



**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.  
MINISTERIO PÚBLICO  
DESPACHO DE LA FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA  
VICE FISCALIA**

---

**BIBLIOTECA CENTRAL "RAFAEL ARVELO TORREALBA"**

**DOCTRINA  
DEL  
MINISTERIO PÚBLICO  
(1973)**

**CARACAS  
2012**

# CONTENIDO

	Pág.
<b>PRELIMINAR</b> , por la Lic. <b>Carmen Celeste Ramírez Báez</b> , Coordinadora de la Biblioteca Central “Rafael Arvelo Torrealba” del Ministerio Público.....	I
<b>DOCTRINA DEL MINISTERIO PUBLICO (1973)</b> .....	1
Indice de Descriptores .....	130
Lista de Abreviaturas .....	135

## PRELIMINAR

La **Doctrina del Ministerio Público (1973)** que se incluye en este volumen fue extraída del *Informe del Fiscal General de la República* presentado al Congreso Nacional en el citado año, en el cual se recogen treinta y dos (32) de las opiniones del Ministerio Público dictadas en ese año, sobre asuntos denunciados, estudiados e investigados.

Clasificada (bajo un léxico normalizado de terminología político legal para redes) por la División Información Institucional de la Biblioteca Central del Ministerio Público, constituye una fuente de información para los Fiscales del Ministerio Público en su actuación ante los Tribunales de la República.

Este trabajo está encomendado a la Abog. Rosa Rodríguez Noda [rosa.rodriguez@mp.gob.ve](mailto:rosa.rodriguez@mp.gob.ve), a cargo de la División Información Institucional, bajo la orientación de la Coordinadora.

Con esta nueva entrega la colección de la **Doctrina del Ministerio Público** abarca 31 tomos que recopilan la posición doctrinal de la Institución en 35 años (1973-2008) de actuación de defensa del estado de derecho en el país, que a partir de 1999 se convierte en estado social de derecho y de justicia al promulgarse la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La *Doctrina del Ministerio Público (1973-2008)* y su separata la *Doctrina del Ministerio Público sobre el Código Orgánico Procesal Penal (1996-2008)* pueden consultarse también en la página web del Ministerio Público [www.ministeriopublico.gob.ve](http://www.ministeriopublico.gob.ve) /site Información (Doctrina)/ o en la Intranet <http://Intranetmp/> /site Normativas (Doctrina)/. Asimismo, se encuentra a disposición en CD el cual puede obtenerse mediante solicitud ante la Biblioteca Central del Ministerio Público.

**Lic. Carmen Celeste Ramírez Báez**

Coordinadora de la Biblioteca Central del Ministerio Público

[Carmen.ramirez@mp.gob.ve](mailto:Carmen.ramirez@mp.gob.ve)

Caracas: Noviembre 2012.

**DOCTRINA DEL  
MINISTERIO  
PUBLICO  
(1973)**

**001**

TDOC /sin identificar/  
REMI Comité Interdisciplinario de Instrumentación Legal CIIL  
DEST /sin destinatario/  
UBIC Ministerio Público MP FECHA:197303  
TITL **Anteproyecto de Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas**

## FRAGMENTO

Elaborado por el Comité Interdisciplinario de Instrumentación Legal creado por la Comisión Contra el Uso Indevido de las Drogas, presidida por el Fiscal General de la República, Dr. César Naranjo O., Coordinador de dicha Comisión, e integrado por los Doctores:...

### TITULO I DISPOSICIONES LEGALES

Artículo 1°- Las disposiciones de la presente ley fijan las reglas que deben seguirse en materia de comercio, fabricación, producción, importación, exportación, prescripción, posesión, toda forma de distribución y uso de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, sin que ello obste para que se observen las que sobre la misma materia se establecen en las Leyes Aprobatorias de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes, de fecha 16 de Diciembre de 1968, y del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, de fecha 20 de Enero de 1972.  
20-1-72.

Artículo 2°- A los efectos de la presente ley, se consideran sustancias estupefacientes y psicotrópicas:

1° Las drogas, preparados y especialidades farmacéuticas incluidas en las listas anexas a las Leyes Aprobatorias de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes y del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas.

2° Aquellas otras que por resolución del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, sean consideradas como tales, en razón de que su consumo pueda producir un estado de dependencia, estimulación o depresión del sistema nervioso, estimulación o depresión del sistema central o que tenga como resultado alucinaciones, trastornos de la función motora, del juicio, del comportamiento, de la percepción o del estado de ánimo y que su uso indebido pueda producir un estado de dependencia, estimulación o depresión del sistema nervioso central o que tenga como resultado alucinaciones, trastornos de la función motora, del juicio, del comportamiento, de la percepción o del estado de ánimo y que su uso indebido pueda producir efectos análogos a los de una sustancia de las listas a que se refiere el aparte anterior.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

ALSEP art:1  
ALSEP art:2  
ALSEP art:3  
ALSEP art:4

ALSEP	art:5
ALSEP	art:6
ALSEP	art:6.PG.UN
ALSEP	art:7
ALSEP	art:8
ALSEP	art:9
ALSEP	art:10
ALSEP	art:11
ALSEP	art:12
ALSEP	art:13
ALSEP	art:14
ALSEP	art:15
ALSEP	art:16
ALSEP	art:17
ALSEP	art:18
ALSEP	art:19
ALSEP	art:20
ALSEP	art:21
ALSEP	art:22
ALSEP	art:23
ALSEP	art:24
ALSEP	art:25
ALSEP	art:26
ALSEP	art:27
ALSEP	art:28
ALSEP	art:29
ALSEP	art:30
ALSEP	art:31
ALSEP	art:32
ALSEP	art:33
ALSEP	art:34
ALSEP	art:35
ALSEP	art:36
ALSEP	art:37
ALSEP	art:38
ALSEP	art:39
ALSEP	art:40
ALSEP	art:41
ALSEP	art:42
ALSEP	art:43
ALSEP	art:44
ALSEP	art:45
ALSEP	art:46
ALSEP	art:47
ALSEP	art:48
ALSEP	art:49
ALSEP	art:50
ALSEP	art:51
ALSEP	art:52
ALSEP	art:53
ALSEP	art:54

ALSEP	art:55
ALSEP	art:56
ALSEP	art:57
ALSEP	art:58
ALSEP	art:59
ALSEP	art:60
ALSEP	art:61
ALSEP	art:62
ALSEP	art:63
ALSEP	art:64
ALSEP	art:65
ALSEP	art:66
ALSEP	art:67
ALSEP	art:68
ALSEP	art:69
ALSEP	art:70
ALSEP	art:71
ALSEP	art:72
ALSEP	art:73
ALSEP	art:74
ALSEP	art:75
ALSEP	art:76
ALSEP	art:77
ALSEP	art:78
ALSEP	art:79
ALSEP	art:80
ALSEP	art:81
ALSEP	art:82
ALSEP	art:83
ALSEP	art:84
ALSEP	art:85
ALSEP	art:86
ALSEP	art:87
ALSEP	art:88
ALSEP	art:89
ALSEP	art:90
ALSEP	art:91
ALSEP	art:92
ALSEP	art:93
ALSEP	art:94
ALSEP	art:95
ALSEP	art:96
ALSEP	art:97
ALSEP	art:98
ALSEP	art:99
ALSEP	art:100
ALSEP	art:101
ALSEP	art:102
ALSEP	art:103
ALSEP	art:104
ALSEP	art:105

ALSEP	art:106
ALSEP	art:107
ALSEP	art:108
ALSEP	art:109
ALSEP	art:110
ALSEP	art:111
ALSEP	art:112
ALSEP	art:113
ALSEP	art:114
ALSEP	art:115
ALSEP	art:116
ALSEP	art:117
ALSEP	art:118
ALSEP	art:119
ALSEP	art:120
ALSEP	art:121
ALSEP	art:122
ALSEP	art:123
ALSEP	art:124
ALSEP	art:125
ALSEP	art:126
ALSEP	art:127
ALSEP	art:128
ALSEP	art:129
ALSEP	art:130
ALSEP	art:131
ALSEP	art:132
ALSEP	art:133
ALSEP	art:134
ALSEP	art:135
ALSEP	art:136
ALSEP	art:137
ALSEP	art:138
ALSEP	art:139
ALSEP	art:140
ALSEP	art:141
ALSEP	art:142
ALSEP	art:143
ALSEP	art:144
ALSEP	art:145
ALSEP	art:146
ALSEP	art:147
ALSEP	art:148
ALSEP	art:149
ALSEP	art:150
ALSEP	art:151
ALSEP	art:152
ALSEP	art:153
ALSEP	art:154
ALSEP	art:155
ALSEP	art:156

ALSEP	art:157
ALSEP	art:158
ALSEP	art:159
ALSEP	art:160
ALSEP	art:161
ALSEP	art:162
ALSEP	art:163
ALSEP	art:164
ALSEP	art:165
ALSEP	art:166
ALSEP	art:167
ALSEP	art:168
ALSEP	art:169
ALSEP	art:170
ALSEP	art:171
ALSEP	art:172
ALSEP	art:173
ALSEP	art:174
ALSEP	art:175
ALSEP	art:176
ALSEP	art:177
ALSEP	art:178
ALSEP	art:179
ALSEP	art:180
ALSEP	art:181
ALSEP	art:182
ALSEP	art:183
ALSEP	art:184
ALSEP	art:185
ALSEP	art:186
ALSEP	art:187
ALSEP	art:188
ALSEP	art:189
ALSEP	art:190
ALSEP	art:191
ALSEP	art:192
ALSEP	art:193
ALSEP	art:194
ALSEP	art:195
ALSEP	art:196
ALSEP	art:197
ALSEP	art:198
ALSEP	art:199
ALSEP	art:200
ALSEP	art:201
ALSEP	art:202
ALSEP	art:203
ALSEP	art:204
ALSEP	art:205
ALSEP	art:206
ALSEP	art:207

ALSEP	art:208
ALSEP	art:209
ALSEP	art:210
ALSEP	art:211
ALSEP	art:212
ALSEP	art:213
ALSEP	art:214
ALSEP	art:215
ALSEP	art:216
ALSEP	art:217
ALSEP	art:218
ALSEP	art:219
CUE	1961
CSP	20-01-1972

DESC	<b>DROGAS</b>
DESC	<b>LEYES</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.A3-A27.

**002**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP D.C. N° 01744

FGR  
CSJ  
FECHA:19730330

**Demanda de nulidad de planilla de liquidación emanada de la Contraloría General de la República**

## FRAGMENTO

### II ORIGEN DEL REPARO

La empresa recurrente, en síntesis, señala que el Reparó E5-469, del 29-3-72, le fue formulado en su condición de ser garante del reintegro del anticipo que recibió la constructora "C.A. DAYMA", del Ministerio de Obras Públicas, según contrato 9737-1 que le había traspasado la constructora "CIEN C.A.", posteriormente resuelto. La Sala de examen de la Contraloría General de la República al confirmar el Reparó E5-469, le remitió a la empresa reparada la Planilla de Liquidación N° 342, del 14-6-72, por Bs. 101.907,93 por concepto del "...saldo de anticipo no amortizado del contrato N° 9737-1...".

### III LA ACCION Y SU FUNDAMENTO

La empresa recurrente considera que el Reparó impugnado y, consecuencialmente, la Planilla de Liquidación N° 342, son improcedentes por lo siguiente:

PRIMERO: Porque el reparo E5-469, le fue formulado en su condición de fiador mercantil, o sea, que la garantía que prestó como empresa de seguro es un acto mercantil de naturaleza eminentemente privada; y en modo alguno se refiere dicho seguro de afianzamiento a las materias especialmente previstas en el Capítulo XIII de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, específicamente, en sus artículos 398 al 419, ambos inclusive.

Como consecuencia del alegato antes señalado, la recurrente infiere que "...la actuación del Primer Examinador infringe el artículo 69 del mismo cuerpo de leyes (se refiere a la Constitución), cuando atribuye el juzgamiento y la decisión de un problema de derecho privado a un órgano como la Contraloría General".

SEGUNDO. Alega también la recurrente que el Primer Examinador de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República es incompetente para "...decidir sobre situaciones conflictivas existentes entre la Nación venezolana (Ministerio de Obras Públicas) y Seguros La Metropolitana S.A." en el caso específico de la póliza de seguro de fianza en referencia, porque en dicho caso no se puede aplicar el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, ya que el conocimiento sobre la rescisión del contrato entre...la Nación (Ministerio de Obras Públicas) y Seguros La Metropolitana S.A., no correspondía a la Contraloría General de la República..." sino a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia según lo establece el numeral 28 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

La actora señala que el procedimiento utilizado por la Contraloría, es decir, la formulación del Reparó y apelación por ante el Tribunal Superior de Hacienda, sustrae el caso del conocimiento de la autoridad judicial ordinaria competente, o sea, la Sala

Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Y añade textualmente: "...al no tratarse de impuestos, contribuciones, rentas o bienes de la Nación, sino de cantidades objeto de discusiones, es la autoridad judicial la llamada en primer término quien tiene la razón y luego, establecido ello en forma definitivamente firme, si se debe o no pagar, entrarán en juego otros organismos estatales para lograr el cumplimiento de la decisión judicial".

Como consecuencia de lo antes expuesto, la empresa demandante considera que la Contraloría General de la República, mejor dicho, la Sala de Examen de ella, ha incurrido en ilegalidad de poder y usurpación de autoridad que corresponde al Poder Judicial.

Textualmente, fundamenta la acción así: "Baso esta solicitud en lo establecido en la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución Nacional vigente, en los numerales 8 y 9 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 2 de agosto de 1953 y lo dispuesto por la propia Constitución Nacional, en los artículos 69 y 117 a 119 de la misma".

#### IV ANALISIS DEL RECURSO

- A. Naturaleza de la garantía. Considera la recurrente que la garantía que prestó a favor de "DAYMA, Empresa de Construcciones C.A.", según documento autenticado por ante la Notaría Pública de Caracas el 24-10-69, a fin de garantizar "...el reintegro por parte de El Afianzado del anticipo que por la cantidad de DOSCIENTOS MIL CON 00/100 bolívares (Bs. 2000.000.00) hará el Ministerio de El Afianzado, según contrato N° 9737-1, aprobado por la Contraloría General de la República...", es una relación de "naturaleza privada", "típico acto mercantil", no regido por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Al respecto se observa:

1°-La referida garantía compromete a la empresa como fiadora solidaria y principal pagadora del reintegro del anticipo determinado. Es así que muchas de las condiciones o cláusulas generales que la Aseguradora rutinariamente impone a sus asegurados según el modelo de "Póliza de Seguros de Fianza" analizado, fueron anuladas o modificadas de manera específica en este caso para adaptarla al contrato principal, lo que enfatiza el carácter accesorio del referido seguro de garantía.

2°-Aún más, la "Póliza de Seguros de Fianza" señalada expresamente que garantiza el reintegro total del anticipo que se hace a su garantizada según contrato 9737-1, y este, denominado "Documento Principal", expresa en su cláusula 2, que le son complementarios entre otros anexos los documentos constitutivos de la fianzas en el previstas, lo que incluye a la garantía del anticipo...

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	Disp.tran 15
CR	art:69
CR	art:117
CR	art:118
CR	art:119
CR	art:234
LOMP	art:11
LOMP	art:40-1
LOHPN	art:159
LOHPN	art:168-13
LOHPN	art:198

LOHPN	art:398
LOHPN	art:399
LOHPN	art:400
LOHPN	art:401
LOHPN	art:402
LOHPN	art:403
LOHPN	art:404
LOHPN	art:405
LOHPN	art:406
LOHPN	art:407
LOHPN	art:408
LOHPN	art:409
LOHPN	art:410
LOHPN	art:411
LOHPN	art:412
LOHPN	art:413
LOHPN	art:414
LOHPN	art:415
LOHPN	art:416
LOHPN	art:417
LOHPN	art:418
LOHPN	art:419
LOCF	art:7-8
LOCF	art:7-9
LOCF	art:7-28
EOM	art:23-5
DROP	art:1
DROP	art:2

DESC	<b>APELACION</b>
DESC	<b>CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA</b>
DESC	<b>CORTE SUPREMA DE JUSTICIA</b>
DESC	<b>FIANZAS</b>
DESC	<b>REPAROS FISCALES</b>
DESC	<b>SEGUROS</b>
DESC	<b>TRIBUNAL SUPERIOR DE HACIENDA</b>
DESC	<b>USURPACION DE AUTORIDAD</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.7-12.

**003**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP

FGR  
CSJ  
FECHA:1973

**Demanda de nulidad de la Resolución N° 1, dictada por la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación**

## FRAGMENTO

### II

#### FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La Resolución N° 1, impugnada, es un acto administrativo de fecha 24-8-70, emanado de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, y uno de cuyos objeto es:

“Se declaran Monumentos Históricos Nacionales:

18.- La Casa de la Hacienda “La Vega”, con todos sus patios y el jardín que la rodea...”.

La actora expone que el inmueble denominado Casa de la Hacienda La Vega y los terrenos sobre los cuales se encuentra edificada y sus jardines anexos, son de su exclusiva propiedad.

La recurrente impugna la Resolución la N° 1, así, así:

1°-Porque la declaración de incorporación le causa un perjuicio económico, pues, según expone, de conformidad con la Ley de la materia, el inmueble incorporado al patrimonio histórico de la Nación no lo podrá modificar, demoler, aprovecharlo en desarrollo urbanístico y ni siquiera instalar en él un fondo de comercio, lo que considera que afecta su derecho de propietario.

2°- Que al no procederse previamente a una expropiación del bien incorporado se viola el artículo 99 de la Constitución, en concordancia con el artículo 55 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, incurriéndose en el supuesto previsto en el artículo 46 de la Ley Fundamental.

Señala que el derecho de propiedad está garantizado en el artículo 101 de la Constitución, y que la misma prohíbe en su artículo 102 la confiscación de bienes cualquiera que sea su naturaleza.

En síntesis, la recurrente considera que se han violado los artículos 99 y 46 de la Constitución y 55 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social.

### III

#### CUESTION PREVIA SOBRE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Ministerio Público, por intermedio de su Director, el Fiscal General de la República, Encargado Accidentalmente, emitió opinión en fecha 27-7-1972, en un caso muy similar al presente relacionado con la declaración de Monumento Histórico Nacional del trapiche y torreones, así como la arboleda de mangos anexa, con su rueda, perteneciente a la Hacienda “La Vega”, acto contenido en

la Resolución N° 3 de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, y en la referida oportunidad manifestó lo siguiente:

Que el acto administrativo de incorporación de un bien al patrimonio histórico y artístico de la Nación crea una situación jurídica individualizada que interesa sólo al propietario del inmueble incorporado; por lo tanto, contra dicho acto no se puede intentar el recurso de inconstitucionalidad, consagrado en el ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federa, que es idóneo para exigir, únicamente, la nulidad de actos de carácter general, no caducables, en cuyo procedimiento no hay que probar hecho alguno.

Aplicando lo antes dicho al caso presente, que trata también de un acto administrativo por el cual se declara Monumento Nacional a determinado inmueble de propiedad individual que se incorpora al patrimonio histórico y artístico de la Nación, se deduce que la acción de inconstitucionalidad también es inadmisibles porque versa contra un acto administrativo individual, en tanto que la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución (Artículo 215, Nos. 3°, 4° y 6°) las leyes nacionales y demás actos de los Cuerpos Legislativos; contra las leyes estatales, las Ordenanzas Municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios; contra los Reglamentos y demás actos de Ejecutivo Nacional, cuando sean violatorios de la Constitución (Reglamentos de leyes y actos de gobierno); pero no procede contra actos administrativos individuales, como el impugnado.

#### IV

#### LA ACCION DE ILEGALIDAD

No aparece de los documentos enviados al Despacho del Fiscal General de la República por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que el acto administrativo impugnado hubiera sido apelado para ante el Presidente del Instituto Nacional de la Cultura y Bellas Artes, que es el superior jerárquico administrativo de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación en conexión con el artículo 5° y la letra g) del artículo 2° de la Ley del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes; por lo tanto, dicho acto administrativo no ha causado todavía estado por no haberse agotado aún la vía administrativa mediante el recurso jerárquico dado que el interpuesto erróneamente para ante el Ministerio de Educación y enviado por este al presidente del INCIBA, aún no ha sido resuelto. En consecuencia, dicha acción contencioso-administrativa de anulación es inadmisibles por extemporánea.

#### V

#### OBSERVACION FINAL

Las dos acciones, de inconstitucionalidad y contencioso-administrativa de anulación por ilegalidad, tienen procedimientos incompatibles por lo que no pueden ser acumulados en un mismo libelo. (Art. 239 del Código de Procedimiento Civil). A juicio del Ministerio Público está situación debería ser un necesario motivo de inadmisibilidad que debería ser resuelto previamente para evitar pérdidas de tiempo al Supremo Tribunal y como sanción a la falta de cuidado de los demandantes; con mayor razón que como se hace en materia de Casación penal cuando se promiscuan los recursos de fondo y de

forma.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:46
CR	art:99
CR	art:101
CR	art:206
CR	art:215-3
CR	art:215-4
CR	art:215-6
CR	art:224
CR	art:233
CPC	art:239
LOMP	art:11
LOMP	art:40-1
LPCAOAN	art:90
LINCBA	art:2-g
LECUPS	art:55
LOCF	art:7
LOCF	art:7-9
RJNPCPHAN	Nº 1
RJNPCPHAN	Nº 3

DESC **ACTOS ADMINISTRATIVOS**

DESC **EXPROPIACION**

DESC **ILEGALIDAD**

DESC **JUNTA NACIONAL PROTECTORA Y CONSERVADORA DEL PATRIMONIO  
HISTORICO Y ARTISTICO DE LA NACION**

DESC **MONUMENTOS HISTORICOS**

DESC **NULIDAD**

DESC **PATRIMONIO ARTISTICO**

DESC **PATRIMONIO CULTURAL**

DESC **PATRIMONIO HISTORICO**

DESC **PROPIEDAD**

DESC **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

FUEN Venezuela. Ministerio Público

FUEN Informe FGR, 1973, pp.12-14.

**004**

TDOC Dictamen  
REMI Fiscal General de la República FGR  
DEST Corte Suprema de Justicia CSJ  
UBIC Ministerio Público MP N° 01248 FECHA:19730131  
TITL **Demandas intentadas por la Fábrica Industrial Automotores Venezuela, C.A. (FIAV) y el Sindico Procurador Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua contra acuerdos dictados por el Concejo Municipal del Estado Aragua**

## FRAGMENTO

### I

#### ORIGEN Y OBJETO DE LOS RECURSOS

En síntesis, el origen de las demandas acumuladas es el siguiente:

En sesión del día 9 de febrero de 1972, el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua aprobó desconocer por ilegal la exoneración de los impuestos, patentes y servicios municipales que en fecha 15-11-61 le había sido acordada por 12 años a Fábrica Industrial Automotores Venezolana, C.A. (FIAV).

El 1-3-72, el mismo cuerpo edilicio autorizó al doctor Rojas Plazota y Licenciado Emilio París, para cobrar a la ante citada empresa impuestos municipales.

Por oficio N° 85-A-R, del 3 de marzo de 1972, el Administrador de Rentas Municipales del nombrado Distrito comunicó a la empresa recurrente que el Concejo Municipal en sesión del 1° de marzo de ese mismo año "...considerando la inexistencia de disposición legal alguna que contempla la exoneración de impuestos municipales causados por la actividad industrial y comercial que esa firma viene realizando en este Distrito, acordó proceder al cobro de los referidos impuestos a partir del 1° de enero de 1966..."; el monto de lo cobrado es la suma de un millón cuatrocientos noventa y seis mil ciento cincuenta bolívares con sesenta céntimos (Bs.1.496.150.60).

Así pues, las dos demandas tienen como fines: una, la inconstitucionalidad de acto de fecha 15-11-61, antes referido, y la otra, la nulidad de los actos administrativos del 9 de febrero y 1° de marzo de 1972, emanados del ya nombrado Concejo Municipal.

### II

#### RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como es natural, se considera previamente el Recurso de Inconstitucionalidad.

Los Representantes del Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, consideran que la exoneración de impuestos, patentes y servicios municipales a la empresa recurrente el 15-11-61, es inconstitucional porque para esa fecha no existía ninguna disposición expresa que lo permitiera y en consecuencia el acto que la acordó infringió, directamente, los artículos 117 y 224 de la Constitución, los cuales expresan: "Artículo 117.-La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio".

"Artículo 224. No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidas por ley, ni concederse exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos".

Por su parte, los representantes de la empresa recurrente manifiestan en su libelo que la política de exenciones y exoneraciones a favor de la industria la acoge "...la Municipalidad de la Victoria, que en su Ordenanza sobre Patente de Industria,

Comercio y Servicios, Capítulo VII, artículos 36 a 39, ambos inclusive, resume la política de que antes hemos venido hablando y establece, regula y procedimenta el régimen de exenciones y exoneraciones. En ejecución de esos principios programáticos y legales el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte, en sesión ordinaria, correspondiente al día 15 de noviembre de 1961, -por unanimidad- aprobó la exoneración de todos los impuestos municipales, excluyendo el servicio de Aseo Urbano y Domiciliario, a favor de Fábrica Industrial Automotores Venezuela, C.A.

Así pues, en cuanto a las exoneraciones en referencia, una parte niega la existencia de reglas preestablecidas que la acordaron y la otra afirma su existencia.

Examinado el expediente de los casos N° 72.102 y 72-741, se encuentra que las partes han aportado dos textos legales "La Ley de Rentas Municipales del Distrito Ricaurte del Estado Aragua" (1934), que no contiene ninguna disposición sobre exoneración de impuestos y la "Ordenanza sobre Patente de Industrias, Comercio y Servicios del Distrito Ricaurte", vigente desde el 1° de enero de 1971, que si establece un régimen de exoneraciones, la cual está contenida en el volumen denominado "Ordenanzas Municipales del Distrito Ricaurte, La Victoria. Años 1955-1971".

Al respecto se observa:

La referida "ordenanza sobre Patente de Industrias, Comercio y Servicios del Distrito Ricaurte", que acompañó como recaudo la empresa recurrente para comprobar el fundamento de la exoneración que le había sido acordada el 15-11-61, fue dictada el 30-12-70, y entró en vigencia en fecha 1-1-71, por lo cual es imposible que la reglamentación de exoneraciones en ella establecida (Capítulo VII, artículos VII, artículos 36 a 39), citada por la empresa a su favor, 15-11-61, o sea, de diez (10) años antes de que se dictara dicha Ordenanza.

Por otra parte, el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte al afirmar el hecho negativo de que para el 15-11-61, no existía Ordenanza mediante la cual se regulara la exoneración en referencia, aparte como recaudo la "Ley de Rentas Municipales del Distrito Ricaurte del Estado Aragua" (1934), en la cual no aparece regulada tal exoneración.

Así pues, la aseveración de la empresa de que la exoneración de que gozaba tenía fundamento legal en el Capítulo VII de la Ordenanza antes señalada no es procedente como se ha demostrado.

Aún más se debe tener presente lo siguiente, en relación con el acto de fecha 15-11-61, o sea, el Acuerdo mediante el cual se otorgó la referida exoneración.

- a) Que una exoneración de impuestos municipales no puede ser establecida y regulada por un simple Acuerdo como es el caso presente, sino que ella debe estatuirse en la misma Ordenanza que crea el Impuesto de cual tal exoneración es una EXCEPCION, o sea, que no pueden crearse exoneraciones de impuestos municipales mediante simples Acuerdos, a menos que fuese un Acuerdo fundado en una disposición de una Ordenanza que dicte facultad para ello.
- b) La Constitución dice que las exenciones y exoneraciones no pueden concederse sino en los casos previstos en la misma Ley (Art.224). b) Que la referida exoneración al no tener fundamento legal, valga decir, al no ser establecida mediante Ordenanza, colide directamente con el artículo 224, que consagra la legalidad tributaria, ya transcrito, y con el 233 de la misma Ley Fundamental que dice:

"Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables".

- c) Igualmente, el referido acto colide con el artículo 56 de la Constitución que expresa:

Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos", en consecuencia, en concordancia con el ya citado artículo 233.

En razón de todo lo antes expuesto, el Ministerio Público opina:

Que el acto de la exoneración de impuestos de fecha 15-11-61, que se ha analizado, es insubsistente por colidir con las normas constitucionales antes determinadas.

En cuanto a la demanda contencioso-administrativa incoada por la empresa contra los actos del Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua de fecha 9 de febrero y 1° de marzo de 1972, el Ministerio Público que dirijo se abstiene de opinar, ya que la Ley Orgánica del Ministerio Público en su letra "b" del artículo 40, solo lo autoriza para intervenir en el procedimiento de nulidad de los actos de los cuerpos deliberantes de los Municipios que colidan con la Constitución, y la demanda de la nombrada empresa se fundamenta en el artículo 206 de la Constitución en concordancia con el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, o sea, acción de ilegalidad.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:56
CR	art:117
CR	art:206
CR	art:224
CR	art:233
LOMP	art:11
LOMP	art:40-1
LOCF	art:7-9
OPICSV	art:36
OPICSV	art:37
OPICSV	art:38
OPICSV	art:39

DESC	<b>CONCEJOS MUNICIPALES</b>
DESC	<b>IMPUESTOS</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>
DESC	<b>RENTAS PUBLICAS</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.14-17.

**005**

TDOC Dictamen  
REMI Fiscal General de la República FGR  
DEST Corte Suprema de Justicia CSJ  
UBIC Ministerio Público MP N° 01337 FECHA:19730309  
TITL **Nulidad de un acto administrativo emanado del Director del Liceo Militar “Gran Mariscal de Ayacucho”**

### FRAGMENTO

Solicitan los demandante que la Corte declare la nulidad de acto emanado del Director del Liceo Militar “Gran Mariscal de Ayacucho”, mediante el cual se destituyó del cargo que como profesores del mencionado Instituto venían desempeñando, por considerar que tal acto “adolece de graves vicios de ilegalidad manifiesta, por ser repugnante el espíritu de la Constitución, y por emanar de funcionario que carece de competencia para su ejecución”.

Consta en el expediente respectivo que en fecha 5 de marzo de 1971...interpusieron reclamación por ante el ciudadano Ministro de la Defensa para que revocara el acto en referencia, reclamo que aún no ha sido decidido, razón por la cual no puede considerarse como acto definitivo el impugnado; pues aún no ha causado estado en lo administrativo, ya que está pendiente la decisión del recurso intentado por ante la superioridad jerárquica.

Por las razones expuestas, en opinión del Ministerio Público, es extemporánea la demanda intentada por cuanto en el caso no existe uno de los requisitos formales necesarios para ejercer el recurso contencioso-administrativo de anulación. Sin embargo, como la propia Sala por auto de fecha 20 de septiembre de 1972 decidió que se defirieran las providencias sobre las pruebas en tanto el Ministro de Defensa comunique a la Corte el estado en que se encuentra la reclamación hecha por los actores ante ese Ministerio o el resultado de la misma si ya hubiere sido decidida, el Ministerio Público espera que esa Sala tenga a bien notificarle oportunamente lo que sea del caso para opinar sobre las cuestiones de fondo que plantean los demandantes.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOMP art:11  
LOMP art:40-1

DESC **ACTOS ADMINISTRATIVOS**  
DESC **DESPIDO**  
DESC **ILEGALIDAD**  
DESC **LICEO MILITAR “GRAN MARISCAL DE AYACUCHO”**  
DESC **NULIDAD**  
DESC **RECURSO JERARQUICO**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, p.17.

**006**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP

FGR  
CSJ  
FECHA:1973

**Demanda de nulidad de acto librado por el Consejo Supremo Electoral del 20-02-1973 según el cual ordena que en las máquinas de votación se destinen dos teclas de votos para que los electores expresen su derecho de manifestarse en desacuerdo con los candidatos o listas de candidatos postulados**

## FRAGMENTO

### II

#### LA DOBLE NATURALEZA DEL SUFRAGIO

1. En nuestro sistema electoral el sufragio activo o de voto es, ante todo, - por tradición centenaria que arranca desde 1864-, un derecho individual; como tal, su esencia es el derecho a escoger o elegir libremente, entre varias, las personas que han de ejercer las funciones del Poder Público. Ese derecho político de escoger o de elegir está, por fuerza, íntimamente conectado con el derecho a la libertad de conciencia y a la expresión del pensamiento, en el caso, del pensamiento político del elector, en el caso, del pensamiento político del elector, dirigido a elegir la persona que considera mejor para el desempeño de la función pública a que se refiere la elección. En ejercicio de ese derecho ninguna cortapisa ha de imponérsele al elector que pudiera restringir la libre emisión de su pensamiento político, es decir, de su voto; por ello, la Constitución ordena en el artículo 113 que la legislación electoral asegure la libertad y el secreto del voto, lo que desarrolla la Ley Orgánica del Sufragio en el Artículo 117 al preceptuar que la Mesa Electoral debe instruir al elector sobre la manera de expresar su voto haciéndole saber que puede hacerlo con toda libertad bajo la garantía de que el voto es secreto, y ordena interpretar el secreto del voto en beneficio del elector. Libre es éste de votar por quien a bien tenga escoger; y menguada quedaría tal libertad so capa de que el voto es obligatorio si pudiera quedar aprisionada con el grillete de la obligación de pronunciarse favorablemente por determinado candidato, o candidatos, cuya elección repugnara a la conciencia política del elector; sería, sin duda, un acto dictatorial, peor del que en ocasiones se ha impuesto mediante la fórmula plebiscitaria, pues en esta el elector queda absolutamente libre de votar, manifestando con el voto su "No", aún cuando esté impedido de votar por otra persona diferente a la señalada, mientras que, en la tesis esgrimida por los actores en este procedimiento, el elector estaría obligado a votar siempre "Sí" por los candidatos presentados, aún cuando no fueran de su agrado o se sintiera ideológicamente adversario de ellos. Dicha tesis llevaría al establecimiento de una

auténtica censura previa a la libertad de expresión del pensamiento político por medio del voto, puesto que, con anticipación al acto del sufragio existiría ya dicha censura a votar negativamente respecto a los candidatos presentados. Tal censura a tenor de los artículos 66 y 46 de la Constitución, sería nula de toda nulidad.

2. En nuestro sistema constitucional; como en la teoría de Jellineck, el voto es también el ejercicio de una función pública; el Constituyente ha querido armonizar la condición de derecho individual que tiene el sufragio y que lo hace accesible a todas las personas que gocen de ciudadanía con el carácter de función pública, para hacer obligatorio el sufragio activo y poder establecer ciertas condiciones de aptitud al ejercicio del sufragio pasivo. Como función pública que es, debe admitirse que la persona que ejerce el derecho de sufragio político no lo hace en su propio nombre sino en nombre de la soberanía popular, de la Nación, a quien ese acto representa.

El voto es una función pública que tiene por objeto la elección periódica de determinados funcionarios del Estado y se ejercita como una actividad reflexiva que, obligatoriamente, debe realizarse teniendo solo en mira el interés público general, el cual debe interpretar el elector conforme a los dictados de su propia conciencia. La condición de función pública del voto no puede llegar hasta imponer al elector la obligación, sin salida ni escape, de votar favorablemente por representantes que se adversan de partidos políticos o, en algunos casos de grupos de electores. Si es verdad que aquellos, según la estimación constitucional (Art. 114), son creados “para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional”, ellos nunca representan, individual ni conjuntamente, por su misma condición de ser fracciones de opinión, la totalidad de que las pudiera tener la masa electoral, la masa del pueblo, el Estado no oficial. Pretender que todo elector tenga la opinión de votar favorablemente por los candidatos presentados por los partidos políticos es desnaturalizar a estos y aceptar su participación por métodos antidemocráticos en la orientación de la política nacional, con violación de la letra, espíritu y voluntad de la Ley Fundamental, estableciéndose una suerte de discriminación hacia el credo político del elector desajustando el orden democrático. Que el voto sea obligatorio no excluye sino que es compatible, en la concepción del Constituyente, con la condición de ciudadano del elector, de un ser provisto de derechos, entre los cuales está el de votar reflexiva, libre y secretamente, para colaborar en la obra del Estado, en beneficio de la comunidad. Francisco Ochoa, el lúcido jurisconsulto y profesor zuliano, partidario del voto obligatorio, decía en 1893: “El sufragio es obligatorio, es decir, el ciudadano está obligado a dar su voto, no puede dejar de cumplir ese cargo, so pena de faltar a uno de sus más importantes deberes. Más, al hacerlo así, es libre para designar la persona a quien favorecer quiera con su sufragio, no consultando para ello sino sus propias inspiraciones. Es únicamente bajo esta faz que puede aquel considerarse como un derecho. Y aún considerada así la cuestión, siempre se descubre la idea del deber, hay siempre algo obligatorio para el sufragante. El ciudadano debe concurrir con su voto a la elección de los funcionarios públicos: he aquí que el primer punto. En él vemos una obligación positiva que no le es potestativo esquivar sin justa causa, y de cuya ejecución puede la ley pedirle cuenta. Pero, ¿por quién vota? ¿Qué móviles habrán de guiarle en ese sentido? Es este el segundo punto. Vota por la persona que a su juicio haya de corresponder dignamente el cargo

que se le confía. No han de impulsar otros móviles que la salud de la Patria, ni propender debe sino a su bien y engrandecimiento...” (Revista Forense, N° 10, Pág. 140).

Que el voto es obligatorio significa, por lo tanto, que existe la obligación de acudir a la Mesa Electoral y de emitir el voto; mal podría ser obligatorio votar a juro por los candidatos presentados, aún cuando ellos repugnen al elector. Lo obligatorio es la emisión del voto; que nadie, en goce de la ciudadanía, salvo los mayores de 70 años, puedan abstenerse de acudir a votar. Ya en el recinto donde se realiza en secreto el acto de la emisión de sufragio, a solas con su propia conciencia, el elector cumple su función pública, dando su parecer, negativo o afirmativo, a los candidatos presentados.

En la emisión del voto el elector debe tener libertad de decir SI o NO. Constreñirlo a decir SI, es inconstitucional. La Ley Orgánica del Sufragio, en diversas disposiciones, revela elocuentemente la voluntad del Constituyente de amparar la libertad de la emisión del pensamiento político del elector en el acto del sufragio: el número 6° del artículo 189 prevé la posibilidad de que el votante, y allí, libre y secretamente, al tratar de elegir las tarjetas de su preferencia, se encuentra con que su conciencia y su responsabilidad cívica rechacen sea el candidato de la tarjeta grande o las listas de candidatos enunciados en las diversas tarjetas pequeñas y que, entonces, decida no introducir ninguna en el sobre de votación. La misma ley establece que: “La constancia de inscripción en el Registro Electoral conforme al ordinal 3° del artículo 121 de esta Ley, constituirá prueba suficiente de que el elector ha votado”, (Art. 182, antepenúltimo párrafo) y como este tiene el derecho de exigir que se estampe un sello con la mención del caso en la constancia de inscripción cuando regresa del sitio acondicionado para la votación, después de haber votado, aún cuando no hubiere introducido tarjeta alguna en el sobre o hubiere introducido tarjeta alguna en el sobre o hubiere introducido diversas tarjetas (casos en los cuales habría votado negativamente contra los candidatos presentados), se deduce que la Ley Orgánica del Sufragio no obliga al elector a votar favorablemente por las tarjetas presentadas ni lo sanciona por ello. El artículo 119 prohíbe cualquier acto humano que es el momento de emitir el voto o inmediatamente antes, pueda “influir en su decisión, ya coaccionándolo, ya inclinándolo hacia una lista o candidato determinado”. Ahora bien, si la máquina de votación careciera del artefacto que permita al elector manifestar en la emisión del voto su opinión negativa o contraria hacia el candidato o candidatos, no sólo lo estaría inclinando hacia una lista o candidato determinado, sino obligándolo a votar por ellos.

