

## SALA CONSTITUCIONAL

### MAGISTRADO PONENTE: **HÉCTOR PEÑA TORRELLES**

En fecha 21 de febrero de 2000, se recibió en esta Sala Constitucional oficio N° TPI-00-011, proveniente de la Secretaría de la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia, adjunto al cual se remitió el expediente N° 1.178 (de la nomenclatura de dicha Sala), contentivo de la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad interpuesta conjuntamente con amparo constitucional por los abogados ROMÁN JOSÉ DUQUE CORREDOR, IRENE LORETO GONZÁLEZ, PELAYO DE PEDRO ROBLES, ANDRÉS JOSÉ LINARES BENZO y LEGNA MARCANO TINEO, inscritos en el Inpreabogado bajo los Nos. 466, 18.900, 31.918, 42.259, 65.627, respectivamente, actuando en su carácter de apoderados judiciales de **TÉCNICA ADUANAL E INDUSTRIAL, SOCIEDAD ANÓNIMA (TECADISA)**, sociedad mercantil registrada por ante la oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 99, Tomo 23-A, de fecha 15 de diciembre de 1977; **VÁSQUEZ Y GARCÍA, COMPAÑÍA ANÓNIMA (VAZCARGA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 11, Tomo 11-A, de fecha 6 de agosto de 1991; **TRAMITACIONES ADUANALES Y NAVIERAS NUMA E. PARRA, COMPAÑÍA ANÓNIMA (TRADUNEP, C.A.)** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 51, Tomo 94-A, de fecha 30 de diciembre de 1987; **SAFF, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 44,

Tomo 37-A, de fecha 20 de diciembre de 1991; **REPRESENTACIONES ARCAJA, COMPAÑÍA ANÓNIMA (REPREARCA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 35, Tomo 31-A, de fecha 11 de septiembre de 1991; **ADUANERAS ALMAR, COMPAÑÍA ANÓNIMA (ADUALMAR)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 85, Tomo 33-A, de fecha 30 de junio de 1982; **NORA CECILIA HERNÁNDEZ, OFICINA DE TRAMITACIÓN ADUANERA (OFIDETA)**, firma unipersonal inscrita como tal por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 21, Tomo 2-C, de fecha 17 de julio de 1979; **AGENCIA ADUANAL ORAN, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 41, Tomo 3-A, de fecha 16 de febrero de 1979; **CASTOR E. CASTRO, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 90, Tomo 16-A, de fecha 14 de noviembre de 1975; **AGENCIA ADUANAL POLARIS, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 69, Tomo 15-A, de fecha 24 de abril de 1987; **REPRESENTACIONES Y CONSIGNACIONES AGELVIS, COMPAÑÍA ANÓNIMA**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 15, Tomo 76-A, de fecha 24 de septiembre de 1996; **ADUANA IMPORTACIÓN-EXPORTACIÓN, COMPAÑÍA ANÓNIMA (A.I.E.C.A.)** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 26, Tomo

77-A, de fecha 28 de diciembre de 1984; **RAMIRO POZO GONZÁLEZ, COMPAÑÍA ANÓNIMA (RAPOGO, C.A.)** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 34, Tomo 3-A, de fecha 4 de julio de 1991; **ASESORES ADUANEROS, COMPAÑÍA ANÓNIMA** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 49, Tomo 17-A, de fecha 12 de agosto de 1976; **SERVICIOS ADUANALES ESPECIALIZADOS COMPAÑÍA ANÓNIMA (SAECA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 15, Tomo 33-A, de fecha 14 de abril de 1986; **TRAMITACIONES ADUANALES MARACAIBO, COMPAÑÍA ANÓNIMA (TRADMARCA)** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 118, Tomo 1-A, de fecha 22 de abril de 1980; **COMERCIAL UZCÁTEGUI PRIETO, COMPAÑÍA ANÓNIMA** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 65, Tomo 13-A, de fecha 26 de junio de 1978; **CORPORACIÓN TÉCNICA ADUANERA, COMPAÑÍA ANÓNIMA (CORTACA)** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 50, Tomo 51-A, de fecha 6 de mayo de 1993; **CONSULTORES ADUANEROS DE VENEZUELA, COMPAÑÍA ANÓNIMA (CONAVENCA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 49, Tomo 16-A, de fecha 8 de mayo de 1996; **CONSULTORES EMPRESARIALES DEL ZULIA, C.A.**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la

Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 14, Tomo 24-A, de fecha 23 de abril de 1985; **ADUANERA DEL ZULIA, COMPAÑÍA ANÓNIMA**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia bajo el N° 73, Tomo 19-A, de fecha 2 de octubre de 1968; **ROBERTO GONZÁLEZ BOZO**, firma unipersonal inscrita como tal por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 76, Tomo 4, de fecha 3 de agosto de 1967; **MEREA Y COMPAÑÍA, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA (MEREA Y CO, S.R.L.)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 69, Tomo 9-A, de fecha 21 de abril de 1975; **AGENCIA ADUANAL GLORIMAR, SOCIEDAD RESPONSABILIDAD LIMITADA (GLORIMAR)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 34, Tomo 12-A, de fecha 31 de enero de 1991; **CORPORACIÓN ADUANERA, S.A. (CORPASA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 51, Tomo 37-A, de fecha 16 de julio de 1982; **CORONADO Y ASOCIADOS, S.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 23, Tomo 10-A, de fecha 18 de septiembre de 1990; **SOLUCIONES TÉCNICAS ADUANERAS, COMPAÑÍA ANÓNIMA (SOLTECA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, Bajo el N° 2, Tomo 28-A, de fecha 27 de agosto de 1980; **INVERNA, S.R.L.**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 5, Tomo 5-A, de fecha 6 de enero de

