

## LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS EN LA IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS BAJO RÉGIMEN DE EQUIPAJE EN VENEZUELA

Juan Miguel Guerra<sup>1</sup>

**Resumen:** *La Administración, dentro de sus potestades, cuenta con la posibilidad de ordenar o limitación derechos fundamentales en atención a la búsqueda de tutelar “intereses públicos o generales”. Ante estas limitaciones deben existir las garantías jurídicas necesarias para establecer mecanismos que impidan que se haga nugatorio el ejercicio de los referidos derechos. Es por ello, que una de las manifestaciones de la Administración se observa en aduanas donde se observan límites al ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como ocurre en la importación de vehículos bajo el régimen de equipaje, el cual se reguló a través de la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 924, del 29/08/91, publicada en G.O. N°. 34.790, del 03/09/1991, donde se limitan derechos fundamentales sin atender a los aspectos propios del Estado de Derecho, como lo son la sujeción del Poder Público a la Constitución y la Ley y, las garantías previstas en materia de reserva legal.*

**Palabras clave:** *Derechos – Limitaciones – Importación – Vehículos – Equipaje.*

Una muestra de las facilidades a la libertad de tránsito se puede observar en el *Acta de la Comisión de Libre Movilidad de Personas de la Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones* del año 2001<sup>2</sup>, en la cual se señala, entre otros aspectos, que los mecanismos para facilitar el tránsito transfronterizo de una misma región provienen de acuerdos de vieja data, incluso anterior a la consagración en algunos Estados que conforman la Comunidad Europea, siendo algunos de los caracteres más resaltantes que dan origen a esta realidad, aquellos vínculos históricos, sociales, culturales y económicos de los pueblos de una determinada región.

En efecto, esta realidad ha permitido que los Estados desarrollen de forma coordinada, en muchos casos, una serie de normas, estrategias, programas y proyectos de integración o cooperación para facilitar el tránsito y garantizar los derechos de sus ciudadanos que, de manera temporal o permanente, se desplazan dentro o fuera de sus respectivos territorios.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Fiscales, mención Aduanas y Comercio Exterior (2009) y Especialista en Gestión Aduanera y Comercio Exterior (2011) de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHPI-IUT). Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2015). Profesor de Pregrado y Postgrado en la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHPI-IUT) y Asesor en materia aduanera y de comercio exterior en libre ejercicio de la profesión.

<sup>2</sup> Acta de la Comisión de Libre Movilidad de Personas. La nueva realidad internacional: integración y globalización. Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2001.

En virtud de esta realidad, se observa que Venezuela no se encuentra ajena al entorno internacional y a la dinámica actual que se presenta a nivel regional o incluso global. Es por ello, que desde el propio marco constitucional se cuenta con disposiciones normativas que establecen derechos y consagran garantías para las personas, considerando a su vez, un trato igualitario ante la ley como uno de los principios fundamentales del referido texto supremo. De igual forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas<sup>3</sup>, en su artículo 13 refiere, “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. Por su parte en el numeral segundo dispone que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Este Derecho Fundamental es complementado por la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>4</sup>, donde establece dentro del Título III de los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, específicamente en el artículo 50 comprendido dentro del Capítulo III De los Derechos Civiles, lo siguiente:

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

Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas.

Otro de los derechos consagrados constitucionalmente es el derecho de propiedad, establecido dentro del Título III de los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, específicamente en el artículo 115, comprendido a su vez, dentro del Capítulo VII De los Derechos Económicos, el cual dispone lo siguiente:

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disposición y disfrute de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general. Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

---

<sup>3</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

<sup>4</sup> G. O. Ext. N° 5.453, de fecha 24 de marzo de 2000, Caracas.

Sobre este último artículo en referencia, es conveniente acotar lo descrito por ARISMENDI<sup>5</sup>:

[...] y por lo que la propiedad, pese a las contribuciones, restricciones y obligaciones impuestas, continúa siendo una de las bases de la organización social, aquellas no pueden ser impuestas sino por una ley de la Asamblea Nacional. De suerte que las limitaciones decretadas serían inconstitucionales en principio, si emanara de otro cualquiera de los poderes públicos, sean nacionales, estatales o municipales.

Razón por la cual, la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Título V de la Organización del Poder Público Nacional, Capítulo I del Poder Legislativo Nacional prevé en su Sección Cuarta: De la Formación de las Leyes, el artículo 202 que establece “la ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos”, de ahí que se considere sobre este particular a la “Ley” en su acepción o sentido *formal* del derecho.

Ahora bien, toda persona que ingrese al territorio aduanero<sup>6</sup> debe cumplir una serie de condiciones exigidas por las autoridades competentes; esto con la finalidad de proteger el orden público, la moral, las buenas costumbres, la industria, la seguridad nacional, entre otros aspectos. Tales imposiciones son establecidas por el Estado en su función de protector de la soberanía nacional y los objetivos del “interés general” que pretendan resguardar.