### III CONCLUSION

La Resolución del Consejo Supremo Electoral de fecha 20 de febrero de 1973, según lo cual se ordena que:

“En las máquinas de votación se detienen dos teclas de votos para que los electores expresen su derecho de manifestarse en desacuerdo con los candidatos o listas de candidatos postulados”.

Interpretar fielmente la voluntad del Constituyente de amparar la libertad del sufragio activo.

Por lo tanto, en opinión del Ministerio Público, no ha lugar a la demanda que motiva el presente dictamen.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:46
CR	art:66
CR	art:113
CR	art:114
LOS	art:117
LOS	art:119
LOS	art:121-3
LOS	art:182-antp.prf
LOS	art:189-6
RCSE	20-02-1973

DESC	<b>CONSEJO SUPREMO ELECTORAL</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>SUFRAGIO</b>
DESC	<b>VOTO</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.20-22.

**007**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° 02428

FGR  
CSJ  
FECHA:19730502

**Demanda de nulidad parcial de los artículos 7 y 21 y nulidad total de los artículos 82, 85 y 86 de la Ley de Abogados**

## FRAGMENTO

### II

#### RESUMEN DE LA DEMANDA

El caso se presenta en esta forma:

Aducen los demandantes que los abogados que obtuvieron el título con anterioridad a la promulgación de la vigente Ley de Abogados de 16 de diciembre de 1966, habían obtenido del Estado, una vez cumplidos los requisitos que exigían las leyes vigentes para aquella época, "el derecho irrevocable de ejercer la profesión de abogado en todo el territorio de la República". Se preguntan los actores, si es que una nueva ley puede establecer un requisito "sine quan non", que no existía hasta la fecha de la publicación de la nueva ley, y si esta es capaz de privarlos definitivamente del derecho de ejercer la abogacía. Concretamente, entre esos nuevos requisitos legales, se refieren a las obligaciones establecidas en la ley de Abogados de inscribirse en el Instituto de Previsión Social del Abogado "IMPRESABOGADO" y de cotizar puntualmente las cuotas que fije el Consejo Directivo de dicho Instituto (Arts. 7, 21 y 85).

Solicitan de la Corte que pronuncie la nulidad parcial de los artículos 7 y 21 de la Ley de Abogados y la total del artículo 85 en el sentido de que la inscripción en el Instituto de Previsión Social del Abogado /IMPRESABOGADO/, no es aplicable a los Abogados que hubieran obtenido el derecho a ejercer su profesión con anterioridad a la Ley de Abogados de 1966. Consideran ellos que dichos artículos coliden en el artículo 77 de la Constitución que prohíbe el carácter retroactivo de las leyes y con el 84 que garantiza la libertad de trabajo y de dedicación al estudio, a las ciencias, a las artes y a la docencia. En la segunda parte del libelo de demanda solicitan, subsidiariamente, una decisión de nulidad sobre los artículos 82 y 86 de la Ley de Abogados porque el Poder Legislativo Nacional no tiene atribución para facultar a ningún Instituto u Organismo para reglamentar una ley, ya sea esa atribución es exclusiva del Ejecutivo Nacional; que, por lo tanto, resultan inconstitucionales los artículos 82 y 86 de la Ley de Abogados.

### III

#### ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Respecto a la primera parte de ella es menester precisar brevemente algunos conceptos relativos a la Abogacía, la función del Abogado, a la obligatoria colegiación de éstos, la disciplina de la profesión y el carácter de la Ley de Abogados.

A.-La Abogacía, función social al servicio de la justicia. Hace tiempo se viene sosteniendo en Venezuela, con justedad en opinión del Ministerio Público, que la Ley de Abogados es un estatuto relacionado con el orden público. Así es que en 1895, recién establecido el Colegio de Abogados del Distrito Federal conforme a las previsiones de la Ley de Abogados y Procuradores de 1894, el orador de orden en la sesión del día 6 de enero, en el acto de instalación de la Junta Directiva, defendió aquella ley, que "desde hacía medio siglo venían reclamando de consumo el orden público y la antigua dignidad de nuestra profesión", pues con ella el Estado aplicaba su derecho de tuición e intervenía con su autoridad para hacer prevalecer el orden público que estaba interesado, ya que la sociedad quiere que grandes intereses suyos, tales como la salud, la vida, la honra y la fortuna no queden a merced de la ignorancia o de la inepticia, sino bajo el amparo de los que han otorgado fianza de pericia suficiente. Decía dicho orador, doctor Manuel M. Urbaneja, que para dar sanción a esas justas restricciones es que se pena al curandero, y es que no se permite litigar por otro sino a los abogados.

La Ley de Abogados tiene su raíz en la Constitución, la cual, en su artículo 82, y entre los Derechos Sociales, dispuso que “La Ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”, como también que “es obligatoria la colegiación para el ejercicio de las profesiones universitarias que señala la ley”. Sujetándose a ese mandato constitucional fue que el Poder Público Nacional atendiendo al justo clamor del gremio de abogados expresado en los Congresos de Colegios de Abogados de 1956, 1957 y 1959, en las Convenciones de Montepío de Abogados de 1957 y de 1966, en las reuniones de Presidentes de Colegio de Abogados de 1965 y 1966, sancionó y promulgó la Ley de Abogados actual, cuyo proyecto fue presentado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados.

Ley de orden público por su objeto y fin estableció nuevas condiciones obligatorias tanto para el ejercicio profesional propiamente como para el ejercicio de alguna actividad propia del Abogado; mantuvo y amplió la colegiación obligatoria en el Colegio, en la Federación de Colegios y en el recién creado por ella misma Instituto de Previsión Social del Abogado; que afirmó el monopolio profesional de la representación de otro ante los Tribunales y las oficinas públicas; definió el régimen disciplinario de la profesión y establecía las sanciones correspondientes a sus infracciones y creó órganos, para ser elegidos por los mismos abogados, con facultades para aplicar esas sanciones.

Se inspira esa ley en el concepto de que la Abogacía es una institución y no una simple profesión, “porque, -como expresó Jaime Guasp en 1948 al comentar el Estatuto General de la Abogacía de España-, aparece en ella por encima de las finalidades particulares de los diversos entes que la integran, una función común y objetiva que priva sobre las diversas actividades de los sujetos que encierra. Tal función común y objetiva es la colaboración en la tarea esencial de la realización de la justicia”. Aquel Estatuto de la Abogacía de España promulgado en 1946, en su artículo 2º expresa que el Abogado es, funcionalmente considerado, un verdadero e importante colaborador en la realización de la justicia. Ya en 1953 el Dr. A. Hernández Bretón había sostenido que “la función del Abogado es el ejercicio privado de función pública”, (Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal Nos. 8.389 p.41), concepto que el 1921 había expuesto Calamandrei en Italia y que recogió la Ley Forense N° 2.480 de la Provincia Argentina de Tucumán. Aquellos conceptos se abrieron paso en nuestro derecho profesional cuando el Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano, sancionado el 4 de septiembre de 1956 en el VI Congreso de Colegio de Abogados de Venezuela celebrado en ciudad Bolívar y hecho de obligatorio cumplimiento por la Ley de Abogados de 1967, En dicho Código se considera al Abogado como un servidor de la justicia y colaborador en su administración” (artículo 5º) y se preceptúa “que el objetivo esencial de la profesión es el servir a la justicia y colaborar en su administración sin hacer comercio con ella”, (artículo 47). Así lo conceptuaba también el artículo 15 del Proyecto de Ley de Abogados presentado en 1959 al Congreso por el Ministerio de Justicia, basado en el anteproyecto redactado en 1956 en el Congreso de Colegio de Abogados de Ciudad Bolívar: “El Abogado tiene el deber de...proceder con lealtad ante el Juez, colaborando con él para el triunfo de la justicia” y lo repitió en 1966 la Ley vigente cuando expresa que el Abogado “es servidor de la justicia y colaborador de su administración; (artículo 15) y al establecer que “el abogado debe colaborar con el Juez en el triunfo de la justicia”. La justificación, como bien lo expuso la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Abogados redactado en 1965 por el Colegio de Abogados del Estado Lara a insinuación del Presidente de la República, proyecto que fue aprobado en las reuniones gremiales de ese año (Trujillo 1965 y Mérida 1966) y fue acogido para hacerlo suyo por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados en 1966, es la siguiente:

“El ejercicio de la Abogacía no es cuestión que atañe de modo exclusivo a los Abogados. La Nación está interesada en que haya Abogados capaces y honestos que resuelvan las cuestiones jurídicas del Estado y de la comunidad; los Jueces, en que los abogados cooperan con nobleza y lealtad en el esclarecimiento de la verdad en los casos sometidos a su decisión la colectividad en que los servicios jurídicos de que tenga necesidad sean prestados por quienes ofrezcan la garantía de una verdadera competencia; los profesionales del Derecho en ejercicio y en potencia, en que la actividad que han escogido sea siempre digna de la excelsa facultad de defender el derecho ajeno y capaz de proporcionar a quien la ejerce un estipendio equitativo y cónsono con su jerarquía. Entre otros términos: El ejercicio de la Abogacía es una función social”.

Conceptos estos últimos sostenidos por el Dr. J.G. Sarmiento Núñez, como Presidente de la Federación de Colegio de Abogados de Venezuela, en el discurso de instalación de esta, en 1967.

En 1925 el doctor R. Marcano Rodríguez calificaba en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales que: “La institución de la Abogacía representa en el universo la salvaguarda del interés

humano, en su trilogía, sacra y diuturna de la vida, el buen nombre y la libertad"; y, contemporáneamente, en su cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad del Zulia, el Dr. Alberto González Fuenmayor enseña que el Abogado en el ejercicio de su profesión es un colaborador inmediato en las funciones públicas del Estado; y que la Ley vigente da a los Colegios de Abogados funciones de colaboración con la actividad legislativa (Art. 42, N° 6) y con el Poder Judicial (Art. 46, N° 6) y hasta de velar por la buena marcha de la administración de justicia. ("La Actividad y Ejercicio de la Abogacía", pp.12 y 13, 1970). El Abogado es, pues, en Venezuela, funcionalmente considerado, un verdadero e importante colaborador de la realización de la justicia y la Abogacía cumple una función social. Y ello justifica que para el ejercicio propiamente hablando, o para el ejercicio de cualquier actividad propia del Abogado, se establezcan rigurosos deberes, pero también sobresalientes privilegios; entre aquellos se cuenta la obligación de una dedicación al estudio de las disciplinas que impliquen la defensa del derecho, de la libertad y de la justicia (Art.2°); el deber de ofrecer al cliente el concurso de la cultura y de la técnica; de aplicarlas con rectitud de conciencia y esmero en la defensa; de ser prudente en el consejo, sereno en la acción y de proceder con lealtad, colaborando con el juez, en el triunfo de la justicia (Art.15); y la exigencia de que al Abogado le es preciso tener una aptitud moral, cultural y técnica, (Arts 2 y 15); así como los deberes deontológicos hacia el cliente, los colegios y la administración de justicia que establece el Código de Ética del Abogado Venezolano.

Otro de los deberes primordiales, previsto en la Constitución, es el de colegiarse obligatoriamente en los organismos creados por la ley con el carácter de Establecimientos Públicos Corporativos para descentralizar determinadas actividades: Colegios de Abogados e Instituto de previsión Social del Abogado; uno más es el quedar sujetos rígidamente a las normas de disciplina y de ética de la profesión por dichos dos primeros organismos, así como todas las decisiones que dicten cada uno de los tres (Art. 18); así también la obligación de ser juzgados y sancionados por los organismos correspondientes cuando cometen faltas disciplinarias; es decir, que están sujetos disciplinariamente a los órganos jurisdiccionales previstos en la Ley, elegidos por los propios abogados; Tribunales Disciplinarios de los Colegios y Tribunal Disciplinario de la Federación de Colegios, como alzada.

Como contrapartida a tales obligaciones, el Abogado venezolano goza del monopolio de representar a los particulares ante los órganos de la justicia y ante los organismos y autoridades políticas y administrativas (Arts. 4°, 5° y 6l), con las naturales excepciones establecidos en la Ley, privilegios que tienen tanta justificación social, como se dijo, que llegan incluso a reglamentar el ejercicio del derecho abstracto subjetivo a la tutela judicial del Estado, garantizado en el artículo 68 constitucional. De ese carácter de ley de orden público emanan también, como lo permite expresamente la Constitución, las restricciones al libre ejercicio y a la libre actividad profesional de la abogacía establecidos en el artículo 12 de la ley, disposiciones todas, las citadas, que constituyen una tuición de los intereses de la comunidad inspirada en el deber que tiene el Estado de lograr que quienes ejerzan la profesión o deseevelvan una actividad propia del abogado la hagan con lealtad, honestidad, competencia técnica y eficacia en salvaguarda de los intereses de la comunidad.

El mismo derecho de tuición del Estado inspira también la necesidad de que el abogado y su familia disfruten de una adecuada protección social y económica y por ello la vigente ley reemplazó el colonial sistema de Montepío por el Instituto de Previsión Social del Abogado /IMPRESABOGADO/. Fue la intención del legislador crear un sistema autónomo de seguridad social a favor de los abogados y de sus familiares, teniendo en cuenta la condición de profesional que dura toda la vida, sistema que por ser permanente y por su amplitud se acerca más al de Seguridad Social programado en el artículo 94 de la Constitución.

El Estado considera que no sólo es humillante sino también peligroso para la sociedad, la situación de un abogado empobrecido por las calamidades, la enfermedad o el desempleo, por aquella situación lamentable de pobreza o desamparo puede constituir una incitación a infringir las reglas éticas y disciplinarias de la profesión en perjuicio de la sociedad. Los mismos supuestos alegatos de inconstitucionalidad fueron expuestos, aisladamente en 1944, cuando fue creado el Montepío de Abogados al que estuvieron adscritos sin protestar, los distinguidos actores de este juicio constitucional.

Pero quienes entonces impugnaban esa Ley derogada por la actual y quienes impugnan ésta olvidan que hace ya 200 años años, el 2 de mayo de 1793, el Colegio de Abogados de la ciudad de Caracas, a su cabeza los doctores José Miguel Sanz y Francisco Espejo, estableció el "Reglamento del Monte Pío de Viudas y Pupilos de los Abogados y para socorrer a los que padezcan alguna enfermedad temporal, o habitual que absolutamente les imposibilite la

aplicación a la carrera literaria de la facultad, y no tengan otro modo de mantenerse con decencia, como también para costear los entierros de Abogados pobres”, y en dicho Reglamento se preceptuaba que “todos los abogados del Colegio lo han de ser precisamente del Monte Pío, y no podrán ejercer la Abogacía mientras no se hayan matriculado en él”. Por donde se ve que la obligación de cumplir con este deber de solidaridad gremial no es nada nuevo.

En tanto en cuanto más vigoroso sea el IMPREABOGADO, mejor realizará tal *desideratum* constitucional y ese vigor depende necesariamente de la colegiación obligatoria a él, y de la obligatoriedad del pago de las pequeñas cuotas determinadas por el órgano legal correspondiente.

## II SOBRE LA IMPUTACION DE RETROACTIVIDAD

El verdadero alcance del principio de la irretroactividad de la ley establecido en la Constitución fluye de las conclusiones expuestas en el Informe que, con motivo de la controversia surgida en el seno de la Cámara del Senado el 8 de Julio de 1960, rindió la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional a dicho Cuerpo en la sesión del día 14 de octubre del mismo año, la cual se encuentra en la página 283 del Diario de Debates del Senado, el cual fue aprobado unánimemente y cuya conclusión es como sigue:

“La Comisión considera que no estando definido en la Constitución ni en las leyes lo que se entiende por efecto retroactivo, corresponde a los Jueces y al propio Poder Legislativo hacer la interpretación del principio QUE CADA VEZ MAS ATIENDA A LAS NECESIDADES DE LA JUSTICIA SOCIAL”.

Ya no puede tener validez, por lo tanto, la inflexible interpretación conservadora que a la correspondiente disposición sobre la materia de la Irretroactividad de las leyes, contenida en el artículo 90 de la Constitución de 1936, diera la extinguida Corte Federal y de Casación en sus sentencias fechadas a 15 de enero de 1938 (Memoria de 1939, I.I., pp. 150 a 154), 9 de marzo de 1939 y 12 de diciembre del mismo año (Memoria de 1940, T.I., pp.231 y 515).

Bajo el imperio de la Constitución vigente en cuyo Preámbulo se declara que cada uno de los propósitos de ella es: “...promover el bienestar prevalecer una concepción rígidamente conservadora de privilegios en aquellos casos en que se invoque dicho precepto de la irretroactividad de las leyes en pro de situaciones injustas que no se avengan con el progreso social o el cambio dinámico a que obligan las circunstancias históricas, en contra de los derechos sociales del individuo o de los grupos, o de las reivindicaciones del Estado. La evolución de la jurisprudencia del Supremo Tribunal, especialmente en los últimos tiempos, se adapta a esta nueva concepción del principio constitucional en el sentido de que son los jueces, cuando no lo ha hecho el propio legislador, quien interpreta el principio atendiendo cada vez más a las necesidades de la justicia social.

Dos de estos hechos están involucrados en este asunto: el de la protección de la salud y el deber del Estado de desarrollar en forma progresiva un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra los infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, muerte, desempleo u cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra los cargos derivados de la vida familiar.

Fue basado sobre este deber que el Estado, por medio de la Ley de Abogados vigente, estableció un sistema especial de seguridad social, más permanente y más amplio que el del Seguro Social Obligatorio, a favor de los Abogados, reemplazando el mutualista sistema del Montepío, que se había extinguido en la práctica por inoperante e ineficaz, lo hizo obligatorio también como lo es el Seguro Social general, como única manera de que pudiera dar sus frutos de solidaridad gremial y creó un Establecimiento Público Corporativo que realizara, en nombre de la Administración Pública, esas funciones: el Instituto de Previsión Social del Abogado, que se auto-germina por elección de los propios Abogados, y al cual, como es normal en la Administración Pública moderna, dotó de las facultades de darse sus Reglamentos de operación, siempre que no afectaren derechos de terceros, sometidos a los preceptos de la ley y de los Reglamentos Ejecutivos.

Este nuevo sistema corporativo de Seguridad Social recibió la exequibilidad de parte de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de fecha 10 de octubre de 1968.

No pueden por lo tanto, existir derechos adquiridos frente a la voluntad del Estado, inspirada en los propios principios que informan el orden constitucional, que reafirman y vigorizan el carácter de orden público de la Ley de Abogados.

Pero es que en este asunto judicial los actores se han cuidado de mencionar un artículo decisivo que establece la Constitución en este mismo Capítulo de los Derechos Sociales, el artículo 82:

“La ley determinará las profesiones que requieran títulos y las condiciones que deben cumplirse

para ejercerlas.

Es obligatorio la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señala la ley”.

Atendiendo a las necesidades sociales contemporáneas, el Estado señaló nuevas condiciones para poder ejercer la profesión de Abogado: colegiarse en el Instituto de Previsión Social del Abogado,- así como anteriormente era obligatorio hacerlo en el Colegio de Abogados-, y para pagar las cuotas establecidas por él.

Es la propia Constitución la que establece su imperio con efecto retroactivo sobre las viejas situaciones, no la ley. Esta, amparada por la permisión constitucional, sólo rige para el futuro, o sea, una vez promulgada. Los profesionales universitarios de la abogacía están obligados a cumplir las nuevas condiciones señaladas por la Ley para ejercer su profesión.

No es que la Ley de Abogados haya arrebatado el título profesional a los que lo obtuvieron bajo la vigencia de leyes anteriores, sino que para ejercer la profesión les exige,- como lo permite la Constitución-, requisitos nuevos.

Opina, en conclusión el Ministerio Público que de manera alguna la Ley de Abogados colide con el principio de la irretroactividad de la ley tiene fecha anterior a la vigencia de la Constitución de 23 de enero de 1961. Gracias a una interpretación progresiva del Supremo Tribunal de la República ha decidido en reiteradas ocasiones en contra de la esgrimida tesis de los derechos subjetivos inmutables a que se refiere el fallo citado por los actores. Estas sentencias clarifican la diferencia que existe en la aplicación del artículo constitucional cuando se trata de relaciones contractuales y cuando toca a actos del Poder Público especialmente es de recordar la sentencia de la Sala Político-Administrativa 13-12-1967 (Gaceta Oficial N° Extraordinario 1180 de esa fecha). Más aún, bajo la vigencia de la Constitución Nacional de 1936, se dictó la sentencia de 25 de abril de 1941, que estableció:

“Los derechos adquiridos pueden aducirse en material contractual o contra disposiciones del Poder Público que constituyan actos de gestión, en los cuales el Estado se asimila a los particulares”.

#### IV

Los derechos consagrados en los artículos 79 y 84 de la Constitución relativos a la libre dedicación a las ciencias o las artes y a la libre fundación de cátedras y establecimientos educativos, y el derecho al trabajo, respectivamente, no tienen relación alguna con las disposiciones de la ley de Abogados; mucho más si se tiene en cuenta que los actores de cuidan de no citar el artículo 82 de la Constitución a que ya se refirió este dictamen.

#### V

#### SOBRE LA PRESUNTA VIOLACION DEL ARTICULO 96 DE LA CARTA

Los actores alegan en 1972 una sentencia del Supremo Tribunal de 1918 fundada en el principio, para entonces, prevalente en la doctrina nacional, de la rígida separación de los Poderes Públicos. La Constitución vigente da paso al principio de la coordinación funcional de las ramas del Poder Público. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el Instituto de Previsión Social del Abogado es una persona pública que actúa en ejercicio de una potestad pública, un Establecimiento Público Corporativo, creado por el Estado para descentralizar determinadas actividades, al igual que las Universidades Nacionales y los Colegios Profesionales; esa actividad es un sistema autónomo de seguridad social a favor de los abogados que permite el desarrollo progresivo del sistema de seguridad social proclamado en el artículo 94 de la Constitución. Estas personas públicas tienen facultad para dictar los Reglamentos internos o de funcionamiento que tienen existencia legítima con separación de los Reglamentos Ejecutivos a que se refiere el artículo 190, ordinal 10, de la Constitución. La única restricción que deben acatar esos Reglamentos es la de que no afecten derechos de terceros sino que se dediquen con exclusividad a la actividad interna del Ente Público.

Por este motivo, se desestima que los artículos 82 y 86 de la Ley de Abogados, que se refieren claramente a:

“reglamentar internamente la estructura y funcionamiento del Instituto...”, el primero y los suyos (Reglamentos) internos, el segundo”.

Hayan violado las disposiciones de los artículos 190, N° 10, referente a la facultad del Presidente de la República de reglamentar las leyes, y el 136, N° 24, relativo a la reserva legal de reglamentar las garantías constitucionales.

#### VI

PROMISCUAMIENTO DE LA ACCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA CON LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Los actores expresan que: "por vía de consecuencia, pedimos se declaren nulos los Reglamentos dictados por el Consejo Directivo del Instituto de Previsión Social del Abogado, en especial, los dictados en fecha 30 de Diciembre de 1968 (Gaceta Oficial n° 1288, extraordinario) y 7 de enero de 1970 (Gaceta Oficial N° 1385, extraordinario); por lo tanto, están ejerciendo la acción contencioso-administrativa de anulación de un pacto de la administración descentralizada. El tribunal competente para ello sería la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo establecido en el primer párrafo aparte de la Disposición Transitoria Constitucional Décima Quinta. En cambio, la Corte en Pleno es la que tiene la atribución 3ra. del artículo 215 de la Constitución, o sea, el recurso objetivo, no caducable, de acción pública, de inconstitucionalidad de las disposiciones de leyes nacionales. Aquella acción contencioso-administrativa de anulación debe ser declarada inadmisibles. Tal es la opinión del Ministerio Público en este asunto.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:44
CR	art:68
CR	art:77
CR	art:79
CR	art:84
CR	art:94
CR	art:96
CR	art:136-24
CR	art:190-10
CR	art:215-3
LA	art:2
LA	art:4
LA	art:5
LA	art:6
LA	art:7
LA	art:12
LA	art:15
LA	art:18
LA	art:21
LA	art:82
LA	art:85
LA	art:86
CEAB	art:5
LPOJ	art:46-6

DESC	<b>ABOGADOS</b>
DESC	<b>COLEGIOS DE ABOGADOS</b>
DESC	<b>INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL DEL ABOGADO</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>
DESC	<b>RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES</b>
DESC	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.22-29.

**008**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° D.C.02758

FGR  
CSJ  
FECHA:19730522

**Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2° y 3° de la Ordenanza de Servicios de Revisión de Herraduras de Ganado sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Cedeño del Estado Bolívar, de fecha 21-8-1971**

## FRAGMENTO

### II

#### LA ACCION Y SU FUNDAMENTO

El demandante señala que el Concejo Municipal del Distrito Cedeño del Estado Bolívar dictó la Ordenanza de Servicios de Revisión de Herraduras de Ganado, la cual establece: "Artículo 1°- Se crea adscrita a la Administración Municipal el Servicio de Revisión de Herraduras.

Artículo 2°- Por concepto de Revisión de Herraduras, el interesado cancelará al Fisco Municipal una tasa que liquidará el Administrador de Rentas Municipales sobre la base siguiente:

Por revisión de hierro en cada en ejemplar hembra, veinte (20) bolívares. Por revisión de hierro en cada ejemplar macho, cinco (5) bolívares. El demandante considera que esos artículos "...violan la Constitución Nacional, pues se trata de impuestos establecidos sobre la circulación de ganado vacuno sobre el territorio o jurisdicción del mencionado Distrito", que específicamente coliden con el artículo 34 y con el 18, ordinales 1° y 4° de la Constitución, los cuales preceptúan:

"Artículo 34.-Los 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 pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio".

Artículo 18.- Los Estados no podrán:

1° Crear Aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal...

4° Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos".

También señala el actor que todo lo relativo a la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal está reservado a la Competencia del Poder Nacional de conformidad con el numeral 18 del artículo 136 de la Constitución, y a consecuencia de ello el control y la fiscalización de hierros y señales es un servicio de carácter nacional eximido de impuestos municipales, que se realiza conforme a lo estatuido en el Decreto con fuerza de Ley N° 406 de la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela sobre "Registro de Hierros y Señales" de fecha 7 de junio de 1952.

### III ANALISIS DEL CASO

En dicho Decreto N° 406, con fuerza de ley, el artículo 35 establece que, para el transporte de ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales, se requiere de una guía expedida por la primera autoridad civil del Municipio, y el artículo 29 que, con excepción de los derechos previstos en los artículos 21, -sea, el correspondiente a la inscripción de hierros y señales, y en el artículo 26, es decir, el pago que se debe hacer para el traspaso de la propiedad de hierros y señales-, ninguna de las formalidades establecidas en él causará derecho alguno, por lo tanto, queda incluida dentro de esa exoneración el servicio de revisión de hierros y señales que deba realizar cualquier autoridad para expedirles guía a fin de transportar ganado fuera de los límites municipales, constituyendo está revisión una obligación inherente al cargo, no imponible municipalmente.

Sobre la materia a que se contrae la presente demanda, en un caso muy similar al actual, el Ministerio Público emitió un Dictamen a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 23 de junio de 1969, del cual se transcribe lo siguiente:

“La prohibición que la Constitución establece para los Municipios de gravar los productos de la cría es terminante: ni directa, ni indirectamente bajo la forma de tasas, pueden ellos gravar la cría, ni sus productos, ni el ganado en pie, ni el tránsito de este”.

“Por otra parte, la Constitución reserva al Poder Nacional “la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal”, inciso 18° del artículo 136. Esa reserva la traía también la Constitución vigente en 1952, o sea, la de 1936 reformada en 1945, en el inciso 4° del artículo 15: “La legislación que regirá en toda la República en materia de conservación y fomento de la agricultura y cría.

“Bajo la vigencia de esta última Carta Fundamental la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela promulgó el 7 de junio de 1952 (Gaceta Oficial N° 23861 del 18 del mismo mes) el Decreto N° 406 sobre Registro Nacional de Hierros y Señales, en el cual se crea este registro (Art.11), se determina lo que es Hierro y Señal (Art. 1°), se establece la verificación por el Registrador de los extremos exigidos por la ley para el registro de Hierros; se indican los impuestos que este registro causa (Art. 23), se reglamentan (Art.22), los traspasos (Art. 26), así como el empadronamiento de los hierros y señales que estaban en uso (Capítulo VI”).

“Los Municipios, en consecuencia, en virtud de que la Legislación sobre la conservación y fomento de la producción ganadera es de la competencia nacional, como también que todo cuanto se refiere a hierros y señales está legislado nacionalmente no pueden establecer impuestos ni tasas sobre la “revisión y fiscalización...de los hierros de los ganados vacunos...” como lo establecen los artículos 1° y 2° de la Ordenanza Adicional a la Ordenanza de Hacienda y Rentas del Distrito San Fernando, Estado Apure, publicada en la “Gaceta Municipal del Distrito San Fernando”, Número Extraordinario, correspondiente al 29 de octubre de 1964, que aparece en el expediente que de este procedimiento lleva el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia”. La Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 26-7-1972, resolvió de acuerdo con este criterio. (G.O: N° 29960 de 18-11-72).

## CONCLUSION

En virtud de lo expuesto ene. Capítulo anterior, todo lo cual es valedero en el caso presente, se concluye opinando que los artículos 2° y 3° de la Ordenanza de Servicio de Revisión de Herraduras de Ganado del Departamento. Cedeño del Estado Bolívar, son inconstitucionales por colidir con los artículos 18, ordinal 4° y 34° de la Constitución de la República.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:18-1
CR	art:18-4
CR	art:34
CR	art:136-18
LOMP	art:40
LRHS	art:1
LRHS	art:11
LRHS	art:21
LRHS	art:22
LRHS	art:23
LRHS	art:26
LRHS	art:29
LRHS	art:35
OSRHGCMDCEB	art:2
OSRHGCMDCEB	art:3
OAOHRDSFEA	art:1
OAOHRDSFEA	art:2
DIMP	23-6-1969

DESC	<b>GANADERIA</b>
DESC	<b>HIERROS Y SEÑALES</b>
DESC	<b>IMPUESTOS</b>
DESC	<b>MUNICIPIOS</b>
DESC	<b>ORDENANZAS MUNICIAPLES</b>
DESC	<b>PROPIEDAD</b>
DESC	<b>RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>
DESC	<b>RENTAS PUBLICAS</b>
DESC	<b>SEMOVIENTES</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.29-30.

**009**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° 02728

FGR  
CSJ  
FECHA:19730521

**Demanda de nulidad del artículo 17, título II de la Ordenanza de Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios Conexos del Distrito Colón del Estado Zulia**

## FRAGMENTO

### II LA DEMANDA

La sociedad civil actora expresa que el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia dictó la Ordenanza de Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios Conexos, promulgada el el 31 de mayo de 1964, en cuyo artículo 17, bajo el rubro de Revisión de Hierro y Ganado, se establece:

“Los negocios correspondientes a clases especiales se pagarán así:-----

“Revisión de Hierro y Ganado: Pagarán en cada oportunidad de uno (1) a tres (3) bolívares por cabeza de ganado, cuando con motivo de la expedición de permisos para su traslado debe hacerse la confrontación o revisión de los respectivos hierros, marcas o señales.

“Los Prefectos de Municipios o en su caso, los funcionarios competentes para la expedición de los servicios de traslado de ganado, no otorgarán éstos sin que conste la revisión y la correspondiente planilla de liquidación de las Rentas Municipales”.

La actora considera que dicho artículo es nulo o ilegal, por lo siguiente:

PRIMERO. Porque la paga que se establece en el artículo 17 de la ordenanza es un verdadero impuesto sobre la movilización del ganado en pie, lo que viola el artículo 18, ordinal 4° y el artículo 34 de la Constitución de la República, normas que establecen:

“Artículo 18. – Los Estados no podrán:

“4°-Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Artículo 34°- Los 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 pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio”.

SEGUNDO. Porque el artículo 17 impugnado viola el Decreto del Registro de Hierro y Señales publicado en la Gaceta Oficial N° 23.861 del 18-6-52 (reimpresión), el cual encomienda al Ministerio de Agricultura y Cría lo atinente a la organización de dicho Registro, ya que dicho Decreto establece:

Artículo 29.- Con excepción de lo previsto en los artículos 21 y 26, ninguna de las formalidades establecidas en el presente Decreto causará derecho alguno”.

No obstante lo cual la ordenanza impugnada pretende imponer un impuesto sobre el traslado de ganado en pie, contribución no establecida en el referido Estatuto.

Los referidos artículos 21 y 26 preceptúan:

“Artículo 21.-En el momento de serle presentada dicha solicitud el Registrador anotará al pie de ella, la fecha, hora y minuto de la representación, firmando al pie de esta nota y estampándole el correspondiente sello de la oficina, seguidamente hará el asiento correspondiente en el Libro de Presentaciones a que se refiere el artículo anterior. La solicitud causará un derecho de Bs. 100, 00 pagaderos en estampillas y por medio de planillas”.

“Artículo 26.- Los traspasos de la propiedad de hierros y señales ya registrados deberán ser inscritos en las respectivas oficinas subalternas de registro, en el protocolo mencionado en el artículo 24. El Registrador participará el traspaso a la oficina Central de Registro de Hierros y Señales, para que el director tome nota de él. Tanto el registrador subalterno como el Registrador Nacional de Hierros y Señales estamparán las correspondientes notas originales en los respectivos documentos anteriores de inscripción.

Cada traspaso de propiedad de hierro acusará un derecho de Bs. 100, oo pagaderos en la forma establecida para el pago de los derechos de registro, sin perjuicio del pago de los derechos ordinarios por razón de monto de la operación pactada”.

Como consecuencia de lo antes expuesto, la empresa demandante solicita la nulidad, por ser inconstitucional del artículo 17, título II, de la Ordenanza de Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios Conexos del Distrito Colón del Estado Zulia.

### III ANALISIS DE LA DEMANDA

El 8 de marzo de 1967, el doctor Armando Hernández Bretón ejerció la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad de uno de los números ordinales del artículo 17 de la Ordenanza sobre Impuesto de Industria, Comercio y Servicios Conexos, sancionados por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, el 3 de agosto de 1964, y promulgada el 31 de mayo del mismo año. Sobre esa acción de nulidad informó favorablemente la Procuraduría General de la República considerando, como algo obvio, que el Concejo Municipal del Distrito Colón había creado un impuesto sobre el ganado producido en su jurisdicción e infringido, en consecuencia, la disposición contenida en la primera parte del artículo 34 de la constitución, en concordancia con el ordinal 4° del artículo 18 de la misma ha prohibido terminantemente a los Municipios la creación de impuestos “sobre el ganado en pie”. El Fiscal General de la República no fue notificado de ella.

En Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en sentencia fechada a doce del mes de Mayo de 1969, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 23.974 de fecha 19 de julio de ese mismo año decidió:

“que no es contraria a los artículos 34 y 18, ordinal 4° de la Constitución, la disposición de la Ordenanza que establece una contribución de uno (1) a tres (3) bolívares sobre cada cabeza de ganado, por la revisión de hierros, marcas y señales de los semovientes que deben ser trasladados fuera del Distrito y que no hay colisión entre la referida disposición de la Ordenanza y el artículo 29 del Decreto sobre Registro de Hierros y Señales, por lo que no procede declarar cual de dichas disposiciones debe prevalecer”.

En dicha demanda, como en la presente, se intenta la acción objetiva de inconstitucionalidad ejercitable popularmente, de colisión con la Constitución de una determinada disposición de una Ordenanza Municipal. Esa misma acción es la que se ejerce ahora contra el mismo acto municipal por el doctor Manuel Cardozo en nombre de la Unión de Ganaderos y Agricultores. Es evidente, pues, que el asunto ya fue decidido de manera definitiva por la sentencia firme de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 12 de mayo de 1969, y por lo tanto bajo la vigencia de la misma Constitución nacional, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (con el voto salvado de uno de sus Magistrados) cambió su opinión y pronunció el fallo de fecha 23 de julio de 1972 que aparece publicado en la Gaceta Oficial N° 29.960 del día 18 de noviembre de 1972, con el cual establece que:

“La contribución denominada “tasa” creada por el legislador municipal del Distrito San Fernando del Estado Apure, sin estar constitucional ni legalmente autorizado para ello, ya que la formalidad que le sirve de supuesto de hecho como fundamento del tributo, esté legalmente exenta del pago de derecho alguno, resulta ser material y objetivamente, en sus efectos prácticos, un impuesto a la salida de ganado, contrario, por lo demás, a la prohibición establecida en el artículo 34 de la Constitución de la

República, concluye, por tanto que las formalidades previstas en las disposiciones impugnadas, para el control, revisión y fiscalización del ganado que sale del Distrito San Fernando con destino a otros mercados, no pueden estar sometidos a contribución municipal alguna porque: si la finalidad de dichas disposiciones es la de prestar la colaboración que entre sí se deben los órganos del Poder Público, de acuerdo a los términos de la Constitución, para hacer efectivos los fines del aludido Decreto-Ley, esa colaboración no tendría por qué hacerse mediante el pago del servicio que se presta, por prohibirlo así, expresamente, el instrumento legal últimamente citado (Artículo 35); y sí, en cambio, en los artículos 1° y 2° de la ordenanza que crean la “tasa” por la realización de las mencionadas formalidades de control y revisión de ganado, se oculta a intención del legislador municipal de gravar con un impuesto de salida del ganado del Distrito San Fernando, es evidente que, según el concepto que la Sala tiene al respecto, al proceder en esta forma, se incurre en el vicio de inconstitucionalidad denunciado, que afecta a la prohibición establecida en el citado ordinal 4° del artículo 18 y en el artículo 34 de la Carta Fundamental. Por otra parte, la legislación relativa al control de las operaciones que tiene que ver con el transporte de ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales y de los hierros y señales que lo distinguen, según nuestro ordenamiento jurídico, está sometida a la institución del Registro Público, cualquiera que sea el objeto o la materia de éste y está reservada a la competencia del poder nacional conforme a lo mandado por el ordinal 24° del artículo 136 de la Constitución”.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:18-4
CR	art:34
CR	art:35
CR	art:136-24
LOMP	art:11
LOMP	art:40-1
OIICSCDCEZ	art:1
OIICSCDCEZ	art:2
OIICSCDCEZ	art:17-II
DRHS	art:21
DRHS	art:26
DRHS	art:29

DESC	<b>GANADERIA</b>
DESC	<b>HIERRO Y SEÑALES</b>
DESC	<b>IMPUESTOS</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>ORDENANZAS MUNICIPALES</b>
DESC	<b>PROPIEDAD</b>
DESC	<b>RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>
DESC	<b>RENTAS PUBLICAS</b>
DESC	<b>SEMOVIENTES</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.31-33.