1978; **ATILIO RENÉ CASTRO NUÑEZ**, firma unipersonal inscrita como tal por ante la Oficina de Registro Mercantil Cuarto de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia bajo el N° 8, Tomo 3-B, de fecha 23 de diciembre de 1981; **RESIL ADUANA, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia bajo el N° 25, Tomo 20-A, de fecha 15 de diciembre de 1987; **TRÁMITES DE ADUANA CASANOVA, S.R.L.**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 83, Tomo 2-A, de fecha 23 de marzo de 1979; **TECNO AGENTES ADUANALES VENEZUELA, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 25, Tomo 11-A, de fecha 16 de julio de 1992; **COMERCIAL HERNÁNDEZ COMPAÑÍA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA**, sociedad mercantil registrada por ante el Registro de Comercio llevado por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, de fecha 18 de septiembre de 1961, bajo el N° 20, Libro 51, Tomo 3, páginas 78-84, hoy Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, Expediente N° 962 y cuyo último registro consta por ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia en fecha 13 de diciembre de 1996, bajo el N° 69, Tomo 103-A; **BRACHO, APONTE Y ASOCIADOS, SOCIEDAD ANÓNIMA**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 33, Tomo 26-A, de fecha 18 de agosto de 1993; **CORPORACIÓN ORGANIZADORA DE TRÁMITES ADUANEROS, COMPAÑÍA ANÓNIMA (COSACA)**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 50, Tomo 3-A, de fecha

23 de octubre de 1990; **SERVICIOS ADUANALES ANGEL MAR, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 82, Tomo 9-A, de fecha 16 de junio de 1978; **POLY EXPORT, SOCIEDAD ANÓNIMA**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 36, Tomo 85-A, de fecha 10 de noviembre de 1987; **TRANSCO, C.A.** sociedad mercantil inscrita en el Registro de Comercio que llevó la Secretaría del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, de fecha 2 de junio de 1965, bajo el N° 18, páginas 62 al 68; **AGENCIA ADUANAL DEL CARIBE, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 6, Tomo 30-A, de fecha 24 de marzo de 1994; **S.A. VEN MEX OCCIDENTE**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 27, Tomo 13-A, de fecha 27 de junio de 1976; **COMERCIAL YORNA, C.A.**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 49, Tomo 6-A, de fecha 17 de abril de 1990; **AGENCIA ADUANAL SUR AMÉRICA, C.A.**, sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 11, Tomo 5-A, de fecha 10 de junio de 1991; **OFICINA TÉCNICA DE ADUANA, C.A.** sociedad mercantil registrada por ante el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, en fecha 17 de mayo de 1971, inserta bajo el N° 117, páginas 477 a 482, Tomo 34 de los libros de Registro de Comercio llevado por ese Tribunal y registrada en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N°

74, Tomo 10-A de fecha 8 de abril de 1976 y de **AGENCIA ADUANAL PALEVILL, S.A. (AAPALVILL, S.A.)** sociedad mercantil registrada por ante la Oficina de Registro Mercantil Tercero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, bajo el N° 3; Tomo 12-A, de fecha 15 de marzo de 1994, en contra de la normativa contenida en los artículos 36 numeral 7 y primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, dictada mediante el Decreto N° 2.990 publicado en la Gaceta Oficial N° 36.575, de fecha 5 de noviembre de 1998.

En esa misma fecha se designó ponente a quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

En fecha 29 de febrero de 2000, los apoderados de las accionantes, en virtud de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, presentaron un escrito por medio del cual ratificaron las supuestas amenazas de violación de derechos constitucionales, con la normativa constitucional vigente.

Efectuada la lectura individual del expediente, para decidir se hacen las siguientes consideraciones.

### **ANTECEDENTES**

En fecha 27 de abril de 1999, los apoderados judiciales de las accionantes antes identificadas, interpusieron la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad conjuntamente con amparo constitucional que cursa en autos, en contra de los dispositivos normativos contenidos en los artículos 36 numeral 7 y primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas.

En fecha 17 de junio de 1999, los apoderados de las accionantes presentaron escrito de reforma de la referida acción.

Posteriormente, mediante diligencia suscrita en fecha 1° de julio de 1999, la abogada Irene Loreto González en su carácter de representante judicial de las accionantes, indicó que *"en fecha 17 de junio de 1999, fue publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.353, Extraordinario, el Decreto N° 150 de fecha 25 de junio de 1999 con rango y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas. Con respecto a dicha reforma, debe señalarse que la misma no afecta el contenido y numeración de los artículos 36, numeral 7° y primer aparte; 145 y 146 del Decreto con rango y fuerza de ley N° 2.990 de fecha 4 de noviembre de 1998, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.575 de fecha 5 de noviembre de 1998 contentivo de la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas, normas éstas contra las cuales se intentó el recurso de nulidad por inconstitucionalidad conjuntamente con la acción de amparo y que es objeto del presente proceso."*

En fecha 14 de diciembre de 1999, mediante sentencia dictada por la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia se admitió la solicitud cautelar de amparo.

### **FUNDAMENTOS DE LOS ACCIONANTES**

Alegan los accionantes que la normativa contenida en el artículo 36 numeral 7 y primer aparte de la Ley Orgánica de Aduanas atenta contra el principio de separación de poderes y de la reserva legal, incurriendo en el vicio de usurpación de funciones, violando los dispositivos normativos previstos en los artículos 117, 118, 136 numerales 9 y 24; 190 numeral 8 y 139 en concordancia con los artículos 119 y 46 de la Constitución de 1961, toda vez que las medidas que puede dictar el Presidente no pueden exceder lo económico y financiero, porque de lo contrario se incurre en usurpación de funciones que conlleva, según los apoderados de las accionantes, a la nulidad absoluta de los actos producidos.

En tal sentido, indicaron que la norma prevista en el artículo 36 numeral 7 y primer aparte establece una serie de requisitos y condicionamientos al ejercicio de la profesión de agentes aduanales que excede y escapa por completo del ámbito económico al que se debió sujetar el Presidente de la República y que se refieren al ejercicio y desarrollo de las libertades constitucionales al trabajo, cuya regulación se encuentra atribuida de manera exclusiva e intransferible al Poder Legislativo Nacional, razón por la cual dicha normativa invadió la reserva legal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 numeral 24 de la Constitución de 1961.

En otro orden de ideas, afirmaron que la norma contenida en el artículo 36 en su numeral 7 y en el primer aparte, viola el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 84 de la Constitución de 1961, al exigir una serie de requisitos para el otorgamiento de la autorización para realizar la actividad de agente aduanero, tales como la aprobación de un concurso de conocimientos según lo disponga el Reglamento y el sometimiento a su vez de los agentes aduaneros ya autorizados, a evaluaciones anuales a los fines de verificar que mantienen las mismas condiciones que dieron lugar al otorgamiento de la autorización. Según los abogados actuantes, dicha norma es de carácter laboral y no económico. Asimismo, indicaron que el Presidente de la República no estaba habilitado para imponer tales restricciones, las cuales configuran a su vez una violación a los derechos adquiridos de los agentes aduanales.