De esta manera, dentro de la legislación aduanera nacional que regula la introducción de los bienes al territorio venezolano, se encuentran la Ley Orgánica de Aduanas, los Reglamentos Aduaneros, el Arancel de Aduanas, entre otros instrumentos jurídicos mediante los cuales la administración aduanera, conjuntamente con otros órganos del Estado, ejercen funciones de policía administrativa<sup>7</sup> dirigidas a intervenir, facilitar y controlar la entrada, permanencia y salida del territorio nacional de mercancías que son objeto de

---

<sup>5</sup> Alfredo Arismendi: *Derecho Constitucional*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2010, p. 536.

<sup>6</sup> Entendiendo por “territorio aduanero”, lo indicado por Marco Osorio: *El Territorio Aduanero y la Legislación Venezolana*. Lizcalibros. Caracas, 2012, p.54. “aquel espacio físico o geográfico, incluso el conformado por algunos bienes, donde rige total o parcialmente una legislación aduanera y donde una organización y funcionarios aduaneros poseen jurisdicción y competencia para aplicar esa legislación”.

<sup>7</sup> A juicio de Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. 13ra edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2010, p. 239. “Entendemos por <policía administrativa> la actividad del Estado mediante la cual, con el objeto de asegurar el mantenimiento del orden público, se imponen las restricciones necesarias a la libertad personal y a la propiedad de los administrados.

tráfico internacional y de los medios de transporte que las conduzcan, con el propósito de determinar y aplicar el régimen jurídico al cual dichas mercancías estén sometidas, así como la supervisión de bienes inmuebles cuando razones de interés y control fiscal lo justifiquen, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Aduanas<sup>8</sup>.

Estas regulaciones a pesar de ser “aduaneras”, se circunscriben o se mantienen en el espectro del derecho administrativo, por cuanto la importación (antes considera como una de las denominadas “operaciones aduaneras”, actualmente “régimen aduaneros”), son verdaderos actos sujetos a procedimientos administrativos. Sobre este particular, resulta conveniente incluir en este apartado lo indicado por ASUAJE<sup>9</sup>, quien destaca la relación jurídico-administrativa existente dentro de los referidos regímenes que se perfeccionan en aduanas:

Para quien esto escribe, las operaciones aduaneras son procedimientos administrativos, iniciados a instancia de parte interesada y que culminan con la emisión de un acto administrativo autorizador.

Estos procedimientos abarcan un conjunto de actos preparatorios o de trámite que culminan con la decisión de la autoridad aduanera competente, sobre la cuestión de fondo que le ha sido planteada por el particular en la oportunidad de realizar la declaración de las mercancías.

En efecto, señala el autor español Jesús González Pérez, que para que en una combinación de actos realizados por la Administración pueda hablarse de «procedimiento», es necesario que se den los siguientes requisitos:

- 1º) Que cada uno de los actos combinados conserve su individualidad íntegramente.
- 2º) Que la conexión entre los actos radique en la unidad de efecto jurídico, y;
- 3º) Que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de tal modo que cada uno supone al anterior y el último supone al grupo entero<sup>10</sup>.

Como se observa, técnicamente la *importación* es considerada un régimen aduanero que se pone en práctica a través de un acto jurídico, mediante el cual mercancías extranjeras ingresan al territorio aduanero provenientes de otro territorio aduanero, para ser utilizadas o consumidas con carácter definitivo, donde las mercancías objeto de este tratamiento una vez que son nacionalizadas, es decir se cumplen los trámites y procedimientos ante la administración y ésta dicta el acto que autoriza el despacho desde las zonas

---

<sup>8</sup> Artículo 1 de la Ley. G. O. Ext. N° 6.155, 19 de noviembre de 2014. Caracas.

<sup>9</sup> Carlos Asuaje: *Derecho Aduanero*. Editorial Buchivacoa. Caracas, 2002, p. 138.

<sup>10</sup> Luis Casado Hidalgo: *Procedimiento Administrativo-Tributario en el Derecho Venezolano*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1966, p. VII.

aduaneras, con lo cual el interesado procede a retirarlas, o se regulariza la situación jurídica con la presentación de la documentación para las mercancías que estando bajo este régimen fueron previamente autorizadas para su desaduanamiento, se les considera puestas a libre práctica dentro del resto del territorio nacional, estando en consecuencia sujetas a las mismas regulaciones existentes para las mercancías nacionales.