**010**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° CJ-2929

FGR  
CSJ  
FECHA:19730531

**Demanda de nulidad de un acto librado por el Consejo Supremo Electoral, introducida por el doctor Luis B. Prieto Figueroa y el profesor Adolfo González Urdaneta, quienes obran en propio nombre y en nombre del Partido Político**

## FRAGMENTO

### II

#### LA DOBLE NATURALEZA DEL SUFRAGIO

1. En nuestro sistema electoral el sufragio activo o de voto es, ante todo- por tradición centenaria que arranca desde 1864-, un derecho individual; como tal, su esencia es el derecho de escoger o elegir libremente, entre varias, las personas que han de ejercer las funciones del Poder Público. Ese derecho político de escoger o elegir está, por fuerza, íntimamente conectado con el derecho a la libertad de conciencia y a la expresión del pensamiento, en el caso, del pensamiento político del elector, dirigido a elegir la persona que considera mejor para el desempeño de la función pública a que se refiere la elección. En ejercicio de ese derecho ninguna cortapisa ha de imponérsele al elector que pudiera restringir la libre emisión de su pensamiento político, es decir, de su voto; por ello, la Constitución ordena, en el artículo 113, que la legislación electoral asegure la libertad y el secreto del voto, lo que desarrolla la Ley Orgánica del Sufragio en el artículo 117 al preceptuar que la Mesa Electoral debe instruir al elector sobre la manera de expresar su voto haciéndole saber que puede hacerlo con toda libertad bajo la garantía de que el voto en beneficio del elector. Libre es éste de votar por quien a bien tenga escoger; y menguada quedaría tal libertad bajo la garantía de que el voto es secreto, y ordena interpretar el secreto del voto en beneficio del elector. Libre es éste de votar por a quien a bien tenga escoger; y menguada quedaría tal libertad, so capa de que el voto es obligatorio, si pudiera quedar aprisionada con el grillete de la obligación de pronunciarse favorablemente por determinado candidato, o candidatos, cuya elección repugnara a la conciencia política del elector; sería, sin duda, un acto dictatorial, peor del que en ocasiones se ha impuesto mediante la fórmula plebiscitaria, pues en esta el elector queda absolutamente libre de votar, manifestando con su voto su "NO" aún cuando esté impedido de votar por otra persona diferente a la señalada; mientras que, en la tesis esgrimida por los actores en este procedimiento, el elector estaría obligado a votar siempre "SI" por los candidatos presentados, aún cuando no fueran de su agrado o se sintiera ideológicamente adversario de ellos. Dicha tesis llevaría al

establecimiento de una auténtica censura previa a la libertad de expresión del pensamiento político por medio del voto, puesto que, con anticipación al acto del sufragio, existiría ya dicha censura a votar negativamente respecto a los candidatos presentados. Tal censura a tenor de los artículos 66 y 46 de la Constitución, sería nula de toda nulidad.

2. En nuestro sistema constitucional, como en la teoría de Jellineck, el voto también es el ejercicio de una función pública; el Constituyente ha querido armonizar la condición de derecho individual que tiene el sufragio y que se hace accesible a todas las personas que gocen de ciudadanía con el carácter de función pública, para hacer obligatorio el sufragio activo y poder establecer ciertas condiciones de aptitud al ejercicio del sufragio pasivo. Como función pública que es, debe admitirse que la persona que ejerce el derecho de sufragio político no lo hace en su propio nombre sino en nombre de la soberanía popular, de la nación, a quien en ese acto representa.

El voto es una función pública que tiene por objeto la elección periódica de determinados funcionarios del Estado y se ejercita como una actividad reflexiva que, obligatoriamente debe realizarse teniendo sólo en mira el interés público general, el cual debe interpretar el elector conforme a los dictados de su propia conciencia. La condición de función pública del voto no puede llegar hasta imponer al elector la obligación, sin salida ni escape, de votar favorablemente por representantes que se adversan, de partidos políticos o, en algunos casos, de grupos de electores. Si es verdad que aquellos, según la estimación constitucional (Art. 114), son creados “para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional”, ellos nunca representan, individual ni conjuntamente, por su misma condición de ser fracciones de opinión, la totalidad de la que pudiera tener la masa electoral, la masa del pueblo, el Estado no oficial. Pretender que todo elector tenga la obligación de votar favorablemente por los candidatos presentados por los partidos políticos, es desnaturalizar a estos y aceptar su participación por métodos antidemocráticos en la orientación de la política nacional, con violación de la letra, espíritu y voluntad de la Ley Fundamental, estableciéndose una suerte de discriminación hacia el crédito político del elector, desajustando el orden democrático. Que el voto sea obligatorio no excluye sino que es compatible, en la concepción del Constituyente, con la condición de ciudadano del elector, es decir, de un ser provisto de derechos, entre los cuales está el de votar reflexiva, libre y secretamente, para colaborar en la obra del Estado, en beneficio de la comunidad.

Francisco Ochoa, el lúcido jurisconsulto y profesor zuliano, partidario del voto obligatorio, decía en 1893: “El sufragio es obligatorio, es decir, el ciudadano está obligado a dar su voto, no puede dejar de cumplir ese cargo, so pena de faltar a uno de sus más importantes deberes. Mas, al hacerlo así, es libre para designar la persona a quien favorecer quiera con su sufragio, no consultando para ello sino sus propias inspiraciones. Es únicamente bajo esta faz que puede aquel considerarse como un derecho. Y aún así considerada la cuestión, siempre se descubre la idea del deber, hay siempre algo obligatorio para el sufragante. El ciudadano debe concurrir con su voto a la elección de los funcionarios públicos: he aquí el primer punto. En el vemos una obligación positiva, que no lo es potestativo esquivar sin justa causa, y de cuya ejecución puede la ley pedirle cuenta. Pero, por quién vota? Qué móviles habrán de

guiarle en ese sentido? Es éste el segundo punto. Vota por la persona que a su juicio haya de corresponder dignamente al que se le confía. No han de impulsarle otros móviles que la salud de la Patria, ni propender debe sino a su bien y engrandecimiento...". ("Revista Forense", Caracas, N° 10, Pág.140).

Que el voto es obligatorio significa, por lo tanto, que existe la obligación de acudir a la Mesa Electoral y de emitir el voto; mal podría ser obligatorio votar a juro por los candidatos presentados, aún cuando ellos repugnen al elector. Lo obligatorio es la emisión del voto; que nadie, en goce de la ciudadanía, salvo los mayores de 70 años, puedan abstenerse de acudir a votar. Ya en el recinto donde se realiza en secreto el acto de la emisión del sufragio, a solas con su propia conciencia, el elector cumple su función pública, dando su parecer, negativo o afirmativo, a los candidatos presentados. En la emisión del voto el elector debe tener libertad de decir *Sí* o *No*. Constreñirlo a decir "*Sí*" es inconstitucional. La Ley Orgánica del Sufragio, en diversas disposiciones, revela elocuentemente la voluntad del Constituyente de amparar la libertad de la emisión del pensamiento político del elector en el acto de sufragar; el número 6° del artículo 189 prevé la posibilidad de que el votante, retirado al sitio acondicionado para la votación, y allí, libre y secretamente al tratar de elegir las tarjetas de su preferencia, se encuentre con que su conciencia y su responsabilidad cívica rechacen sea el candidato de la tarjeta grande a las listas de candidatos enunciados en las diversas tarjetas pequeñas, y que, decida no introducir ninguna en el sobre de votación. La misma Ley establece que: "La constancia de inscripción en el Registro Electoral Permanente debidamente sellado por la Mesa Electoral conforme al ordinal 3° del artículo 121 de esta Ley, constituirá prueba suficiente de que el elector ha votado", (Art. 182 antepenúltimo párrafo) y como este tiene el derecho de exigir que se estampe un sello con la mención del caso en la constancia de inscripción cuando regresa del sitio acondicionado para la votación, después de haber votado, aún cuando no hubiere introducido tarjeta alguna en el sobre o hubiere introducido diversas tarjetas (casos en los cuales habría votado negativamente contra los candidatos presentados), se deduce que la Ley Orgánica del Sufragio no obliga al elector a votar favorablemente por las tarjetas presentadas ni lo sanciona por ello. El artículo 119 prohíbe cualquier acto humano que en el momento de emitir el voto o inmediatamente antes, pueda "influir en su decisión, ya coaccionándolo, ya inclinándolo hacia una lista o candidato determinado". Ahora bien, si la máquina de votación careciera del artefacto que permita al elector manifestar en la emisión del voto su opinión negativa o contraria hacia el candidato o candidatos enlistados, no sólo lo estaría inclinando hacia una lista o candidato determinado, sino obligándolo a votar por ellos.

### III CONCLUSION

La Resolución del Consejo Supremo Electoral de fecha 20 de febrero de 1973, según lo cual se ordena que:

"En las máquinas de votación se destinen dos teclas de votos para que los electores expresen su derecho de manifestarse en desacuerdo con los candidatos o listas de candidatos postulado".

Interpreta fielmente la voluntad del Constituyente de amparar la libertad del sufragio activo.

Por lo tanto, en opinión del Ministerio Público, no ha lugar a la demanda que motiva el presente dictamen.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:46
CR	art:66
CR	art:113
CR	art:114
LOS	art:117
LOS	art:119
LOS	art:121-3
LOS	art:182-Antp.prf
LOS	art:189-6
RCSE	20-02-1973

DESC	<b>CONSEJO SUPREMO ELECTORAL</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>PARTIDOS POLITICOS</b>
DESC	<b>SUFRAGIO</b>
DESC	<b>VOTO</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.33-35.

**011**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° 04633

FGR  
CSJ  
FECHA:19730809

**Procedimiento contencioso-administrativo promovidos por varios ciudadanos en representación del partido político “Cruzada Cívica Nacionalista” en contra de la decisión del Consejo Supremo Electoral dictada el 15 de mayo de 1973, en la cual se aprobó el Informe de la Comisión de Legislación, Registro y Control de Partidos Políticos de dicho cuerpo electoral y, en consecuencia, se reconoció al Partido Comunista de Venezuela /PCV/, el derecho al color rojo solicitado por él**

## FRAGMENTO

### PRIMERO: LOS HECHOS

El Consejo Supremo Electoral, por Resolución fechada 8 de agosto de 1968, otorgó al partido político nacional Cruzada Cívica Nacionalista tarjeta color rojo cardenal para participar en las elecciones generales que tuvieron lugar ese año. Con esa tarjeta acudió el susodicho partido a las elecciones habiendo obtenido en ellas un porcentaje de 10.94% sobre el total de votos válidos (certificación del Secretario del Consejo Supremo Electoral, Anexa).

Para las elecciones del corriente año el Partido Comunista Venezolano solicitó del Consejo Supremo Electoral (27/2/73) que se le restituyera el color rojo como uno de los símbolos con los cuales participó en las elecciones de los años 1946, 1947, 1948, y 1958. En las de 1963 y 1968 no pudo participar debido a la suspensión de sus actividades por fuerza del Decreto Presidencial N° 752 de fecha 9-5-62.

El Consejo Supremo Electoral, en decisión de fecha 15 de mayo de 1973, accedió a esta solicitud del Partido Comunista Venezolano; en consecuencia, despojó al Partido Cruzada Cívica Nacionalista del derecho que en 1968 le había otorgado de usar como símbolo electoral el color rojo cardenal.

## II

En cuanto al derecho, se trata de la interpretación del precepto contenido en el párrafo aparte del artículo 108 de la Ley Orgánica del Sufragio, injertado en su texto por la reforma de 1972, disposición que establece lo siguiente:

”Los partidos políticos indicarán desde su inscripción como tales en el Consejo Supremo Electoral el color, combinación de colores o símbolos que deseen para distinguir sus postulaciones. El Consejo Supremo Electoral, cuando tales colores y símbolos que deseen para distinguir sus postulaciones. El Consejo Supremo Electoral, cuando tales colores y símbolos estuvieren disponibles, comunicará las instrucciones necesarias a fin de que todas las jurisdicciones donde concurren tales partidos les sean reconocidos el color, combinación de colores o símbolos que hayan elegidos. Los partidos políticos que hayan

utilizado en más de una elección un color determinado, combinación de colores y símbolos, tendrán derecho a dicho color, combinación de colores y símbolos, salvo que hubiesen hecho expresa renuncia de los mismos”.

Esta disposición vino a reemplazar la que tenía el mismo párrafo aparte del artículo 108 de la Ley Orgánica del Sufragio modificada, o sea, la de 19 de septiembre de 1970, cuyo texto era:

“Los partidos políticos participantes en las elecciones celebradas en 1968 conservarán el color, combinación de colores y símbolos que utilizaron en dichos procesos, pero podrán procurar ante el Consejo Supremo Electoral por lo menos con cuatro meses de anticipación a la fecha de celebración de las elecciones su modificación o sustitución, de acuerdo con los términos de esta Ley”.

## EL DERECHO

Los actores alegan que el Consejo Supremo Electoral ha dado aplicación retroactiva al artículo 108 de la Ley Orgánica del Sufragio al otorgarle, fundado en la nueva disposición del párrafo aparte de dicho artículo, al Partido Comunista Venezolano el color rojo que en 1968 había sido adjudicado a la cruzada Cívica Nacionalista, y con la cual había concurrido esta a las elecciones de 1968, el derecho a conservarlo.

Se observa:

Esa nueva disposición del artículo 108 de la ley Orgánica del Sufragio debe ser interpretada en íntima e ineludible conexión con las demás disposiciones de la Ley y no, separadamente.

El encabezamiento del propio artículo preceptúa que los colores y símbolos sólo se pueden otorgar a un Partido “cuando tales colores y símbolos estuvieren disponibles”; así también lo expresa el artículo 109.

“Cuando dos o más partidos políticos o grupos de electores indiquen preferencia por el mismo color o símbolo, se le asignará, en caso de encontrarse disponible, al que lo hubiere pedido primero”.

El nuevo párrafo del artículo 108 tiene el propósito de establecer otra causal de preferencia, pero siempre en la hipótesis de encontrarse disponible el color solicitado; se le asignará al partido que habiéndolo utilizado; se le asignará al partido que habiéndolo utilizado en más de una elección hubiere renunciado a el o hubiere perdido por algún motivo legal el derecho a seguir utilizándolo. En ninguna parte de ese texto se da al Consejo Supremo Electoral la facultad de arrebatar a un partido político el color que le hubiere sido asignado con anterioridad previo el cumplimiento de las formalidades legales y estando disponible dicho color.

A Cruzada Cívica Nacionalista le fue asignado en 1968 el color rojo cardenal; para esa ocasión dicho color estaba disponible; y con él participó en las elecciones ocurridas en ese año. Si dicho color había sido utilizado en las elecciones anteriores por el Partido Comunista Venezolano, este había perdido el derecho a seguir utilizándolo por haber perdido también su capacidad para actuar legalmente en virtud del Decreto Presidencial N° 752 de fecha 9 de mayo de 1968. Como bien lo expresó la consultoría Jurídica del Consejo Supremo Electoral en 1971, el derecho otorgado a Cruzada Cívica Nacionalista para utilizar el color rojo cardenal convirtió ese color en no disponible.

El nuevo párrafo aparte del artículo 108 sólo establece un nuevo derecho preferente, pero no autoriza, explícita ni implícitamente, al Consejo Supremo Electoral a despojar a un partido político del color que dicho organismo le había asignado legalmente, que por ese motivo se convirtió en color no disponible.

Dentro de esta interpretación, equitativa y/o ponderada, del nuevo párrafo aparte del artículo 108 de la Ley Orgánica del Sufragio, el Consejo Supremo Electoral carecía de atribuciones para despojar a Cruzada Cívica Nacionalista del color que legalmente le había asignado, porque ninguna disposición legal le había asignado, porque ninguna disposición legal le confiere tal atribución. Los funcionarios y órganos del Estado no pueden actuar sino con atribuciones expresamente otorgadas por la Constitución o por las Leyes.

Por esos motivos, el Ministerio Público considera que el Consejo Supremo Electoral, al dictar la decisión impugnada, violó el fundamental principio de la legalidad, por lo que dicha decisión debe ser anulada por contraria a derecho.

### III SITUACION ACTUAL

El Fiscal General de la República solicitó del Consejo Supremo Electoral una información acerca de si con posterioridad a la concesión del color rojo al Partido Comunista Venezolano, el Partido Cruzada Cívica Nacionalista había solicitado otro color; habiéndole sido participado que el 18 de mayo de 1973 había solicitado ésta el color rosado, el cual le fue asignado por decisión del Consejo Supremo Electoral en la sesión ordinaria del día 21 de junio de 1973. Estos hechos podrían tener influencia en la decisión de la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pues aún cuando el problema jurídico continúa siendo el mismo, en cambio ha de tenerse en cuenta que, de anularse la decisión del Consejo Supremo Electoral por ausencia de atribuciones, la ejecución de esa decisión de la Corte podría ocasionar muchísimos perjuicios para ambos partidos involucrados, dado que el proceso electoral se encuentra muy adelantado...

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOS	art:108
LOS	art:109
RCSE	08-08-1968
DP	09-05-1962

DESC	<b>CONSEJO SUPREMO ELECTORAL</b>
DESC	<b>ELECCIONES</b>
DESC	<b>LEGALIDAD</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>PARTIDOS POLITICOS</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.36-38.

**012**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Diatamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° 04773

FGR  
CSJ  
FECHA:19730815

**Demanda de nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio N° 8918-HA-40, de fecha 23-8-72, del Ministerio de Hacienda, introducida por la Creole Petroleum Corporation con respecto a número o posición arancelaria**

## FRAGMENTO

### II

#### ORIGEN DE LA DEMANDA

Los representantes de la empresa demandante textualmente exponen:

“El día 4 de noviembre de 1971, nuestra representada, por el barco japonés “Abikasan Marryú”, procedente de Kobe, Japón, importó por la Aduana de las Piedras, Paraguaná, setenta y ocho (78) guacales que contenían material de insolación para revestir tuberías con peso bruto total de 76.179 kilogramos, el cual vino amparado bajo conocimiento de embarque N° KBAZ-0001 Kobe Azuay-Las Piedras Paraguaná. Dicho material fue manifestado en la posición arancelaria 661—09-01.2. En artículos o materiales de construcción, n.e.p., aforo Bs. 0, 05 el kilogramo bruto y para su introducción nuestra representada había obtenido previamente del Ministerio de Minas e Hidrocarburos la correspondiente exoneración de derechos de importación, según se evidencia del oficio N° 2588, del 11 de octubre de 1971 con el cual se acompañó la Resolución N° 1744, del 4 de octubre de 1971, emanada de aquel despacho.

En el acto de reconocimiento efectuado el 1° de diciembre de 1971, los reconocedores fiscales concluyeron que a dicho material correspondía el material arancelario 663-06-03-2 “en tubos aisladores”, a los cuales corresponde el aforo Bs. 0,20 el kilogramo bruto”.

Además señalan los representantes de la empresa recurrente que los reconocedores basándose en la diferencia de aforo que establecieron, iniciaron el procedimiento de multa contemplado en el artículo 152, letra “g” de la Ley de Aduanas que estatuye:

“Artículo 152. Las infracciones que cometan los introductores de mercancías serán sancionadas así:

“g) cuando en el acto de reconocimiento resultaren mercancías de una cuota arancelaria más alta que la manifestada, con multa igual al doble de los impuestos de importación que se habrían dejado de cobrar si se hubiere procedido conforme a la declaración. Si las mercancías resultaren de una cuota arancelaria menor que la manifestada, con multa de diez (10) a cien (100) bolívares”.

Según consta en el libelo, mediante escrito de fecha 14-12-71, la empresa multada ejerció el recurso administrativo pertinente contra los actos emanados de los reconocedores, pero, el Ministerio de Hacienda mediante oficio N°...8918-ha400 DEL 23-8-72, de la Dirección de Aduanas, División Técnica

Arancelaria, declaró procedente tanto el aforo como la multa, lo que dio origen a la presente demanda de nulidad.

### III LA ACCION Y SU FUNDAMENTO

Los representantes de la empresa demandante consideran que el número o posición arancelaria 661-09-01-2, con que ingresó la mercancía al que corresponde al aforo Bs. 0.05 el kilogramo bruto era el correcto y no el numeral arancelario 663-06-03-1, con aforo de bs. 0.20 el kilogramo bruto que le asignaron los reconocedores y el cual ratificó el Despacho de Hacienda. Lo antes expuesto lo fundamentan los representantes de la empresa demandante en su escrito recursorio al manifestar lo siguiente:

“Como lo expuso en el citado escrito del 14 de diciembre de 1971 nuestra representada no considera correcto el cobro, no sólo porque el material de la importación fue correctamente declarado, sino también porque aún cuando no lo hubiera sido, en casos de importaciones exonerados de derechos no puede proceder liquidación de tales derechos ni multa del doble de los mismos”.

Y en cuanto a la multa impuesta de conformidad con la letra “g” del artículo 152 de la Ley de Aduanas, los representantes de la empresa multada consideran, según manifiestan en el libelo de su demanda, que dicha sanción es improcedente porque en el caso presente no hay derechos de importación que cobrar para que aquella pueda calcularse en una cantidad igual al doble de los impuestos de importación que se habrían dejado de cobrar si se hubiere procedido conforme a la declaración, pues la mercancía estaba exonerada.

En definitiva, fundamentan la acción así: “...por cuanto el Ministerio de hacienda al imponer un aforo y confirmar una multa que no son procedentes, incurrió en violación de Ley, pedimos muy respetuosamente a esa Honorable Corte que, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° ordinal 9° de su Ley Orgánica y mediante el procedimiento pautado en el artículo 25 ejusdem, se sirva revocar por ilegal la decisión administrativa contenida en el citado oficio N° 8918-HA-400 del Ministerio de Hacienda, Dirección de Aduanas, División Técnica Arancelaria del 23 de agosto de 1972”.

### IV ANALISIS DEL RECURSO

Dos alegatos constituyen el contenido del recurso: uno, por el cual se impugna el acto administrativo que confirmó la posición arancelaria y el aforo aplicado a la mercancía importada, ya especificada, en el acto de reconocimiento, y el otro, impugna la confirmación de la multa que le fue impuesta a la empresa apelante en el mismo acto antes señalado, basándose dicha sanción en la primera parte de la letra “g” del artículo 152 de la Ley de Aduanas y que se aplica cuando las mercancías importadas aparecen como una cuota arancelaria más alta que la manifestada.

En relación con los alegatos de la apelante se observa lo siguiente:

PRIMERO: Los representantes de la empresa apelante expresan en el libelo que la mercadería manifestada en la posición arancelaria 661-09-01-2 (artículos o materiales de construcción), con aforo de bs. 0.005 el kilogramo bruto era “material de insolación para revestir tuberías”.

Pero en auto de fecha 15-12-71, de la División de Reconocimiento de la Administración de Aduanas de Las Piedras, se dice que la referida mercancía declarada 661-09-01-2 en artículos o materiales de construcción n.e.p., a Bs. 0.005 el kilogramo bruto, resultó pertenecer, a juicio de los Reconocedores al N° 663-06-03-1, sustancias minerales en tubos aisladores de Bs. 0.20 el kilogramo bruto. Se procedió a ubicar la mercancía en referencia en el citado numeral; 663-06-03-1, porque la designación comercial y la muestra autenticada que se anexa, está perfectamente identificada en el Arancel. En virtud de lo antes expuesto, consideramos que el material que nos ocupa, no puede gozar del beneficio de exoneración por cuanto los importadores no se ciñeron a traer la mercancía por ellos señaladas en la lista previa y bajo el numeral identificado por ellos mismos. Para mayor abundamiento se transcribe la diligencia de Reconocimiento”. (Corte Suprema de Justicia en Sala Político-administrativa. Expediente 72-313. Anexo; Folio 4).

La parte pertinente de la diligencia de reconocimiento señala que: “...Se procedió al reconocimiento de las mercancías expresadas en el presente manifiesto y resultaron conforme en peso. En cuanto al contenido, se observa que el número 661-09-01-2 con Kgs. 76.179, de Bs. 0.05 resultó en el acto de reconocimiento pertenecer al número 663-06-03-1 En tubos aisladores, de Bs. 0.20 por kilogramo. Expediente N° 72.313. Anexo; folio 4 vuelto).

Las muestras autenticadas de la mercancía en referencia a que alude el auto de fecha 15-12-71, antes parcialmente transcrito, fueron analizadas por el Ministerio de Hacienda, según consta en el Boletín de Análisis N° 1169 del 27-6-72, inserto en el Expediente N° 72-313 antes determinado.

Es con base al reconocimiento de la referida mercancía y del análisis de la misma como el Ministerio de Hacienda decidió confirmar el aforo y multa objeto de la presente apelación. Por las razones antes expuestas se considera procedente el aforo que aplicaron los reconocedores y ratificado por el Ministerio de Hacienda en el presente caso.

SEGUNDO. La empresa apelante considera que en su caso no procede la multa que le fue aplicada, o sea, la estatuida en la letra “g” del artículo 152 de la Ley de Aduanas antes transcrita, pues

Así pues, es para ello es necesario que “hayan derechos de importación por cobrar”, pues la multa se calcula en una cantidad igual al doble de los impuestos de importación que se habrían dejado de cobrar si se hubiere procedido conforme a la declaración.

Y concluye diciendo que en su caso es improcedente esa sanción, por cuanto que la mercancía importada estaba exonerada por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y, en consecuencia, no habían impuestos por recaudar.

Como punto previo se observa que según el Ministerio de Hacienda la mercancía manifestada no era “material de insolación para revestir tuberías”, cuya importación habría sido exonerada sino un material distinto constituido por “sustancias minerales en tubos aisladores” por lo cual se clasificó esa importación con un numeral arancelario y se le aplicó un aforo distinto a los declarados, como se ha analizado en el punto anterior.

Así pues, es obvia la procedencia de la multa que le fue impuesta a la recurrente.

En cuanto a la sanción establecida en la letra “g” del artículo 152 de la Ley de Aduanas, este Ministerio Público ha manifestado su opinión en un caso similar al presente y al respecto hizo de la referida multa el análisis que a continuación copia y ratifica:

“CARÁCTER ADMINISTRATIVO”. La referida multa es aplicada por la administración activa con competencia para ello; es pues, una multa administrativa.

CARÁCTER NO PENAL: Que ella se aplica cuando en el acto de reconocimiento resultaren mercancías de una cuota arancelaria más alta que la manifestada (hecho que causaría perjuicio al fisco), y también, se impone dicha multa cuando las mercancías reconocidas resultaren con cuota arancelaria menor que la declarada (hecho que no causaría perjuicio al fisco). De ahí se deduce que con la referida multa no se sanciona un delito (ejemplo: fraude), es decir, que para su imposición no tomó en cuenta el legislador la intención dolosa.

SANCIONA UNA INFRACCION FORMAL.

El artículo 14 de la Ley de Aduanas establece. “Las mercancías se declararán en la factura consular con las denominaciones arancelarias que le correspondan”. Y, por su parte, el artículo 16 de la misma Ley expresa: “Los datos contenidos en la factura consular relativos a la cantidad de bultos, peso, declaración arancelaria y valor de la mercancía, podrán ser modificados por una sola vez antes de la llegada del buque al puerto de destino. Cuando la modificación emane del embarcador debe hacerse ante el respectivo funcionario consular venezolano; y cuando provenga del consignatario, ante el Ministerio de Hacienda”.

Si se relacionan las dos normas legales antes señaladas con la multa que analiza, se deduce que su finalidad u objeto, es simplemente un correctivo o una infracción formal, o sea, al incumplimiento de la obligación de hacer correctamente la referida declaración arancelaria.

MONTO O CUANTIA DETERMINADA. Toda multa debe tener un monto previamente establecido, ya sea determinado de una sola vez o mediante tabla o tarifa que permita su cálculo.

Por esa razón, para la multa estatuida en la letra “g” del artículo 152 de la Ley de Aduanas se establece que cuando resultaren mercancías de una cuota arancelaria más alta que la manifestada, su monto es el doble de los impuestos de importación que se habrían dejado de cobrar si se hubiere procedido conforme a la declaración y, cuando las mercancías resultaren de una cuota arancelaria menor que la manifestada estatuye una tarifa o tipo que van de 10 a 100 bolívares.

Así pues, para calcular esa multa hay dos elementos básicos: Uno es “...el doble de los impuestos de importación que se habrían dejado de cobrar si se hubiera procedido conforme a la declaración” y, el otro, una tarifa que va de 10 a 100 bolívares”.

FUNDAMENTO. Igualmente, podemos observar que, según la ley, los hechos que generan o dan origen a la multa son: a) Que resultaren “mercancías de una cuota arancelaria más alta que la manifestada” y b) Que “las mercancías resultaren de una cuota arancelaria menor que la manifestada”.

Ahora bien esos hechos que la ley señala como generadores de la multa constituyen, también, de modo objetivo su fundamento, pues basándose en ellos es como la Administración aplica y razona la sanción. Y desde el punto de vista normativo de su fundamento legal es el artículo 152 letra “g” de la Ley

de Aduanas. Con base de las características antes indicadas, podemos señalar de la multa impugnada lo siguiente:

- a) Que la naturaleza jurídica de esa multa es la de una simple sanción administrativa, por consiguiente, de carácter penal, que se aplica como correctivo a una infracción formal.
- b) Que son improcedentes los razonamientos de los representantes de la empresa recurrente cuando dicen: "...se hace necesario que haya derechos de importación por cobrar si se hubiera procedido conforme a la declaración, por todo lo cual, habida cuenta de que, cualquiera que hubiere sido la declaración dada a las piezas metálicas importadas en ningún caso procedería el cobro de derechos de importación porque estos cualquiera que fuere su monto, habían sido previamente exonerados por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, siendo de advertir al respecto que esa honorable Corte así lo decidió, en un caso similar, por sentencia de tres de abril de 1961..."

La sentencia antes citada fue dictada por la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia en demanda de nulidad propuesta porque. "en el acto de reconocimiento se aplicó el aforo que corresponde y se impuso a la Creole Petroleum Corporation una multa equivalente al doble de los derechos diferenciales o sea, por la suma de seis millones setecientos setenta y siete mil setecientos setenta y seis bolívares con sesenta céntimos, con base en la letra g) del artículo 152 de la Ley de Aduanas". De modo, que el fundamento legal de esa multa es el mismo que en el caso presente.

En relación con el argumento de la empresa que se objeta y la sentencia citada como su fundamento (Gaceta Oficial N° 26573 del 8-6-61, Pág 197-164), tenemos que observar lo siguiente:

- a) Que la parte dispositiva de la sentencia que alude la demanda, señala como fundamentos para declarar la nulidad de la multa lo siguiente: Que "...no hubo parte de la importadora (se refiere a la Creole Petroleum Corporation, Compañía Anónima) intención alguna de defraudar al Fisco Nacional, pues la mercancía importada correspondía exactamente en cantidad y calidad a la misma que había sido exonerada totalmente de los derechos de importación..."

Pero, como se ha dicho, en caso presente la mercancía importada no era la misma cuya exoneración se había concedido, por lo que fue necesario un nuevo aforo.

Y en cuanto al argumento de la sentencia de que por parte de la importadora no hubo intención dolosa, ya hemos señalado que la multa analizada no sanciona ningún delito, sino que es un simple correctivo a una infracción formal o sea, al incumplimiento de la obligación de hacer la correcta declaración arancelaria; por lo que la intencionalidad no es elemento que debe tomarse en cuenta para la aplicación o no de la multa.

- b) Añade la sentencia citada por el demandante que "...mal puede imponerse una multa cuya finalidad es castigar la evasión de impuestos de importación que se han dejado de cobrar por culpa del importador".

En cuanto a dicho argumento que la empresa apelante hace suyo se observa: La finalidad de la multa contenida en la letra "g" del artículo 152 de la Ley de Aduanas (igual en el estatuto anterior como en el vigente, no es castigar evasión de impuestos que se haya dejado de cobrar por culpa del importador, porque si se hubiera sido su objeto, el legislador no tenía por qué estatuir esa

sanción en el caso de que las mercancías importadas “resultaren de una cuota arancelaria menor que la manifestada”, ya que en este caso no se causaría ningún perjuicio al fisco; así, por ejemplo, si se declara una cuota arancelaria de bs.1.00 por Kilogramo, en vez de la cuota de 0.20 NO HAY INTENCION DE EVADIR el correspondiente impuesto de importación y es obvio que se está pagando más impuestos del correspondiente, lo que evidentemente no revela su evasión, sino un error en la declaración arancelaria por parte del declarante, en consecuencia con la multa que se le impone no se le sanciona por evasión sino por una infracción formal, o sea, la incorrecta declaración arancelaria.

- c) Igualmente, la sentencia comentada considera que como la mercancía “había sido exonerada totalmente de los derechos de importación y no habiendo pago de derecho alguno, en virtud de tal exoneración, mal puede imponerse una multa...”.

Es obvio, que la sentencia en referencia considera que el acto de la exoneración y, en consecuencia la liberación del pago de los derechos de importación hacen improcedente la multa.

Consideramos, que la exoneración sí libera de la obligación de pagar los impuestos de importación, como en el caso presente, pero no exime ni puede eximir de la obligación de hacer una correcta declaración arancelaria, que fue, concretamente, la infracción formal que cometió la empresa recurrente.

Veamos el por qué:

La Constitución en su artículo 224, expresa:

No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por Ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional estatuye en su artículo 46, reglas generales, sobre franquicias, rebajas y exoneraciones y, en su segunda parte, al estatuir sobre exoneraciones determinadas “...impuestos causados por la importación de máquinas, utensilios, materias primas u otros efectos requeridos para el consumo o utilización en las mismas explotaciones industriales...” impone como requisito, impretermitible, que los interesados al dirigir sus solicitudes suministrarán “...los datos necesarios para cuya verificación, así como para la aplicación del beneficio solicitado, el Despacho respectivo tomará las medidas que juzgue conveniente en resguardo de los intereses nacionales”.

Y la tercera parte del mismo artículo 46 dice:

“El despacho que reciba la solicitud emitirá opinión sobre ella y, si fuera favorable, remitirá copia del expediente al Ministro de Hacienda para que este Despacho informe acerca de la procedencia de la exoneración desde el punto de vista fiscal y de sus repercusiones sobre la economía general”.

De modo que para la Ley Orgánica Hacendaria uno de los requisitos que debe llenar una solicitud de exoneración es suministrar los datos necesarios para su verificación, estos datos sirven no sólo para otorgar el beneficio sino, también, para determinar sobre su procedencia fiscal y su repercusión sobre la economía nacional.

Cómo, cuándo y dónde se verifica si los datos en que se basó la procedencia de la exoneración, en sus aspectos, corresponden a la importación libre de impuestos que se está haciendo?

El último y final momento para esa verificación es el acto de reconocimiento de las mercancías que se importan, allí se debe constar si los datos que se suministraron para lograr la exoneración corresponden a la declaración

arancelaria; por eso, la obligación de una correcta declaración arancelaria adquiere en el caso de mercancías exoneradas mayor trascendencia que cuando esos efectos deben pagar impuestos.

Aún más, en el Decreto N° 255, por el cual se dispone conceder exoneraciones totales o parciales de impuestos de importación, de fecha 13-2-60, vigente para la fecha de la sentencia se estatuye lo siguiente:

“Artículo 4°.- Las solicitudes relativas a exoneraciones totales o parciales de impuestos de importación, deben ser presentadas al Ministerio de Fomento o al de Agricultura y Cría según el caso, acompañadas de una Lista previa, por triplicado, en la cual se especifican los efectos por su denominación comercial, cantidad de artículos de la misma partida arancelaria, peso bruto aproximado en kilogramos, valor comercial en el sitio de embarque, país, o países de origen, puerto o puertos de embarque y puerto de destino, monto de impuestos de importación y expresión del destino que se le dará a los efectos. Dichas listas deberán ser firmadas, fechadas y numeradas progresivamente. Estas numeraciones deberán ser renovadas cada año”.

“Artículo 7°.- Las mercancías objeto de la exoneración total o parcial de impuestos de importación deben venir amparadas por Factura Consular, Factura Internacional de Carga o Declaración de Aduana, según se trate de importación por vía marítima, aérea o bulto postal, que cubran únicamente las mercancías que gocen de dicho beneficio y consignadas al propio beneficiado”.

“Artículo 9°.- La Aduana llevará un Libro de Control debidamente foliado y sellado, en el cual se registrarán los datos siguientes:

- a) Nombre del beneficiario.
- b) Denominación comercial de la mercancía.
- c) Núcleo arancelario.
- d) Cuota arancelaria.
- e) Beneficio acordado.
- f) Peso bruto en kilogramos.
- g) Monto total exonerado.
- h) Número y fecha de la exoneración.
- i) Plazo de vigencia”.

Los artículos antes transcritos revelan la importancia que tiene en el procedimiento de la exoneración la correcta información y comprobación de los datos que se suministran para solicitar ese beneficio los cuales deben especificar los efectos por su denominación comercial, cantidad de artículos de la misma partida arancelaria, etc.

Así pues, en la lista que se suministra para solicitar la exoneración de impuestos de importación debe señalarse la partida arancelaria que corresponde a las mercancías cuya exoneración se solicita; esa misma denominación arancelaria debe figurar en la Factura Consular, Factura Internacional de Carga o Declaración de Aduanas, según el caso, el número arancelario y la cuota arancelaria deberán constar en Libro de Control especial llevado por la Aduana.

En consecuencia, siendo requisito indispensable para obtener una exoneración de derechos de importación suministrar información sobre “la cantidad de artículos de una misma partida arancelaria...”. No puede concluirse asentado como la mercancía”...había sido exonerada totalmente de los derechos de importación y no habiendo pago de derecho alguno, mal puede imponerse una

multa” porque la finalidad de esa multa no es castigar evasión de impuestos, sino sancionar una incorrecta declaración arancelaria que violó una norma expresa y, aún más, dicha declaración arancelaria no coincidió con la información que sobre partida arancelaria la empresa importadora y apelante había suministrado, para lograr ese beneficio, información que sirvió junto con otros datos que ella aportó como base para declarar su procedencia desde el punto de vista fiscal y económico.

- d) Expresa la sentencia comentada que: Según la ley de Aduanas letra “g”, artículo 152, arriba citada para la procedencia de la multa, equivalente al doble de los impuestos de importación, es menester que el Fisco hubiere dejado de cobrar derechos si se hubiere procedido conforme a la declaración dada por el introductor. Ese es el fundamento de la sanción.

El fundamento de la multa analizada no es que “el Fisco hubiere dejado de cobrar derechos si se hubiere procedido conforme a la declaración dada por el introductor”, sino que reside desde el punto de vista práctico en la infracción o contravención a la obligación legal de hacer una correcta declaración arancelaria (Art. 14 Ley de Aduanas), la que en el caso de exoneración debe, además, estar conforme con las declaraciones que ha suministrado el beneficiario sobre denominación comercial de la mercancía, cantidad de artículos de la misma PARTIDA ARANCELARIA, peso bruto aproximado en kilogramos, etc., aportada en su solicitud de exoneración (Decreto N° 255 del 18-3-60, Art. 4) y desde el punto de vista normativo, su fundamento legal es el artículo que la establece.