En tal sentido, afirmaron que la delegación que hace la norma impugnada a favor del Poder Ejecutivo Nacional para regular mediante reglamento el contenido y demás normas del referido concurso de conocimientos así como las relativas a las evaluaciones anuales constituye una vulneración del principio de reserva legal al limitar el derecho al trabajo.

Asimismo, afirmaron que la normativa contenida en el artículo 36 numeral 7 y primer aparte contraviene el derecho consagrado en el artículo 61 de la Constitución de 1961, al discriminar injustificadamente la actividad profesional de los agentes aduaneros, respecto de la de otros profesionales que también actúan por ante la administración pública.

Por otra parte, alegaron que la referida disposición, objeto de impugnación, viola el principio de la irretroactividad de la Ley, contenido en el artículo 44 de la Constitución de 1961 al prever *"una obligación sancionatoria que requiere de todos los Agentes Aduanales aprobar una evaluación anual, so pena de no poder seguir ejerciendo la profesión de Agente Aduanal si no se satisface este requisito, no obstante que con anterioridad se les autorizó para actuar como tal agente"*.

En tal sentido, sostuvieron los apoderados de las accionantes que el artículo 36 numeral 7 y primer aparte de la Ley Orgánica de Aduanas atenta contra la protección a la libertad económica y a la iniciativa privada, de conformidad con lo previsto en los artículos 96 y 98 de la Constitución de 1961, toda vez que se le impone a los agentes aduaneros la obligación de someterse a evaluaciones anuales, a fin de que puedan continuar ejerciendo dicha actividad. En tal sentido, indicaron que dicha normativa atenta además contra el derecho de propiedad consagrado en el artículo 99 de la Constitución de 1961 al estar presente la amenaza del cierre de la empresa constituida en agencia aduanera.

En relación al dispositivo normativo previsto en el artículo 145 de la Ley Orgánica de Aduanas, los accionantes afirmaron que el mismo viola la normativa consagrada en los artículos 117, 136 numerales 9° y 24°, 190 numeral 8 y 139 en concordancia con los artículos 119 y 46 de la Constitución de 1961, toda vez que a través de un *"decreto dictado en virtud de una Ley Habilitante, otorga a las personas jurídicas o naturales de Derecho Privado, como son los Agentes Aduanales, la naturaleza jurídica de auxiliares de la*

*administración aduanera', lo que trae como consecuencia una modificación substancial del estatus jurídico propio de una actividad que por su propia naturaleza es de carácter privado".*

Tal situación, según los abogados de las accionantes, implica una intromisión no autorizada del Presidente de la República en la regulación de un ámbito económico o financiero para el cual no estaba autorizado mediante la Ley Habilitante, constituyendo tal actuación una usurpación de funciones propias del Poder Legislativo Nacional.

Adujeron además que la normativa contenida en el referido artículo 145 de la Ley Orgánica de Aduanas restringe el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 84 de la Constitución de 1961, al configurar un status especial para este tipo de actividad laboral. Asimismo, afirmaron que la disposición *in comento* transgrede el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminaciones, al pretender dar a los agentes aduanales la naturaleza jurídica de "auxiliares de la administración aduanera", cuando los mismos son mandatarios que actúan por nombre y por cuenta de aquél particular que contrata sus servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Aduanas. Por último, indicaron que la norma prevista en el artículo 145 viola los derechos a la libertad económica y a la iniciativa privada, consagrados en los artículos 96 y 98 de la Constitución de 1961.

Con relación al dispositivo previsto en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, los apoderados de las accionantes indicaron que el mismo vulnera el principio de separación de poderes y de la reserva legal, incurriendo en el vicio de usurpación de funciones al contrariar la normativa prevista en los artículos 117, 118, 136 numerales 9 y 24, 190 numeral 8 y 139 en concordancia con los artículos 119 y 46 de la Constitución de 1961 y también viola los derechos fundamentales al trabajo consagrado en el artículo 84; a

la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 61; el principio de la irretroactividad de la ley contemplado en el artículo 44 y el derecho que tiene todo ciudadano a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia y la protección a la iniciativa privada regulados en los artículos 96 y 98 *eiusdem*.

En relación a la norma contenida en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, alegaron que *"por considerar que el artículo 146 constituye una norma de ejecución del artículo 36, numeral 7º de la Ley antes impugnada, dicha norma también adolece de nulidad por inconstitucionalidad por los mismos motivos y en violación de los mismos artículos de la Constitución referidos al impugnar el mencionado numeral 7º, los cuales damos aquí por reproducidos"*.

#### **PUNTO PREVIO: DEL PROCEDIMIENTO**

Mediante sentencia de fecha 14 de marzo de 2000 (Caso: *Ducharme de Venezuela C.A.*) esta Sala Constitucional, fijó el procedimiento que en lo sucesivo se seguirá para la tramitación de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra normas, ejercidas conjuntamente con acción de amparo constitucional, de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. A tal efecto, se estableció el siguiente procedimiento:

“1. Una vez recibida en esta Sala la acción de nulidad, interpuesta conjuntamente con amparo constitucional, el Juzgado de Sustanciación de la Sala decidirá mediante auto sobre la admisibilidad de la acción principal, a menos que por la urgencia del caso la Sala decida pronunciarse sobre la admisión de la misma, supuesto en que también la Sala se pronunciará sobre el amparo ejercido conjuntamente con la referida acción de nulidad.

2. En caso de que se declare inadmisibile la acción principal, se dará por concluido el juicio y se ordenará el archivo del expediente.

3. Para el supuesto que se admita la acción de nulidad, en el mismo auto se ordenará abrir cuaderno separado en el cual se designará Ponente, a los efectos de decidir sobre el amparo constitucional.

4. El procedimiento de nulidad continuará su trámite por ante el Juzgado de Sustanciación, y la Sala decidirá sobre la procedencia o no del amparo constitucional. En el caso que se acuerde el amparo se le notificará de dicha decisión al presunto agraviante, para que, si lo estima pertinente, formule oposición contra la medida acordada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, supuesto en el cual se convocará para una audiencia oral y pública que se efectuará en el tercer (3º) día siguiente a la formulación de la oposición, a fin de que las partes expongan sus alegatos. En el auto en el que se fije la celebración de la audiencia oral y pública, se ordenará la notificación del Ministerio Público.

