativo “proveniente del mercado” que “queda sujeto a todos los ajustes que recomiende la técnica avaluatoria para llegar al objeto perseguido”, incluyéndose “un análisis consciente de todos y cada uno de los referenciales que conforman la muestra de mercado”¹⁰⁹.

Y *tercero*, la equiparación de la figura del “defensor de los ausentes” prevista en el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social para los juicios expropiatorios a la del defensor *ad litem* del proceso civil ordinario, siendo su propósito fundamental que “la decisión (...) tenga efectos *erga omnes* y el ente público expropiante adquiera de esta manera el derecho de propiedad, libre de todo riesgo, que pueda afectar la seguridad jurídica de la situación”¹¹⁰.

Dicho esto hemos de advertir que el Magistrado no se pronunció únicamente sobre el derecho de propiedad de los particulares sino también del Estado, particularmente en cuanto a los terrenos baldíos al considerar que el que había sido el criterio de la SPA/CSJ desde 1966 –a saber: que los terrenos de este tipo, alienables o no, no podían adquirirse por usucapión y solo los alienables podían ser adquiridos mediante transferencias realizadas por la República, no habiendo modo válido de adquirir los que fuesen considerados inalienables– requería “una revisión a fondo”¹¹¹.

107 SPA/CSJ N° 272 del 30-10-1986 (RDP N° 28).

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

109 SPA/CSJ N° 213 del 21-06-1988 (RDP N° 35).

110 SPA/CSJ del 11-06-1987 (RDP N° 31).

111 SPA/CSJ del 25-02-1986 (RDP N° 26).

Así, luego de un extenso análisis que no detallaremos por cuestiones de espacio en el que Farías Mata se paseó por la evolución legislativa de las tierras baldías, la diferencia que existe entre ocupación lícita y posesión legítima¹¹², la imposibilidad de calificar a los terrenos baldíos como “fuera del comercio porque su enajenación no puede efectuarse con arreglo a disposiciones de derecho privado, sino que está íntegramente regulada por normas de derecho público”¹¹³, y la inexistencia de una presunción legal que permita afirmar que “todos los inmuebles comprendidos en el territorio nacional son baldíos, por lo que la República no tiene que aportar prueba alguna de su derecho cuando reivindica terrenos a los cuales atribuye ese carácter” y, en consecuencia, “la carga de la prueba se invierte para recaer en el demandado” pues “es éste quien debe desvirtuar la presunción demostrando que es propietario”, concluyó que (i) “los terrenos baldíos, alienables o inalienables, son susceptibles de usucapión, por cuanto ninguna norma legal expresa los sustrajo de sus efectos, salvo, tal vez, durante la vigencia de la Ley de Tierras Baldías del 18 de abril de 1904” y (ii) “para que nazca a su favor la presunción (simple) de que son baldíos los inmuebles que reivindica, la República debe demostrar la inidoneidad del título en el cual basa el demandado su pretendido derecho de propiedad”¹¹⁴.

112 El Magistrado señaló que “[p]uede haber, pues, ocupante lícito que no sea poseedor legítimo y viceversa, y también puede haber quien reúna ambas condiciones”, sea que los efectos de la ocupación lícita “se encuentran establecidos en la legislación especial sobre baldíos, y consisten principalmente en la vocación de su titular para ser adjudicatario de los terrenos ocupados y en un especial derecho de superficie sobre las construcciones y plantaciones”, mientras que “los efectos de la posesión legítima los hallamos en el derecho común y consisten sobre todo en las acciones posesorias de amparo y restitución y en la usucapión”.

113 Para el autor, el error ocurre al no distinguirse entre bienes no comerciales –como aquellos que son ineptos para ser objeto de cualquier negocio y no sólo de transferencia dominial– y los inalienables, que comportan “únicamente que el bien o derecho afectado por ella no puede ser objeto de transferencia voluntaria de un patrimonio a otro”.

114 SPA/CSJ del 25-02-1986 (RDP N° 26).

Finalmente, el Magistrado asentó criterio sobre las implicaciones de la titularidad de las acciones por parte del sector público al manifestar que la frase “empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva” habría de entenderse en referencia a “aquellos establecimientos de carácter mercantil en los que la República de manera directa e inmediata se pretende como titular de las acciones que le permitan una participación decisiva en los destinos de la empresa, sin que esto signifique necesariamente que posea la condición de accionista mayoritario”¹¹⁵.

X. ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Ya para concluir con esta reseña tenemos que en materia municipal el Magistrado recordó que para la correcta sanción de ordenanzas se requería “un mínimo de dos discusiones en Cámara plena, a realizarse en fechas diferentes”, so pena de que su incumplimiento viciare el acto¹¹⁶, así como las exigencias que debían cumplir las autoridades locales para realizar cambios de zonificación de acuerdo con el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹¹⁷ –cambios que, precisó, nunca podían ser aislados o singulares, entendidos estos no en relación a una única parcela sino en contraposición a la inte-

115 SPA/CSJ N° 329 del 13-11-1986 (RDP N° 28).

116 SPA/CSJ N° 315 del 05-12-1985 (RDP N° 25). Nótese que el fallo, a pesar de ser de 1985, fue incluido en la RDP correspondiente al primer trimestre del año 1986, por lo que no se incluyó en el artículo publicado en la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano N° 15.

117 Publicada en Gaceta Oficial N° 2.297 Extraordinario del 18-08-1978 y hoy derogada. El artículo señalaba –entre otros– que la solicitud de cambio de zonificación debía estar respaldada por los vecinos del área y, adicionalmente, debía darse uno de los siguientes supuestos: (i) que fuesen suficientes los servicios públicos tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivos, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exigiera, requiriéndose para ello la certificación de los organismos nacionales que tuviesen a su cargo la prestación de tales servicios, (ii) que el municipio contase con los medios económicos necesarios para el acondicionamiento de tales servicios, o (iii) que los propietarios del área a rezonificarse depositaran en la Tesorería Municipal el costo de esos acondicionamientos.

gralidad de un sector que, considerado como unidad, no podía fragmentarse-, al perseguir esta norma:

(...) preservar, de la mejor manera posible, las condiciones de vida de las comunidades, no sólo de los habitantes actuales o vecinos –a quienes hace participar en el proceso de formulación de la decisión–, sino, lo que es aún más importante, de la población a alojarse en el sector sujeto al cambio de zonificación, razón por la cual exige, asimismo, garantía de suficiencia presente y futura en la dotación y funcionamiento de los servicios públicos¹¹⁸.

Lo anterior, aunado a la participación del Poder Público ya que, en criterio del Magistrado:

(...) resulta claro que nuestro ordenamiento jurídico positivo ha estructurado la materia urbanística como un área donde se produce una concurrencia de competencia de órganos de la Administración Pública Nacional y de la Administración local, requiriendo, de esta manera, el concurso armonioso de ambos niveles de decisión, a través de la puesta en práctica de sus mejores capacidades, en beneficio del interés de la colectividad, norte de toda actuación de interés general¹¹⁹.

Asimismo, el Magistrado se pronunció en reiteradas oportunidades sobre el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹²⁰ y precisó que “[e]l presupuesto de hecho para la

118 SPA/CSJ N° 315 del 05-12-1985 (RDP N° 25).

119 *Ibíd.*

120 El artículo hoy derogado rezaba “[e]n caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla

procedencia del mecanismo procesal (...) radica en la existencia de una situación de 'conflicto entre autoridades municipales que amenace la normalidad institucional de un Municipio', en razón de lo cual esta suprema instancia deberá pronunciarse acerca de la legitimidad de sus autoridades, poniendo fin de esta manera a la situación de conflicto y consecuentemente a la amenaza que exista sobre el normal desenvolvimiento de la vida institucional", por lo que "no basta (...) la sola pretensión de que se pronuncie la ilegalidad de una decisión municipal"¹²¹.

Este artículo fue objeto de otras dos ponencias del Magistrado unos meses después donde estipuló que había que "esclarecer (...) si la norma comprende dentro del término 'autoridades municipales' a todos aquellos órganos que conforman la estructura orgánica del ente local respectivo o únicamente a quienes ejercen la máxima dirección", decantándose Farías Mata por un sentido taxativo producto de la interpretación sistemática de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, quedando este supuesto limitado a los actos previstos en los artículos 33, 56, 60, 63 y 67 de la ley comentada, debiendo el resto de los casos impugnarse por la vía anulatoria¹²² o de amparo, en el caso de la inhabilitación para el ejercicio del cargo de los Concejales¹²³.

los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes".

121 SPA/CSJ N° 137 del 28-04-1987 (RDP N° 30).

122 SPA/CSJ N° 611 del 26-11-1987 (RDP N° 32).

123 SPA/CSJ N° 149 del 05-05-1988 (RDP N° 34).