Considerar que es “menester que el Fisco hubiere dejado de cobrar derechos si se hubiere procedido conforme a la declaración dada por el introductor”, es dar como hecho generador de la multa la evasión de los impuestos de importación y, por ende, considerar esencial el elemento intencionalidad; pero hemos visto, que la multa tiene el carácter de una simple contravención o infracción formal donde no cuenta la intención de defraudar pues se aplica aún en los casos en que la cuota arancelaria que legalmente corresponde a la mercancía es menor que la manifestada.

Obsérvese que el artículo 152 de la Ley de Aduanas que regula la multa en referencia expresa en su primera parte: “Las infracciones, que cometan los introductores de mercancías serán sancionadas así: “Es obvio que esa multa no puede ser calificada como delito, lo que resultaría si se considera como hecho generador que el Fisco hubiere dejado de cobrar impuestos.

No se puede pensar que son dos multas distintas, una de carácter penal que procede cuando la cuota arancelaria es más alta que la manifestada donde se podría presumir la evasión de los derechos arancelarios; y otra, cuando la cuota arancelaria resultare menor que lo declarado; porque ambas situaciones están regidas por la misma sanción, lo que se deduce, de que el hecho negador de la multa analizada en el mismo para ambos casos, o sea, cuando resultaren mercancías con cuotas arancelarias distintas de las declaradas; y su finalidad también es la misma, sancionar la contravención de la obligación de hacer una correcta declaración arancelaria.

- e) Cuando en la letra “g” del artículo 152 de la Ley de Aduanas se establece, que el monto de la multa en el caso que resultaren mercancías de una cuota arancelaria más alta que la declarada será “...igual al doble de los impuestos de importación que se habrían dejado de cobrar si se hubiere procedido conforme a la declaración”, se

está estableciendo la cuantía de la multa, cuyo monto queda así determinado. Por lo tanto, la expresión “el doble de los impuestos de importación que se hubiera dejado de cobrar si se hubiere procedido conforme a la declaración”, es sólo el elemento de cálculo de la multa, y él no puede confundirse con el fundamento de esa multa, la infracción, o sea, el hecho que debe darse para su procedencia. Lo que tiene que suceder para la aplicación de la multa es, únicamente, una incorrecta declaración arancelaria.

Considerar que en el caso de exoneración de mercancías no procede multa cuando la cuota arancelaria de aquellas resultare más alta que la manifestada, porque no hay impuestos de importación que cobrar; y por eso no puede calcularse la multa, es asentar que la exoneración tiene también como efecto eximir al importador de la obligación de una correcta declaración arancelaria que le impone el artículo 14 de la Ley de Aduanas y, es también, permitirle que altere a su arbitrio los datos que suministró para solicitar la exoneración, requisito indispensable en ella, y que junto con otros sirvieron de base para acordar su beneficio desde el punto de vista fiscal y económico (Artículo 4°, del Decreto N° 255 del 18-3-60, y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, Art. 46).

Como la exoneración es un privilegio, debe ser interpretada de modo restrictivo y, por lo tanto no pueden extenderse sus efectos hasta lo no previsto, debe estar ajustada, a los términos expresos de la ley. Exonerar impuestos de importación es, simplemente, que no se paguen esos derechos, no puede tomársele como fundamento para eximir al importador de otras obligaciones legales, como lo es la correcta declaración arancelaria.

Finalmente, para dejar determinado que el hecho de que “...el Fisco hubiere dejado de cobrar derechos si se hubiere procedido conforme a la declaración dada por el introductor”, no es el fundamento práctico de la multa, pasemos en el caso de que en el acto de reconocimiento resultaren mercancías exoneradas de derechos con cuotas arancelarias menor que la manifestada. Procedería la multa?

Según la sentencia comentada, “...no habiendo pago de derecho alguno, en virtud de tal exoneración, mal puede imponerse una multa...”, o sea, que en este caso tampoco procedería la multa porque la mercancía está exonerada.

Pero consideramos que en el caso antes planteado también procede la multa aunque la mercancía esté exonerada, porque se ha infringido el artículo 14 de la ley de Aduanas, que establece la obligatoriedad de la correcta declaración arancelaria, y esa contravención está expresamente sancionada según la letra “g” del artículo 152 de la citada Ley, y que el hecho (10 a 100 bolívaes), porque la exoneración solo libera del pago de derechos, y como vemos la multa en referencia funciona sin que se presuma evasión de impuestos; la multa analizada no es de carácter penal, sino simplemente correctiva de una infracción formal, la que se comete también, si las mercancías resultaren de una cuota arancelaria menor que la manifestada”.

## CONCLUSION

En virtud de lo antes expuesto, se concluye opinando:

1°.- Que es procedente la designación arancelaria 663-06-03-1 y el aforo del 0.20 el kilogramo bruto que los reconocedores dieron a la mercancía importada por la apelante.

2° Que la anterior decisión administrativa y su confirmatoria por el Ministerio de Hacienda están conforme con la ley de la materia y por ello no peca de ilegalidad.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOMP	art:40
RMMHI	N° 1744
	04-10-1971
LADU	art:152-g
LOCSJ	art:7-9
LOCSJ	art:25

DESC	<b>ADUANAS</b>
DESC	<b>ARANCELES DE ADUANAS</b>
DESC	<b>CREOLE PETROLEUM CORPORATION</b>
DESC	<b>EXONERACION</b>
DESC	<b>IMPORTACIONES</b>
DESC	<b>IMPUESTOS</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>SANCIONES LEGALES</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.38-45.

**013**

TDOC	Dictamen	
REMI	Fiscal General de la República	FGR
DEST	Corte Suprema de Justicia	CSJ
UBIC	Ministerio Público MP N° 05638	FECHA:19731001
TITL	<b>Procedimiento de nulidad de acto de la Asamblea Legislativa del Estado Lara</b>	

## FRAGMENTO

### OPINION

I

#### FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

I-A. Colisión con la Constitución Nacional.

1.- Alega el demandante que: “si la Constitución Nacional consagra al Municipio en su artículo 25, como la nulidad político primaria y autónoma dentro de la organización nacional”, y lo reviste de personalidad jurídica es lógico entonces que si se va a decidir sobre su patrimonio territorial, económico, espiritual e histórico, se tome su parecer, para que el pueblo conozca y exponga sus puntos de vista sobre lo que se proyecta con el territorio y destino de su Municipio”.

El actor invoca como aplicables al caso:- desmembramiento del Municipio San Miguel del Distrito Urdaneta del Estado Lara, mediante simple Decreto de la Asamblea Legislativa del Estado, para crear otro Municipio-, los preceptos contemplados en los artículos 60 orinal 5° y 68, aparte final, de la Constitución Nacional, que establece, respectivamente: “Nadie podrá ser condenado por causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la Ley” y “La defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”, como también el del Código de Procedimiento Civil, artículo 113 que consagra “la citación del demandado como formalidad necesaria para la validez de todo juicio”.

Según el demandante, legislar sobre la materia de la supresión de un Municipio y la creación de otro, aun cuando no es propiamente un proceso, sino un acto soberano de la Asamblea Legislativa, es lo cierto que queda en pie el derecho inviolable de la defensa; por lo que se ha debido poner en conocimiento de la Junta Comunal del Municipio San Miguel, a costa de cuyo territorio fue creado el nuevo Municipio Moroturo, el proyecto de creación de este último para que hubiera llamado a un Cabildo Abierto con objeto de tratar un asunto tan delicado y de tanto interés como lo era la subsistencia misma del Municipio; que no bastaba notificar a dos Concejales del Distrito Urdaneta que nada informaron a la Junta Comunal del Municipio San Miguel que permaneció ajena e ignorando lo que se fraguaba contra el Municipio. “Los Concejales Municipales-dice- representan a los Municipios en lo relacionado con los servicios públicos de los mismos, pero no tienen facultad para disponer de su patrimonio ni para decidir sobre su destino”. Considera el actor que al no notificar al Municipio San Miguel del proyecto de creación del nuevo Municipio, la Asamblea Legislativa del Estado Lara violó el “derecho inviolable a la

defensa”, por lo tanto, el Decreto de la Asamblea Legislativa del Estado Lara, de 25 de julio de 1972, publicado en esa misma fecha en la Gaceta Oficial del Estado Lara, bajo el N° 80, Extraordinario, es nulo y así lo solicita del Supremo Tribunal.

2.- En segundo lugar, alega el demandante que los artículos 17 y 26 de la Constitución sólo facultan a los Estados en materia de Municipios para la organización de los mismos, en el sentido de dispone lo necesario para su buen funcionamiento, pero conservando el todo orgánico, es decir, su integridad territorial, económica, cultura, espiritual y política: que este pensamiento del Constituyente lo recalca el artículo 26 referido al asentar que la organización se regirá por la Constitución Nacional, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados...; que la Constitución no atribuye a los estados una competencia discrecional sobre la organización de los Municipios, sino que la establece cuidadosamente reglada. Expresa: El Constituyente no dio a los estados facultad para alterar su estructura ni mucho menos para crear y suprimir Municipios que ya existían en 1961, la competencia del Estado solo se extiende y alcanza hasta la organización de los mismos, como lo sería el mejoramiento de los servicios públicos de estos y la colaboración entre los Municipios y el Estado. Si el Municipio es la unidad política primaria de la organización nacional, su autonomía y subsistencia deben estar, como lo están entre nosotros, garantizadas por la Constitución Nacional, revestida de normas precisas y rígidas, como las que acabamos de analizar”.

En opinión del demandante, si bien es cierto que la atribución 20° del artículo 24 de la Constitución del Estado Lara faculta a su Asamblea Legislativa para “resolver acerca de la creación, supresión y modificación de los Distritos y Municipios del mismo”, tal atribución debe ser ejercida con sujeción a lo establecido en la Constitución y las leyes nacionales, cuyas normas deben aplicarse con preferencia a las de la mencionada Constitución estatal pues si no se estaría no en el caso de modificación y supresión de municipios en función de organización, sino más bien, de desorganización.

3.- Señala el actor que el artículo 53 de la Constitución del Estado Lara, dispone expresamente: “Las leyes sólo se derogan por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente”. Ahora bien, en el caso de autos, la Asamblea Legislativa del Estado habría reformado la Ley de División Política y la Ley de División Territorial vigentes para el Estado en referencia, mediante un simple Decreto, lo que implica una abierta colisión con la Constitución estatal y también con la Constitución Nacional cuyos artículos 117 y 118 establecen:

“La Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio.

“Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe, su ejercicio colaborarán entre sí para la realización de los fines del Estado”.

Los mismos principios constitucionales que vienen de transcribir se los consagra la Constitución del Estado Lara en sus artículos 10 y 11, donde se establece la clásica división de poderes y se dispone que cada rama del Poder Público tiene sus funciones propias. Ahora bien, siendo función propia de la Asamblea Legislativa la de “legislar”, la creación de un Municipio por vía de Decreto viola los principios consignados en las citadas disposiciones

constitucionales, pues la legislación por vía de Decretos es más bien función propia del Ejecutivo que ejerce la Administración Pública Estatal.

Alega también el demandante que si el concepto de ley supone tradicionalmente, una declaración de voluntad soberana, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, que manda, prohíbe y permite, según la famosa definición de Andrés Bello, consagrada por el artículo 1° del Código Civil de la República de Chile el Decreto en referencia no encaja dentro de esta definición pues la voluntad soberana de la Legislatura del Estado Lara no se ha manifestado en la forma prescrita por la Constitución estatal ni en lo pautado por la Constitución Nacional.

I.B Colisión con la Ley Constitucional del Estado Lara.

1.- Señala el demandante que el Decreto en referencia colide con la disposición contemplada por el artículo 41 de la Constitución del Estado Lara, que a la letra, dice: “Todo proyecto de Ley presentado a la Asamblea Legislativa, debe contener su correspondiente Exposición de Motivos que en el caso considerado en lugar de una Exposición de Motivos, se presentó a la Asamblea legislativa un Informe de la Comisión Especial designada para el estudio del Municipio Moroturo, Informe que apenas fue firmado, por lo demás, por dos de los cinco miembros designados para integrar dicha Comisión Especial, según el Acta de Instalación de esta levantada el 19 de julio de 1972. Según resulta del examen de esta última, en efecto, únicamente tres diputados concurrieron a la instalación de la Comisión, y sólo dos suscribieron la recomendación de crear el nuevo Municipio, es decir, el 40 por ciento de la representación, lo que evidentemente constituye una minoría. Dice que no hubo entonces acuerdo de recomendación. Por otra parte, en lo que concierne al proyecto de ley, en su lugar se acompañó un proyecto de Decreto firmado por los diputados de la Asamblea Legislativa; por lo que es claro que en la tramitación del referido Decreto se infringió también el artículo 42 de la misma Constitución Estatal que dispone: “Presentado un proyecto de ley se le dará lectura y dos discusiones en días diferentes de acuerdo con las reglas establecidas en esta Constitución y en el Reglamento respectivo”. Nada de esto consta de los recaudos pertinentes, “lo que demuestra que también se omitieron estos trámites constitucionales impretermitibles y por consiguiente se han infringido también estas normas”.

2.- Aduce el demandante: “El artículo 45 de la misma Constitución del Estado Lara dispone que: “Al texto de las leyes precederá la siguiente forma: “La Asamblea Legislativa del Estado Lara, Decreta”. Ahora bien, en el N° Extraordinario N° 80 de la Gaceta Oficial del Estado Lara, del 25 de Julio de 1972, aparece el Decreto por el cual se crea el Municipio Moroturo, cuya Capital es Santa Inés, Distrito Urdaneta, y se publica un Decreto y no una Ley, que está firmado por tres de los 14 Diputados de la Asamblea Legislativa, no hubo mayoría, no se integró el órgano de decisión”.

## II

### PEDIMENTO DEL ACTOR

El demandante pide a la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-administrativa que en uso de la atribución 4° del artículo 215 Constitucional y de la Disposición Transitoria Décima Quinta Constitucional declare la nulidad del Decreto de la Asamblea Legislativa del Estado Lara a que hace referencia, por colidir con los artículos 17, 26, 41, 45, 68, 117 y 118 de la Constitución

Nacional y con los artículos 10, 11, 38, 39, 40, 41, 42, 45 y 53 de la Constitución del Estado Lara.

### III EL DERECHO APLICABLE

1.- Del texto del artículo 26 de la Constitución Nacional y de la Exposición de Motivos con que se acompañó en 1959 el Proyecto de la misma, se deduce claramente que la jerarquía de los estatutos jurídicos que han de regir a la organización de los Municipios es la siguiente:

1. La Constitución Nacional.
2. Las Leyes Orgánicas Nacionales que desarrollan los principios constitucionales en materia Municipal.
3. Las Leyes que en conformidad con aquellas- Constitución y Leyes Orgánicas nacionales-sancionen los Estados.

#### 3. Situación interina constitucional.

La Disposición Constitucional Transitoria Primera, reza: "Mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República (Acta N° 222 de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional". Lamentablemente, hasta el presente, doce años y 8 meses después de haber sido promulgada la Constitución de 23 de enero de 1961, el Congreso no ha sancionado ni siquiera discutido la Ley Orgánica del Poder Municipal. Por consiguiente, las disposiciones de los artículos 25 y 26 de la Carta mantienen todavía un neto carácter de simple programa para el Legislador, tanto el nacional como el estatal y, en consecuencia, carecen de vigencia práctica.

El régimen y la organización municipales en el Estado Lara tienen por fuentes legales la: Constitución Estatal de 15 de julio de 1961 (con enmienda de 2 de abril de 1964), y la Ley Orgánica del Poder Municipal de 13 de julio de 1955, según consta en la "Recopilación de Leyes del Estado Lara, edición oficial de junio de 1965, Barquisimeto".

### IV EL RECURSO DE INCONSTITUCIONAL

La segunda imputación de inconstitucionalidad que el demandante hace el Acto Legislativo del cuerpo deliberante del Estado Lara es que colide con los artículos 117, 17, N° 1, y 20, número 2°, de la Ley Fundamental de la República. Haciendo a un lado las demás imputaciones hechas en el libelo de demanda, por referirse a supuestas violaciones de la Ley Constitucional del Estado Lara, las que, por lo tanto, constituirían violaciones indirectas de la Constitución Nacional, vale decir, imputaciones de que dicho acto es ilegal y contrario a derecho, aún por desviación de poder, lo que involucra una acción contencioso-administrativa de anulación, y no una acción directa de inconstitucionalidad, una y otra diferentes por su naturaleza, por sus efectos, por ser la última caducable e imprescriptible la primera; y sometidas, además, a procedimientos judiciales diferentes.

Se observa: El artículo 117 de la Constitución establece uno de los principios fundamentales del derecho político moderno: el de la legalidad, por la competencia de los órganos públicos y de los funcionarios. Estos deben

sujetarse en el ejercicio de sus atribuciones a la Constitución y a las leyes que definen aquellas. Principio referido al Poder Público general, el cual, dentro de nuestro sistema constitucional, se distribuye entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal. El Poder de los Estados está definido por el artículo 17 de la Constitución Nacional. Es de la competencia de ellos, entre otras varias la determinada así: “la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con la Constitución y las leyes nacionales”. N° 2 del mencionado artículo 17).

Ese número 2° del artículo 17 contiene dos ideas principales que no deben confundirse: a) la organización de los Municipios y entidades locales, y b) la organización de la división político-territorial. La organización del régimen municipal no debe confundirse con la división político-territorial. (Comisión Bicameral de Reforma Constitucional. Diario de Debates del Senado N° 73, de 28 de septiembre de 1960, p.129).

Los Estados, por consiguiente, tienen competencia para determinar su división político-territorial, pero sólo en conformidad, o sea, sujetándose a la Constitución Nacional y a las leyes nacionales. Ahora bien, la propia Constitución señala que es de la competencia de la Asamblea Legislativa de los Estados: “Legislar sobre las materias de la competencia estatal”; (N° 1 del artículo 20), luego, los Estados no pueden ejercitar su competencia de resolver sobre la división político-territorial del Estado sino mediante leyes expedidas por la Asamblea Legislativa (1). Las Leyes son las normas que dictan los órganos legislativos con sujeción al procedimiento previsto en la Constitución (Art. 162 constitucional). En este mismo sentido, el artículo 39 de la ley Constitucional del Estado Lara dice que: “Los actos que sancione la Asamblea Legislativa como Cuerpo Legislador se denomina leyes”, y también que: “Presentado un proyecto de ley, se le dará lectura y dos discusiones en días diferentes de acuerdo con las reglas establecidas en esta Constitución y en el Reglamento respectivo” (Art. 42, Constitución del Estado Lara); y el artículo 53, en evidente conformidad con el sistema constitucional nacional y con un principio constitucional universal, determina que:

Art.177. “Las leyes solo se derogan por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

Pues bien, la división territorial del Estado Lara está regida por la Ley de División Territorial de enero de 1944 y según ésta el Distrito Urdaneta comprende tres Municipios: el Municipio San Miguel, el Municipio Siquisique y el Municipio Xaguaz; división del Distrito Urdaneta que data por cierto de la Ley de División Territorial del Estado Lara de 10 de septiembre de 1881, dictada por la Asamblea Constituyente del Estado, que unió en un solo Municipio las antiguas Parroquias Moroturo y San Miguel, con capital en el caserío de Agua Grande Art. 17, N° 5; pues dentro de la división territorial para 1835 de la Provincia de Barquisimeto, en su Cantón Carora, Moroturo y San Miguel constituían Parroquias separadas.

En consecuencia, el acto de dividir en dos Municipios el de San Miguel del Distrito Urdaneta, constituía una modificación de la Ley de División Territorial del Estado Lara de 1944, y sólo podía llevarse a cabo mediante la sanción y promulgación de otra ley modificatoria, que, además, debía ser debidamente refundida dentro del texto de la modificada. Esto en lo formal, pero al entrar en lo sustancial, se nota que conforme al precepto del N° 2 del artículo 7 y del N° 2 del artículo 40 de la Constitución Nacional, el Estado Lara no podía ejercer la

competencia que esta le otorgaba sobre su división político-territorial sino mediante la expedición de una ley para la Asamblea Legislativa. Y por cuanto, la Asamblea Legislativa pretendió crear un nuevo Municipio, es decir, modificar la división político-territorial vigente, y la Ley de División Territorial, por medio de un Decreto, que no es una ley; es decir, en otras palabras, no legislando, se salió del límite de sus atribuciones, extralimitó las que le daba la Constitución y en consecuencia violó esta.

Por esos motivos, el Ministerio Público, por mi representado, considera que se hace lugar a la petición de nulidad del Decreto de la Asamblea legislativa del Estado Lara impugnado, y que la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa lo debe anular, fundada en la atribución que le otorga el N° 4 del artículo 215 de la Constitución, en conexión con la Disposición Transitoria Constitucional Décima quinta y la atribución 8ª del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

## V

### EL MUNICIPIO Y LA MUNICIPALIDAD

Por consecuencia de la Disposición Transitoria Constitucional Primera, en materia municipal aún sigue rigiendo, de manera interina, la anterior concepción municipal plasmada en el artículo 18 de la Constitución de la República de Venezuela de 1953 del siguiente tenor:

Artículo 18. El Poder Municipal lo ejerce en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, un Concejo Municipal, autónomo en lo que concierne al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas por esta Constitución. La Municipalidad estará representada por los Concejos Municipales, cuya organización se hará conforme a la Ley.

Como en una ocasión lo manifestó el Supremo Tribunal de la República, esa concepción no corresponde al concepto histórico de autonomía municipal que podríamos haber heredado en España porque al implantarse, después de nuestra emancipación política de esta, el régimen constitucional, las Municipalidades, como parte integrante de los Estados Federales renunciaron implícitamente a aquel concepto colonial de la autonomía de los Municipios y adoptaron de manera expresa el que surge de las diversas Constituciones anteriores a la vigente, es decir, una autonomía restringida que no puede ir más allá de lo que rectamente se desprende de las normas del derecho positivo constitucional; con autonomía restringida a precisas atribuciones emanadas de la Constitución, según la definición de ellas que la Carta distribuye entre el Poder Nacional, el Estadal y el Municipal. No se trata de un gobierno libre dentro de la República sino de un Poder, el Municipal, regido por el Constituyente y por el Legislador Ordinario. Autonomía Municipal restringida no absoluta sino relativa, de trascendencia meramente local, que no puede rivalizar con el Poder Nacional ni con el Estadal, aunque estos deben respetar dicha autonomía restringida.

Dentro de esa concepción contemporánea que rigió hasta 1961, y rige todavía por fuerza del régimen transitorio- pues no ha sido sancionada la Ley Orgánica del Régimen y organización municipal-, la Municipalidad es el Distrito o Distrito Municipal y está representada por el Concejo Municipal. Esta es la que tiene personalidad jurídica y goza de la autonomía política, administrativa y financiera que le otorga la vigente Constitución. Los Municipios no son más

que una sección administrativa de los Distritos y no los representan sus Juntas Comunales que carecen de personalidad jurídica sino el Concejo Municipal del Distrito como bien dijo en 1945 el representante Andrés Eloy Blanco: “Las Juntas Comunales hoy no son parte del Poder Municipal..., no son sino delegatarias del Concejo Municipal”. (Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente N° 76, pág. 20. Sesión del 13 de Junio de 1947). Pero es necesario establecer que los ayuntamientos españoles, los Distritos Capitulares de la Colonia tampoco estaban constituidos en los pueblos, actuales municipios venezolanos, sino en las ciudades y que en su territorio jurisdiccional correspondía al de la misma ciudad, así que de un modo general corresponden los territorios de nuestros actuales Distritos a los territorios jurisdiccionales de los antiguos ayuntamientos españoles. (Rep. Ambrosio Perera, Diario de Debates citado misma página).

De ahí pues que ninguna disposición constitucional se ha violado cuando la Asamblea Legislativa del Estado modifica (siempre que lo haga legislado, mediante una Ley) la división interna territorial de un Distrito de Estado; ni ningún precepto autoriza los llamados cabildos abiertos para ser realizados por las Juntas Comunales de los Municipios del régimen municipal anterior, todavía vigente interinamente por la Disposición Transitoria Constitucional Primera.

## VI

### EL DERECHO INVOLABLE DE LA DEFENSA EN PROCESO.

En cuanto se refiere a la violación del principio establecido en la parte final del artículo 68 de la Constitución, según el cual:

“La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

Se observa: El artículo 68 garantiza, de conformidad con la teoría moderna de la pretensión procesal, el derecho abstracto subjetivo que tiene todo habitante de Venezuela a la tutela jurisdiccional del Estado. El principio de la defensa inviolable es una garantía mas de ese derecho que afirma el derecho de todo ser humano, de toda persona física, a obtener el ejercicio de la función jurisdiccional para la salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos.

Como se ve, se trata de una relación entre una persona humana, un proceso y un órgano del Poder Judicial. Por consiguiente, no son aplicables a la relación controvertida en este asunto entre un Municipio de un Distrito Municipal y un órgano del Poder Legislativo de un Estado. No hay un proceso jurisdiccional ni los sujetos de la relación procesal son los mismos. Por lo quede considerarse esa imputación de inconstitucionalidad francamente improcedente.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:7-2
CR	art:17
CR	art:17-1
CR	art:20-1
CR	art:20-2
CR	art:25
CR	art:26
CR	art:40-2
CR	art:41

CR	art:45
CR	art:60-5
CR	art:68
CR	art:68-Apt.f
CR	art:117
CR	art:118
CR	art:162
CR	art:215-4
CR	art:18
	1953
CEL	art:10
CEL	art:11
CEL	art:24-20
CEL	art:39
CEL	art:41
CEL	art:42
CEL	art:45
CEL	art:53
CPC	art:113
CCCH	art:1
LOCF	art:215-4

DESC	<b>ASAMBLEAS LEGISLATIVAS</b>
DESC	<b>CONCEJOS MUNICIPALES</b>
DESC	<b>DERECHO DE DEFENSA</b>
DESC	<b>DISTRITOS</b>
DESC	<b>JUNTAS COMUNALES</b>
DESC	<b>MUNICIPIOS</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>
DESC	<b>TERRITORIALIDAD</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.46-51.

**014**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° 05712

FGR  
CSJ  
FECHA:19731004

**Demanda de nulidad de decisión del Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar de fecha 20-06-72, por la cual declaró sin lugar la apelación contra planillas de liquidación introducida por la firma Creole Petroleum Corp**

## FRAGMENTO

### II

#### ORIGEN DE LA DEMANDA

Los representantes de la empresa demandante textualmente expone:

“El Departamento de Hacienda del Distrito Caroní del Estado Bolívar, mediante oficio N° 188/A de fecha 26 de Abril de 1972, formuló a nuestra representada un reparo por la cantidad de doscientos ocho mil trescientos bolívares (Bs. 208.324,13), por concepto de veinticuatro bolívares con trece céntimos de bolívares (Bs. 208,324,13), por concepto de impuestos de industrias y comercio causados y no pagados, más un diez por ciento (10%) de recargo sobre dicho concepto”.

Señala, igualmente, el escrito recursorio que el fundamento del aludido reparo es que:

“...Para los ejercicios fiscales correspondientes al período comprendido entre el 1° de septiembre de 1965 y el 31 de agosto de 1971, se omitieron las cifras correspondientes a los ingresos provenientes de las ventas de productos derivados del petróleo, ubicada en jurisdicción del citado Distrito Caroní”.

El anterior reparo dio origen a la Planilla de Liquidación N° 004, y la otra N° 005, ambas impugnadas, tiene como causa el mismo gravamen, pero se refiere al impuesto correspondiente al año 1972.

Según se expresa en el libelo, en fecha 4-5-72, la empresa reparada ejerció el recurso administrativo pertinente contra las referidas liquidaciones, pero esta apelación fue desechada por el Concejo Municipal del Distrito Carona el 20-6-72.

### III

#### LA ACCION Y SU FUNDAMENTO

Los representantes de la empresa demandante consideran que:

“...el Concejo del Distrito Caroní del Estado Bolívar no se atuvo a lo preceptuado por los artículos 34 y 18, ordinal 1° de la Constitución Nacional, que prohíbe a los Municipios establecer impuestos sobre materias rentísticas que son de la competencia nacional, pues conforme al 136, ordinal 8° ejusdem, es de la competencia del Poder Nacional la organización, recaudación y control de las contribuciones que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional,

tales como las Minas e Hidrocarburos, que con el carácter de contribuciones nacionales creare la ley...”.

“En la aplicación de los señalados principios constitucionales, la ley de Hidrocarburos ha creado, en su artículo 43, un impuesto que deben pagar los concesionarios de hidrocarburos por las ventas que hagan de los productos manufacturados o refinados de ellos enajenados o destinados para el consumo interior, dejando sólo a las Municipalidades la facultad de gravarlos al ser ofrecidos al consumo, es decir, al ser vendidos al detal al consumidor. En concordancia con este artículo, la misma Ley establece en su artículo 46 que los concesionarios de hidrocarburos “...no estarán sujetos de pagar patentes ni otros impuestos que graven especialmente sus empresas o los productos de las mismas”.

En razón de lo antes expuesto, se concluye asentando en el libelo, que el Concejo Municipal del Distrito Caroní incurrió en “usurpación de atribuciones” al gravar las ventas al por mayor de productos derivados de hidrocarburos refinados por la apelante, según ya se ha especificado.

En definitiva, los representantes de las empresas apelante ejercen la acción contencioso-administrativa de anulación y alegan violación de los artículos 117, 119, 38, 18 ordinal 1° y 136 ordinal 8° de la Constitución, así como de los artículos 43 y 46 de la ley de Hidrocarburos.

## VI ANALISIS DEL RECURSO

En resumen, los alegatos de la apelante tienden a demostrar que el acto del Concejo Municipal del Distrito Carona que dió origen al reparo por concepto de impuestos de patentes de industria y comercio causados y no pagados, lo que origina la Planilla de Liquidación N° 0.04, así como, el gravamen que se le liquida por concepto del mismo impuesto, según la planilla de Liquidación N° 0.05, son actos contrarios a derechos, como violatorios de la Constitución, por lo siguiente:

1°) Porque recaen sobre ventas al por mayor de productos derivados de hidrocarburos que la misma empresa apelante manufactura y refina en su condición de concesionaria, lo que constituye materia reservada por la Constitución, a la exclusiva competencia del Poder Nacional, pues, según manifiesta las Municipalidades sólo pueden gravar esos productos al ser ofrecidos al consumo, es decir, al “detall”.

2°) Que según el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos los concesionarios “...no están sujetos a pagar patente ni otros impuestos que graven especialmente sus empresas o productos de las mismas”.

3°) Igualmente, se considera, en el libelo, que el acto mediante el cual se impone el gravamen es nulo, por constituir “usurpación de atribuciones”.

Al respecto se observa:

Los alegatos del recurso pueden ser agrupados en dos tipos:

1°) Exención por razón de la materia, la cual se opone en dos formas: A) En una se dice que el acto del gravamen es improcedente porque tiene como objeto materia la venta de productos derivados del petróleo manufacturados o refinados por la vendedora concesionaria y B) En la otra se alega que las ventas pechadas fueron realizadas al por mayor.

2º) Igualmente, se aduce una exención de tipo personal, pues la apelante considera que su condición de concesionaria de hidrocarburos le exime pagar el impuesto que rechaza.

Ahora bien, la acción fundamento legal y motivaciones de la presente apelación son muy similares a los de otro recurso interpuesto por la misma Creole Petroleum Corporation, el 29-4-71, por ante la Sala Político Administrativa de ese alto Tribunal, para rechazar también, como en el caso presente, el Impuesto de Patente de Industria y Comercio que con la Junta de Clasificación del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui pechó las ventas al por mayor de productos derivados de hidrocarburos, refinados por ella y efectuadas en la planta de ventas que la nombrada empresa tiene en Puerto la Cruz; en relación con ese caso, el Ministerio Público manifestó en fecha 15 de octubre de 1971 su opinión, concluyendo en los siguientes términos que a continuación copio y ratifico como valederos en el caso presente:

“El acto administrativo conformado por el el oficio N° 4951 del Concejo Municipal del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui, no es inconstitucional como pretende la recurrente, por lo siguiente:

Primero: No es cierto que la liquidación complementaria que le fue hecha a la recurrente, grava la venta de productos derivados del petróleo que ella manufactura o refina y enajena en su plata de Venta en Puerto La Cruz; porque esa liquidación tiene como fundamento legal, el gravamen conocido como Patente de Industria y Comercio, atribuido a la competencia rentística municipal y el cual no pecha la venta de ninguna clase de productos, pues no es impuesto sobre el consumo, sino que su objeto materia o materia gravable es, simplemente la actividad comercial del sujeto pasivo de su relación tributaria; en el caso presente el nombrado impuesto municipal pecha la actividad comercial que la misma recurrente confiesa realizar en Puerto La Cruz, según declara en su escrito recursorio. Véase: Capítulo IV, Punto Primero “A”.

Segundo: Es igualmente improcedente el alegato de que la patente de Industria y Comercio solo puede recaer sobre ventas al por menor o detal de productos derivados de hidrocarburos y no sobre ventas al por mayor; argumento de la actora que versa en la interpretación que hace de la frase: “al ofrecerse al consumo” que aparece en el Parágrafo Unico del Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos, la cual considera igual a: “al ser ofrecidos al consumo, es decir, al ser vendidos al detal al consumidor”. La palabra consumo está empleada por el legislador en la aceptación técnica que tiene en la economía, o sea de uso, utilización o fin del proceso de circulación, porque está en una norma de carácter tributario (Art. 43) que expresamente no le asigna otro sentido; y , además, en el mismo artículo la utiliza con el significado técnico, de uso, utilización o fin, al señalar que los concesionarios “pagarán por los productos manufacturados o refinados enajenados o utilizados por el consumo interior”...y cuando exonera el concesionario que “emplee” (utilice, uso) esos productos en su propia explotación o manufactura; además, el término consumo no tiene ninguna relación con los de venta al por mayor o al detal, estos se refieren únicamente, a precios y cantidad en un mercado determinado. Así pues, cuando el legislador dice (Art. 43) que las Municipalidades pueden exigir impuestos a las empresas de manufactura o refinación “al ofrecer al consumo” los derivados del petróleo, quiere decir, cuando aquellas las pongan en venta o circulación para su uso, porque esos actos son típicos del comercio, y los Municipios tienen competencia para

gravar con la patente el ejercicio o actividad comercial, según sus Ordenanzas y de conformidad con la Constitución Nacional. (Véase: Cap. IV, Primera Parte “B”).

Tercero: Asimismo, no tiene fundamento lo alegado por la recurrente a que ella no está sujeta “a pagar PATENTE ni otros impuestos que graven especialmente sus empresas o los productos de las mismas”; en primer lugar, porque no existe en la Ordenanza Municipal respectiva la exención personal que alega; y en segundo lugar, porque el gravamen municipal denominado Patente de Industria y Comercio en el artículo 5° de la referida Ordenanza, es un impuesto de carácter general que recae sobre actividad comercial y no un impuesto especial que grave en esta forma a la empresa recurrente o sus productos. Conforme al artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos, la recurrente, como concesionaria de Hidrocarburos que es, debe pagar todos los impuestos generales. Cualquiera que sea su índole. Así pues, no existe usurpación de atribuciones con que se motiva la acción ni tampoco la usurpación de funciones, porque al pecharse la actividad comercial de la recurrente, el Concejo Municipal del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui actuó dentro del límite de su competencia tributaria de conformidad con la Constitución Nacional (Arts. 29, 30 y 31 ord. 3°), con la Constitución del Estado Sucre (Art. 80), con la Ley de Hidrocarburos (Arts. 43 y 46), y con la Ordenanza sobre patente de Industria y Comercio del nombrado Distrito de fecha 5-8-70, disposiciones aplicables al caso”.

Así pues, si aplicamos, “mutatis mutandis”, lo antes transcrito al presente caso, debemos rechazar, como en efecto se hace, los alegatos de la empresa apelante, es decir, sus argumentos para atacar por inconstitucionalidad el gravamen con que se pechó las ventas de derivados de hidrocarburos hechas por ella en su planta de Paradero, Distrito Carona del Estado Bolívar.

Aún más, el anterior criterio tiene como aval la sentencia de la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que a continuación se transcribe en su artículo pertinente y según se cita en la referida opinión de este Ministerio Público. La parte pertinente valedera para refutar el alegato de la apelante de que el impuesto de Patente es improcedente cuando recae sobre ventas al por mayor de productos derivados de hidrocarburos refinados por la misma vendedora, dice:

“Tal interpretación, llevaría a la conclusión- que contradice toda la normativa constitucional- de que la imposición municipal en este ramo debe limitarse a los detalles de comercio, quedando excluidos los mayoristas y los industriales así como las empresas de servicios; más cuando el constituyente delimitó la competencia tributaria de los Municipios, les atribuyó entre otros arbitrios, el relativo a las patentes de industria y comercio, sin limitación alguna. Esta afirmación de la recurrente por otra parte, es contradictoria con la que ella misma sostiene: “Lo que podría gravar las Municipalidades es el expendio de derivados del petróleo al público para su consumo inmediato, no la distribución que necesariamente tiene que hacer el concesionario, como productor, para hacer llegar los productos a quienes los expenden directamente al público consumidor”. Si la patente de industria y comercio grava productos, y si los impuestos al consumo de derivados de hidrocarburos están totalmente reservados a la competencia nacional, no podría aquella gravarlos ni aún en el momento de su “expendio al público para su consumo inmediato”, pues no por esta circunstancia dejaría de estarse infringiendo la prohibición constitucional, todo ello conforme a la interpretación sostenida por el apoderado de la Creole

Petroleum Corporation, y sin que obste la previsión del artículo 43 de la ley de Hidrocarburos”.

Y en relación con el alegato de la empresa apelante de que goza de una exención personal, por su condición de concesionaria de hidrocarburos que la exime de pagar la patente de comercio que impugna, la referida decisión expresa:

“La recurrente interpreta las citadas disposiciones (se refiere al artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos y el 11 del Contrato entre el Ejecutivo Nacional y la Creole Petroleum Corporation del 18-4-47) en el sentido de ver en ellas una exención personal- los concesionarios- de refinación de hidrocarburos no están sujetos al pago de patente de industria y comercio y otra de carácter real, o mejor, mixta: las ventas de los productos refinados o manufacturados, hechos por el concesionario, no pueden ser gravados con la patente de industria y comercio, es forzoso desechar la segunda de las interpretaciones citadas, en virtud de que la patente de industria y comercio, -se repite- no recae sobre los bienes producidos y vendidos, sino que unos y otros respectivamente, por razones de técnica física, son tomados por el legislador municipal tan sólo para determinar la base de imposición y aplicar por tal vía, la justicia tributaria a la cual debe propender el sistema impositivo, y en cuanto a la primera, si ella fuera la única posible, la Corte no podría aplicar la disposición citada, pues al hacerlo el legislador nacional violaría la autonomía municipal, al acordar exenciones de tributos cuya disciplina le escapa, por ser esta materia propia del régimen municipal, todo ello en virtud del precepto establecido en el artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, “Conforme al cual cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional los Tribunales aplicarán esta con preferencia”. (Sala Político-administrativa: 14-3-70).