5. Una vez concluido el debate oral, la Sala en el mismo día deliberará, y podrá:

a) Pronunciarse inmediatamente sobre la oposición, en cuyo caso se expondrá de forma oral los términos de la decisión, la cual deberá ser publicada íntegramente dentro de los cinco (5) días siguientes a la audiencia en la cual se dictó aquélla.

b) Diferir la audiencia oral por un lapso que en ningún momento será mayor de cuarenta y ocho (48) horas por estimar que es necesario la presentación o evacuación de alguna prueba que sea fundamental para decidir el caso, o a petición de alguna de las partes o del Ministerio Público.

6. La decisión recaída sobre el amparo constitucional en nada afecta la tramitación de la causa principal”.

En tal sentido, habiéndose designado ponente en este caso, esta Sala en aras del cumplimiento del principio de economía procesal, no considera necesario devolver los autos al Juzgado de Sustanciación y en consecuencia, pasa por sí misma a pronunciarse sobre la admisión de la acción principal, previa la determinación de la competencia, para luego pronunciarse sobre la solicitud de amparo constitucional.

### **DE LA COMPETENCIA**

En el presente caso, ha sido ejercida una acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad conjuntamente con amparo constitucional en contra de los dispositivos normativos contenidos en los artículos 36, numeral 7 y primer aparte, 145 y 146 del Decreto N° 2.990 con Rango y Fuerza de Ley contentivo de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas publicado en la Gaceta Oficial de la República N° 36.575 de

fecha 5 de noviembre de 1998, reformada mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas contenida en el Decreto N° 150, dictado en fecha 25 de mayo de 1999 y publicado en la Gaceta Oficial N° 5.353 Extraordinario de fecha 17 de junio de 1999.

La acción popular de inconstitucionalidad interpuesta en autos contra el tantas veces aludido Decreto-Ley era, para el momento de su interposición, esto es de conformidad con la Constitución de 1961, competencia de la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno, a tenor de lo dispuesto en los artículos 215, ordinal 3° y 216 de la derogada Constitución, en concordancia con lo establecido en los artículos 42, ordinal 1° y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, estima esta Sala que el avance más significativo en cuanto al control jurisdiccional en la recientemente promulgada Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ha sido la definitiva delimitación de la jurisdicción constitucional. Al efecto, la Constitución en el Título VIII: "De la Protección de la Constitución", donde se establecen los mecanismos para la preservación del régimen recientemente constituido, así como las normas de los "Estados de Excepción", se delimitaron también las competencias de esta Sala Constitucional como último intérprete de la Constitución.

Observa esta Sala que de conformidad con el último aparte del artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: *“Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tenga rango de Ley”*.

La exclusividad a la que alude el mencionado artículo 334 en materia de inconstitucionalidad, está referida a la nulidad de actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

De lo anterior emerge, de forma indubitable, que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. En consecuencia, por cuanto el Decreto impugnado en autos ha sido dictado en ejecución de la potestad conferida al Presidente de la República en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución de 1961, equivalente al numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y tiene -tal como lo dispusieron tanto el Constituyente de 1961 como el de 1999- rango y fuerza de Ley, considera esta Sala Constitucional que ha operado una incompetencia sobrevenida respecto de la Sala Plena, por cuanto en razón del rango del acto atacado, es esta Sala Constitucional el tribunal competente para conocer y decidir de la acción propuesta en autos. Así se declara.

### **DE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Determinada la competencia de esta Sala para conocer de la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad interpuesta por los apoderados judiciales de las sociedades mercantiles antes referidas, corresponde ahora pronunciarse sobre su admisibilidad, y a tales efectos observa que la misma cumple con las exigencias previstas en el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que en el escrito se indica con

precisión las normas impugnadas, las cuales en el caso de autos son las contenidas en los artículos 36 numeral 7 y primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, publicada en la Gaceta Oficial número 36.575 Ordinario de fecha 5 de noviembre de 1998, reformada mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas contenida en el Decreto N° 150, dictado en fecha 25 de mayo de 1999 y publicado en la Gaceta Oficial N° 5.353 Extraordinario de fecha 17 de junio de 1999. Asimismo, observa la Sala que se han indicado las disposiciones constitucionales supuestamente violadas, las cuales son las contenidas en los artículos 44, 46, 61, 84, 96, 98, 117, 118, 119, 136 numerales 9 y 24, 139 de la Constitución de 1961, que consagran el principio de la irretroactividad de la ley, la nulidad de todo acto dictado por el Poder Nacional que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución, la prohibición de la discriminación, el derecho al trabajo, el derecho que tiene todo ciudadano a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, la protección a la iniciativa privada y las disposiciones relativas a las atribuciones del Poder Público, y la reserva legal nacional en materia aduanera.

Cabe señalar que si bien la Constitución de 1961 se encuentra derogada en virtud de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los contenidos esenciales de las normas presuntamente transgredidas por la Ley Orgánica de Aduanas, subsisten en la nueva Constitución de 1999, en los artículos 24, 25, 21 numeral 1, 87, 112, 136, 137, 138, 156 numerales 15 y 32 y 187 numeral 1, por lo cual, los vicios de inconstitucionalidad denunciados -de ser procedentes-, también lo serían respecto de la Carta Magna vigente. Asimismo, se encuentran explanadas satisfactoriamente las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento al recurso interpuesto.

Por último, en este caso no está presente ninguna de las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicables a

todas las solicitudes o demandas intentadas ante el Tribunal Supremo de Justicia. En consecuencia, con base en lo anterior, esta Sala Constitucional admite el recurso de nulidad por inconstitucionalidad planteado. Así se declara.

### **DEL AMPARO CONSTITUCIONAL**

En relación a la solicitud de amparo constitucional ejercida conjuntamente con la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad, esta Sala observa que, en el caso de autos, recayó sentencia dictada por la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia en fecha 14 de diciembre de 1999, por medio de la cual se admitió la acción de amparo cautelar interpuesta en contra de los dispositivos normativos contenidos en los artículos 36 numeral 7 y primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas.

La anterior decisión de admisibilidad respondía al procedimiento que se seguía en la entonces Corte en Pleno, para tramitar los amparos ejercidos conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad. Sin embargo, el trámite no se llevó a cabo en su totalidad.