Ahora bien, vinculando las actividades que se desarrollan en aduanas con el marco constitucional, conviene acotar que todos los órganos que ejercen el Poder Público y las personas están sujetas a la Constitución por ser la Norma Suprema que rige el funcionamiento y organización del Estado, así dentro del texto constitucional se establecen, entre otros aspectos, que el derecho humano de libre tránsito previsto y ampliado conforme al referido artículo 50 de la Carta Magna, constituye en esencia un aspecto que ha sido regulado y desarrollado por la Ley Orgánica de Aduanas, siendo que cuando el referido texto fundamental hace mención expresa a “traer sus bienes al país y sacarlos”, se refiere a las mercancías, es decir, a aquella categoría de bienes que se pueden trasladar de un lugar a otro sean movidos por sí mismos o por una fuerza exterior, calificados por el Código Civil<sup>11</sup> como *bienes muebles por su naturaleza*. En consecuencia, tales bienes independientemente de su naturaleza, uso o finalidad están regulados en la Ley Orgánica de Aduanas en lo referente a su movilización o circulación internacional.

Además, cuando el aludido dispositivo constitucional señala “traer sus bienes al país o sacarlos”, hace referencia a que esos bienes tienen como lugar de procedencia o de destino otros territorios distintos al venezolano, lo cual significa, que el constituyente hizo allí alusión a las distintas modalidades de tráfico exterior de mercancías, operaciones que de acuerdo a lo pautado por la propia Ley Orgánica de Aduanas, “estarán sujetas al pago del impuesto que autoriza esta Ley”<sup>12</sup>, en los términos por ella previstos, quedando clasificadas en el Arancel de Aduanas como “gravadas, no gravadas, prohibidas, reservadas y sometidas a otras restricciones, registros u otros requisitos”<sup>13</sup>. Dado que la obligación de sometimiento a potestad aduanera es independiente de si la movilización de las mercancías responde a un acto de comercio, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Aduanas, es el derecho de libre tránsito consagrado en el artículo 50 de la Constitución, que señala que las limitaciones al ingreso o extracción de tales bienes solo puede operar bajo Ley, es decir atendiendo a su acepción formal, como se indicó un acto emanado de la Asamblea Nacional actuando como cuerpo legislador, razón

---

<sup>11</sup> Artículo 532 del Código Civil. G. O. Ext. N° 2.990, 26 de Julio de 1982. Caracas.

<sup>12</sup> Artículo 116 de la ley. G. O. Ext. N° 6.155, 19 de noviembre de 2014. Caracas.

<sup>13</sup> Artículo 117 de la ley. G. O. Ext. N° 6.155, 19 de noviembre de 2014. Caracas.

por la cual la propia Constitución reserva legalmente las limitaciones a este Derecho Humano.

Ante esta obligación constitucional, la reserva legal realizada por el constituyente debe ser entendida conforme a lo abordado en la "Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, que Anula los artículos 2, 6, 26 y 27 de la Ley sobre Régimen Cambiario"<sup>14</sup>, donde se señala que la figura de la reserva legal viene dada por la consagración a nivel constitucional de determinadas materias que, debido a la importancia jurídica y política que tienen asignadas, sólo pueden ser reguladas mediante ley, desde el punto de vista formal, y ello excluye la posibilidad de que tales materias sean desarrolladas mediante reglamentos o cualquier otro instrumento normativo que no goce de dicho rango legal.

En este sentido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 190, numeral 10 de la Constitución de 1961 (actualmente, artículo 236, numeral 10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), el Ejecutivo Nacional puede reglamentar las leyes que se dicten en materias que pertenezcan a la reserva legal, incluso cuando tengan carácter de leyes orgánicas; lo que permite la participación del Poder Ejecutivo en el desarrollo de los principios contenidos en la Ley, siempre que no alteren su espíritu, propósito y razón, y sin que ello pueda significar, en modo alguno, el otorgamiento al Presidente de la República de la potestad de legislar en torno a la materia o materias específicas que estén delimitadas por la Ley.

Así, el principio de la reserva legal contiene una obligación para el legislador de regular en el texto de la Ley de que se trate, toda la materia relacionada con ésta, de tal manera que, sólo puede remitir al reglamentista la posibilidad de establecer o fijar los detalles de su ejecución, esto significa, explicar, desarrollar, complementar e interpretar restrictivamente a la Ley en aras de su mejor ejecución, estando prohibidas, por constituir una violación a la reserva legal, las remisiones "genéricas" que pudieran originar reglamentos independientes, o dar lugar a los reglamentos "delegados". Por consiguiente, reitera BREWER-CARIÁS<sup>15</sup> que "se ha considerado que esa reserva legal se define en la Constitución respecto, al menos, a tres aspectos fundamentales: la creación de contribuciones e impuestos; el establecimiento de delitos y sanciones y la regulación o limitación de las garantías constitucionales. Estas

---

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, que anula los artículos 2, 6, 26 y 27 de la Ley sobre Régimen Cambiario, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N° 4.897, del 17 de mayo de 1995

<sup>15</sup> Allan Brewer-Carías: *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, p. 38.

son tres materias tradicionalmente consideradas como de la reserva legal y que, por tanto, la Administración no puede regular”. Agregando que:

En esencia se puede afirmar, que la reserva legal prevista en nuestra Carta Magna, viene a ser un mecanismo constitucional de distribución de poderes normativos entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, debido a que se reconoce que por existir un conjunto de materias de suma importancia desde el punto de vista jurídico y político sólo pueden ser disciplinadas por Ley, a efectos de resguardar los derechos y fungir como garantías para los ciudadanos.