Así pues, consecuencia lógica de todo lo antes dicho es que el acto mediante el cual se impuso el gravamen impugnado a la empresa apelante no constituye “usurpación de atribuciones”, como ella pretende por haber sido ejecutado conforme a la Ley dentro de las atribuciones específicas del Concejo Municipal del Distrito Caroní.

## PETICION

El Ministerio Público considera, por las razones expuestas, que la demanda ha de ser declarada sin lugar.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:18-1
CR	art:29
CR	art:30
CR	art:31-3
CR	art:34
CR	art:117
CR	art:119
CR	art:136-8
CESU	art:80
LOMP	art:40
LHI	art:43

LHI art:46  
SCSJSPA 14-3-1970

DESC **CONCEJOS MUNICIPALES**  
DESC **CREOLE PETROLEUM CORPORATION**  
DESC **HIDROCARBUROS**  
DESC **MUNICIPIOS**  
DESC **PATENTES**  
DESC **PETROLEO**  
DESC **NULIDAD**  
DESC **REPAROS FISCALES**  
DESC **USURPACION DE ATRIBUCIONES**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.51-55.

**015**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° D.C.06157

FGR  
CSJ  
FECHA:19731029

**Demanda de nulidad de acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Bermúdez del Estado Sucre, introducida por la firma Alimentos Margarita, C.A.**

## FRAGMENTO

### II

#### ORIGEN DE LA DEMANDA

El representante de la empresa demandante textualmente expone:

“1°.- El Concejo Municipal del Distrito Bermúdez del Estado Sucre, en fecha 21 de julio del presente año de 1972, adoptó o acordó la resolución de “prohibir la salida hacia otras jurisdicciones (entiéndase Distritos o Estados de la República, e incluso del propio Estado Sucre) sardinas y otras especies consideradas como materia prima”, sin antes abastecer a la industria pesquera “La Gaviota”, pudiéndose trasladar- según los términos del acuerdo-, remanentes a otros sitios del país de esas sardinas o de otros frutos del mar”.

### III

#### MOTIVACION Y FUNDAMENTO DE LA ACCION

El Representante de la empresa demandante motiva su demanda en el hecho de que, según manifiesta:

“Por ninguna parte atribuye la Constitución al Municipio la facultad para dictar pronunciamientos acerca de la pesca de sardinas y de otros frutos del mar, y mucho menos instrumentar mecanismos tendientes a orientar la producción de sardinas que sea introducida en la jurisdicción territorial donde tiene asiento la autoridad Municipal, hacia determinada empresa o actividad...”.

Igualmente, considera el recurrente que el acto que impugna “...quebranta seriamente el régimen económico del país creado por la Constitución de la República...”; y, que también en el fondo “se ha creado un monopolio de toda la sardina estimable como materia prima que pudiera capturarse en los mares y que se hicieran arribar hacia el mercado del Distrito Bemúdez...” y ello a favor de la “Industria Pesquera La Gaviota, C.A.”.

En definitiva, considera el recurrente que “el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal del Distrito Bermúdez del Estado Sucre con sede en Carúpano, es violatorio del artículo 119 de la Constitución, por usurpación de autoridad y abuso de poder...”, igualmente, lo considera violatorio de los artículos constitucionales 96 y 97.

El representante de la empresa demandante concluye solicitando que de conformidad con las normas constitucionales antes referidas y la atribución 10ª del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, “...se declare la nulidad

de dicho acuerdo”.

#### IV CUESTION PREVIA

Previamente, antes de entrar a la cuestión de fondo planteada en el libelo por la demandante, considera el Ministerio Público que es necesario analizar el acto impugnado en sí, en cuanto a la materia de que trata y en su aspecto formal.

Al respecto se observa:

PRIMERO: Materia u objeto del acto impugnados. En el folio seis (6) del Expediente N° 72-255 que de la presente demanda lleva la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, corre la copia debidamente certificada, de la sesión extraordinaria del Concejo Municipal del Distrito Bermúdez del Estado Sucre celebrada el 21-7-72, para tratar...A tal efecto se nombró...sobre el cierre de la industria pesquera “La Gaviota” y el posible despido de obreros; y en la parte de dicha Acta que interesa para este análisis se lee:

“El Concejo Municipal después de deliberar largamente la situación planteada por el edil Luis Beltrán Franco, referente a la industria en cuestión, resolvió por unanimidad lo siguiente: PROHIBIR SALIDA HACIA OTRAS JURISDICCIONES SIN ANTES ABASTECER LA INDUSTRIA PESQUERA “LA GAVIOTA”, como sardinas y otras especies consideradas como materia prima, el remanente puede ser trasladado a otro supervisor que hará efectiva la medida en la jurisdicción de este Distrito”.

Es obvio, que la prohibición que estableció el nombrado Concejo Municipal, según el acta transcrita parcialmente, crea una situación de carácter económico que interesa, por igual a la empresa “LA GAVIOTA”, a los empleados y obreros de esa industria, a todos los pescadores del Distrito Bermúdez, así como, a los comerciantes de pescado y otros productos marinos y a los industriales de pescado y productos afines (enviados o sin envasar) del mismo Distrito Bermúdez y de “otros sitios del país”, como dice la referida acta.

La pesca, preparación de pescado y productos afines constituye una de las fuentes permanentes de trabajo e ingreso más importante del Distrito Bermúdez, por lo que, indudablemente, la medida de prohibición tiene que ser considerada de interés general para esa comunidad.

SEGUNDO: Aspecto formal del acuerdo. La prohibición en referencia fue dada a conocer mediante el oficio N° 546 de fecha 21-7-72, copia del cual está anexo al expediente del caso (folio ocho) llevado por la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia; en dicha comunicación el Concejo Municipal del Distrito Bermúdez comunica que:

“...ha resuelto prohibir la “salida de sardinas y otras especies consideradas como materia prima, para el mantenimiento de la industria “LA GAVIOTA”, instalada en la zona de Guaca jurisdicción de este Distrito. A tal efecto, hemos girado instrucciones a las autoridades competentes, a fin de que se le de cumplimiento a esta disposición. Dios y federación. Dra Rosa Yibirin Vásquez, Presidente del Concejo Municipal del Distrito Bermúdez”.

En el oficio antes transcrito se da a conocer la prohibición en la siguiente forma: 2...la Cámara que presido, ha resuelto prohibir la salida de sardinas y

otras especies consideradas como materia prima...”, es decir, que se dictó una Resolución de tipo económico.

Ahora bien, esa prohibición de salida de sardinas y otras especies consideradas como materia prima, puede ser formulada mediante una Resolución? Como se hizo.

La ley que rige la organización municipal del Estado Sucre es la Ley Orgánica del Poder Municipal, del 10 de enero de 1963, publicada en la Gaceta Oficial de dicho Estado el día 20 del mismo mes y año. Este Estatuto Orgánico establece:

“Artículo 17.- Además de las facultades y deberes que a los Concejos atribuye la Constitución y demás leyes del Estado, tendrá los siguientes:

1.- Organizar el Distrito en todo lo relativo a su régimen económico y administrativo y dictar ordenanzas, decretos, acuerdos y resoluciones, en todo lo que no esté atribuido a los poderes generales de la nación o del Estado;...”.

Las ordenanzas municipales son consideradas como leyes locales de contenido general y efectos obligatorios para todos los habitantes del Municipio; en cambio, los acuerdos y resoluciones poseen un contenido particular, concreto y circunstancial, aunque excepcionalmente, puede referirse a medidas de interés general pero siempre que dichos actos sean complementarios de ordenanzas.

En relación con el caso presente, debemos determinar, cuándo los Concejos Municipales del Estado Sucre pueden dictar acuerdos y resoluciones?

La antes citada Ley Orgánica señala la oportunidad en que pueden dictarse acuerdos y resoluciones, valga decir, cuando a un acto debe dársele una de esas formas. Esto se deduce del artículo 20 de la referida Ley Municipal que expresa:

“Los acuerdos y resoluciones no necesitan del cumplimiento del Prefecto del Distrito. Cuando se trate de casos particulares o de aplicación de reglamentos dictados en el ejercicio de facultades y procedimientos que consten en ordenanzas, las decisiones entrarán en vigencia desde que sean aprobadas por el Concejo; cuando se trate de medidas de interés general, complementarias de las ordenanzas, entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal”.

Así pues, según la norma antes transcrita, los acuerdos y resoluciones que dicten los Concejos Municipales deben tener un contenido concreto y circunstancial, lo que los diferencia de las ordenanzas: pero, pueden referirse a medidas de interés general cuando sean complementarias de Ordenanzas.

En consecuencia, como la materia regulada por la Resolución impugnada, según ya se ha expuesto, es de evidente interés general, pues la prohibición que establece es obligatoria para todo el ámbito del Distrito, ella no podía ser dictada como se hizo mediante resolución, pues esta no era complementaria de ordenanza alguna; en consecuencia, se infringió el artículo 20 de la ley Municipal del Estado Sucre, al darse a la Resolución impugnada un contenido que no podía tener, o sea, el de una Ordenanza.

Por otra parte, la Constitución impone que la organización municipal se regirá por lo que ella y las leyes atinentes a la materia determinen; tal es el contenido de su artículo 26, que expresa:

“La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, que por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados”.

De modo, que cuando el Concejo Municipal del Distrito Bermúdez del Estado Sucre decidió organizar una actividad económica de la región prohibiendo la salida de sardinas y otras especies marinas debía ceñirse a lo que la Ley Municipal ordenaba en relación con la forma de ejercer sus atribuciones, ello por dos razones: una, para no infringir el referido Estatuto Orgánico y, la otra, para acatar lo que el citado artículo constitucional le imponía, o sea, que la organización de los Municipios se regirá por las normas constitucionales y por las leyes de la materia, en este caso la ley orgánica del Poder Municipal del Estado Sucre, en relación con su artículo 20, ya comentado.

En relación con la violación de la norma constitucional a que antes de hizo referencia, citamos la sentencia de la Sala Político-administrativa de fecha 9-2-61, que decidió sobre un caso muy similar al presente, ya que, también, mediante una Resolución del Concejo Municipal del Distrito Falcón dictó una medida prohibitiva de carácter general que no era complementaria de ninguna Ordenanza, como fue la prohibición terminante de instalar nuevos abastos, carnicerías, pescaderías, fruterías y verdulerías a una distancia menor de un mil metros de los Mercados Municipales de Carirubana y Punto Fijo.

La sentencia en referencia expresa, en la parte que interesa, que:

“...tanto en la Constitución derogada (artículo 18 y ordinal 1° del artículo 21) como en la vigente (artículo 26) se dejó establecido que la organización del los Municipios se regirá por las respectivas normas constitucionales y por las leyes. Y estas leyes son; precisamente, las leyes orgánicas de los diversos Municipios, que reglamentan, no sólo la organización y atribuciones de los Concejos Municipales, sino la otra forma como los cuerpos edilicios han de ejercer dichas atribuciones, esto es, la tramitación y contenido propio de las Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones.

Por consiguiente, en el caso de autos, el Concejo Municipal del Distrito Falcón del Estado Falcón, al haber dictado, mediante Resolución, una medida de carácter general que no era complementaria de ninguna Ordenanza, violó las normas de los artículos 17, ordinal 1° y 20 de la Ley Orgánica del Poder Municipal arriba citada y,, en consecuencia, los artículos 18 y 21 en su ordinal 1° de la Constitución derogada, concordantes con el artículo 26 de la Constitución vigente.

Dada la ilegalidad de forma que se ha mencionado, no tiene la Corte que entrar a decidir acerca del fondo del mismo de la expresada Resolución”. (Gaceta Forense. Segunda Etapa. Año 1961 (Enero a Marzo) N° 31; pp. 37 a 38).

## CONCLUSION

Se concluye opinado que en el presente caso al dictarse mediante la Resolución impugnada la medida de carácter general prohibitoria, no complementaria de ninguna Ordenanza, se infringió el artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Sucre y se violó el artículo 26 de la Constitución, según se ha demostrado.

## OBSERVACION FINAL

En opinión del Ministerio Público que, al considerar ilegal y también inconstitucional, desde el punto de vista formal, la Resolución dictada el 29-7-72, por el Concejo Municipal del Distrito Bermúdez del Estado Sucre, según el

análisis que se ha hecho, resulta innecesario entrar a dilucidar la cuestión de fondo que plantea la empresa demandante en su escrito recursorio.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:26
CR	art:96
CR	art:97
CR	art:119
LOMP	art:40
LOPMES	art:17
LOPMES	art:20
LOCF	art:7-10
RCMDBES	29-7-72

DESC **CONCEJOS MUNICIPALES**

DESC **NULIDAD**

DESC **ORDENANZAS MUNICIPALES**

DESC **PESCA**

DESC **RESOLUCIONES Y ACUERDOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público

FUEN Informe FGR, 1973, pp.56-59.

**016**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen

Fiscal General de la República

Corte Suprema de Justicia

Ministerio Público MP N° D.C.00873

FGR

CSJ

FECHA:1973

**Demanda de nulidad por inconstitucionalidad del Decreto N° 1.170 dictada por el Presidente de la República el 27-12-72, intentada por la Cámara de Comercio de La Guaira por presentar contradicción con el artículo 84 de la Ley de Aduanas**

## FRAGMENTO

### ANTECEDENTES DEL CASO

El artículo 84 de la Ley de Aduanas establece:

“Cuando el consignatario no haya recibido el conocimiento de embarque o la guía aérea, según el caso, los jefes de oficinas aduaneras podrán ordenar el despacho de la mercancía a solicitud del consignatario, si éste presenta fianza por el valor de la mercancía anotada en la factura para responder de la presentación, dentro del plazo de sesenta (60) días, del conocimiento, de la guía o de cualquier otro documento que exima al Fisco Nacional de toda responsabilidad. La fianza se hará efectiva al vencimiento de dicho plazo o antes, si surge responsabilidad para el Fiscal Nacional con motivo del Despacho”.

Ahora bien, el artículo 20 del mencionado Decreto Ejecutivo N° 1.170 de 27 de diciembre de 1972, que impugna la demanda que se analiza, pretende reglamentar el anterior precepto legal, en los siguientes términos:

“Cuando el consignatario no haya recibido el conocimiento de embarque a la guía aérea, originales, podrá presentar el manifiesto de importación prestando fianza que cubra el valor de las mercancías, con adición de los gastos relativos a seguro y fletes, si no estuviesen incluidos en aquel.

Si el original del documento faltante no puede ser consignado a la oficina aduanera, podrá ser presentada prueba fehaciente, ya sea emitida por el embarcador o remitente, por un banco u otro instituto de crédito nacional, que exima de responsabilidades al Fisco Nacional por la entrega de las mercancías.

Cuando el documento faltante o la prueba indicada no fueren presentados dentro del plazo previsto en la ley, la fianza será ejecutada aún cuando no hubiese surgido responsabilidad para el Fisco Nacional. Si el documento o prueba fuesen presentados después de ejecutada la fianza, el Fisco Nacional reintegrará el montante respectivo a quien presente el recaudo del caso.

Cuando para el momento de hacer efectiva la garantía o cuando se haya librado la planilla de liquidación se presentare a la oficina aduanera el documento mencionado, en el primer caso se suspenderá la ejecución de la fianza y en el segundo se cancelará la planilla por la cuenta de derechos anulados. En ambas situaciones a los documentos consignados se les dará el curso correspondiente a objeto de que formen parte del expediente de la importancia que dio origen a la prestación de la fianza”.

## FUNDAMENTOS DE LA ACCION

1.- El actor aduce que el artículo 20 del Decreto N° 1.170 aludido adolece de vicio de nulidad, primero porque “Trasgrede la norma constitucional según la cual el Ejecutivo Nacional, al reglamentar las leyes, debe hacerlo, sin alterar su espíritu, propósito y razón, (artículo 190, ordinal 10° de la Constitución de la República”, en razón de que no obstante que el artículo 84 de la Ley de Aduanas, que dicho artículo 20 pretende reglamentar, ordena que “La fianza (a que se refiere) se hará efectiva...si surge responsabilidad para el Fisco nacional...”, la mencionada disposición reglamentaria impugnada ordena, por el contrario, que “...la fianza (antes dicha) será ejecutada aún cuando no hubiese surgido responsabilidad para el Fisco Nacional”.

2.- Trasgrede también-dice la demanda-, los artículos 69 y 102 de la misma carta Fundamental, “en cuanto que crea o pretende crear una pena no prevista en ley preexistente y establecer una especie de sanción confiscatoria, y

3.-“Por iguales motivos viola lo previsto en el artículo 1° del Código penal, y desconoce igualmente lo preceptuado en los artículos 42 y 43 de la ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, puesto que ‘en el último caso) el “ingreso” que el Fisco Nacional percibiría como consecuencia de la ejecución de las fianzas de que se trata, no sería ni productos de impuestos o contribuciones, ni de multas, ni en fin, de ninguno de los demás rubros o conceptos considerados como posibles ramos de ingresos por las referidas disposiciones legales.

### III

#### ANALISIS DE LA DEMANDA

De la lectura del texto legal y del precepto reglamentario aparece una contradicción pues este último establece: “la fianza será ejecutada aún cuando no hubiere surgido responsabilidad para el Fisco Nacional”, mientras que el artículo 84 de la Ley de Aduanas reza: “La fianza se hará efectiva...si surge responsabilidad para el Fisco Nacional”.

Cierto es que el texto total de dicho artículo 84 de la Ley de Aduanas es ambiguo, como lo reconoce la misma demanda; lo que impone la necesidad de examinarlo con detenimiento para extraer una conclusión adecuada sobre los verdaderos fines que se propuso el legislador al permitir el establecimiento de la fianza cuando por no haber recibido oportunamente el consignatario el conocimiento de embarque o la guía aérea, desde que se le permita el retiro de la mercancía del recinto aduanero.

El sobordo, la factura consular en particular el conocimiento de embarque o la guía aérea bajo cuyo amparo deban ingresar al territorio nacional las mercancías procedentes del extranjero, constituyen la documentación que acredita, tanto para el portador de la mercancía como para la Aduana en tanto permanezca aquella bajo su cuidado y responsabilidad, la propiedad de la mercancía a los fines fiscales. La aduana ha de responder de la entrega de la mercancía al consignatario que se considera su propietario a los fines fiscales; y para hacer esto último, ha de atenerse necesariamente a las indicaciones que le ofrecen aquellos documentos. La copia del conocimiento de embarque o de la guía aérea que ha de presentar el consignatario ante la oficina aduanera son para esta la prueba del derecho de aquel a retirar la mercancía una vez

cumplida la tramitación correspondiente y satisfechos los impuestos respectivos. De manera que la falta de presentación de tales documentos coloca a la aduana en la necesidad de no permitir el retiro, de no hacer la entrega o “despacho” de las mercancías, ya que de hacerlo infringiría las disposiciones legales pertinentes y se podría exponer a reclamaciones por parte del legítimo propietario de la mercancía. Más, circunstancias de necesidad práctica, como con el recargo que va sufriendo cada día el valor de la mercancía depositada en la aduana por causa de los derechos de almacenaje, movieron al legislador a considerar la alternativa de permitir la prestación de la fianza por un monto igual al valor de la mercancía como un recurso adecuado para que la aduana pueda permitir el retiro de la mercancía, asegurar los derechos del Fisco Nacional y enfrentar la eventualidad de aquellas reclamaciones. Es este el motivo de la prestación de dicha fianza, prevista en el artículo 84 de la ley de Aduanas y si la redacción de la primera parte de este artículo pudiera hacer suponer que esa garantía ha de hacerse efectiva al término del plazo allí señalado si para entonces no se hubieren presentado los respectivos documentos, tal suposición quedaría desvirtuada la naturaleza misma del contrato de fianza y por el hecho del objeto que persigue aquella fianza según la misma ley, que no es otro que “eximir”, es decir, evitar al Fisco tener que responder de cualquier reclamación en el caso de que éstas llegaren a surgir por haber autorizado el retiro de la mercancía por parte de quien no hubiere acreditado en la documentación legal ser el propietario o el consignatario de ella. Es por ese motivo que no tendría justificación jurídica que se hiciese efectiva dicha garantía cuando todavía no ha surgido tal responsabilidad pues no ha ocurrido todavía, es decir, la causa de dicha responsabilidad que sería el daño que sufriría el propietario. El pago del monto de fianza no puede ser considerado como una multa administrativa. La segunda parte del artículo 84 precisa y aclara que la fianza se hará efectiva, durante el plazo de sesenta días o a su vencimiento, pero siempre que surja responsabilidad para el Fisco Nacional, con motivo del Despacho”.

#### IV

Lo expuesto inclina la opinión del Ministerio Público que dirijo en el sentido de que se aprecia una clara contradicción entre el artículo 20 del susodicho Decreto N° 1.170, al ordenar que la fianza sea ejecutada “aún cuando no hubiere surgido responsabilidad para el Fisco Nacional” y el artículo 84 de la Ley de Aduanas que prescribe que tal garantía sólo se hará efectiva por el Despacho...” si surge irresponsabilidad por el Fisco Nacional”. En consecuencia, dicho precepto desvirtúa el propósito y fon del precepto legal, y como tal debe ser declarado nulo por inconstitucionalidad, ya que viola el N° 10 del artículo 190 de la Constitución.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:69
CR	art:102
CR	art:190-10
DP	N° 1.170-art:20
	27-12-1972
LADU	art:84

CP

art:1

DESC **ADUANAS**  
DESC **CAMARA DE COMERCIO**  
DESC **FIANZAS**  
DESC **HACIENDA PUBLICA**  
DESC **IMPUESTOS**  
DESC **NULIDAD**  
DESC **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.59-61.

**017**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Dictamen  
Fiscal General de la República  
Corte Suprema de Justicia  
Ministerio Público MP N° D.C.00452

FGR  
CSJ  
FECHA:19731025

**Demanda de nulidad parcial por inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de abogados**

## FRAGMENTO

### I ANTECEDENTES

El 23 de febrero de 1973 el sacerdote y abogado Luis Ramón Biaggi Tapia, asistido por abogado en ejercicio, solicitó de ese Supremo Tribunal la declaratoria de nulidad parcial del Art. 12 de la Ley de Abogados publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria 1068 de 16 de diciembre de 1966, concretada dicha nulidad a la frase “los Ministros de Culto”, por colidir, según el criterio de actor, con los artículos 61 y 96 en concordancia con el 82 de la Constitución.

En 15 de mayo de 1973 el Juzgado de Sustanciación de la Corte Suprema de Justicia admitió la demanda en cuanto ha lugar en derecho y el 22 del mismo mes fui notificado por oficio N° 308, adjunto al cual me fueron remitidas copias certificadas del libelo de demanda y del auto de admisión.

El Ministerio Público bajo mi dirección, emite de seguida opinión sobre la cuestión planteada.

### II DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES APLICABLES

La disposición legal denunciada como violatoria de la Constitución es la parte del artículo 12 de la Ley de Abogados que establece:

“Artículo 12: No podrán ejercer la Abogacía los ministros de culto...etc.”.

El texto de los preceptos constitucionales que el actor señala como infringidos por la anterior disposición legal, son los siguientes:

“Artículo 61.- No se permitirá discriminación fundada en la raza, el sexo, el credo, o la condición social”.

“Artículo 82.- La Ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas”.

“Artículo 96.- Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”.

### III ARGUMENTOS DEL ACTOR

Sostiene el actor que “existe colisión parcial del precitado artículo 12 de la Ley de Abogados con el ya señalado Art. 61 de la Constitución vigente cuando dicho Art. 12 discrimina, para el derecho de ejercer la abogacía, entre quienes son ministros de culto, y aquellos que no lo son”, asimismo agrega “que la *ratio legis*, el motivo de la prohibición discriminatoria del ejercicio de la abogacía entre los que somos ministros de culto y quienes no lo son, no aparece en la exposición de motivos del proyecto de Ley de Abogados del 66. Con aparente despreocupación tropical se dice que en ese

sentido se acoge el “principio tradicional”. No existe tal tradición: Hemos revisado todas las leyes sobre el ejercicio de la abogacía, desde la de 1836, pasando por la de 1839, 1846, 1863, 1894, 1905, 1910, 1915, y hasta la de 1927, en todas las cuales, solo aparece como impedimento para ejercer libremente la profesión de abogado, el desempeño de determinadas funciones públicas”; igualmente, señala el actor, que se han infringido los artículos 96 y 82 de la Constitución; expresa que la última de estas disposiciones viene a ser una modalidad de la más general contenida en el artículo 96 “en cuanto reserva la actividad profesional a las personas que hayan obtenido el título respectivo y cumplidas las condiciones que la ley exija, condiciones que, por la vinculación entre ambos preceptos constitucionales, en la ley que rija el ejercicio de la abogacía (art. 82) no pueden establecerse sino con base en “razones de seguridad...u otras de interés social” (art. 96)”. Por estas razones, el actor afirma que la inclusión de los “ministros de cultos” en la prohibición del artículo de la Ley de Abogados no solamente conculca el principio de la igualdad, consagrado en el artículo 61 de la Constitución, sino también, el del derecho garantizado en el artículo 96, de la Carta Magna, y para quienes poseemos el título de abogado, el artículo 82 ejusdem”.

#### IV OPINION

Se observa:

La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas; estas deben tener una razón lógica que no choque con los derechos y garantías constitucionales. El Fiscal General de la República en dictamen remitido al Supremo Tribunal en oficio C.J. 5845 DE 11 DE AGOSTO DE 1970 en el cual opinó sobre la demanda de nulidad parcial del artículo 65 del Código de Procedimiento Civil y del ordinal 4° del artículo 215 del Código de Enjuiciamiento Criminal en cuanto impiden al ciego ejercer poderes en juicio y ser Fiscales o Defensores, afirmó que:

“El precepto del artículo 43 de la Constitución, que ha sustituido el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otros y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíbe, establece una limitación:

La que se deriva del derecho de los demás y del orden público y social. Aquellas prohibiciones establecidas para el ciego en los Códigos de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal, están basadas, precisamente, en la necesidad de cuidar el derecho de los demás a impetrar justicia, y el orden público y social. La incapacidad física que sufre el ciego le impide, como se dijo, ejercer por sí mismo ciertos actos indispensables en el desarrollo del proceso, como examinar el expediente escrito; vigilar la realización de una inspección ocular; atisbar huellas y vestigios que deben hacerse constar en el acta de dicha inspección; ni podría leer por sí mismo la escritura de los videntes que es el sistema normal con que se va formando el expediente; ni podría percatarse de los hechos que solo son perceptibles mediante el acto de ver; etc. De tal manera, que se atentaría a los derechos e intereses de los ciudadanos si se permitiera a los ciegos ser sus representantes judiciales o defensores en las causas civiles o penales; y se afectaría igualmente el interés social si les fuera permitido representar al Estado y a la sociedad en el delicado cargo de Fiscal del Ministerio Público. Pon donde se colige que estas prohibiciones no empecen el libre desenvolvimiento de la personalidad del ciego sino que se limitan a proteger el derecho de los demás y el orden público y social.

Más aún, el artículo 68 de la Constitución determina:

“Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses en los términos y condiciones establecidos por la ley...”. Y una de esas condiciones establecidas por la ley...” y una de esas condiciones exigidas por la ley es la capacidad física, que supone la disposición cabal del sentido de la vista; por otra parte, y esto es fundamental, el artículo 82 de la Carta dispone:

“La Ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas...”.

Y las limitaciones contenidas en el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil y en el ordinal 4° del artículo 215 del Código de Enjuiciamiento Criminal, no son sino esas condiciones que establece la ley para ejercer la profesión de Abogado en el proceso civil o penal.

Por los motivos anteriores, se concluye que ha de rechazarse la solicitud de nulidad de las mencionadas disposiciones legales del Código de Procedimiento Civil y del Enjuiciamiento Criminal, porque no son inconstitucionales, no son sino esas condiciones que establece la ley para ejercer la profesión de Abogado en el proceso civil o penal.

Por lo motivos anteriores, se concluye que ha de rechazarse la solicitud de nulidad de las mencionadas disposiciones legales del Código de Procedimiento Civil y del Enjuiciamiento Criminal, porque no son inconstitucionales, sino que más bien, están ceñidas a los preceptos de los artículos 68 y 82 de la Carta”.

En el caso citado se trataba de una condición establecida en las leyes que tendía a proteger el derecho de los demás y el orden público y social, privando al ciego de ejercer poderes en juicio y de ser Defensor o Fiscal en ellos en razón de su incapacidad física o natural. En el caso actual, la situación es diferente, pues la incapacidad establecida por la ley para ejercer la profesión de abogado no está fundada en ninguna incapacidad física. La ley bien puede establecer condiciones para el ejercicio de las profesiones que requieran títulos puesto que la misma Constitución lo dispone así, pero esas condiciones no pueden contradecir los principios superiores recogidos por la misma Carta. Así, por ejemplo, la ley no podría preceptuar que las personas carentes de bienes de fortuna, o las mujeres, o las personas de color, o los chinos o japoneses, fueran abogados, pudieran ejercer la abogacía a los Ministros de Cultos el legislador ha tenido presente, a no dudar, el caso de los Ministros del culto católico-romano, quienes están, como clérigos que son, sometidos al precepto del párrafo 3 del Canon 139, Libro II del Código de Derecho Canónico, el cual establece “que sin licencia del ordinario (no) serán procuradores o abogados, a no ser en el tribunal eclesiástico o en el civil cuando se trate de una causa propia o de su iglesia; en el juicio laical criminal en que se trate de aplicar una pena grave personal que no tomarán parte alguna y sin necesidad, ni siquiera harán de testigos”. De lo que se refiere que dentro de las normas que rigen la conducta de los Ministros del Culto Católico-romano, estos pueden con la respectiva licencia del ordinario, ejercer la abogacía de manera independiente y sin estar sometidos, como los miembros de las congregaciones regulares católicas, al voto estricto de obediencia, el cual menoscabaría el principio fundamental del ejercicio de la abogacía que es la independencia del abogado, establecido en el Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano. Ahora bien, como el precepto legal generaliza e inclusive no solo a los Ministros del Culto Católico-Romano que hubieran obtenido licencia para ejercer la profesión de abogado del Superior Ordinario de la Diócesis, sino que extiende la prohibición a los Ministros de los otros cultos religiosos existentes en Venezuela al amparo de la libertad constitucional de cultos inspeccionada por la ley, se desprende que dicha prohibición de ejercer la abogacía para los Ministros de Culto es discriminatoria en relación con los demás habitantes de Venezuela que tengan el título de Abogado, sin que exista una razón válida y permanente, inspirada en la defensa del derecho de los demás o en el interés social que justifique la prohibición. Por el contrario, los Ministros de Culto tienen en el ejercicio de la abogacía, un amplísimo campo para defender a los pobres, a los desheredados, a los oprimidos económica o políticamente; movidos por el sentimiento de caridad cristiana y por razones poderosas de solidaridad social.

## CONCLUSION

Por las razones anteriormente expuestas, considera el Ministerio Público que la

prohibición establecida en el artículo 12 de la Ley de Abogados referentes a los ministros de Culto es discriminatoria por razón del credo respecto a las demás personas que han obtenido el título de abogado; y en consecuencia, debería ser anulada por el Supremo Tribunal de la República como inconstitucional.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:43
CR	art:61
CR	art:68
CR	art:82
CR	art:96
LA	art:12
LA	art:66
CPC	art:65
CEC	art:215-4
CDC	can 139-pg-t

DESC	<b>ABOGADOS</b>
DESC	<b>DERECHO CANONICO</b>
DESC	<b>DISCRIMINACION</b>
DESC	<b>NULIDAD</b>
DESC	<b>SACERDOTES</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.62-64.

**018**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Circular  
Fiscal General de la República  
Fiscales del Ministerio Público  
Ministerio Público MP DC-07

FGR  
FMP  
FECHA:19730307

**Procedimiento en las causas contra los funcionarios públicos**

## FRAGMENTO

Con el objeto de esclarecer algunas confusiones que en la práctica han surgido con motivo de la obligación que al Fiscal del Ministerio Público imponen las disposiciones contenidas en el N° 21 del artículo 42 de la Ley Orgánica del Ministerio Público y en el encabezamiento del artículo 374 del Código de Enjuiciamiento Criminal, doy a usted las siguientes instrucciones que se servirá con fidelidad:

PRIMERA: Dada la circunstancia de que con frecuencia se presentan en este Despacho, o ante los Fiscales del Ministerio Público, denuncias contra funcionarios, es conveniente advertir a usted que ellas constituyen meras noticias de presuntos delitos que se imputan a funcionarios que obligan al Fiscal a verificar la existencia real de los mismos pero no a formular la denuncia a que se refiere el susodicho artículo 374. En estos casos es recomendable que usted agote los medios administrativos a su alcance antes de solicitar la llamada información de nudo hecho, con el objeto de dilucidar de modo previo a cualquier actuación judicial, lo relativo a la verdad de lo acaecido por muchas veces la actuación que en aquellas denuncias ante el Ministerio Público se imputa como delictuosa, pudiera ser la simple aplicación por parte del funcionario y dentro de su competencia, de medidas ajustadas a la ley, lo cual se da especialmente en lo relacionado con la realización de visitas domiciliarias, la aplicación de arrestos o de detenciones preventivas, o con presuntas violencias físicas a detenidos. En este último caso, por ejemplo, conviene solicitar inmediatamente un examen médico forense; en los otros, pedir inmediatamente un informe al funcionario, etc. Con este procedimiento se persigue no alarmar a la opinión pública con las noticias periodísticas de que el Ministerio Público ha solicitado una información de nudo hecho ante un Juez contra determinado funcionario lo que en ánimo popular se entiende como si fuera una denuncia penal, que afecta, muchas veces por tiempo indefinido, el prestigio y la autoridad de dicho funcionario. Además se evitaría así el recargo indebido de los Tribunales con tramitaciones innecesarias de nudo hecho, lo que facilitaría poder exigir a los Jueces la pronta evacuación de las informaciones que se le hagan conforme a las normas señaladas.

SEGUNDO: Ahora, cuando usted tenga un conocimiento más seguro de que un funcionario público puede haber cometido un delito en ejercicio de sus funciones o por razón de su cargo, ha de solicitar una averiguación de nudo hecho por intermedio de cualquier Juez, ante el cual hará valer la preferencia y celeridad que para la evacuación de estas diligencias señala el artículo 800 del Código de Procedimiento Civil. Usted deberá señalar con precisión al Juez cuáles son las diligencias sobre que debe versar la averiguación, reducidas a lo indispensable para confirmar la verdad o, al menos, la verosimilitud de la denuncia que le haya sido hecha a usted o de la noticia que por cualquier otro medio usted hubiere tenido; e intervendrá activamente en la evacuación de aquellas diligencias para impedir cualquier demora, y sobre todo, para que no se paraliquen indefinidamente como viene ocurriendo en la práctica.

TERCERO: Para evitar las confusiones en que constantemente se incurre, usted deberá tener en cuenta que la solicitud que hace al funcionario judicial no es abrir una averiguación sumaria, de las previstas por el artículo 71 del Código de Enjuiciamiento Criminal, sino simples actuaciones que corresponden a la jurisdicción no contenciosa,

actuaciones prejudiciales que constituyen apenas una “constatación”, aunque de obligatoria evacuación para el Juez; por lo tanto, este no debe dictar el auto de proceder a la iniciación del sumario penal a que se refiere el artículo 90 del mismo Código. Pasados que sea un lapso prudencial, que nunca debe exceder a los quince (15) días hábiles, usted solicitará del Juez que le entregue el resultado de la averiguación; lo analizará cuidadosamente para decidir si es que aparece comprobado que el funcionario realmente incurrió o tuvo participación en el delito y, en caso afirmativo, procederá entonces conforme a lo dispuesto en los artículos 374 y párrafo aparte del 375, a ejercitar la acción penal en forma de denuncia, con las indicaciones que ordena el penúltimo aparte del artículo 92 del Código de Enjuiciamiento Criminal, a los efectos del antejuicio de mérito que debe decidir el Juez de acuerdo a lo establecido en el artículo 376.

Cuarto: Por el contrario, en el caso de que usted, con vista del resultado de la averiguación de nudo hecho que se ha realizado, llegare a la conclusión de que no ha lugar denunciar al funcionario, sea por los hechos no revisten carácter penal o porque no aparezca evidente la participación de aquel en el delito, expondrá sus razones al Fiscal General de la República por medio de la Dirección correspondiente y procederá después de acuerdo con las instrucciones que reciba.

QUINTO: En una palabra, cuando usted ejercita la acción penal por medio de denuncia, contra un funcionario público, debe tener fundados indicios del delito como de la responsabilidad de éste. El fiel cumplimiento de estas instrucciones, cuya inobservancia será considerada como falta disciplinaria, acrecentará ante la colectividad el espíritu de imparcialidad y de seriedad que caracteriza al Ministerio Público, evitará torcidas interpretaciones, que van en desmedro de la Administración Pública, y al mismo tiempo impedirá que las averiguaciones de nudo hecho se congelen indefinidamente como ocurre con frecuencia favoreciendo en definitiva la impunidad de algunos funcionarios.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOMP	art:42-21
CEC	art:71
CEC	art:92-pen.apt
CEC	art:374
CEC	art:375-prf.apt
CEC	art:376
CMP	N° DC-07

DESC	<b>ACCION PENAL</b>
DESC	<b>CIRCULARES DEL MINISTERIO PUBLICO</b>
DESC	<b>DENUNCIA</b>
DESC	<b>FISCALES DEL MINISTERIO PUBLICO</b>
DESC	<b>FUNCIONARIOS PUBLICOS</b>
DESC	<b>IMPUNIDAD</b>
DESC	<b>NUDO HECHO</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.64-66.

**019**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Circular  
Fiscal General de la República  
Fiscal del Ministerio Público  
Ministerio Público MP N° D.C.-05  
**Radicación de procesos y secreto sumarial**

FGR  
FMP  
FECHA:19730508

## FRAGMENTO

Fiscal de la Circunscripción del...

En relación con la petición hecha al Fiscal Séptimo del Ministerio Público de esta Circunscripción Judicial por dos abogados en ejercicio de este domicilio de solicitar por ante la Corte Suprema de Justicia la radicación del proceso penal que se instruye con motivo del secuestro y homicidio perpetrado en la persona del niño Carlos Vega Pérez, me ha parecido conveniente exponer a los Fiscales todos de la República las siguientes consideraciones:

1°.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30-A del Código de Enjuiciamiento Criminal es sólo el Fiscal del Ministerio Público que actúa en el proceso penal correspondiente al que puede solicitar a la Corte Suprema de Justicia la radicación de aquel en un tribunal de igual categoría de otra jurisdicción territorial, siempre que, conforme a estas instrucciones, hubiera sido autorizado para ello por el Fiscal General de la República, a quien deberá consultar el caso. Es necesario precisar que cualquier otro Fiscal del Ministerio Público carece de facultad para hacerlo, salvo que, por excepción, el Fiscal General de la República de la República lo autorice expresamente.