En relación con la tramitación de las solicitudes de amparo ejercidas conjuntamente con acciones de nulidad por inconstitucionalidad de leyes y disposiciones normativas, esta Sala Constitucional, hasta tanto sea dictada la Ley Orgánica que regulará la jurisdicción constitucional a la cual se refiere la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000), seguirá tramitando los amparos cautelares previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en la forma en que

fuera fijado por esta Sala en sentencia del 14 de marzo de 2000 (Caso: *Ducharme de Venezuela C.A.*), y que fuera transcrito precedentemente.

A tal efecto, esta Sala pasa a pronunciarse sobre la solicitud de amparo en los siguientes términos.

Alegan los accionantes, que las normas impugnadas contenidas en los artículos 36, numeral 7, y el primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas amenazan con violar los derechos fundamentales al trabajo consagrado en el artículo 84 de la Constitución de 1961 y a la libertad económica establecido en el artículo 96 *eiusdem*, la protección a la iniciativa privada contemplada en el artículo 98 *eiusdem*, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 61 *eiusdem* y el principio de la irretroactividad de la ley, dispuesto en el artículo 44 *eiusdem*.

A tal efecto, los dispositivos normativos que supuestamente amenazan con conculcar derechos o principios constitucionales antes señalados, son del tenor siguiente:

"Artículo 36.- La autorización para actuar como agente de aduanas será otorgada a solicitud de parte interesada, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

(omissis)

7) Haber aprobado concurso de conocimientos, según lo establezca el Reglamento.

(omissis)

La Administración Aduanera evaluará anualmente a las personas autorizadas para actuar como agente de aduanas, conforme a las normas establecidas en el Reglamento, a fin de verificar que mantienen las mismas condiciones que dieron lugar a la autorización. De no mantenerse tales condiciones, la autorización será revocada."

"Artículo 145.- Además de los Agentes de Aduanas, son auxiliares de la Administración Aduanera las empresas de almacenamiento o depósito aduanero, Almacenes Generales de Depósito, Mensajería Internacional, Consolidación de Carga, Transporte, Verificación de Mercancías, Cabotaje, Laboratorios Habilitados, los cuales deberán estar inscritos en el registro correspondiente y autorizados para actuar por ante la Administración Aduanera, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento."

"Artículo 146.- Los Agentes de Aduanas que para la fecha de la entrada en vigencia de la modificación a esta Ley hayan sido autorizados e inscritos en el registro correspondiente para actuar como tales, podrán continuar prestando sus servicios, teniendo un plazo de seis (6) meses para cumplir con el requisito previsto en el numeral 7 del artículo 36 de esta Ley."

En cuanto a la amenaza de violación del derecho al trabajo, los apoderados de las accionantes indicaron que de materializarse la aplicación de la normativa contenida en los artículos 36, numeral 7, y primer aparte y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, *"nuestros representados podrían quedarse sin trabajo ante el incumplimiento plenamente justificado del referido requisito de haber aprobado el aludido concurso de conocimientos, exigencia ésta que a todas luces es inconstitucional. En consecuencia de lo anterior, se evidencia una amenaza de forma directa e inmediata, de lesión de derecho al trabajo de nuestros representados, al quedar afectada de manera grave su principal actividad económica y laboral que actualmente les sirve de sustento."*

Asimismo, indicaron que el cumplimiento del concurso de conocimientos, *"traería como consecuencia la imposibilidad de ejercer tal actividad y de percibir los ingresos económicos derivados como contraprestación de la misma. En consecuencia tal artículo 146 constituye una amenaza grave e inminente a la violación de los artículos 96 y 98 de la Constitución de la República que consagran los derechos a la libertad económica e iniciativa privada de nuestros representados."*

En este orden de ideas, alegaron que la aplicación de tales artículos *"materializaría de manera grave, concreta e inminente la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación de nuestros representados frente a otras profesiones, (artículo 61 de la Constitución) toda vez que se le estarían exigiendo, so pena de revocatoria de la*

*autorización para ejercer la actividad de agentes aduaneros, el cumplimiento de un concurso de conocimientos no requerido a otros profesionales similares, produciéndose por tanto de manera inminente e irreparable una situación discriminatoria, arbitraria y no justificada en contra de nuestros representados."*

Por último, indicaron que la aplicación de la normativa contenida en los artículos 36, numeral 7, y primer aparte y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, *"constituye una amenaza de lesión grave al derecho de nuestros representados a la no aplicación retroactiva de la Ley contemplado en el artículo 44 de la Constitución, ya que mediante dicha norma se estaría modificando e incluso exigiendo de manera ilegítima situaciones pasadas generadoras de derechos a favor de nuestros representados -su actividad debidamente autorizada de agentes de aduanas- mediante el establecimiento de un requisito-cumplimiento de un concurso de conocimientos que se encuentra viciado de nulidad por inconstitucionalidad, vulnerándose de manera grosera unos de los fines fundamentales del estado de derecho, cual es la seguridad jurídica, cuyo artículo 44 de la Constitución busca proteger."*

En cuanto a lo previsto en el artículo 145 de la Ley Orgánica de Aduanas, señalaron que el mismo trae como consecuencia *"una modificación substancial del estatus jurídico propio de una actividad que por su propia naturaleza es de carácter privado. En consecuencia, tal disposición restringe la libertad de trabajo, al configurar un estatus especial para este tipo de actividad laboral, lo cual debe ser establecido por la ley de conformidad con el citado artículo 84 de la Constitución."*

Asimismo, dicho artículo establece según los apoderados de las accionantes, *"un tratamiento desigual y discriminatorio arbitrario, innecesario y no justificado de la actividad de los agentes de aduanas frente a otras profesiones similares y de igual régimen*

*laboral y privado, amenazando su aplicación el derecho a la igualdad y no discriminación de nuestros representados consagrado en el artículo 61 de la Constitución de la República".*

*Por otra parte, indicaron que la norma contenida en el artículo 145, "constituye una lesión inminente de los derechos y garantías constitucionales y concretamente de los artículos 96 y 98 de la Constitución, toda vez que violan de manera directa el contenido esencial de los derechos a la libertad económica y a la iniciativa privada, ya que sin tener una justificación suficiente, fundamentada en razones de interés social, impone al ejercicio de una actividad económica privada de prestación de servicios -la actividad de los agentes de aduanas- una serie de restricciones desproporcionadas y arbitrarias que llegan a desnaturalizar el contenido mínimo esencial de las libertades mencionadas".*

Vistos los argumentos anteriormente expuestos, esta Sala pasa a pronunciarse sobre la procedencia del amparo constitucional, y a tales fines considera necesario hacer algunas consideraciones previas sobre la figura del agente aduanal.