2°.- En la primera las dos previsiones contempladas en el artículo 30-A del Código de Enjuiciamiento Criminal, o sea, "casos de delitos graves, cuya perpetración hubiere causado alarma, sensación o escándalo público", es menester que por estos motivos, "se tema racionalmente que los intereses en pugna tienen medio a su alcance para crear movimientos de opinión capaces de formar un clima de intimidación psicológica dirigido a quienes han de sustanciar o decidir el juicio, y más aún, para producir situaciones de desasosiego o de perturbación en la tranquilidad pública..." como expresa la Exposición de Motivos explicativa de la reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal, ya que el delicado propósito que tuvo el legislador al permitir la radicación de un proceso es hacer más recta e imparcial la administración de justicia, evitando que circunstancias de variada índole puedan interferir el recto ejercicio de ella; sustraerla al influjo de las pasiones políticas, o de cualquiera otra, provenga éste de alguna desviada campaña de los medios de comunicación social, o de grupos o individuos poderosos que pretendan de algún modo presionar sobre el ánimo del Juez; en una palabra, evitar el predominio de opresivas circunstancias ambientales de intimidación psicológica sobre los representantes de la justicia.

3°.- En general, es conveniente evitar que la radicación del proceso pueda

entorpecer una investigación sumaria que se está realizando con eficiencia e imparcialidad dentro de los cauces legales, bien por la Policía Judicial en su etapa inicial, o por el Juez de Instrucción. Es necesario tener presente que, por su naturaleza, la radicación de un proceso es una medida excepcional que sólo pueda ser solicitada en casos igualmente excepcionales que lo justifiquen. 4°.- En muchas ocasiones, un imprudente exceso de publicidad por parte de los medios de comunicación social sobre la averiguación sumaria llevada a cabo por la Policía Técnica Judicial o por el Juez de Instrucción, perjudica a ésta, pues no sólo alerta a los culpables y a sus cómplices, sino que intimida a los testigos, deforma la realidad de lo acaecido o de lo que ha comprobado el funcionario de instrucción, llega hasta hacer héroes a los presuntos autores, excita de manera morbosa la imaginación popular, provoca el contagio delictual y, en definitiva, enerva, desvía o entorpece la investigación. Por esos motivos hago hincapié en que los Fiscales del Ministerio Público deben guardar cuidadosamente el secreto sumarial, absteniéndose en todo caso de dar ninguna clase de información sobre los asuntos en que intervienen y deben también velar porque dicho secreto sea conservado por los funcionarios de la Policía Judicial a quienes el artículo 75-B del Código de Enjuiciamiento Criminal impone el deber de 'guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido'.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CEC art:30-A  
CEC art:75-B

DESC **CIRCULARES DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **HOMICIDIO**  
DESC **FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA**  
DESC **POLICIA JUDICIAL**  
DESC **RADICACION**  
DESC **SECRETO SUMARIAL**  
DESC **SECUESTRO**  
DESC **SUMARIOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.66-67.

**020**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Circular  
Fiscal General de la República  
Fiscales del Ministerio Público  
Ministerio Público MP N° D.C.-02

FGR  
FMP  
FECHA:19730202

**Sobre la abstención que deben observar los Fiscales del Ministerio Público de ser dirigentes políticos o de ser agentes de estos**

## FRAGMENTO

Ahora, cuando comienza activamente la campaña proselitista para las próximas elecciones populares a realizarse en Diciembre de este año, considero que es prudente recordar a usted que, conforme a la previsión de la Ley Orgánica del Ministerio Público, los funcionarios de éste deben abstenerse de ser Dirigentes de Partidos Políticos o ser agentes de éstos (Art. 59, N° 5 en conexión con el Art. 124, N° 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial), o de tomar parte activa, de manera conspicua, en manifestaciones de política partidaria.

Sin mengua del derecho político que tiene todo venezolano, apto para el voto, de participar a través de los Partidos Políticos y con métodos democráticos, en la orientación de la política nacional, debo precisar a usted que el funcionario del Ministerio Público, asociado a un partido político, tiene la obligación de evitar el destacarse en la plaza o en lugares públicos, como dirigente, líder o Agente de dicho Partido, porque tal actividad no se adecua con la delicada función pública que desempeña, cuya característica fundamental es la imparcialidad y la objetividad en velar por la observancia y la aplicación de la ley. Aquella conducta pudiera dar pie, innecesariamente, a una presunción de parcialidad, en los casos en que algún ciudadano contrario a su ideología o simpatía política estuviere sindicado de infringir la ley, cuanto más si se hace cuenta de que los Fiscales del Ministerio Público tienen atribución para intervenir en los asuntos derivados de las infracciones a la Ley sobre Reuniones, Manifestaciones y Partidos Políticos.

Experiencias anteriores demuestra que a medida que se caldea la atmósfera política, en la cercanía de las votaciones, surgen numerosas denuncias ante el Fiscal General de la República por parte de representantes de los diversos partidos políticos, bien sea contra sus adversarios o ya contra los funcionarios públicos y, entonces, por necesidad, él tiene que dar instrucciones a sus Auxiliares. –los Fiscales del Ministerio Público en las diversas Circunscripciones Judiciales de la República- para que intervengan en las consiguientes averiguaciones; y menguado sería el auxilio que de ellos recibiría si en un momento dado se encontrare con que se han comprometido ante la opinión por su pública y destacada actuación a favor de determinada asociación política.

Por esos motivos recuerdo a usted en la presente oportunidad la obligación legal que tiene no sólo de ser Dirigente ni Agente de Partidos Políticos sino también de abstenerse de intervenir de manera sobresaliente en manifestaciones de índole partidaria, ya que la ley considera tales hechos como faltas disciplinarias.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOMP art:59-5  
LOPJ art:124-11

DESC **CIRCULARES DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **FISCALES DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **PARTIDOS POLITICOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.67-68.

**021**

TDOC Circular  
REMI Fiscal General de la República  
DEST Fiscal del Ministerio Público  
UBIC Ministerio Público MP N° 08  
TITL **Preservación del secreto sumarial**

FGR  
FMP  
FECHA:19730727

### **FRAGMENTO**

Me dirijo a usted con el objeto de darle las siguientes instrucciones para que sean tenidas en cuenta en todo sumario en que intervenga:

- a) Sírvase acatar fielmente la disposición del artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal, o sea que las diligencias del sumario son secretas y, por lo tanto, no deben ser reveladas al público. En consecuencia, tenga la mayor discreción y evite dar declaraciones a la prensa sobre los procesos penales que estén en la etapa sumarial. En casos muy especiales, se servirá consultar con el Despacho, aunque sea telefónicamente, antes de hacer cualquier declaración por la prensa.
- b) Al mismo tiempo, en ejercicio de la facultad que da al Ministerio Público su Ley Orgánica, de vigilar las actividades de la Policía Judicial durante el sumario, se servirá velar porque los funcionarios de ella acaten fielmente la susodicha disposición legal, la cual está ratificada de manera específica en el artículo 75-B del Código de Enjuiciamiento Criminal:

“Los funcionarios que constituyen la Policía Judicial y las personas que colaboren con ellas están obligados a guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido”.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CEC art:73  
CEC art:75-b

DESC **CIRCULARES DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **DECLARACIONES A LA PRENSA**  
DESC **MEDIOS DE COMUNICACION**  
DESC **POLICIA JUDICIAL**  
DESC **SECRETO SUMARIAL**  
DESC **SUMARIOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, p.68.

**022**

TDOC Memorando  
REMI Fiscal General de la República  
DEST Congreso de la República  
UBIC Ministerio Público MP N° D.C.-4.644  
TITL **Proyecto de Ley de Policía Judicial**

FGR  
CR  
FECHA:19730810

### **FRAGMENTO**

El Senado remitió a la Cámara de Diputados de su digna Presidencia en fecha 18 de Julio pasado el Proyecto de Ley de Policía Judicial, que había quedado aprobado en segunda discusión por dicho Cuerpo Legislativo en la sesión del 16 del mismo mes. De común acuerdo el Ministerio Público y el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, por medio de respectivos Abogados, se dieron a la tarea de estudiar con detenimiento dicho Proyecto de Ley, y elaboraron el Memorando que, bajo el número Uno, me permito remitir a usted para que lo haga llegar a la Cámara de Diputados. En él se concretan y sintetizan un grupo de observaciones comunes de ambos Organismos al Proyecto de Ley de Policía Judicial, las cuales consideramos que es necesario atender.

Por otra parte, como Memorando número dos, remito también a usted con el mismo destino, y actuando como celador constitucional de los derechos humanos de las personas detenidas y enjuiciadas, el texto de una sugestión que en su oportunidad remití junto con una serie de otras más al Senado, habiendo sido la única que no resultó aprobada por este Cuerpo, pero que, por su especial importancia y por el rango constitucional que tiene, reproduzco ahora ante ustedes con el mismo énfasis, después de haber logrado una nueva redacción más atenuada, de manera de conciliar el interés social de no entorpecer el normal desenvolvimiento de la investigación sumaria por la policía judicial, con el derecho inviolable que tiene a su dignidad la persona humana que se encuentra detenida como indiciada por la comisión de un delito, pero amparada por la presunción de su inocencia.

Anticipando a esa honorable Cámara Legislativa el interés que se sirva prestar al estudio de este asunto.

**OBSERVACIONES QUE CONJUNTAMENTE PRESENTAN A LAS CAMARAS LEGISLATIVAS EL FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL DIRECTOR DEL CUERPO TECNICO DE POLICIA JUDICIAL AL PROYECTO DE LEY DE POLICIA JUDICIAL.**

N° 1

PRIMERA. Sobre el Título I. "Disposiciones Generales".

- a) Cada día se hace más imperioso que el Estado ejerza las facultades legales que tiene para la persecución y castigo de los especuladores y acaparadores que atentan contra la salud y las necesidades del pueblo. La Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 2 de agosto de 1947, da suficiente poderes a los Tribunales para sancionar a esos delincuentes que atentan contra la débil capacidad económica de la

pobrería y la clase media; pero es necesario que la investigación sumarial sea tramitada rápidamente y de manera técnica; es menester pues, que en la Ley de Policía Judicial se incluya una disposición que no deje lugar a dudas de que la instrucción de los sumarios por los delitos previstos en la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación corresponde al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, a reserva de que las autoridades administrativas del Ministerio de Fomento o las policiales de los Estados y Municipios, pueden actuar también en las primeras diligencias, pero sólo a prevención, mientras se encarga del caso la Policía Técnica Judicial.

Por las razones anteriores sugerimos la inclusión de un nuevo artículo, que sería el artículo y diría:

“Los órganos de la Policía Técnica Judicial tienen facultad para instruir los demás funcionarios autorizados, en órganos de policía judicial, es decir, en funcionarios de instrucción, sometidos funcionalmente a los Jueces Penales con sus superiores y delegantes. En consecuencia, ese nuevo artículo, que sería el 4º, tendría el siguiente texto:

“Artículo 5º-Todas las actuaciones realizadas por el Contralor General de la República, el Sub-Contralor y los funcionarios de la Contraloría General de la República autorizados por la Ley o el Reglamento Interno, en los sumarios, sustanciaciones y procedimientos a que se refiere la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, tendrán, respecto a los delitos que sugieren de dichas investigaciones, el mismo valor probatorio que el Código de Enjuiciamiento Criminal asigna a las diligencias sumariales realizadas por los órganos de policía judicial”.

SEGUNDA. Relativas al Título Segundo “De los Organos de Policía Judicial”.

1.- Respecto al artículo 5, que sería el 7;

a) Inciso 1º

Al inciso 1º de dicho artículo, referente a los Directores y Sub-directores de Establecimientos de Reclusión, es conveniente agregar, al final, la expresión “cuando no hubieren oficinas del Cuerpo Técnico de Policía Judicial en la localidad”.

Dicho inciso 1º quedaría redactado de esta manera:

“1º- Los Directores y Sub-Directores de Internados Judiciales, Cárceles Nacionales, Establecimientos Penitenciarios y Correccionales, en relación a los delitos que se cometan en el interior de los mismos y cuando no hubieren oficinas del Cuerpo Técnico de Policía Judicial en la localidad”.

b) Inciso 2º

En relación con el inciso 2º del mismo artículo, que menciona a los Jueces y Oficiales de Resguardo Fiscales, es conveniente adecuar el texto a lo que dice la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, o sea, que esas facultades se le dan a dichos funcionarios cuando, encontrándose en lugares apartados de las costas o de las fronteras nacionales, con ellos la única autoridad existente, con el objeto de que puedan actuar en la averiguación de cualquier delito, y practicas la evacuación de aquellas pruebas susceptibles de desaparecer si la investigación no se hace inmediatamente después de cometido aquel.

El texto, pues, de dicho inciso 2º, sería como sigue:

“2°- Los Jefes y Oficiales de Resguardo Fiscales en relación a los delitos que se cometan en sus respectivas jurisdicciones cuando no existe en el lugar ningún otro órgano de Policía Judicial”...

c) Inciso 3°

Respecto al inciso 3° del artículo mencionado, se observa que el artículo 99 de la Ley Forestal de Suelos y de Agua da el carácter de funcionarios de instrucción en la formación de sumarios de instrucción en la formación de sumarios en los casos de infracciones de esa Ley, y de acuerdo a lo previsto en el artículo 74 del Código de Enjuiciamiento Criminal, a los funcionarios que desempeñen la Guardería Forestal, de manera que esta nueva disposición que se propone solo puede referirse a la investigación de otros delitos comunes cuando no existan en las zonas de la jurisdicción de aquellas otra autoridad de policía; esto por ser los Guardias Forestales lo más llamado a iniciar esas primeras averiguaciones y a recopilar las pruebas que permitan identificar a los culpables, ya que tienen acceso y conocimiento de las zonas cuyo cuidado se les ha atribuido. Por lo tanto, dicho inciso 3° debería estar redactado en la siguiente forma:

“3°.- Además de las facultades que les discierne la Ley Forestal de Suelos y Aguas, los Guardias Forestales en relación con los delitos comunes que se cometan en las zonas que están bajo su guardia, cuando no exista en su jurisdicción ninguna otra autoridad de Policía”.

d) Inciso 4°

En cuanto se refiere al artículo 4° del mismo artículo es necesario explicar mejor su texto ateniéndose a lo que dice la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, es decir, que sólo tendrán funciones de Policía Judicial respecto de aquellas pruebas o hechos que puedan alterarse o desaparecer durante las propias labores de salvamento, lo que naturalmente impide o al menos dificulta la comprobación posterior de las causas del siniestro.

Se propone en consecuencia, el siguiente

“4°.- Los Comandantes y Oficiales de Cuerpos de carácter público dedicado a salvamentos y extinción de incendios, solamente en relación con aquellas pruebas que pueden alterarse o desaparecer durante las propias labores de salvamento y las cuales servirán para la averiguación de las causas del siniestro”.

f) Inciso 8°

Respecto al inciso 8° del artículo citado en necesario precisar el concepto en él contenido agregando la expresión:

“...solamente respecto a los hechos punibles que sean de su competencia”.

De manera que el mencionado inciso 8° diría:

“8°.- Los Jefes y Oficiales de los Cuerpos de Policía de Seguridad del Estado solamente respecto a los hechos punibles que correspondan a su competencia”.

3. Artículo 6.

En el artículo 6, que vendría a ser el artículo 6, consideramos necesario especificar que las autoridades de Policía a que se refiere son las Estadales y Municipales. En consecuencia, el encabezamiento diría en esta forma:

“Artículo 6.-Sin perjuicio de lo que disponen Leyes Especiales, las Autoridades de Policía Estadales y Municipales están obligadas a participar y remitir sin dilación al Cuerpo Técnico de Policía Judicial...”

Y el resto del artículo queda igual.

“Artículo 9.-Los Funcionarios de Policía Judicial, las personas a las cuales estos están obligados a informar y todas aquellas que intervienen en las diligencias del Sumario, inclusive los testigos, están obligados a guardar absoluto secreto con respecto a las funciones en que hayan intervenido, o que dichos funcionarios tengan el propósito de realizar”.

4.- Consideramos necesario agregar un nuevo artículo a este capítulo que diga lo siguiente:

“Artículo 12-Los Organos de Policía Judicial podrán decretar la prohibición de salir del país sobre aquellas personas cuya presencia sea indispensable para asegurar la investigación del hecho y el enjuiciamiento de los culpables; y los comunicará dentro de los ocho días siguientes a la autoridad judicial para que esta nueva provea lo conducente conforme a lo previsto en el artículo 60 de la Constitución”.

Tercera.-

Respecto al artículo 19 (que vendría a ser el inciso 3°, es conveniente agregar al final, para adecuarlo a lo que dice la Exposición de Motivos:

“En casos de desastre, calamidad, o conmoción públicas”.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOHPN	art:172-7
CEC	art:74
PLPJ	art:3
PLPJ	art:4
PLPJ	art:5
PLPJ	art:5-7
PLPJ	art:6
PLPJ	art:7
PLPJ	art:7-1
PLPJ	art:7-2
PLPJ	art:7-3
PLPJ	art:7-8
PLPJ	art:9
PLPJ	art:12
PLPJ	art:19
LFSA	art:99

DESC	<b>ACAPARAMIENTO Y ESPECULACION</b>
DESC	<b>DESASTRES</b>
DESC	<b>INVESTIGACION</b>
DESC	<b>LEYES</b>
DESC	<b>POLICIA JUDICIAL</b>
DESC	<b>PRUEBA</b>
DESC	<b>SUMARIOS</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.68-71.

**023**

TDOC	Memorando	
REMI	Fiscal General de la República	FGR
DEST	Cámara de Diputados del Congreso de la República	CDCR
UBIC	Ministerio Público MP N° 2	FECHA:19730809
TITL	<b>Declaración informativa de los indiciados</b>	

### **FRAGMENTO**

En la reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal de 1962 se estableció expresamente que la Policía Judicial, en la consecución de elementos probatorios, tomaría declaración informativa a los indiciados con las formalidades establecidas en el artículo 193. Esta disposición, en realidad, no corresponde técnicamente a las verdaderas funciones de la Policía Judicial como aparece tanto del derecho positivo comparado como de la doctrina y de la propia constitución venezolana, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el último aparte del artículo 60 de la Constitución, las autoridades de policía sólo pueden adoptar las medidas provisionales, de necesidad o urgencia, indispensables para asegurar la investigación del hecho; las cuales deben ser comunicadas a la autoridad judicial en un término breve y perentorio.

Esta definición constitucional de las actividades propias de la policía sí está de acuerdo la mejor doctrina referente a la Policía Judicial: la investigación de los delitos que comienza con la rápida reacción de la policía al acaecer el hecho delictuoso constituye una actividad típicamente administrativa, policial, que tiene por objeto evitar los peligros de dispersión, ocultamiento, desnaturalización o pérdida de las pruebas. La Corte de Casación, en una oportunidad calificó certeramente las funciones de la policía judicial al decir que sólo puede actuar a prevención, o sea para evitar dilaciones; opinión que comparte totalmente el ilustrado profesor de Derecho Penal y ex-Rector de la Universidad "Santa María", doctor José Rafael Mendoza (Estructura de la Policía Judicial en Venezuela", Xalapa, Ver México, 1960, página 19); y el profesor Dr. Tulio Chiossone, Director del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, en su reciente obra: "Derecho Procesal Penal", Caracas, 1967, página 82, quien sostiene que la función de la Policía Judicial es simplemente preparatoria, y en respaldo cita al expositor Manzini: "Los órganos de Policía Judicial tienen una función de información y coacción y no propiamente de instrucción". La actuación policial debe ser un antecedente del sumario, una preparación del sumario judicial.

En el informe presentado al Congreso de 1966, páginas 200 y 201, el Fiscal General de la República había emitido estos conceptos:

"Pero el asunto asume gravedad inusitada después que el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1962 incurrió en el grave error de considerar al policía como un funcionario de instrucción, y en el artículo 75-D, dice que, "en la consecución de elementos probatorios, practicará las siguientes actuaciones:

- A) Tomará declaración informativa, a los sindicados, con las formalidades establecidas en el artículo 193..."

Esta disposición sale del campo de acción de una verdadera Policía Judicial,

pues no tiende el aseguramiento de las pruebas perecederas, irrepetibles, que es el verdadero objeto de la Policía Judicial que sólo debe actuar a prevención, mientras lo hace el Juez de Instrucción. En esa informativa el “sindicado” está solo, a merced de todas las coacciones físicas y morales del policía. Allí hace quiebra el principio fundamental de la Constitución: “La defensa es inviolable en todo estado y grado del proceso”. “La confesión arrancada al “sindicado” en la soledad de un cuarto policial tiene valor probatorio según el artículo 248 del Código de Enjuiciamiento Criminal, y si bien es verdad que este se refiere a “los motivos y circunstancias en que se encontraba y pudo tomar en cuenta” y que el confeso puede hacer prueba contra su confesión, necesitaría el reo prueba diabólica para demostrar la secreta coacción de que hubiera podido ser víctima”.

“Empero, si se conjuga la verdadera y moderna función del Ministerio Público con el derecho constitucional de defensa, y habida cuenta de que el aprehendido en la policía no se le permite nombrar defensor provisorio (lo que es sin duda contradictorio, pues su detención ha sido dictada por un funcionario de instrucción: Art. 72 del Código de Enjuiciamiento Criminal, y por necesidad mediante orden escrita; artículo 60, N° 1. Constitución), se podrían tomar medidas para que la declaración informativa de un detenido por la Policía Judicial no fuera rendida sino en presencia del representante del Ministerio Público, al igual que se viene haciendo con los reconocimientos en rueda de presos y visitas domiciliarias”.

“En la práctica se podría lograr el propósito recomendando lo conducente al Director del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, e insinuándole a los Jueces Penales, para que como superiores jerárquicos funcionales de la policía judicial, la instruyesen en ese sentido si les pareciera conveniente”.

Recomendación que, efectivamente, hizo el Fiscal General en oficio N° 510, de fecha 25-3-1965 (“Informes al Congreso”, citado, p. 201), al Ministerio de Justicia.

Sin embargo, aquella facultad de tomar la declaración inquisitiva al detenido está en el Código de Enjuiciamiento Criminal y lo que corresponde es acatarla, pero al mismo tiempo es necesario establecer las mínimas garantías apropiadas para tratar de evitar cualquier coacción física o moral sobre el detenido, de parte de las autoridades policiales en ese acto sumarial que ha de tener graves consecuencias probatorias en contra del indiciado a todo lo largo del proceso, hasta en Casación.

Pese a los esfuerzos reconocidos que se hacen de parte de las autoridades superiores de la Policía Técnica Judicial, en ocasiones surgen algunos funcionarios subalternos que, con olvido de sus más elementales obligaciones, incurren el delito de coacción moral o físicamente a algunos detenidos procurando arrancarles una confesión que aquellos consideran la prueba por excelencia no obstante que las legislaciones de todos los países a la obtención indiscutibles y rigurosas pruebas científicas por parte de la Policía Judicial.

Por otra parte, conforme a las disposiciones de la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público de 16 de septiembre de 1970, los Fiscales del Ministerio Público tienen la obligación de “intervenir activamente en la formación del sumario y velarán para que toda persona detenida preventivamente por las autoridades policiales sea instruida de sus derechos constitucionales y pueda comunicarse con sus abogados”, (N° 3 del artículo 42); de manera que desde el momento mismo en que una autoridad de Policía Judicial dicta auto de proceder para la formación de un sumario, el Fiscal del Ministerio Público debe

intervenir en todas las diligencias que lleven a cabo las autoridades de Policía Judicial, para orientar su labor investigativa, encauzarla dentro de los límites legales y vigilar que no sean menoscabados los derechos del sindicado, detenido provisionalmente. Ahora bien, relacionando los hechos anteriormente expuestos con estas atribuciones del Fiscal del Ministerio Público, se llega a la conclusión de la necesidad de que la declaración del detenido ante la autoridad de policía judicial se realice en circunstancias de libertad y de espontaneidad, que no pueda ser tachada posteriormente, cuando el detenido declara ante el Juez, tacha que el detenido hace con frecuencia.

Por los anteriores motivos debe procurarse que la declaración informativa de los sindicados se tome en presencia del Fiscal del Ministerio Público, aún cuando la inasistencia de este a dicho acto no ocasiona la nulidad del mismo. En consecuencia, sugiero que el proyecto de Ley de Policía Judicial que estudia actualmente la Cámara de Diputados se agregue una disposición, en el Capítulo inicial, que diga de la siguiente manera:

Artículo... Cuando el funcionario competente de la Policía Judicial decida tomar declaración informativa a los sindicados, lo participará previamente, así sea por la vía telefónica, al Fiscal del Ministerio Público que le fue notificado de la iniciación del sumario, o a otro cualquiera”.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:60-1
CR	art:60-ult.ap
LOMP	art:42-3
CEC	art:72
CEC	art:75-D
CEC	art:193
IFGR	1966, p.200-201
OMP	N° 510
	25-3-1965

DESC	<b>CONFESION</b>
DESC	<b>DECLARACION</b>
DESC	<b>DERECHO DE DEFENSA</b>
DESC	<b>DETENCION</b>
DESC	<b>FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA</b>
DESC	<b>FISCALES DEL MINISTERIO PUBLICO</b>
DESC	<b>INVESTIGACION</b>
DESC	<b>MINISTERIO PUBLICO</b>
DESC	<b>POLICIA JUDICIAL</b>
DESC	<b>PRUEBA</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.71-73.

**024**

TDOC Memorando  
REMI /sin remitente/  
DEST /sin destinatario/  
UBIC Ministerio Público MP  
TITL

FECHA:1973

**Exposición del Director de Consultoría en entrevista sostenida por el Presidente del Consejo de la Judicatura y el Fiscal General de la República el 11-6-1973 sobre las informaciones periodísticas en los sumarios**

## FRAGMENTO

### LAS INFORMACIONES PERIODISTICAS EN LOS SUMARIOS

El artículo 75 del Código de Enjuiciamiento Criminal establece el principio del secreto para el público en las diligencias sumarias, y el artículo 75-B enfatiza la obligación que tienen los funcionarios de Policía Judicial y las personas que colaboren con ellos de guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido. Por su parte, el artículo 206 del Código Penal crea un delito de acción pública, en que incurre todo funcionario público que comunique o publique los documentos o hechos de que está en conocimiento o posesión por causa de sus funciones o que debe guardar secretos; delito que también se consume cuando el funcionario público favorece de alguna manera la divulgación de aquellos documentos o hechos.

En la práctica, aquella prohibición es violada constantemente por los funcionarios de la Policía Judicial, especialmente en las averiguaciones de aquellos delitos que han interesado a la opinión pública. A diario encontramos en los periódicos la información de que los altos funcionarios de dicho Cuerpo Técnico Judicial convocan a "rueda de prensa", para exponer "que el caso está terminado", o para revelar las últimas actuaciones por ellos realizadas.

Dicha prohibición absoluta en realidad se enfrenta a las exigencias que tienen los periodistas de acudir libremente a las fuentes de las noticias, considerando este derecho como un elemento fundamental de la libertad de información. Por ejemplo, el periodista ejerce su derecho cuando acosa a los funcionarios de la Policía Judicial, a los Jueces de Instrucción o a los Fiscales del Ministerio Público en busca de información procesal. Al mismo tiempo, estos funcionarios deben mantener la más absoluta reserva pues sus informaciones indiscretas e ilícitas alertan a los participantes en el delito que aún no han sido capturados o que todavía no se conocen, permiten a éstos el ocultamiento de pruebas, la desaparición de testigos de importancia; la creación de pistas falsas, la destrucción de evidencias que son irrepetibles, etc. Tal es la justificación del secreto sumarial. También es necesario considerar que cuando el periodista no se le facilita una información cierta, se corre el peligro de que alimente sus informaciones al público con suposiciones hijas de su propia imaginación o fantasía; o que de indicaciones inexactas, todo lo cual puede turbar la buena marcha del sumario y sobre todo, puede desconcertar a la opinión pública sobre el proceso, desprestigiar a la justicia y crear alarma y escándalo innecesarios.

Sería por lo tanto conveniente que, mientras el Código de Enjuiciamiento Criminal no sea modificado en este particular, en el sentido de permitir una discreta relación del absoluto secreto sumarial respecto a las informaciones serias no perjudiciales, las altas autoridades que están conectadas con la Administración de Justicia, como el Consejo de la Judicatura y el Fiscal General de la República y el propio Ministerio de Justicia, se pongan de acuerdo para establecer una fórmula sensata que evite los peligros de la desmedida divulgación de las diligencias sumariales por parte de los funcionarios de Policía Judicial y aún de algunos Jueces. Por ejemplo, se podría establecer que la Policía solo diera aquellas informaciones que fueran autorizadas por el Juez de Primera Instancia en lo Penal de la causa, que es el superior jerárquico funcional de aquella y su delegante y el Fiscal del Ministerio Público que interviene en el sumario quien la facultad de vigilar la actividad de la misma. Cualquier información no autorizada por el Juez y por el Fiscal daría lugar al ejercicio de la acción disciplinaria.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CP art:206  
CEC art:73  
CEC art:75-B

DESC **CONSEJO DE LA JUDICATURA**  
DESC **FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA**  
DESC **FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **INFORMACION OFICIAL**  
DESC **MEDIOS DE COMUNICACION**  
DESC **POLICIA JUDICIAL**  
DESC **RUEDAS DE PRENSA**  
DESC **SECRETO SUMARIAL**  
DESC **SUMARIOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.73-74.

**025**

TDOC Memorando  
REMI Fiscal General de la República FGR  
DEST Presidente de la República PR  
UBIC Ministerio Público MP FECHA:19730328  
TITL **Creación de un nuevo Juzgado Superior en la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar**

## FRAGMENTO

### PRIMER TEMA:

Sobre la creación de un nuevo Juzgado Superior en la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, especializado exclusivamente en materia penal; y especialización en la misma materia a otro de los Juzgados Superiores existentes.

### EXPLICACION:

Los diversos desórdenes o conatos de motines que han ocurrido en la Cárcel de Ciudad Bolívar tiene por causa la aglomeración de causas sin sentenciar. El Juzgado Superior Primero: él tiene todas las competencias (civil, mercantil, trabajo, menores, tránsito y fiscal), y da preferencia a las sentencias en causa del trabajo o mercantiles y civiles, porque los abogados están constantemente instándolo. En cambio, en las causas penales no hace caso de las excitaciones, también constantes, del Fiscal del Ministerio Público ni cumple con la obligación de sentenciar conforme al orden de llegada de los expedientes.

Al Juzgado Superior Segundo, con sede en Puerto Ordaz, de reciente creación, se le dio también competencia en todas las materias.

El Juez Superior Primero no visita la Cárcel porque no puede informar nada a los procesados y éstos se irritan y en dos ocasiones han acudido a la actitud de protesta llamada "huelga de hambre".

### SOLUCION:

Insinuada por el Consejo de la Judicatura y el Fiscal General de la República.

- a) Especializar en materia penal a uno de los dos Juzgados Superiores existentes (el que trabaje) (N° 3°, art. 147 LOPJ).
- b) Crean un nuevo Juzgado Superior con competencia exclusiva en materia penal (N° 2°, id.).
- c) Constituir, a solicitud del Juez titular, otro Juzgado Accidental en el Juzgado Superior Primero. (Art. 30. LOPJ).

Es de advertir que los abogados son renuentes a aceptar esos cargos accidentales porque se encuentran con muchas dificultades para el pago de sus emolumentos legales. El Juez designado en octubre de 1972 para conocer

sólo de veinte causas, apenas si había sentenciado 9 de ellas para el 21-2-73. En consecuencia, la manera sería tratar de profesionalizar este cargo: son 181 causas las que deben ser sentenciadas, y ahí tendría trabajo para un año. Si se le asegura el pago puntual y se busca a un abogado joven, competente, que quiera trabajar y se lo halaga (esto corresponde al Consejo de la Judicatura) donde se lo tendrá como aspirante a Juez, el problema se podría resolver.

En cuanto a la negligencia del Juez Superior Primero, corresponde al Consejo de la Judicatura tomar cartas en el asunto y el Ministerio Público cooperaría en denunciar las faltas disciplinarias.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOPJ art:30  
LOPJ art:147-2  
LOPJ art:147-3

DESC **TRIBUNALES**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.74-76.

**026**

TDOC Memorando  
REMI Fiscal General de la República FGR  
DEST Presidente de la República PR  
UBIC Ministerio Público MP FECHA:19730328  
TITL **Acondicionar locales en los Establecimientos de Reclusión para  
efectuar los actos sumariales y aún el de cargos, que necesitan el  
traslado del detenido**

## FRAGMENTO

### SEGUNDO TEMA:

Acondicionar locales en los Establecimientos de Reclusión para efectuar los actos sumariales y aún el de cargos, que necesitan el traslado del detenido. Desde 1966, en nota enviada por todos los Jueces Penales del Distrito Federal al Fiscal General de la República, se considera que una de las principales causas de retardos en los sumarios penales es el no oportuno traslado de los sindicados o enjuiciados a la sede de dichos Juzgados. Ese traslado está a cargo de la Guardia Nacional y las demoras se deben a falta de suficientes vehículos o a que la Guardia Nacional, en días de bochinchas callejeras se mantiene en sus cuarteles.

-----

El Consejo de la Judicatura y el Fiscal General de la República en la reunión que tuvieron el 13 del corriente mes se acordaron en insinuar un medio que podría solucionar de manera practica el problema:

Acondicionar locales en el Internado Judicial de Catia, en el Internado Judicial de los Teques y en el Instituto de Orientación Femenina de Los Teques, para que en ellos se puedan realizar los actos de declaración informativa, lectura del expediente por el reo, designación de defensor, declaración indagatoria, y aún para el propio acto de cargos.

Los primeros cuatro actos están amparados por el secreto sumarial y el defensor no se opondría a la iniciativa, antes bien, lo beneficiaría por la celeridad. El último es un acto en audición pública; muchas veces en el que más interesa al Defensor porque en él puede obtener la libertad bajo fianza de su cliente.

Se necesitaría una labor de persuasión sobre los Jueces Instructores de parte del Consejo de la Judicatura, que está dispuesto a hacer.

La legalidad de la situación está cubierto por este precepto supletivo del Código de Procedimiento Civil:

“Art. 147.- Los Jueces no podrán oír en juicio ni despachar en asuntos de su competencia, sino en lugar destinado para el lugar destinado para el Tribunal, a no ser para los actos respecto a los cuales acuerden previamente otra cosa, de oficio o a petición de parte”

Para el acto de cargos, se podrían esgrimir,- mediante una interpretación amplia, progresista, adaptado a las nuevas circunstancias-,el Decreto con

fuerza de Ley dictado por la Junta de Gobierno el 11 de marzo de 1958.  
En la introducción de su Informe al Congreso que presentará el 2 de abril, el Fiscal General de la República se permite insinuar, entre otras, una modificación al Código de Enjuiciamiento Criminal en este sentido, para evitar los traslados de los detenidos a los Tribunales.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOPJ art:147

DESC **ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION**  
DESC **PENITENCIARIAS**  
DESC **PRESOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.74-76.

**027**

TDOC Memorando  
REMI Fiscal General de la República FGR  
DEST Presidente de la República PR  
UBIC Ministerio Público MP FECHA:19730328  
TITL **El caso de los Asuntos Contencioso-administrativo y Contencioso-fiscales totalmente paralizados en los dos Tribunales Superiores de Hacienda**

### FRAGMENTO

En los dos Tribunales Superiores de Hacienda se encuentran paralizados totalmente desde que llegan, 438 expedientes, remitidos en apelación por la Sala de Control o por la Sala de Examen

Disposiciones legales contenidas en el documento:  
LOHPN art:159

DESC **TRIBUNALES**

FUEN Venezuela. Ministerio Público

FUEN Informe FGR, 1973, p.76.

**028**

TDOC  
REMI  
DEST  
UBIC  
TITL

Memorando  
Consultoría Jurídica  
Fiscal General de la República  
Ministerio Público MP

CJ  
FGR  
FECHA:1973

**Consideraciones relativas al Anteproyecto para constituir Comisión Nacional de Registro y Clasificación de Películas, presentado por el doctor Jorge Cedeño en agosto de 1972**

### FRAGMENTO

1° Contenido del anteproyecto de Decreto.

El documento en referencia puede considerarse como un Proyecto de Decreto que sería dictado por el Presidente de la República “en uso de sus atribuciones legales”, como reza el encabezamiento del mismo, en el cual se distinguen como finalidades fundamentales:

- a) Constituir una Comisión Nacional que se encargue del registro y clasificación de películas, por lo cual pudiera pensarse que se trata de la creación de un servicio público, el cual se prestaría conforme a las normas establecidas en el Decreto y según la organización que en el mismo se crea.
- b) Pero, además de normas para la organización del servicio, también contiene reglas que se dirigen a obligar a los administrados, a los importadores, a los exhibidores, a los productores, a los distribuidores de películas cinematográficas, cortometrajes, documentales o noticieros, así como a las agencias y personas encargadas de hacer publicidad a tales medios de expresión, no sólo a cumplir determinados requisitos administrativos sino a regular su conducta frente a la administración, a pagar determinados emolumentos y ser sancionados con arresto y multas en casos de incumplimiento de las obligaciones que se le imponen y aún en caso de irrespeto al Comisionado Nacional, integrante de la Comisión Nacional.
- c) Aparte de tales normas obligantes a los administrados se dictan también reglas de carácter general, abstracto y permanente que deberán ser observadas para asignar la clasificación de las películas. Por las dos últimas circunstancias, el Decreto excede de los Decretos ordinarios que el Presidente de la República dicta para casos corrientes en los cuales se refiere a casos concretos; y pasa a ser un acto jurídico de mayor jerarquía regulador de situaciones jurídicas generales. Alcanza así el carácter de un instrumento jurídico contentivo de normas reglamentarias.

2° Finalidad de los Decretos Presidenciales.

Como expresa el Dr. J.M. Hernández Ron en su Tratado Elemental de Derecho Administrativo, 1943, el Decreto es la forma más solemne en que se manifiesta la potestad de mando; lleva el nombre del presidente de la República que lo firma, o cuando menos, indica que derivan de su poder, y se

refiere a los actos que se supone emanados del Ejecutivo mismo del Estado en uso de sus prerrogativas y facultades; va refrendado por uno o más Ministros, según se refiera a varios ramos, sin cuyo requisito ningún mandato del Presidente puede llevarse a efecto. Se reserva esta forma para los asuntos de mayor importancia los que exigen cierta solemnidad y a los propios de la prerrogativa del Supremo mando. Y señala dicho autor, entre otros actos que se hacen por Decreto: la convocatoria al Congreso a Sesiones Extraordinarias (Art. 190-9°); la creación de un nuevo Servicio Público (Art. 190-11°) en receso de las Cámaras Legislativas (de un Ministerio, de una Dirección Ministerial, etc.); la concesión de indultos; la Poder Ejec., o que son relativos a materias las garantías constitucionales (Art.190-6°); para la expedición de Reglamentos generales para la ejecución de las leyes (Art.190-10°) los nombramientos de los Ministros del Despacho, etc., 8Art.190-2°).

### 3° Clases de Decretos.

Advierte el mismo autor que en la práctica administrativa se distinguen dos clases de Decretos, que son: 1°) Los dictados con exposición de motivos, en forma de “considerandos” (tal como el que nos ocupa), con citación de los artículos constitucionales o de las leyes que le dan nacimiento (detalle fundamental e imprescindible en el que es objeto de estudio); y los cuales se usan en aquellos casos que requieren una mayor solemnidad la exteriorizar la potestad de mando encomendada al der Ejecutivo, o que son relativos a materias administrativas novedosas como la presente); y 2°) Los que careciendo de exposiciones de motivos, sólo hacen referencia a los textos legales que los fundamentan (Tomo I página 71). Se dejan de lado los llamados Decretos-leyes o Decretos con valor de Ley, dictados por el Presidente de la República en virtud de que el Congreso, por autorización constitucional y mediante ley especial, le faculta para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés público.

### 4° Principio de legalidad.

Es un principio reconocido y aceptado por el Supremo Tribunal de la República que todos los actos cumplidos por la Administración Pública tienen que ser ejecutados conforme a normas establecidas previamente por la autoridad competente. Por lo tanto, los actos que realice la Administración Pública no tienen validez alguna cuando no están fundamentados en un texto legal o estándolo no son ejecutados dentro de los límites que una ley le haya señalado. Por consiguiente en el Decreto que se pretende dictar debe indicarse cuál es el dispositivo constitucional o legal que le sirve de fundamento.

No puede existir ninguna norma jurídica que contraríe lo preceptuado por la Constitución. Este principio de la supremacía de la norma constitucional es indispensable en todo Estado de Derecho. Las prescripciones constitucionales deben ser rigurosamente observadas tanto por lo Poderes Públicos como por los simples ciudadanos.

De no poderse invocar expresamente una norma constitucional o un dispositivo legal como fundamento para dictar el Decreto, este carecía de base jurídica y podría ser anulado por la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

#### 5° Noción de servicio público.

El profesor uruguayo Enrique Sayagues Laso definió los servicios públicos como “el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público” (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo 1959, Tomo I, Pág. 65). La determinación de cuáles actividades son servicios públicos es bastante difícil y no caben afirmaciones absolutas, porque la extensión de los servicios públicos varía grandemente y depende de multitud de factores. Día a día el número de servicios públicos crece, pues también a diario es mayor el número de actividades cuya ejecución constituye una obligación para los gobernantes. El concepto, por tanto, varía de país a país y concomitantemente los factores predominantes en la determinación de cuáles son servicios públicos depende de la extensión que se tenga de los fines del Estado.

El mismo Sayagues Laso refiriéndose al punto afirma: “La determinación de si una actividad constituye o no un servicio público, debe hacerse por ley nacional. En nuestro ordenamiento jurídico los estados liberales, como el nuestro, el Estado y el individuo se mueven libremente dentro de los límites que fija la ley.

Por tanto, la calificación de una actividad privada individual, requiere norma legislativa.

Es cierto que los factores mencionados antes y la evolución de las ideas influyen grandemente en esa determinación; pero la voluntad legislativa es siempre necesaria”. Claro, continúa diciendo el ilustre tratadista, que no es indispensable que el texto legal diga expresamente: tal actividad constituye servicio público. Así ocurre con las leyes que facultan a las entidades para otorgar concesiones de tales o cuales servicios. Si la entidad estatal puede conceder a particulares la explotación de una actividad, es porque le pertenece como cometido propio y configura un servicio público” (Tomo I, Pág. 67).

#### 6° Las actividades estatales.

Las múltiples actividades o tareas que el derecho pone a cargo de las entidades públicas se denominan cometidos estatales. Ese conjunto de cometidos estatales puede dividirse en cuatro categorías o grupos:

a) Cometidos esenciales:

Las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad en lo interior, la actividad financiera, etc., (cometidos del Estado inherentes a su calidad de tal, que no pueden ser ejercidos por particulares sino por el propio Estado, en forma directa) se financian generalmente con impuestos. No aparece en forma inmediata el usuario individual.

b) Los servicios públicos: Satisfacen una necesidad colectiva, mediante prestaciones dirigidas directa e inmediatamente a las personas individualmente consideradas. (Ejs. Ferrocarriles, tranvías, autobuses, teléfonos, telégrafos, correos, etc.).

Los servicios públicos pueden prestarse en forma directa, por concesionarios particulares (prestación indirecta) y mediante sociedades de economía mixta. Los servicios públicos se costean con tasas y precios (aunque no es regla absoluta).

c) Los servicios sociales: Enseñanza, cultura, salud pública, previsión social, bienestar económico y social, se dirigen a obtener en forma inmediata un

mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas menos favorables. Por su misma naturaleza no persiguen fines lucrativos, son generalmente deficitarios, se financian con impuestos o contribuciones especiales. La intervención del Estado no excluye la actuación de los particulares.

d) La actividad privada individual a cargo de las entidades públicas.

El Estado participa en las actividades propias de los particulares comprendidas en el principio de la libertad de trabajo: Industrias, comercios. Actúa el libre concurrencia con los particulares. Se aplican preferentemente normas de derecho privado, aunque también de derecho público.

e) La justicia. La reparación de toda violación del derecho es cometido fundamental del Estado, se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional.

7° Cometidos estatales perseguidos en el Decreto.

El acto jurídico que se proyecta, persigue varios objetivos, como antes se dijo:

1° Crear y organizar una Comisión revisora y clasificación de películas (servicio público).

2° Controlar la moralidad pública de las películas (cometido esencial, potestad o poder de policía).

3° Establecer una contribución obligatoria por cada película clasificada (cometido esencial de facultad financiera).

4° Controlar la expresión del pensamiento, de la producción intelectual, (potestad policial) de las obras cinematográficas.

Al contener no sólo la creación de un servicio público en sentido estricto, sino también la realización de cometidos esenciales del Estado, como son: el ejercicio del poder de policía, la creación de impuestos y el control de la expresión del pensamiento, constituye mucho más que un Decreto para la simple creación de un servicio público.

Una de las características de los servicios públicos, como arriba se indicó, es que pueden ser explotados no sólo en forma directa, sino también por Institutos Autónomos, Empresas del Estado o mediante concesionarios o por sociedades de economía mixta. En consecuencia, si a la actividad de clasificación de films se le considera como de un servicio público, podría hacerse eventualmente por medio de concesionarios, circunstancia que choca contra todo principio jurídico. No es posible que en manos de particulares esté la clasificación de una actividad para cuyo ejercicio se hace uso de una facultad policial de un poder de policía, de policía de moralidad pública (cometido esencial) que no puede sino estar a cargo de entidades estatales.

Por tanto, no pudiéndose realizar esa actividad por concesionarios, mal puede considerarse que el contenido del Decreto sea únicamente la creación de un servicio público.

Otra de las características del servicio público es que los particulares tienen el derecho de usarlo o no (por ej., transporte, correos, telégrafos, energía eléctrica, agua, etc.). El particular puede hacer uso de otro medio de transporte para viajar, o para enviar la correspondencia o el mensaje telegráfico, o producir directamente la energía eléctrica, o proveerse personalmente del agua, etc.

El servicio que se pretende crear es por el contrario obligatorio y único, no puede usarse en todo el país otro medio para lograr clasificar la película. Por todo lo anteriormente expuesto, el Proyecto de Decreto no puede calificarse como de simple creación de un servicio público, por contener materias que escapan a tal calificación.

8° La creación de un servicio público requiere intervención del Congreso. Antes de afirmo que la determinación y calificación de si una actividad constituye o no un servicio público requiere norma legislativa. También se requiere la intervención del Congreso para crear un servicio público. La Constitución no define expresamente el servicio público, sino apenas usa el vocablo en tres oportunidades: Arts. 92; 179 ord. 5° y 190 ord. 11°. La expresión contenida en el Art. 190 ord. 11° de la Constitución "creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes" no debe entenderse en el sentido de que el Presidente de la República determina si tal o cual actividad es o no un servicio público, sino que está utilizada en su significado orgánico, de creación, dotación, modificación (o supresión) del órgano o entidad del Estado que tendrá (o tenía) a su cargo el logro de ciertos cometidos, generalmente la explotación de un servicio público. Está usada la expresión en el sentido de creación de una administración pública.

Ello requiere necesariamente un acto legislativo.

Si el Congreso está en sesiones debe ser creado por ley dictada conforme el procedimiento pautado en la Constitución (Arts. 162 a 177). Ello es consecuencia de la atribución contenida en el Art. 139, según el cual corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. Tal atribución genérica comporta sólo una excepción: en los casos de urgencia comprobada y en receso del Congreso, el Presidente puede decretar la creación y dotación de nuevos servicios públicos. Ello tiene que ser mediante decreto reglamentario orgánico, autorizado previamente por una mayoría calificada (dos terceras partes), de los miembros que integran la Comisión Delegada del Congreso (Art. 179, ord. 5°). Pero de todos modos interviene el Congreso.

Esa creación por acto legislativo surge además de los principios generales del Derecho.

Si el Decreto en proyecto se limitara únicamente a la creación de la Comisión y a su organización (cosa que no ocurre, pues regula otras materias), debería llenar esos otros dos requisitos: uno, que sea autorizada previamente por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión Delegada del Congreso en caso de que estuvieran en receso las Cámaras y, en segundo lugar, que la creación de dicha Comisión se haga en caso de urgencia comprobada. Estas últimas circunstancias no se señalan en el Decreto, y es imprescindible que se haga, pues si ellas no se dan, necesariamente tiene la creación de hacerse por ley, que bien podría ser la ley de Presupuesto Nacional.

Obsérvese que la norma permite la creación o la dotación de servicios públicos por parte del Ejecutivo Nacional, únicamente en casos de urgencia comprobada, con la aprobación de una mayoría calificada de la Comisión Delegada del Congreso, lo cual se explica por la naturaleza misma de las circunstancias que la motivan, las cuales no permiten esperar la intervención

del Congreso en pleno, cuya actuación es, por lo general, más lenta que la de los órganos administrativos.

¿Podría invocarse que se está ante un caso de urgencia comprobada que requiere dictar un Decreto como el proyectado para crear la Comisión Nacional de Registro y Clasificación de Películas? ¿No podría esperarse la oportunidad de discutirse y aprobarse el próximo presupuesto para incluir la partida a fin de dotar a la dependencia proyectada? Quizás fuera la vía más fácil, caso de ser posible que pudieran asignársele las funciones contenidas en el citado proyecto.

9° El Decreto proyectado contiene normas de carácter reglamentario.

Antes se ha dicho que en el proyecto en estudio se contienen normas de carácter general, objetivas, impersonales, las cuales son características de los actos que la doctrina administrativa domina actos regla, por ser creadores de normas jurídicas generales, objetivas, impersonales aplicables a todas las personas o cosas que se encuentran en las condiciones previstas por la norma. Conforme a tal noción los actos regla típicos en el derecho público son la ley y el reglamento. Por tal circunstancia, el proyecto de Decreto en referencia, es en parte un reglamento, de carácter orgánico, a dictarse por el Presidente de la República; plurilateral, por cuanto para la formulación de tal acto jurídico se requiere el acuerdo de la mayoría de las voluntades representadas en el Consejo de Ministros. (Ord. 11° y primer aparte del Art. 190 de la Constitución).

Sería por tanto, un acto administrativo o de administración, creador de normas generales. La creación de normas jurídicas generales, es función legislativa, generalmente encomendada al Congreso, pero también puede ser realizada por el Ejecutivo Nacional al dictar un reglamento contentivo de normas generales, objetivas, permanentes, abstractas.

El decreto, en la forma proyectada, tiene el contenido de una ley material, ya que crea derecho nuevo; con fuerza obligatoria, pues modifica el orden jurídico existente (las ordenanzas sobre espectáculos públicos existentes en las principales municipalidades del país), y establece deberes de los individuos en relación con el Estado hasta ahora no contenidos en el orden jurídico nacional.

El decreto no se limita a regular internamente la actividad del Estado, sino que tiene por objeto directo el delimitar la esfera de libre actividad de las personas en sus relaciones mutuas y por tanto contiene una regla de derecho, siendo por tanto una ley material, según el concepto de Jellinek (véase Eloy Lares Martínez, "Manual de Derecho Administrativo", segunda edición, Caracas, 1970, pág. 45).

La delimitación de la esfera de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso es imprescindible. Es inadmisibles que el Congreso pueda dictar decisiones de contenido singular, particular, individual, concreto (en casos no autorizados por la Constitución o por la ley, expresamente), aunque se valga del procedimiento previsto en la Constitución para la formación de las leyes. Asimismo, es inadmisibles que el Poder Ejecutivo dicte un Decreto en el cual se contengan reglas de derecho de carácter general y abstracto, creadoras de derecho nuevo. Los reglamentos son, en concepto del Dr. Lares Martínez (ob.cit. pág.65), declaraciones escritas y unilaterales emanadas de las autoridades administrativas, creadoras de reglas de derecho de aplicación general, de grado inferior a la ley.

El reglamento se parece a la ley en cuanto a que la naturaleza de las normas de uno y otra son generales, objetivas, permanentes, pero se distingue en cuanto a sus elementos formales y orgánicos. La Ley es dictada por el Congreso conforme al procedimiento pautado en la Constitución, para su formación, en cambio el Reglamento es dictado por el presidente de la República sin más trámites que el de aprobarlo en Consejo de Ministros y el de ser refrendado por el Ministro o Ministros respectivos (Art. 190).

10° Los reglamentos autónomos.

- a) Si se atiende a su contenido desde el punto de vista de su vinculación con la Ley, el proyecto de Decreto no puede ser considerado que contiene un reglamento de ejecución o ejecutivo por cuanto no tiene por objeto desarrollar una ley, estableciendo las normas necesarias para hacer posible y asegurar su ejecución. No es, por tanto, un reglamento de los previstos en el ord. 10° del artículo 190 de la Constitución.
- b) Tampoco puede ser catalogado dentro de los llamados reglamentos delegados, por cuanto no existe la ley habilitante dictada por el Congreso, en la cual se le concedieron expresamente al presidente de la República, esas facultades para regular esa materia, en especial (como en el caso contemplado en el ord. 8° del Art. 190 de la Constitución).
- c) Mucho menos podría pensarse que se trata de un reglamento de necesidad o sea de los que se dictan en casos extremos, por razones de guerra y urgentes necesidades públicas.
- d) Si la materia pudiera ser regulada por el Presidente de la República por vía reglamentaria, tendría que serlo sólo mediante la especie de reglamento independiente o autónomo.
- e) Ahora bien, desde el punto de vista material, no es un reglamento ejecutivo por cuanto no tiene por objeto complementar una ley; pero si contiene normas propias de un reglamento de organización por cuanto determina la estructura y el funcionamiento interno de un órgano de administración de (tipo general, pero también orgánico); de un reglamento de policía dictado por el Presidente en ejercicio de sus poderes de policía, regulando la conducta de los particulares.
- f) Los reglamentos independientes o autónomos tienen por objeto, no facilitar la aplicación de una ley determinada sino regular materias acerca de las cuales no existe ley.

En Venezuela no existe ley nacional que regule de manera expresa la clasificación de películas. A falta de tal ley, (si no se opusieran otras razones, como se verá más adelante), podría dictarse un texto reglamentario independiente o autónomo por el Presidente. El Poder Ejecutivo llenaría así el vacío legislativo, en razón de la naturaleza misma de la función administrativa. “Está implícita en la función administrativa de la potestad de dictar normas para completar el ordenamiento legislativo o llenar las lagunas de la ley (Lares Martínez, ob. cit. pág.71).

Pero cuando la materia regulada por un reglamento autónomo pasa a ser materia de una ley formal dictada por el Congreso, cesa la vigencia del reglamento.

- g) Conviene advertir que también el Poder Ejecutivo puede dictar un reglamento autónomo cuando la Constitución o las leyes le conceden,

de manera explícita o implícita, determinados poderes discrecionales sobre alguna materia. En tal caso, la administración se autolimita en el ejercicio de esas amplias libertades discrecionales y las sujeta a las propias normas que ella dicta.

- h) Es de principio que tales normas reglamentarias no pueden modificar ni derogar ninguna norma legal; ni pueden invadir el campo, de la reserva legal.
- i) Al referirse a este tipo de instrumento jurídico el doctor Lares Martínez, refutando la afirmación de Dugit de que no pueden dictarse reglamento autónomos sobre materias que no sean la organización de los servicios públicos y la policía, sostiene que “por el contrario, pueden ser dictados reglamentos de esta categoría acerca de todas las materias en que las autoridades administrativas tengan facultad, ya en virtud de texto expreso, o por ausencia de disposiciones legales sobre el particular, de escoger las soluciones que estime convenientes para la comunidad” (Pág.74).

Por supuesto que el Dr. Lares, al decir que pueden ser reguladas “todas las materias en que las autoridades administrativas tengan facultades”, está haciendo alusión y excluyendo a las materias comprendidas en la reserva legal que son de la competencia exclusiva del Poder Legislativo.

- j) Como se desprende de las anteriores consideraciones, tales reglamentos son *praeter legem*, por lo que se distinguen de los reglamentos ejecutivos o de ejecución (establecen los detalles que regularmente se hacen necesarios para aplicar la ley).
- k) Los reglamentos independientes o autónomos pueden ser dictados por el Presidente de la República, como Jefe máximo de la Administración o por el Ministro del Despacho a quien corresponda la materia a regularse, por disposición del Presidente. Por analogía, a falta de texto expreso sobre el particular, tales reglamentos deben ser igualmente aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 190 de la Constitución).

#### 11° Límites de la potestad reglamentaria autónoma.

El poder del Ejecutivo para dictar normas reglamentarias está limitada por ciertos principios:

- a) Ninguna disposición reglamentaria puede colidir con la Constitución. (Más adelante se verá que el proyecto de Decreto tiene normas que coliden con preceptos constitucionales).
- b) “El poder ejecutivo en sus reglamentos no puede establecer condiciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos, ni crear impuestos, ni erigir delitos, ni imponer penas, ni fijar regulaciones a la vida privada ni a la propiedad, ni dictar normas sobre procedimientos judiciales, y en general, está prohibido al ejecutivo, en uso de su potestad reglamentaria, invadir la reserva legal, esto es, intervenir en los asuntos reservados por la Constitución y las leyes a la potestad del legislador” (Lares Martínez ob. Cit. pág. 78). El proyecto de Decreto contraría muchos de estos postulados (como se indicará más adelante).
- c) Tampoco puede contrariar a las leyes dictadas por el Poder legislativo, pues las normas contenidas en los reglamentos son de rango sub-legal, por el principio de la subordinación absoluta del reglamento a las leyes. Hemos dicho que una norma reglamentaria no puede derogar a una norma legal.

“Las leyes sólo se derogan por otras leyes”, expresa el Art. 177 de la Constitución.

12° Algunas de las normas contenidas en el Proyecto de Decreto no son materias de reglamento sino de ley.

La potestad de la administración para dictar normas jurídicas no es ilimitada. Por el hecho de que no haya una ley que regula determinado aspecto de la vida nacional, el Ejecutivo no puede considerarse autorizado para dictar normas generales. El Poder Ejecutivo puede ejercer esa potestad sólo en ciertas materias, ya que en otras le está completamente vedado dictar regulaciones de ese tipo.

La Constitución sirve de guía al respecto al señalar expresamente cuáles normas tienen que estar contenidas en ley, según afirma el Profesor Lares Martínez “conforme al sistema constitucional de los estados modernos, forman la reserva legal, entre otros objetos los siguientes: la regulación del ejercicio de las garantías constitucionales, las disposiciones mediante las cuales se crean impuestos y demás contribuciones las reglas orgánicas de los órganos superiores del Estado; las reglas de carácter penal” (ob.cit.pág.56).

Las materias que integran la reserva legal requieren necesariamente acto legislativo formal, y no por Decretos del Poder Ejecutivo.

La Constitución en numerosísimas de sus normas exige que la regulación sobre determinada materia se haga mediante ley.

En algunos casos, como se dijo arriba, la materia puede ser regulada indistintamente por la ley (Congreso) o por el reglamento autónomo (Poder Ejecutivo), cuando sobre esas materias no comprendidas en la reserva legal, no se han dictado leyes al respecto, es posible establecer normas mediante reglamentos autónomos dentro de los límites en que éstos pueden desenvolverse.

Hay, por tanto, materias de la exclusiva competencia de la ley, y materias en las cuales la competencia puede ser compartida por la ley o por el reglamento autónomo.

Conforme a lo dicho anteriormente y tratándose de que en el Proyecto se dicten normas que regulan garantías constitucionales (libre expresión del pensamiento); se crean contribuciones y se establecen normas de carácter sancionador; las cuales son materias de la reserva legal, será impretermitible que las mismas estén contenidas en una ley y no puedan estarlo en un reglamento.

La Constitución, al señalar los derechos individuales, prescribe que “Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa: pero quedan sujetas a pena de conformidad con la ley, las expresiones que constituyen delito” (Art. 66). En consecuencia de tal disposición, y tratándose de una garantía constitucional, no pueden ser reguladas la películas- manifestación de la expresión del pensamiento- sino por Ley del Congreso y no por una norma reglamentaria del Presidente de la República.

Igual razonamiento es válido respecto a las normas reglamentarias en las cuales se fija una contribución del ciento cincuenta bolívares (Bs.150,00) por concepto de clasificación de cada película, cortometraje, documental o noticiero importado o de producción nacional, y otro de igual monto (Bs.

150,00) por concepto de alquiler de la Sala de Proyecciones Cinematográficas donde se verifique la revisión y clasificación respectiva. (Parágrafo Unico del Art.16 del Proyecto de Decreto).

Tal dispositivo es violatorio del Art. 224 de la Constitución, según el cual “No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”.

De la misma manera, son inconstitucionales las normas sancionadoras establecidas en el Decreto (Art. 6, ord. 13: arresto hasta por 15 días y multas de mil a cinco mil bolívares a quienes desobedezcan las órdenes del Comisionado o le falten al debido respeto, sin perjuicio de someterlos a juicio si así lo requiere la gravedad de la falta. Art. 21: multas desde un mil hasta cinco mil bolívares, arresto hasta por quince días y el decomiso del material fílmico, que impondrá a su juicio el Comisionado a quienes incumplan el contenido del Decreto, sin perjuicio de las acciones judiciales de mérito; y Art. 22: multa de un mil a cinco mil bolívares o destitución del cargo al funcionario que otorgue permisos para importar o exhibir las películas sin cumplir con los requisitos exigidos en el Decreto).

Tales preceptos están en abierta contradicción con el Art. 69 de la Constitución que garantiza no poder ser condenado a sufrir pena que no esté establecida por ley preexistente. Esta Ley, exigida por el Constituyente es ley dictada por el Congreso, no basta que sea norma jurídica dictada por el Presidente de la República en un reglamento.

Asimismo, son también violatorias del artículo 1° del Código Penal que dispone: “Nadie podrá ser castigado por un hecho que no estuviera expresamente previsto como punible por la ley, ni con pena que ella no hubiere establecido previamente”. Aquí rige el principio de que una norma reglamentaria nacional no puede derogar lo dispuesto en una norma legal nacional dado el carácter de disposición sub-legal que tiene la regla reglamentaria.

En razón de los anteriores razonamientos, principios y normas jurídicas, obligado es concluir que son numerosos los artículos contenidos en el Proyecto de Decreto violatorios de expresas normas constitucionales.

13° Rango de la norma que regula la emisión del pensamiento contenidas en las películas.

La Constitución prevé en el Art. 66 como una garantía que “todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz y por escrito y hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley, las expresiones que constituyen delito...No se permitirá el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofende la moral pública ni la que tenga por objeto promover la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos expresión del pensamiento humano. Como dice no hay duda de que una obra de cine es una el Magistrado Benjamín Basalvilbasone “es la forma más moderna de manifestaciones legales”.

En su Derecho Administrativo toda obra de ...del espíritu, cuyo objeto es representarla ante el público. Las formas específicas que esas obras revisten no les priva de su carácter de producciones intelectuales. En toda película, al

ser exhibida ante el público, se exteriorizan, ideas, pensamientos, modos de vida y, por lo tanto, el autor o productor hace uso de su derecho de publicarlas, por medio de la pantalla de proyección” (Tomo V, Limitaciones a la Libertad, páf. 681).

Siendo una obra de cine expresión del pensamiento humano, está fuera de toda duda que le es aplicable lo dispuesto en el transcrito Art. 66 de la Constitución, y en consecuencia, las normas que regulen o que limiten tal garantía, tienen ineludiblemente que estar consagradas en una ley dictada por el Congreso; por lo tanto, un instrumento reglamentario como el que se pretende dictar no es adecuadamente válido para ello. Pero, aparte de tal consideración, que mira el carácter de la norma (rango legal) y no reglamentario, es necesario examinar algunos otros aspectos implícitos en la cuestión de la censura cinematográfica.

14° La noción de policía de modalidad pública.

Si se considera a la policía como una función administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad y salubridad públicas, y de la economía pública en cuando afecta directamente a la primera, no hay duda de que el bien jurídico protegido por la Policía es la moralidad pública.

La intervención del Estado en materia de moralidad pública se traduce en normas legislativas, de conformidad con el citado artículo 66 de la Constitución, pues no se permite la propaganda que ofenda la moral pública.

Es lógico que, dado el fin perseguido por las normas legales, no sea posible un ordenamiento jurídico ecuménico, ya que la legislación es cambiante en el tiempo y en el espacio. Por lo general, están condicionados por las circunstancias del medio ambiente, de los distintos modo de vida social, de las creencias de los grupos y hasta de las condiciones económicas del Estado. Por ello, la legislación que si dicte debe responder y ha se inspirarse en los sentimientos prevalecientes en una comunidad en un momento dado.

“La moralidad pública no es la moralidad individual, sino la condición necesaria de convivencia social que el Estado debe tutelar y asegurar, en su caso por medio de la coacción jurídica, contra las manifestaciones externas de los individuos que ponen en peligro y lesionan el sentimiento ético de la comunidad” (Villegas Basavilbaso, ob. cit. pág. 617).

La historia y la etnografía enseñan que ninguna noción ética ha variado tanto como la de la moralidad pública y las buenas costumbres.

No es un problema fácil de determinar en qué casos un espectáculo público ofende la moral o las buenas costumbres.

Si bien es cierto que no puede ser ilimitada la libertad en los espectáculos públicos, no es menos cierto “que no se debe obligar a todos los individuos de una colectividad a aceptar un determinado criterio moral, cuando éste se fundamenta en dogma religioso o en simples tradiciones, pero existe una moral media, esto es, un consenso social que repudia la impudicia y toda lesión al pudor público”. (Villegas ob. cit. pág. 663).

Conforme a tales conceptos, creemos que son excesivamente rígidos e inflexibles algunos de los principios en base a los cuales se prohíben las películas para abordar ciertos temas (Parágrafo 1° del Art. 10). Es más conveniente dejar un cierto margen de libertad al censor para que vaya ajustando su criterio a la moralidad media imperante en un determinado momento.

15° Competencia para regular la moralidad de las obras cinematográficas. Corresponde al Congreso dictar las normas que regulan las obras cinematográficas, tanto por lo que ellas son manifestaciones del espíritu, amparadas por la garantía de la libertad de pensamiento, como en lo que concierne a impedir que las mismas ofendan la moralidad pública. (Art.46 C.N.).

En razón de tal precepto, el poder de policía es materia de moralidad pública de las películas y de los espectáculos públicos en general, pertenece constitucionalmente a la legislación nacional.

Ahora bien, como el Congreso no ha legislado sobre tal aspecto, y por cuanto es de las materias comprendidas en el reserva legal, que necesitan Acto Legislativo para ser reguladas, le está vedado al Poder Ejecutivo establecer normas reglamentarias autónomas sobre tal tema.

Y aún en el caso de que la materia no estuviera comprendida en la reserva legal, tampoco podría regularla al Poder Ejecutivo, aunque fuera ahora materia expresamente asignada a la competencia nacional. En efecto, conforme a la Primera Disposición Transitoria de la Constitución, “mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”.

En consecuencia de tal precepto, están en vigencia las normas legítimamente dictadas por los Concejos Municipales a través de las ordenanzas y en los cuales se regula todo lo referente a la clasificación de los espectáculos públicos, entre los cuales se encuentran las obras cinematográficas: Por tanto, serán norma vigente las promulgadas por los Municipios hasta tanto el Congreso legisle sobre la materia ahora asignada al Poder Nacional. Una norma reglamentaria nacional no es capaz de derogar a una norma municipal, vigente para el momento de promulgarse la norma nacional.

Pero también sobre el caso hay normas legales en vigencia y que seguirán así hasta cuando el Congreso dicte una Ley sobre el asunto. Se trata de las tres disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Distrito Federal, según las cuales corresponde al Gobernador del Distrito Federal “dar o negar permisos para espectáculos públicos y ordenar la clausura de éstos cuando haya motivo suficiente para ello” (Ord. 14, Art.13) y “velar por el orden de los espectáculos públicos, por el cumplimiento de los Reglamentos que lo rigen” (Ord. 15°, Art. 13) y son de la competencia del Municipio los servicios de policía...reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios” (Art.29).

Las normas contenidas en los reglamentos son de rango inferior a la ley, sublegales, en razón del principio de la absoluta subordinación de los reglamentos a la ley. En tal virtud, un Reglamento no puede derogar a una ley. Ello en atención al precepto constitucional de que “las leyes sólo se derogan por otras leyes” (Art. 177 C.N.).

Por tanto, una norma reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional no puede derogar a una norma contenida en una ordenanza (ley) municipal. Es necesario para derogarla que sea dictada una norma de rango superior (ley nacional), pero de carácter legal, no basta que sea una norma sublegal o reglamentaria.

Sobre el particular, la Sala Político-administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 20 de diciembre de 1967, sentó la siguiente jurisprudencia:

“La Corte considera necesario examinar en primer lugar la denuncia de la presunta inconstitucionalidad sobreviviente, que los interesados dice contener la Ordenanza impugnada, como consecuencia de haber atribuido a la Constitución de 1961 a la competencia del Poder Nacional la legislación en materia de loterías. Al efecto se observa: Recurso análogo al de autos fue deducido ante la extinguida Corte Federal contra la Ordenanza Municipal del Distrito Federal, de fecha 7 de marzo de 1910 denominada (Reglamento de Casas de Empeño). Se arguyó en aquel entonces, que por cuanto la Constitución había atribuido a la competencia del Poder Nacional la legislación en materia de instituciones de crédito y siendo de esta naturaleza las “Casas de Empeño”, esa Ordenanza en su totalidad colidía, con la Ley Fundamental de la República y por consiguiente estaba afectada de nulidad.

La Corte Federal, en sentencia de fecha 7 de agosto de 1958, resolvió el conflicto en los términos siguientes: “En primer lugar, no se concibe lo que podríamos llamar el vacío del Derecho. Mientras el Poder Federal no hubiese legislado sobre materia concreta sobre la cual versan las disposiciones municipales vigentes, éstas han de continuar en vigor sobre toda la materia no legislada aún por el Poder Federal.

Y tal es el caso del problema planteado respecto al reglamento sobre Casas de Empeño cuya vigencia se impugna, mientras no se haya legislado nacionalmente con generalidad sobre la misma materia o mientras no se haya dictado leyes nacionales que colidan con normas particulares contenidas en el ordenamiento municipal, y que, por tanto, prevalezcan sobre éstas. La Corte ha de declarar, consecuentemente, que el reglamento municipal sobre Casas de Empeño denunciado, ha de quedar en vigencia hasta tanto el Poder Nacional no lo haya derogado expresamente en su generalidad, o implícitamente al legislar sobre la totalidad de esa misma materia, o mientras no haya derogado parcialmente esa misma regulación municipal, poniendo en vigor disposiciones particulares de carácter nacional que colidan con dicho ordenamiento municipal”. Al ratificar, en esta oportunidad, el criterio transcrito, este Supremo Tribunal cree conveniente agregar que a su ratificación no empece la circunstancia de que la Constitución de 1953 haya previsto, como norma expresa de derecho transitorio, la supervivencia de la Legislación local tanto el Poder nacional legislara sobre la materia, en tanto que la de 1961 omitió una previsión similar. En efecto, Normas Constitucionales sólo atributivas de competencia material, como las implicadas en aquel proceso y en éste, carecen de positividad mientras no sean desarrolladas por la legislación subordinada. Luego, en defecto de ésta, se impone mantener la estabilidad del ordenamiento jurídico anterior sobre la materia. El argumento de su presunta derogación implícita invocado por los interesados en el caso de autos, habría de revertirse contra ellos; pues repugnaría a la lógica jurídica considerar que, porque la Constitución de 1961 atribuyó a la competencia del Poder nacional la Legislación en materias de loterías, la Ordenanza respectiva del Distrito Federal quedó derogada implícitamente ; y que, en cambio, las leyes, decretos, ordenanzas de los Estados y los demás Municipios sobre la materia estén no obstante, aún vigentes. Si estos textos están vigentes, y no hay razón para considerar lo contrario como ya se dijo, también ha de estarlo la Ordenanza sobre loterías del Distrito Federal, y a la inversa, si se considera que ésta quedó derogada implícitamente, igualmente habría que considerar así aquellos otros textos.

Por tanto, la Corte considera y así lo declara, que la ordenanza impugnada

mantiene su vigencia hasta tanto el Poder Nacional ejerza su competencia sobre la materia y dicte la legislación pertinente; y que, por ello mismo, si dicha ordenanza está vigente, no puede negarse al Gobernador del Distrito Federal su competencia para reglamentarla, como en efecto lo hizo parcialmente su Decreto N° 17, también impugnados”.

16° La remuneración del personal.

El artículo 4 del proyecto de Decreto prevé que los cargos de Comisionado Nacional y el de miembro de las Juntas de Supervisión y Clasificación tendrán la remuneración que determine el Presidente de la República.

La remuneración de los cargos en la Administración Pública Nacional se hace conforme a la disposición de la Ley de Carrera Administrativa, según las normas y procedimientos relativos a clasificación de cargos y remuneraciones que debe elaborar la Oficina Central de Personal y ser luego aprobadas mediante Decreto por el Presidente de la República (Art. 10 y 42).

El Congreso en la Ley de Presupuesto Nacional aprueba las partidas correspondientes para pagar los sueldos de los empleados públicos, sólo cuando se trata de personal contratado es dable al Presidente fijar la remuneración de los servicios, pero por vía contractual. Para ello deberá disponer de partida global en el presupuesto, que le determine el gasto permitido por tal concepto.

La norma proyectada infringe la disposición legal mencionada.

17° Otras observaciones de índole práctica.

a) Es inadecuado, por decir lo menos, que en el Considerando Primero el propio Presidente de la República afirme que en el Territorio Nacional se exhiben películas y noticieros en flagrante violación de normas legales expresas. Tal declaración deja muy mal situados a las Juntas Clasificadoras de Películas que funcionan en contadas Municipalidades del interior, porque en la generalidad de los Concejos se acogen a la clasificación que hacen las varias Juntas de Clasificación que actúan en el Distrito Federal, bajo la dirección y dependencia del autor del proyecto en su carácter de Inspector General de Espectáculos.

Esas expresiones no quedan bien en declaración del Presidente de la República. Porque si ello fuera cierto, lo procedente sería que exigiera el cumplimiento de esas normas legales expresas que se dicen violadas flagrantemente y en especial debería dar instrucciones al Gobernador del Distrito Federal, en cuya jurisdicción se clasifican la generalidad de las películas en todo el país.

b) Igualmente, parece inconveniente y reñido a la más sana técnica administrativa, que el nuevo organismo público proyectado se vaya a poner bajo la dependencia del Presidente de la República. Ya el Primer Magistrado Nacional está sobrecargado de atribuciones y deberes para asignarle la supervisión de una nueva oficina.

Tales funciones de clasificación, caso de llegarse a dictar la ley, estarían bien encomendadas al Ministerio de Justicia, donde existe la Comisión de Prevención de la Delincuencia en cargada de cometidos bastante afines con los que se persiguen con el proyecto Decreto.

c) El Parágrafo Primero del Art. 3 se cita a la Comisión Nacional de Registro, Supervisión y Clasificación.

- d) En el Art. 6 ord. 4° se habla de Directores cuando de acuerdo con el Art. 6° Ord. 3°, se habla de facultades legales de la Comisión cuando bien se sabe que ninguna ley le ha atribuido facultades a la Comisión, sino que se fundamenta en las normas reglamentarias.
- f) En el mismo Art. 6 ord. 10° se le impone al Comisionado Nacional la obligación de participar en todos los eventos o Congresos Cinematográficos que se lleven a efecto dentro o fuera del país. Se piensa que si el Comisionado va asistir a todos los eventos o congresos que se celebren en materia de cine en el mundo, no le alcanzará el tiempo para cumplir tal cometido.
- g) Si se atiende al contenido del ordinal 14° del Art. 6, no se trata de suspender a los miembros de las Juntas cuando falten por tres veces durante un mes sin justificación, sino de removerlos.
- h) En el acápite del Parágrafo Segundo del Art. 9° debería referirse a los niños de 14 años en lugar de 15 años, para que esté de acuerdo con la edad fijada para la clase B, en el mismo artículo.
- i) En el artículo 10° se cita a la Junta de Registro y Clasificación, denominación que está en desacuerdo con los otros artículos donde se le nombra como Junta de Supervisión y Clasificación.
- j) El ord. 5° del Art. 6° obliga a inscribir en la Oficina de Registro Cinematográfico que funciona en Caracas, todos los actos relativos a las películas que se importe y se exhiba en el país. A parte de que la expresión pareciera resultar confusa, pues no está claro el alcance de todos los actos que deberán inscribirse, es excesivo obligar a quienes ejercen una actividad cinematográfica en los más apartados y alejados rincones del país, a tener que venir a Caracas a efectuar la inscripción
- k) El Art. 14 exige a los solicitantes de autorizaciones para importar películas una serie de requisitos entre los cuales se señala un ejemplar del argumento "si es posible", como esas autorizaciones las concede directamente el Comisionado Nacional (ord. 2° Art. 5), ya que no está asignada esa actividad ni al Director de Registro, ni al Consultor ni a las Juntas de Supervisión y Clasificación que son los otros funcionarios con que cuenta la Oficina, y se importan cerca de 750 películas al año y en el año hay menos de 250 días laborables, deberá el Comisionado Nacional leerse por lo menos 3 de esos argumentos cada día. ¿No resultará inoficiosa esta exigencia? ¿Qué utilidad tendrá para la Oficina el cumplimiento de este requisito?
- l) Si toda publicidad que pretende hacerse de una película deba ser autorizada por la Oficina en Caracas, ¿Cómo van hacer los exhibidores ubicados en los poblados lejanos a la capital para cumplir con tal requerimiento en cada caso?
- m) ¿Deberán ser autorizados por la Comisión los discos con música, o los libros con argumentos de películas que indudablemente son medios de publicidad de las respectivas películas, conforme al precepto contenido en el Art. 18?

#### 18° Conclusiones.

El proyecto de Decreto tiene vicios de inconstitucionalidad y de ilegalidad; además de expresiones y disposiciones inconvenientes, así como de incorrecciones en su texto.