Por mucho tiempo la doctrina patria había considerado como un comisionista a la persona natural o jurídica que se encargaba de realizar trámites de diversos tipos por ante las oficinas aduaneras.

Pero es la Ley Orgánica de Aduanas de 1978, la que creó la figura del *agente aduanal*, el cual siempre actúa en nombre y en representación de otra persona, puede aceptar la consignación de mercancías, declarar los efectos de exportación y efectuar los diversos trámites, solicitudes y procedimientos relacionados con las operaciones aduaneras para las cuales estuviera autorizado. Igualmente, dicho agente aduanero puede dirigir peticiones a las autoridades administrativas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, 25 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Tal como se expresara anteriormente, el agente de aduanas no puede actuar en nombre propio y, *"en consecuencia, no podrá a su propio nombre aceptar la consignación, ni declarar los efectos de exportación, ni realizar trámites relacionados con las operaciones aduaneras. Esta disposición de actuar a nombre de cualquier interesado y no en el propio niega toda posibilidad de que la relación que se forma entre el agente y su representado constituya un contrato de comisión, pues a decir del artículo 376 del Código de Comercio, el comisionista ejerce actos de comercio en su propio nombre por cuenta de un comitente. No es tampoco un mandato mercantil pues ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia que para que el mandato sea comercial se requiere que éste haya sido concebido para la realización de un acto esencialmente mercantil, estos es, para que se represente al mandante en uno de los actos objetivos o subjetivos de comercio estipulados en los artículos 2 y 3 del Código de Comercio."* (Asuaje Sequera, Carlos. *"Derecho Aduanero"*, Caracas-Venezuela. 1997).

Por otra parte, se observa que, el Código Civil consagra en su artículo 1.684, que el mandato es un contrato por medio del cual una persona se obliga de forme gratuita u onerosa a ejecutar uno o más negocios por cuenta de otra que la ha encargado para ello. Dicha figura contractual es a la que se asemeja la relación contractual que surge entre el consignatario o exportador y el agente aduanal.

Asimismo, el poder conferido a un agente aduanal por parte del consignatario o exportador debe constar en forma auténtica, salvo las excepciones establecidas en la ley, por ante el jefe de la aduana respectiva.

Afirma el autor antes señalado, que *"este requerimiento es comprensible desde el punto de vista práctico, si tomamos en cuenta los altos valores que suelen tener las mercancías objeto de operaciones aduaneras y la obligación del ente público de tratar con*

*la persona realmente autorizada para ello y entregar los efectos a su propietario legal por intermedio de su legítimo representante".*

Asimismo, tal como dispone la Ley Orgánica de Aduanas en su artículo 34, no queda a la libre voluntad del consignatario, exportador o de quien realice tránsito aduanero, actuar personalmente ante la oficina respectiva o mediante representante, ya que en todos los casos, salvo las excepciones establecidas por vía reglamentaria, la aceptación de la consignación, la declaración de los efectos de exportación y el cumplimiento de los diversos trámites relacionados con las operaciones aduaneras, deberán ser realizados a través de un agente de aduanas.

En efecto, los diversos trámites y procedimientos que deben realizarse para adelantar las operaciones aduaneras, requieren una serie de conocimientos especializados en áreas tales como legislación aduanera, valoración de mercancías y técnica arancelaria. La obligatoriedad de la participación del agente aduanal en las operaciones aduaneras, encuentra su razón de ser en que la administración aduanera requiere de auxiliares eficaces y eficientes para que resulte más expedita y sencilla la tramitación aduanera, bien sea para la nacionalización, exportación o tránsito de mercancías.

En tal sentido, aquellas personas naturales y jurídicas dedicadas a tal actividad y responsabilidad, deben cumplir con algunos requisitos especiales, tales como nacionalidad venezolana, capacidad de obrar ante la administración aduanera, idoneidad técnica, honorabilidad y solvencia económica.

Por las características señaladas, esta Sala concluye en que el agente aduanal es una figura importante dentro de la administración aduanera ya que a través de ella se realizan las operaciones aduaneras que generan el nacimiento de la "obligación tributaria aduanera", es decir, la obligación por medio de la cual el consignatario o exportador ejecuta una

prestación monetaria al Fisco Nacional, de conformidad con la Ley, por el hecho de haber importado o exportado una mercancía o por solicitar el tránsito de la misma.

Con base a lo anteriormente expuesto, se pueden señalar las siguientes características de los agentes aduanales:

1.- Es una persona que actúa por nombre y cuenta del consignatario o exportador, dentro de los límites del mandato.

2.- Es una persona requerida obligatoriamente para que un consignatario o exportador pueda realizar operaciones aduaneras. Es decir, es el intermediario entre el particular y la administración aduanera.

3.- Para ser agente aduanal, se requieren una serie de conocimientos especializados sobre la legislación aduanera, valoración de mercancías y técnica arancelaria.

4.- Es un auxiliar de la administración aduanera que coadyuva con ésta para hacer más expedita y sencilla la tramitación de las distintas operaciones aduaneras.

En base a los planteamientos anteriormente esgrimidos, esta Sala pasa a pronunciarse sobre las supuestas violaciones de derechos o garantías constitucionales por parte de la aplicación de la normativa contenida en los artículos 36 numeral 7 y primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas.

En cuanto a las supuestas amenazas de violación de derechos constitucionales por la normativa contenida en los artículos 36, numeral 7, y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, por medio de la cual se ordena a los agentes aduanales que venían operando con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley, aprobar un concurso de conocimientos dentro de un plazo de seis (6) meses siguientes a la aplicación de la Ley en cuestión, esta Sala considera que la misma en modo alguno constituye una presunta violación al derecho al trabajo, ya que a través de dicha normativa legal, se pretende que los agentes aduanales

demuestren tener una capacidad técnica idónea, acorde con la función que desempeñan como intermediarios entre los particulares y la administración aduanera. El cumplimiento de tal requisito, no constituye una presunta violación del derecho al trabajo, ya que los agentes aduanales pueden seguir laborando, pero previo el cumplimiento del requisito de aprobar el aludido concurso de conocimientos, lo cual constituye el logro de la capacitación óptima de dicho trabajadores que tal como se afirmó anteriormente, son los encargados de actuar como intermediarios entre el exportador o consignatario y la administración aduanera, en casi la totalidad de operaciones que realicen los primeros y que sean de naturaleza aduanera.

En cuanto a las supuestas violaciones al derecho que tiene todo ciudadano a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia y en relación a la supuesta limitación al principio según el cual el Estado debe promover la iniciativa privada, esta Sala observa, que la normativa por medio de la cual se pretende que los agentes aduanales presenten un concurso de conocimientos dentro de un plazo de seis (6) meses a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Aduanas, se encuentra contenida en un Decreto-Ley dictado por el Presidente de la República en ejercicio de la habilitación conferida por el extinto Congreso de la República (hoy Asamblea Nacional), razón por la cual, de conformidad con la norma dispuesta en el artículo 112 de la Constitución de 1999, las presuntas violaciones no encuentran cabida en el caso de autos, toda vez que según el dispositivo referido, *"Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social.* (Subrayado de la Sala).

El cumplimiento de tal requisito, no constituye una presunta violación al derecho que tiene todo ciudadano a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia ni constituye una limitación a la protección de la iniciativa privada, ya que tal como se afirmara anteriormente, el agente aduanal debe ser una persona que posea amplios conocimientos en la legislación aduanera aplicable, técnica arancelaria y valoración de mercancías, razón por la cual el requisito consagrado en la Ley Orgánica de Aduanas, referido a la aprobación de un concurso de conocimiento, se impone con el fin de que los agentes aduanales tengan una capacidad técnica idónea con la labor que desempeñan, razón por la cual, el incumplimiento de tal requisito por parte de los agentes aduanales, no encuentra una justificación válida.

En cuanto a la violación del principio que prohíbe la aplicación retroactiva de la Ley de Orgánica de Aduanas, a los agentes aduanales que venían ejerciendo tal actividad con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley, esta Sala observa que la normativa contenida en los artículos 36 numeral 7, y 146, se aplica a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Aduanas, es decir, con efectos *ex nunc*.

Por lo anterior, la supuesta violación del principio de la irretroactividad de la Ley, no se pone de manifiesto, ya que el establecimiento de requisitos, en este caso, para ejercer la actividad de agente aduanal, no puede considerarse como un derecho inmutable, por cuanto se trata de una materia íntinsecamente vinculada a la tutela del interés general, la cual requiere en determinados momentos sufrir cambios o modificaciones para su mejoramiento y perfección. En efecto, las normas legales no pueden permanecer invariables en el tiempo, sino que se deben adecuar a los cambios que se presenten en un determinado contexto.

Según el tratadista Joaquín Sánchez-Covisa, *"La puesta en vigor de una norma de orden público significa que un nuevo concepto objetivo de justicia es exigencia imperiosa de la colectividad en un determinado sector de la vida social, o sea, que un concepto definido de intereses colectivos rige en las materias afectadas por la norma en cuestión. Pues bien ¿ qué consecuencias debe entrañar lógicamente este hecho?. Evidentemente, la consecuencia de afectar todas las relaciones existentes, ya que lo que es objetivamente justo y, en cuanto tal, es expresión del interés colectivo, debe regir de manera absoluta. No puede afectar a los efectos pasados, a la parte transcurrida de los facta pendentia, ya que tales efectos y situaciones corresponden a un período en que regía un concepto distinto de lo objetivamente justo, más si debe afectar a los efectos futuros, ya que lo que es objetivamente justo no puede dejar de aplicarse porque trastorne los cálculos actuales o pretéritos de las voluntades de los particulares."* (Sánchez-Covisa, Joaquín. *La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Publicaciones de la Contraloría General de la República. Caracas, Venezuela. 1976).

Un ejemplo de aplicación retroactiva de la Ley, según el tratadista citado, sería *"una ley que retrasase la mayoría de edad a los 25 años, convertiría a nuestro juicio, automáticamente, en incapaces a los menores de 25 años, aunque por haber cumplido los 21 años hubieran sido ya capaces bajo la vigencia de la ley anterior (...) En eso consiste, simplemente, la aplicación inmediata de la ley. Lo que no puede hacer la nueva ley es declarar que los actos realizados antes de su vigencia, por un mayor de 21 años y menor de 25 deban ser estimados como realizados por un incapaz ya que eso implicaría aplicación retroactiva"*.

Con fundamento en lo anterior, esta Sala observa que, tal Ley no opera hacia el pasado, ya que con la misma no se están revocando las autorizaciones concedidas a los

agentes aduanales que venían operando con anterioridad a la vigencia de la Ley, sino que se consagra un requisito adicional para continuar ejerciendo tal actividad, en aras de lograr el desarrollo óptimo de tal función, razón por la cual no se encuentran vulnerados los derechos adquiridos de los agentes aduaneros con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Aduanas, ni se encuentra vulnerado presuntamente el principio de la irretroactividad de la Ley.

Asimismo, esta Sala observa que, con el fin de garantizar el continuo ejercicio de tal actividad por parte de los agentes aduanales, la norma contenida en el artículo 146 consagró un lapso de seis (6) meses para que aquellos agentes aduanales que venían ejerciendo tal profesión con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Aduanas, presentaren y aprobaran el referido concurso de conocimientos, a los fines de acreditar capacidad técnica idónea.

Por último, la evaluación anual de los agentes aduanales, consagrada en el dispositivo normativo contenido en el primer aparte del artículo 36 de la Ley Orgánica de Aduanas, tiene como fin garantizar que aquellas personas autorizadas para tal fin, mantengan las mismas condiciones que dieron lugar a la emisión de la autorización, no pudiendo constituir, por tanto, dicha verificación una amenaza de violación de derecho constitucional alguno.