- a) Está en contradicción con la Constitución en cuanto a que pretende regular materias reservadas a la Ley, como son: creación de un servicio público (corresponde crearlo al Congreso y, durante el receso de las Cámaras debe ser aprobada por la Comisión Delegada, en casos de comprobada urgencia); regulación de garantías constitucionales (libre expresión del pensamiento contenida en una cinematográfica); establecimiento de sanciones de carácter pecuniario y personal; creación de contribuciones; derogación de normas legales (La Ley Orgánica del Distrito Federal).
- b) También viola normas legales: Art. 1° del Código Penal; Arts. 10 y 42 de la Ley de Carrera Administrativa, Arts. 13 y 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.
- c) Contiene disposiciones inconvenientes como las señaladas en el N° 17, donde se apunta también algunas incorrecciones que contiene el articulado.

Por tales circunstancias se considera que el texto propuesto debe sanearse de tales vicios antes de que se pueda hacer norma obligatoria.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:46
CR	art:66
CR	art:69
CR	art:139
CR	art:162
CR	art:163
CR	art:164
CR	art:165
CR	art:166
CR	art:167
CR	art:168
CR	art:169
CR	art:170
CR	art:171
CR	art:172
CR	art:173
CR	art:174
CR	art:175
CR	art:176
CR	art:177
CR	art:179-5
CR	art:190
CR	art:190-2
CR	art:190-6
CR	art:190-8
CR	art:190-9
CR	art:190-10
CR	art:190-11
CR	art:190-p.apt
CR	art:224
CP	art:1

LODF	art:13
LODF	art:13-14
LODF	art:13-15
LODF	art:29
LCA	art:10
LCA	art:42
PDRCP	art:3-pg.p
PDRCP	art:4
PDRCP	art:5-2
PDRCP	art:6-3
PDRCP	art:6-4
PDRCP	art:6-5
PDRCP	art:6-10
PDRCP	art:6-13
PDRCP	art:6-14
PDRCP	art:9-pg.s
PDRCP	art:10
PDRCP	art:10-pg.1
PDRCP	art:14
PDRCP	art:16-pg.un
PDRCP	art:21
PDRCP	art:22
PDRCP	art:42
SCSJSPA	20-12-1967

DESC	<b>CINEMATOGRAFIA</b>
DESC	<b>COMISION NACIONAL DE REGISTRO Y CLASIFICACION DE PELICULAS</b>
DESC	<b>LEGALIDAD</b>
DESC	<b>PELICULAS</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.76-89.

**029**

TDOC	Memorando	
REMI	Antonio Agrisado Núñez	AGN
DEST	Fiscal General de la República	FGR
UBIC	Ministerio Público MP	FECHA:19730117
TITL	<b>Sobre el quebrantamiento a la Ley de Sellos y a la Ley de Bandera, Escudo e Himnos Nacionales</b>	

### FRAGMENTO

La Ley de Sellos vigente del 20 de junio de 1957, establece en su artículo 1° que: “Los documentos concernientes a los actos del Poder Público Nacional que requieran autenticidad deberán llevar estampado el sello correspondiente”, norma desarrollada en el artículo 2°, en el cual se establecen los diferentes sellos que existirán, los cuales son:

- a) El Sello Nacional;
- b) El del Congreso Nacional y los de las Cámaras Legislativas.
- c) El del Ejecutivo Nacional y los de los Ministerios del Despacho Ejecutivo;
- d) El de la Corte Suprema de Justicia y el de los demás Tribunales de la República;
- e) El de la Secretaría de la Presidencia de la República;
- f) El de la Procuraduría de la Nación;
- g) El de la Contraloría de la Nación;
- h) El de la Gobernación del Distrito Federal y los de las Gobernaciones de los Territorios Federales;
- i) Los de los Organismos Electorales;
- k) Los de los Registros Públicos y los de las Notarías Públicas, y
- l) Los de las demás Autoridades Nacionales, Civiles, Administrativas y Militares.

Entre los Organismos no mencionados especialmente en dicha Ley que regula la materia, se encuentra el Ministerio Público; sin embargo, tal situación ha sido superada por la novísima Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 71 que regula lo relativo al sello del Fiscal General de la República y de los Fiscales del Ministerio Público; aquella enumeración no es taxativa sino enunciativa puesto que el ordinal último del citado artículo 2° incluye a “...las demás Autoridades Nacionales...”, pues es lógico que si se crea un nuevo organismo del Poder Público Nacional, los documentos concernientes a sus actos deberán llevar estampado el sello correspondiente.

El artículo 3° de la citada Ley de Sellos establece que “El Ejecutivo Nacional reglamentará lo relativo a la forma, dimensiones, inscripciones y guarda de cada uno de los sellos a que se refiere la presente Ley”. Lamentablemente el Ejecutivo Nacional no ha reglamentado aún dicha Ley, por lo que existe un vacío que se presenta también en relación con lo dispuesto en el artículo 4° que establece los usos que deben dársele al Sello Nacional, al Sello del Ejecutivo Nacional, al del Congreso Nacional, y a los de las Cámaras Legislativas, de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales de la

República, ya que en su último aparte el mencionado artículo dispone: “El uso de los demás sellos enumerados en el artículo 2° se determinará reglamentariamente”.

A falta pues, de un reglamento: se podrá recurrir a la derogada Ley de Sellos que sí regula en su texto lo relativo a estas materias. Se sostiene que la respuesta a dicha interrogación debe ser de carácter práctico más que jurídico, con respecto a la forma, dimensiones, inscripciones y guarda de cada uno de los sellos y en relación con el uso de los sellos señalados en los ordinales e, f, g, h, i, j, k, l, del artículo 2°.

Según tal criterio ante el silencio del reglamentador se debe seguir la costumbre establecida, el uso reiterado y constante que sigue lo que pautaba la derogada Ley de Sellos de 1943, la cual a diferencia de la vigente no delegaba en el Poder Ejecutivo la reglamentación de casi toda esa materia de los sellos oficiales; costumbre que regiría hasta tanto el Ejecutivo Nacional reglamentara la vigente Ley de Sellos. Pero esta solución carece de fundamento jurídico, ya que en nuestro ordenamiento legal la única fuente de derecho es la Ley; y la costumbre, que en sistemas diferentes al nuestro, como el anglosajón, tienen tal relevancia, apenas se le da una influencia mínima en casos muy excepcionales, como en materia mercantil, porque el Código respectivo se la acuerda.

Las Leyes de Sellos de 1943 y de 1930 consagraban que “Sólo el Presidente de la República, el Comandante en Jefe del Ejército Nacional, Los Ministros del Despacho, el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente de la Corte federal y de Casación, los Agentes Diplomáticos de la República y durante las sesiones, el Presidente de la Cámara del Senado y el de la Diputados, podrán usar, en su correspondencia particular, sellos con el Escudo de la República”. Por imitación, se estableció en el país una costumbre ilícita, que perdura todavía, pues en la práctica casi todos los altos funcionarios, no sólo del Poder Público Nacional sino también de los Poderes Estadales y Municipales, utilizan el escudo de la República en sus esquelas, cartas y tarjetas. El artículo 11 de la derogada Ley de Banderas, Escudo e Himnos Nacionales establecía que: “El Escudo Nacional se usará en otras publicaciones importantes que no tengan aquel carácter, siempre que así lo resuelva el Ejecutivo Federal...”, y el artículo 12 a su vez, preceptuaba que “...el uso del Escudo Nacional no será permitido sino en las ocasiones en que lo considere conveniente el Ejecutivo Federal, mediante permiso expedido por el Ministerio de Relaciones Interiores”.

Y la vigente ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales, también establece en su artículo 11. “El Escudo de Armas de la República se usará en la correspondencia y publicaciones oficiales de los poderes públicos nacionales y en los demás casos en que lo autorice el Ejecutivo Nacional”. Dicha disposición establece dos reglas:

- a) “Los poderes públicos nacionales deben usar el Escudo de Armas de la República sólo y exclusivamente en sus correspondencias y publicaciones de carácter estrictamente oficial. Para usarlos en otros casos necesitan de la autorización del Ejecutivo Nacional.
- b) En cambio, para que los representantes de los poderes estadales y municipales puedan usar el escudo de la República, se hace necesario la autorización del Ejecutivo Nacional como también se haría necesaria dicha autorización que inclusive lo pudieran usar en sus tarjetas, esquelas y cartas particulares”.

Se puede decir que el quebrantamiento a la Ley de Sellos y a la Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales se presenta en los casos siguientes:

- a) Cuando los Representantes de los poderes públicos nacionales usan en sus tarjetas, esquelas, y cartas particulares el Escudo de la República, pues dan a éste un destino diferente al que prevé la ley, que es de usarlo solamente en sus correspondencias y publicaciones oficiales.
- b) Cuando los representantes de los Poderes Estadales y Municipales usen el Escudo de la República sin la autorización del Ejecutivo Nacional, así sea en correspondencia o publicaciones oficiales.

(Es de hacer notar que las normas anunciadas no se refieren única y exclusivamente al uso del Escudo Nacional en los Sellos sino que abarca los diferentes usos que puedan dárseles tales como emblemas, dibujos, afiches, etc.). Existe pues, un generalizado quebrantamiento de ambas leyes, la de Sellos y la de Bandera, Escudo e Himno Nacionales, pues en la práctica los funcionarios del Poder Público Nacional utilizan en forma caprichosa y violatoria de la Ley el Escudo de la República en cartas, esquelas y tarjetas particulares, y en sus publicaciones no oficiales; y los funcionarios de los Poderes Estadales y Municipales también lo utilizan sin autorización del Ejecutivo Nacional, tanto en publicaciones oficiales como en correspondencia particular. En una palabra, de cualquier funcionario público-incluso Fiscales del Ministerio Público- se cree hoy autorizado por una costumbre *contra legem*, que se va incrementando, para usar en su correspondencia particular y en sus tarjetas de visita el Escudo Nacional.

#### CONCLUSION.

Es deseable que el Ejecutivo Nacional, para frenar ese quebrantamiento a la Ley de Sellos y a la Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales, proceda a reglamentar la vigente Ley de Sellos. Con tal propósito, el Fiscal General de la República envió el 18 de enero de 1966 un Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Sellos, elaborado por la Consultoría Jurídica, al Ministro de Relaciones Interiores, para que le fuera de utilidad en la reglamentación de la Ley. Posteriormente, en 15 de abril de 1970, se ofició nuevamente al Ministro de Relaciones Interiores, exhortándolo a dicha reglamentación y remitiéndole copia del citado anteproyecto adaptado a los nuevos organismos oficiales que hasta la fecha habían sido creados; asimismo, es deseable que el Ejecutivo proceda a reglamentar la vigente Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales, para evitar en forma precisa y categórica, el uso indebido del Escudo de la República, lo que, además, está penado en el artículo 17 de la misma Ley, con multa de cien a mil bolívares o arresto proporcional que impondrá la Primera Autoridad Civil de la respectiva jurisdicción. Por tal motivo, se cree que es todavía oportuno que el Fiscal General de la República se dirija nuevamente al Ministro de Relaciones Interiores ratificándole el contenido del oficio CJ-2445, del 15 de abril de 1970, e insinuándole la reglamentación de ambas Leyes, con remisión del Anteproyecto de Reglamento de la Ley de Sellos elaborado por la Consultoría, puesto que el susodicho quebrantamiento se ha generalizado en una forma más pronunciada en los últimos días, al extremo que determinados funcionarios de las diferentes ramas del Poder Público, en sus tarjetas de salutación por las pasadas navidades, utilizaron el

Escudo de la República y hasta hubo un Juez que lo utilizó a colores, que en todo caso es de uso privativo del Presidente de la República.

Por otra parte, como se acerca la fecha en la cual el Fiscal General de la República, de acuerdo con el artículo 222 de la Constitución, deberá presentar el Informe Anual de su actuación, me tomo la licencia de sugerir que en dicho Informe se haga referencia a tan viciada costumbre e insta a que se hagan los esfuerzos para solucionarla, adaptada a los usos y costumbres actuales.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

CR	art:222
LS	art:1
LS	art:2
LS	art:3
LS	art:4
LBEHN	art:11
LBEHN	art:12
LBEHN	art:17

DESC	<b>EMBLEMAS NACIONALES</b>
DESC	<b>ESCUDO NACIONAL</b>
DESC	<b>FUNCIONARIOS PUBLICOS</b>
DESC	<b>SELLOS</b>

FUEN	Venezuela. Ministerio Público
FUEN	Informe FGR, 1973, pp.90-92.

**030**

TDOC /sin identificar/

REMI /sin remitente/

DEST /sin destinatario/

UBIC Ministerio Público MP

FECHA:19730110

TITL

**Los Funcionarios del Ministerio Público tienen el deber de no tomar parte conspicua en manifestaciones de carácter político y de abstenerse de ser directores o agentes de partidos políticos**

### FRAGMENTO

Se ha iniciado la campaña para la elección del Presidente de la República y pronto se abrirá la de los Cuerpos deliberantes. Dicha campaña podría incitar a algunos funcionarios del Ministerio Público a tomar parte pública, ostensible, conspicua, a favor de determinado candidato de algún partido político, o actuar como director o agente al menos, de éstos, lo cual, ante los ojos del público podría, en un acto de su ministerio, empañar o comprometer el deber de imparcialidad y de objetividad que le impone la ley.

La Ley Orgánica del Ministerio Público considera que los funcionarios del Ministerio Público podrán ser sancionados disciplinariamente por el Fiscal General de la República "por realizar otros actos de los enunciados en la Ley Orgánica del Poder Judicial que con respecto a los Jueces están calificados de faltas sancionables disciplinariamente, en tanto que puedan incurrir en ellos los funcionarios del Ministerio Público" (Art. 59, N° 5°).

- a) "Cuando formen parte de la Dirección de Partidos Políticos o fueren Agentes de éstos.
- b) N° 16 del mismo artículo:

"Cuando infringieren cualquiera de las prohibiciones o faltaren al cumplimiento de los deberes que por esta Ley o por otras leyes les fueren impuestos..." (N° 16 del mismo artículo).

Entre estos deberes está la prohibición siguiente:

"Los funcionarios judiciales deben abstenerse de tomar parte en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político; y en las elecciones populares o en los actos que la precedan, se limitarán a emitir su voto popular". (Art. 45, Ley Orgánica del Poder Judicial).

Esas disposiciones son también aplicables a los Fiscales del Ministerio Público.

Ahora que comienza el proceso electoral propiamente activo, sería oportuno recordar a los funcionarios del Ministerio Público estas obligaciones y las sanciones a que se exponen, con el objeto de evitar conflictos que puedan agravarse en el transcurso del proceso, sino se toman a tiempo medidas previsivas. La experiencia del anterior proceso en el año 1968 aconseja tomar estas medidas.

Claro está que el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aplicable a los funcionarios del Ministerio Público, debe ser interpretado ampliamente, dentro de un régimen constitucional que reconoce el libre juego de los partidos políticos, y establece el derecho de todo venezolano, apto para el voto de

asociarse en aquellos para participar, con métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. No se trata, por lo tanto, de desconocer ni siquiera menoscabar ese derecho político. Sino de precisar que el funcionario del Ministerio Público, asociado a un partido político, bien puede tomar parte en sus deliberaciones privadas, internas, pero debe evitar el destacarse en la plaza o en lugares públicos, como dirigente o líder, o como Agente del dicho partido. Lo que no se adecua con su delicada función pública, fundada en la imparcialidad y la objetividad, es dar pie para que la opinión pública pueda tacharlo en algún caso particular, con la presunción de parcialidad, por causa, de su conspicua, sobresaliente y pública actuación a favor de determinada asociación política, en los casos en que tenga que intervenir, en ejercicio de sus funciones, contra algún ciudadano que sea contrario a su ideología o procederes políticos; mucho más cuando que los Fiscales tienen atribución para actuar en los asuntos derivados de infracciones de la Ley Electoral y de la Ley sobre Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas.

La experiencia del año 1968 demostró que, que a medida que se caldea la atmósfera política en las cercanías de las votaciones, surgen innumerables denuncias de parte de los representantes de los diversos partidos políticos, contra sus adversarios o contra funcionarios públicos, los cuales se hacen al Fiscal General de la República, quien necesariamente tiene que acudir a sus Auxiliares, los Fiscales, para que intervengan en las averiguaciones pertinentes. Menguado sería ese auxilio si en un momento dado se encontrara con que los Fiscales están comprometidos por su pública y sobresaliente actuación política a favor de determinado partido.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOMP art:59-5  
LOMP art:59-16  
LOPJ art:45

DESC **FISCAL GENERAL DE LA REPUBLICA**  
DESC **FISCALES DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **MANIFESTACIONES**  
DESC **MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **PARTIDOS POLITICOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.92-93.

**031**

TDOC Memorando  
REMI /sin remitente/  
DEST /sin destinatario/  
UBIC Ministerio Público MP  
TITL **El caso de los asuntos contencioso-fiscales paralizados**

FECHA:1973

### FRAGMENTO

“...El principal factor de demoras en los procesos es el no traslado oportuno de los procesados al Tribunal por culpa de la Guardia Nacional, que tiene a su cargo la custodia externa de las Cárceles.

Así lo señalaba la Judicatura en 1967, al Fiscal General de la República.

Se permite el Fiscal General de la República insinuar que, quizás, como medida indirecta pero eficaz, sea necesario acondicionar urgentemente en las Carceles o al lado de ellas, locales apropiados para que se realicen los actos sumariales de: declaración informativa (excepcionalmente), y declaración indagatoria, se requiere la presencia del Juez; nombramiento de Defensor Provisorio (al cual puede asistir solamente el Secretario del Juzgado) y en casos especiales, el propio acto de cargos. Estaría capacitado el Juez para ordenar el traslado del Juzgado a ese local si se funda en la disposición del artículo 147 del Código de Procedimiento Civil,- supletiva del Enjuiciamiento Criminal-, que otorga facultad a los Jueces para oír en juicio y despachar, mediante acuerdo previo dictado de oficio o a petición de parte, (que puede ser el Ministerio Público), en lugares distintos al local del Tribunal. En casos verdaderamente excepcionales podrían invocar también tomando en cuenta la voluntad del legislador adoptada a las circunstancias del momento forense, la disposición del Decreto, con fuerza de Ley dictado el 11-3-58 por la Junta de Gobierno de la República de Venezuela.

#### II. DEFICIENCIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y ESTADO MIRANDA.

- a) Hacinamiento. Presentan este problema el Internado Judicial de Catia y el Internado Judicial de Caracas (Cárcel Modelo); cada uno tiene capacidad para 600 reclusos y tiene 1.400. El Internado Judicial de Los Teques tiene capacidad para 600 reclusos y hay 679. En la Cárcel Modelo su tercera parte está ocupada por 172 procesado militares, mientras en las dos terceras restantes están más de 1.200 procesados comunes.
- b) Deficiencias en el traslado de procesados a los tribunales. En el Internado Judicial de Catia hay deficiencias al respecto, con el consiguiente retardo de los juicios: se debe a que la vigilancia externa está a cargo de la Policía Metropolitana, y cuando es solicitada la Guardia Nacional para los traslados no son cubiertos todos los requerimientos. También existen problemas de traslados, por falta de custodia, en el Internado Judicial de Los Teques y en el Instituto de

- Orientación Femenina de los Teques.
- c) Deficiencias en la vigilancia interna. En general, existen tales deficiencias en el Internado Judicial de Catia la vigilancia nocturna interna de 1.400 procesados se cumple por turno de dos vigilantes. La totalidad de designados como vigilantes no cumple tal labor, pues muchos de ellos (algunas mujeres en cárceles para hombres), se ocupa en labores de oficina. Su sueldo es de Bs. 540 mensuales y carecen de estabilidad, pues se les considera miembros de un cuerpo de seguridad del Estado a los fines de su exclusión de la Ley de Carrera Administrativa, sin estar incluidos tampoco en el contrato colectivo de trabajadores al servicio del Estado.
  - d) Condiciones físicas de los establecimientos. La situación del Internado Judicial de Catia y del Internado Judicial de Caracas (Cárcel Modelo), es deplorable, se observan notables destrozos en muchos pabellones, falta de camas para los reclusos, quienes duermen en el suelo y, en general, un marcado desaseo.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOHPN art:159  
CPC art:147

DESC **CELERIDAD PROCESAL**  
DESC **DECLARACION**  
DESC **FUERZAS ARMADAS**  
DESC **PENITENCIARIAS**  
DESC **PRESOS**  
DESC **TRIBUNALES**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.93-96.

**032**

TDOC	/sin identificar/	
REMI	Fiscal del Ministerio Público	FMP
DEST	Fiscal General de la República	FGR
UBIC	Ministerio Público MP N° 951	FECHA:19740108
TITL	<b>Causal de justificación en actuación de los agentes de policía</b>	

## FRAGMENTO

...algunas consideraciones acerca de la denominada en su tiempo "Operación Vanguardia", que tanto interés hubo de revestir en la temática jurídico-penal de entonces, interés que conserva en la actualidad porque el problema contemplado en aquélla jamás podrá perder su vigencia, ya que se refiere a una situación directamente conexcionada con el orden público. La mayoría la colmó de elogios; una minoría que confunde la gimnasia con la magnesia-Según expresión del Presidente Caldera- la denigró íntegramente. La Fiscalía General de la República hizo un cuidadoso análisis de los medios prácticos utilizados por los Agentes de Policía en la precitada circunstancia; y concluyó con un categórico apoyo a esas medidas de defensa social, siempre que concurrieran las exigencias legales.

La cuestión planteada con motivo de la ejecución de la denominada "Operación Vanguardia, estriba en resolver si los Agentes de Policía que intervinieron en ésta actúan conforme a la ley, amparados por una causal de justificación, que excluiría, por lo mismo, la antijuricidad del hecho, el cual quedaría así transformado "de un delito en un no delito"; o si por el contrario, son penalmente responsables. El ordinal 1° del Art. 65 del Código penal establece:

No es punible:

"El que obra en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, autoridad, oficio o cargo, sin traspasar los límites legales".

La disposición transcrita constituye una causal de exclusión de la antijuricidad o causa de justificación: el sujeto es imputable, pero la acción realizada por él no es ilícita, está ajustada a derecho. Por consiguiente, "no será posible exigirle responsabilidad alguna, ni penal, ni siquiera civil, pues del que obra conforme a derecho no puede decirse que ofenda o lesiones intereses jurídicos ajenos".

Primeramente habla el inciso de un deber, que es "ante todo, un deber jurídico: detener al delincuente; y hacer uso de las armas en presencia de la existencia de un peligro personal o de la extrema necesidad para el Agente de rechazar una violencia o vencer una resistencia (Sebastián Soler, Derecho Penal Argentino, Tomo 1°, pág. 361, subrayado del informante).

"El Art. 51 dispone: el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de un deber impuesto por una norma jurídica...excluye la punibilidad" (Giuseppe Maggiore, Derecho Penal, Tomo 1°, pág. 392, subrayados del infrascrito).

"La causa justificante en examen ejerce el propio efecto inmediatamente sobre la responsabilidad penal: el individuo debe quedar exento de pena por el hecho realizado por él...y previsto...por la ley como delito, porque, aún cuando él lo haya cometido con todos los requisitos de la imputabilidad física y psíquica, no

es punible precisamente porque ha ejecutado un derecho o cumplido un deber” (Manzini, Tratado de Derecho Penal, Tomo 1º, pág. 9, subrayados del infraescrito).

A estas alturas, se impone examinar las circunstancias en que actúan los Agentes de Policía cuando intervienen, como guardianes del orden público, en robos a mano armada, atracos o asaltos. Todo el mundo sabe que el procedimiento utilizado por los atracadores es rápido, violento, sorpresivo, silencioso, protegido por revólver o cuchillo, listo para disparar o herir de muerte, hasta el punto de que no queda margen a la víctima para defenderse. El episodio comienza con las palabras usuales: “esto es un atraco”, subrayados con un arma de fuego o con un puñal. El hecho depredador se realiza sobre la marcha: a nadie se le ocurra hacer ni el más ligero movimiento, porque el atracador lo interpretaría como una actitud ofensiva que ameritaría el uso sin misericordia de las armas- o de los golpes- que no producen ruido. Consumado el asalto, los malhechores, todavía con las armas en la mano – las cuales disparan a diestro y siniestro- se alejan velozmente del lugar en que cumplieron su fechoría. Así ocurre siempre: quien lo pusiere en cuarentena será porque nunca ha sido asaltado o porque no le da crédito a las clamorosas publicaciones que aparecen frecuentemente en los periódicos. Como inveterado epílogo, los atracadores se marchan, pletóricos del provento de la rapiña, a juntarse con el colomboño cómplice, que les ha hecho la espera en un automóvil pronto para el arranque violento.

En los momentos culminantes en que los asaltantes inician su tarea o cuando la están consumando o inmediatamente después de concluida ésta, en circunstancias en que los atracadores huyen como alma que lleva el diablo, suelen aparecer los Agentes de Policía. Estos ante tal emergencia, no disponen sino de una íngrima salida para contrarrestar el impulso agresivo de los atracadores en cuya diestra el revólver de potente impacto es una amenaza mortal: el uso efectivo e inmediato de las armas. Con lo cual cumplen un deber; y por lo mismo- como dicen los penalistas- “no será posible exigirles responsabilidad alguna, ni penal, ni siquiera civil, porque del que obra conforme a derecho no puede decirse que ofenda o lesione intereses jurídicos ajenos”. Decir lo contrario, mantenerse en una línea adversa, es sencillamente desconocer la realidad de las cosas o situarse en un plano de incomprensión o de ignorancia, lo que haría recordar la “salida” de aquel trabajador de la “Ciudad de los Crepúsculos”, de espíritu festivo, devoto fanático de San Humberto, quien tenía, en caracteres tan visibles que podían leerse desde la acera opuesta de su taller, esta expresiva advertencia: “Si no es cazador, no me hable de cacería, no sea bolsa¡”.

Del informe correspondiente al año 1970, es pertinente entresacar los siguientes párrafos que constituyen una elocuente recordación de las trascendentales funciones que compete desempeñar al Ministerio Público que es “una Magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la Sociedad y para defender ante los Tribunales de Justicia los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalan las leyes”. O como dice la Constitución Nacional, para “velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia; y para que en los Tribunales de la República se apliquen rectamente las leyes; ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en

las cárceles y demás establecimientos de reclusión; intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”.

Según se ha visto, son múltiples y trascendentes las cuestiones atinentes al Ministerio Público, puesto que éstas se enlazan con una cumplida administración de justicia capaz de reprimir el delito y de mantener incólume el derecho de los ciudadanos de disfrutar de las garantías que les acuerdan la Constitución y leyes de la República. En este camino, cada Fiscal aporta su grano de arena; y todos trabajan para lograr la culminación de tan edificantes fines-orientados sin vacilaciones hacia la rígida aplicación de la ley, sea quien fuere el sujeto que la incumpla-para que así la Sociedad no quede defraudada y el malhechor no cobre alientos que le servirían de acicate para la ejecución de nuevas fechorías, pues la impunidad es la gran consentidora de los delincuentes: se impone, por lo demás, más rigurosidad en los juicios y menos estrictez en la apreciación de la prueba-especialmente de la indiciaria, sin olvidar nunca que dos indicios cubren holgadamente la certeza de la culpabilidad, pues no es indispensable tener la impresión del delito por los ojos de la cara si aquella se manifiesta por los de la inteligencia. “Si presunciones, si vehementes indicios que tenaces de la verdad al pórtico conducen, aceptáis como pruebas, tendréis pruebas”, es una verdad de siglos, expresada por Shakespeare.

Ilustres penalistas han propugnado la “unidad del Ministerio Público, porque representa a una sola persona: la Sociedad. De aquí el axioma de que a pluralidad de Miembros corresponde la indivisibilidad de funciones. Los representantes del Ministerio Público que intervengan en una causa pueden ser muchos y de diferentes adscripciones y aún jerarquías; pero su personalidad y representación es siempre única e invariable porque es la misma y única la persona representada”. Es bueno también recordar, la aparición de sendas publicaciones contentivas de trabajos de esta misma Fiscalía, durante los años 1964 y 1968, volúmenes 3° y 4°, cuyo rubro genérico es “Hechos Delictuosos”. Con las susodichas publicaciones nunca tuve en mente ningún provecho ni interés personal, sino llanamente propender a la mejora intensiva de la Administración de Justicia, mediante la difusión de la “enseñanza doctrina que dimana de los fallos “de la ilustre Sala de Casación Penal, cuyo fiel conocimiento es valla infranqueable que obstaculiza la salida de la cárcel, por la puerta grande de la absolución, de calificados criminales. Porque tales “jubileos del delito”, si la ley se cumple y los hechos aparecen correctamente interpretados, jamás podrá usurpar la verdad procesal inscrita en el expediente.

A propósito de la delincuencia y de su intensivo incremento- a tono con la diversidad de factores que complican el normal desarrollo de la vida social-, facilitando así la proliferación de aquélla, no holgará insistir acerca de los conceptos vertidos en un informe anterior en materia de tanta trascendencia cual es la que se contrae al delito y a la efectiva represión de éste. Entre las medidas utilizadas para lograr el precitado objetivo se pueden mencionar dos: aumento de la pena en determinados delitos- defensa de carácter substantivo- y acogimiento del sistema de la unicidad probatoria.

En cuanto a lo primero, se trataba de un clamor unánime mantenido por penalistas y asociaciones gremiales de diversa diversa índole, el cual halló plausible aprobación en el Congreso Nacional. Ciertamente el acto legislativo

se contrae a una reforma parcial: no es todavía -no podía serlo, por falta de tiempo- el Código Penal Moderno a que aspira justamente la colectividad. Pero lo esencial es haber comenzado. Cuando se prosiga y perfeccione el trascendental trabajo se harán -de seguro-, las podas, correcciones y adiciones aconsejables en caso, verbigracia, la que corresponde al Art. 347, cuyo presupuesto penal no guarda relación con la gravedad del daño, ni tampoco con la alarma social.

En lo concerniente al sistema de la unicidad probatoria, parece que no ha tenido el beneplácito a que se hace acreedor. Es un sistema defendido por grandes penalistas, entre éstos, Julio Acero, Profesor de Procedimiento Penal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guadalajara, quien dice: (“Nuestro Procedimiento Penal”, pág. 308).

“El número, pues, nada tiene que ver en este punto de la apreciación lógica. Lo esencial está en que el testigo esté adornado de las cualidades o dotes morales, intelectuales y físicas... y que deponga tan naturalmente que la convicción surja...Desde el momento mismo-concluye la inserción- es que se presenta y se tenga un testigo de esta clase y condiciones, haya uno o haya mil, no se tiene por ello una prueba mayor ni menor; se tiene la prueba...”. Item el ilustre comentarista patrio Dr. Armiño Borjas (“Exposición del Código de Enjuiciamiento Criminal”, tomo 2º, pág. 433), cita esta frase del Emperador Bonaparte: “Así pues, el dicho de un hombre honrado no puede hacerse condenar a un bribón, pero el dicho de dos bribones podrá hacerse condenar a un hombre honrado”.

Es oportuno también reconsiderar las peculiaridades de una importante sentencia que vió la luz en la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, sentencia en la cual actuó como Magistrado Ponente el Dr. Esteban Agudo Freytes, para entonces calificado integrante de tan alto Tribunal. Del aludido fallo se entresacan las siguientes líneas:

“...El extracto del escrito presentado por el Defensor...pone de manifiesto que el formalizante no se ajustó a lo prescrito en el Art. 340 del Código de Enjuiciamiento Criminal según el cual, si el recurso es a la vez de forma y de fondo, debe ser formalizado primero el de forma: y separadamente el de fondo. Esa separación es imprescindible para facilitar la labor revisora del Supremo Tribunal que no puede darse a la tarea de escudriñar los argumentos del formalizante para articularlos debidamente y organizar la formalización de forma y de fondo. No sólo se promiscuan indebidamente-continúa la inserción-dichos recursos en el escrito de que se trata, sino que también se citan en desorden una serie de motivos sin referirlos concretamente a las infracciones legales que determina, menospreciando la doctrina de Casación de que las denuncias deben ser fundamentadas cada una por separado, y no en conjunto...Todo lo anteriormente expuesto-concluye la transcripción- justifica que se considere como no hecho el escrito de formalización, por no llenar los requisitos legales y técnicas indispensables, y por consiguiente, no hay materia sobre qué decidir...”

Ya el maestro Borjas había lanzado su crítica frente a quienes “mezclan sin orden ni método las denuncias de una y otra especie- de forma y de fondo- mala práctica inveterada entre nosotros...”.

La sentencia de la Sala de Casación Penal, de la cual han sido transcritos algunos párrafos, es trascendental, porque no se limita a señalar un vicio, ni a la mera aplicación de paños calientes, sino que lo combate de raíz. Ciertamente la propia ley establece (Art. 340 del Código de Enjuiciamiento

Criminal), “si el recurso fuere a la vez de forma y de fondo, se formalizará aquel en el escrito antes que éste y separadamente del mismo”. Nótese que la interpretación de Casación es hasta cierto punto liberal, puesto que no exige los dos escritos de que habla el Código de Enjuiciamiento.

La formalización de ambos recursos puede hallarse contenida en un solo escrito. Lo que no admite la Sala Penal- so pena de descalificación-, es el baraje de unos con otros, porque ello aparejaría oscuridad, despilfarro de tiempo y desacato a la ley. Lo razonable, lo lógico, lo que cuadra mejor en el estricto cumplimiento de la exigencia a que se contrae el precitado Art. 340 del Código de Enjuiciamiento Criminal-precisamente lo ordenado por Casación-: primero, las denuncias de forma; y después, las de fondo, sin entreverados laberínticos, cada una por separado, y no en conjunto”.

Para concluir este informe que comprende el último del presente ciclo, estimo conveniente repasar un tema innegable trascendencia, el cual se remite a la valoración probatoria del dicho del menor declarante- olvidado a veces, o subestimado- en decisiones de los Tribunales: así ocurrió en un juicio por actos lascivos, realizados en perjuicio de una niña de 9 años, juicio que terminó en Segunda instancia, por sentencia absolutoria en la cual hubo cabal omisión de análisis o referencia de la declaración de un niño de años, de la que se traduce efectivo mérito probatorio, en vista de los hechos afirmados por el niño-testigo, quien dijo haber visto a su hermana R.sentada; “y a un hombre que es canario, en una pieza donde se venden las verduras. El canario - *ad littearm* - “cogió la escoba, echó agua en el piso y se puso a barrer una sangre que ahí había...los pantalones del canario estaban llenos de sangre; y cuando se paró R., ví que también ella tenía la ropa llena de sangre...”. El Juzgador de Segunda Instancia ni siquiera rozó la parte motiva del fallo con el dicho del menor. ¿Por qué silencio tan radical acerca del examen circunstanciado de la susodicha declaración? Recuérdese que el propio Código de Enjuiciamiento Criminal concede potencial valor indiciario a la precitada declaración, Art. 259 del citado Código. Por otra parte, las circunstancias abonaban el dicho del niño, quien en un momento de consternación familiar, asumió el papel de “amo de la casa”- en ausencia del padre- y salió a buscar a la hermana. Que tal conducta excluye la mentira, es lógicamente aceptable, pues ésta se queda con frecuencia para la gente adulta. Qué expresivas las palabras del Larisa cuando le decía a Yuri, en relación con Katenka- hija de la primera, cuyos juegos estaba observando: “Los niños son sinceros, no tienen prejuicios y no se avergüenzan de la verdad, mientras nosotros, por miedo de parecer atrasados, estamos siempre dispuestos a traicionar lo que no es más querido, a elogiar las cosas que nos repugnan y aceptar otras que no comprendemos” (Boris L. Pasternak, “El Dr. Zivago”, decimoséptima edición, pág. 508).

Como punto final, la acendrada sinceridad de estas palabras: orgullo indeclinable de haber cooperado- en la proporción de mis facultades- asiduamente, tenazmente, decorosamente y con perenne entusiasmo, en la consecución de los nobles fines que sirven de dignificante señuelo a la preclara Institución del Ministerio Público, “regulador de la jurisprudencia, órgano de la ley, apoyo de la debilidad, acusador de los malvados, y salvaguardia de los intereses particulares”.

Disposiciones legales contenidas en el documento:

LOMP art:41-4  
CP art:51  
CP art:65-1  
CP art:347  
CEC art:42  
CEC art:259  
CEC art:340

DESC **ACTOS LASCIVOS**  
DESC **ARMAS**  
DESC **CASACION**  
DESC **CAUSAS EXIMENTES**  
DESC **DECLARACION**  
DESC **DERECHOS DEL MENOR**  
DESC **DETENCION**  
DESC **IMPUTABILIDAD**  
DESC **MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **“OPERACIÓN VANGUARDIA”**  
DESC **ORDEN PUBLICO**  
DESC **POLICIA**  
DESC **RESPONSABILIDAD PENAL**  
DESC **SEGURIDAD CIUDADANA**  
DESC **UNIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO**  
DESC **TESTIGOS**

FUEN Venezuela. Ministerio Público  
FUEN Informe FGR, 1973, pp.96-105.

## **Biblioteca Central “Rafael Arvelo Torrealba”**

### Dependencias adscritas

Núcleo Bibliotecario "Simón Bolívar" (Zulia)

Núcleo Bibliotecario "Antonio José de Sucre" (Sucre)

Núcleo Bibliotecario "Tulio Chiossone" (Táchira)

Núcleo Bibliotecario "Dr. Juan Germán Roscio" (Guárico)

Núcleo Bibliotecario "Dr. Esteban Agudo Freytes" (Lara)

Núcleo Bibliotecario " Dr. Cesar Naranjo Ostty" (Monagas)

Núcleo Bibliotecario "Dr. Antonio José Lozada" (Carabobo)

Núcleo Bibliotecario "Dr. Luis María Olaso" (Falcón)

Núcleo Bibliotecario “José Antonio Anzoátegui” (Anzoátegui)

Núcleo Bibliotecario “Dr. Pablo Ruggeri Parra” (Apure)

Núcleo Bibliotecario “Julián Díaz de Saravia” (Yaracuy)

Núcleo Bibliotecario “Francisco de Berrio” (Barinas)

Núcleo Bibliotecario “Hillys López de Penso” (Miranda)

Núcleo Bibliotecario “Félix Mercádez Vargas” (Aragua)

### Archivo Histórico del Ministerio Público

#### Coral del Ministerio Público /del Area Metropolitana de Caracas/

Coral del Ministerio Público del Estado Bolívar

Coral del Ministerio Público del Estado Anzoátegui

Coral del Ministerio Público del Estado Yaracuy

Coral del Ministerio Público del Estado Zulia

Coral del Ministerio Público del Estado Lara

Coral del Ministerio Público del Estado Vargas

Coral del Ministerio Público del Estado Miranda

Coral del Ministerio Público del Estado Apure

Coral del Ministerio Público del Estado Monagas

Coral del Ministerio Público del Estado Anzoátegui

Coral del Ministerio Público del Estado Nueva Esparta

Coral del Ministerio Público del Estado Carabobo

Coral del Ministerio Público del Estado Táchira