En cuanto a la norma contenida en el artículo 145 de la Ley *in comento* por medio de la cual se le atribuye a los agentes aduanales la categoría de auxiliares de la administración aduanera, esta Sala observa que la misma en modo alguno constituye una presunta violación del derecho al trabajo ni al derecho que tiene todo ciudadano a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, ya que la función que tienen atribuidos los agentes aduanales, los coloca -tal como se indicara anteriormente- en la posición de

intermediarios entre los particulares y la administración aduanera. En efecto, atendiendo al contenido del artículo 34 de la Ley Orgánica de Aduanas, se observa que la mayoría de las operaciones aduaneras que desee ejecutar cualquier persona siempre debe realizarse a través de un agente aduanero, ya que *"la aceptación de la consignación, declaración de los efectos de exportación y el cumplimiento de los diversos trámites relacionados con las operaciones aduaneras deberán efectuarse a través de un agente de aduanas debidamente autorizado salvo las excepciones que establezca el reglamento"*.

Asimismo, de la revisión del contenido del artículo 35 de la Ley Orgánica de Aduanas se desprende que *"El Agente de Aduanas es la persona autorizada por el Ministerio de Hacienda para actuar ante los órganos competentes en nombre y por cuenta de aquél que contrata sus servicios, en el trámite de una operación o actividad aduanera."*

En base a lo anteriormente expuesto, se desprende que, los agentes aduanales ostentan el carácter de "auxiliares de la administración aduanera", ya que coadyuvan con ésta en el desarrollo expedito e idóneo de las operaciones aduaneras, tales como la importación, exportación o tránsito aduanero, no pudiendo constituir tal situación limitación alguna del derecho al trabajo, ni al derecho que tiene todo ciudadano a dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia ni una violación del principio que obliga al Estado a promover la iniciativa privada.

En efecto, los agentes aduanales son las únicas personas autorizadas para realizar operaciones aduaneras en nombre y por cuenta de su mandatario, razón por la cual los mismos deben ser considerados como auxiliares de la administración aduanera.

En relación al alegato de los accionantes referente a que la normativa contenida en el artículo 145 de la Ley Orgánica de Aduanas constituye una discriminación y una violación al derecho a la igualdad, esta Sala observa que dicha normativa no constituye una

presunta conculcación de tal derecho constitucionales consagrados en el artículo 21 de la Constitución de 1999, toda vez que los agentes aduanales de acuerdo a la función que desempeñan, se constituyen en auxiliares de la administración aduanera, en los términos expuestos *supra*, no representando tal situación discriminación alguna, ya que en los términos en que se ha definido a los agentes aduanales, se observa que los mismos, no son unos profesionales como cualquier otro, ya que los mismos son los intermediarios entre el exportador o consignatario y la administración aduanera, en casi la totalidad de las operaciones aduaneras que deseen realizar los primeros, las cuales representan el nacimiento de la "obligación tributaria aduanera". Por esta razón, igualmente debe considerarse a los agentes aduaneros como auxiliares de la administración aduanera, ya que los mismos cumplen un rol importante en la determinación de la obligación tributaria que nace en cabeza del exportador o consignatario y que culminará con la liquidación y pago del gravamen y de los demás derechos causados con ocasión de la operación aduanera efectuada.

En base a los términos expuestos anteriormente, esta Sala observa que no se cumplen los extremos para que sea acordado un amparo constitucional, toda vez que no queda demostrado que la normativa contenida en los artículos 36, numeral 7, y primer aparte, 145 y 146, amenacen con violar derechos o garantías constitucionales, en consecuencia, resulta forzoso declarar improcedente la solicitud de amparo constitucional. Así se decide.

#### **DE LA DECLARATORIA DE URGENCIA Y DE MERO DERECHO**

Solicitaron los accionantes en la acción de nulidad intentada por razones de inconstitucionalidad conjuntamente con amparo constitucional, que la misma fuera resuelta

de manera breve y urgente, considerándola a su vez como de mero derecho, según lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En relación a la solicitud de la declaratoria de urgencia, esta Sala estima que los requisitos para que la misma proceda no se encuentran satisfechos en el caso de autos.

En efecto, la normativa contenida en la Ley Orgánica de Aduanas que adolece según los accionantes de vicios de inconstitucionalidad, no ocasiona amenazas sobre bienes o intereses particulares ni tampoco podría producir daños por el transcurso del tiempo de difícil o imposible reparación.

Por otro lado, en cuanto a la declaratoria de mero derecho se observa que tal decisión ocasiona una variación en el procedimiento judicial ordinariamente establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que posee como fundamento, la ausencia de discusión sobre hechos que deban ser llevados al proceso, por lo que no se requiere la apertura de lapsos probatorios sino que basta con el estudio de los actos y su comparación con las normas que se señalen como vulneradas.

En los términos en que ha quedado expuesta la acción que cursa en autos, esta Sala estima que la acción planteada no puede tramitarse como de mero derecho, ya que en los anexos presentados por los apoderados de las accionantes, se encuentran circunstancias fácticas, tales como el Informe que presentó la Comisión Permanente de Economía de la Cámara de Diputados en relación al Informe presentado por el Senado sobre el Proyecto de la Ley de Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Aduanas, que podrían incidir en la decisión sobre la supuesta nulidad de las normas impugnadas. Así se declara.

## **DECISIÓN**

Por las consideraciones que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1.- Que **ADMITE** la acción de nulidad interpuesta por razones de inconstitucionalidad en contra de los dispositivos normativos contenidos en los artículos 36, numeral 7, y primer aparte, 145 y 146 de la Ley Orgánica de Aduanas, dictada mediante Decreto N° 150 de fecha 25 de mayo de 1999, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.353 Extraordinario de fecha 17 de junio de 1999.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ordena notificar al Presidente de la Comisión Legislativa Nacional y al Fiscal General de la República. A tales fines, remítase a los citados funcionarios copia certificada del escrito del recurso de nulidad y de la documentación pertinente acompañada al mismo.

Emplácese a los interesados mediante Cartel el cual será publicado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, a expensas del recurrente, en uno de los medios impresos de mayor circulación nacional para que concurran a darse por citados, a partir de la fecha de su publicación hasta la oportunidad que tenga lugar el acto de informes en el presente juicio.

2.- **SIN LUGAR** el amparo cautelar solicitado por los apoderados de las accionantes.

3.- **SIN LUGAR** la solicitud de declaratoria de urgencia y de mero derecho.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los 11 días del mes de Mayo del año 2000.

Años: 190° de la Independencia y 141° de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vice-Presidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Magistrados,

HÉCTOR PEÑA TORRELLES  
Ponente

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

MOISÉS A. TROCONIS V.

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

HPT/pbc

Exp. N°: 00-0694, SENTENCIA 354 DEL 11-5-00