Este principio además, guarda estrecha relación con el artículo 25 del mismo texto constitucional, que prevé: “Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.

En virtud de lo anterior, los actos administrativos dictados en detrimento de los derechos constitucionales se tendrán como nulos, con lo cual tal disposición abre la posibilidad de ejercer los controles jurisdiccionales previstos en el ordenamiento jurídico en aras de la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, uno de los principales inconvenientes que se observan se presenta sobre el carácter generado en torno a la *presunción de legalidad de los actos administrativos*, sobre este aspecto los Tribunales de la República y gran parte de la doctrina sostienen que el mismo constituye un elemento “positivo”, por cuanto dota a la Administración de la potestad ejecutoria necesaria para realizar los fines por ella previstos en aras de proteger el interés general. Al respecto la antigua Corte Suprema de Justicia<sup>16</sup> señaló:

(Omissis) Pero, observa la Sala, no ocurre lo mismo en la relación jurídico-administrativa regulada por nuestro Derecho positivo en forma, por lo demás, semejante a como lo hacen la mayoría de los ordenamientos extranjeros: el acto administrativo al dictarse se presume legítimo y, amparado por la presunción de legalidad que lo acompaña desde su nacimiento, se tiene por válido y productor de su natural eficacia jurídica. Puede afirmarse entonces que el acto administrativo desde que existe tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse a partir del momento en que es definitivo, es decir, en tanto resuelva el fondo del asunto; característica general que la doctrina (Zanobini, Sayagues, González Pérez, Garrido) es coincidente en bautizar con el nombre de “ejecutividad”. (Omissis)

---

<sup>16</sup> Cfr. Caterina Balasso Tejera: *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998, p. 613. (Sentencia CSJ-SPA, de fecha 9 de noviembre de 1989; cfr. Sentencias CSJ-SPA de fecha 11 de febrero de 1992 y 16 de julio de 1992).

(Omissis) Este principio adicional, al que suele darse la denominación de ejecutoriedad –para distinguirlo del género “ejecutividad”- de los actos administrativos, ha sido fundamentado en la presunción *juris tantum* de legalidad que los acompaña y en la necesidad de que se cumplan sin dilación los intereses públicos que persigue la Administración, cuyo logro no puede ser entorpecido por la actuación de los particulares. (Omissis).

Las referencias de nuestro tribunal muestran que en efecto es reiterado expresar que los actos administrativos gozan de ejecutividad y ejecutoriedad, entendiendo que la ejecutividad es el valor de los actos administrativos como títulos ejecutivos, es decir que en términos procesales no requieren de homologación judicial para servir de sustento a su imposición, inclusive forzosa, frente a la voluntad ajena a la de la Administración. La ejecutoriedad en cambio constituye la posibilidad de imponer en terreno de los hechos el contenido del acto administrativo de que se trate. Sin embargo, a nuestro juicio la referida presunción de legalidad de los actos administrativos presenta un riesgo notable, por ejemplo LINARES BENZO<sup>17</sup> señala “[l]a presunción de legalidad es peligrosa porque la posición jurídica de la Administración requiere, por definición, que pueda pasar el terreno de los hechos sin control del juez, pero en modo alguno exige una presunción de legalidad que hubiera que enervar en sede judicial”. En síntesis, corresponderá a los administrados desvirtuar el carácter legal o constitucional de los actos administrativos lo cual podría hacer nugatorio, en muchos casos, el ejercicio pleno sobre los derechos fundamentales.

Para determinar el carácter ilegal o inconstitucional la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 19 reconoce aquellos actos que son de nulidad absoluta, y en particular, en lo que atañe al presente análisis, es necesario desarrollar lo dispuesto en el numeral 1, que establece que serán actos administrativos absolutamente nulos aquellos que así estén expresamente determinados por una norma constitucional o legal. Asimismo, estaría también dentro del supuesto de hecho consagrado en el numeral 4, “cuando fueren dictados por autoridades manifiestamente incompetentes”, conforme a lo que señala LARES MARTÍNEZ<sup>18</sup>:

La incompetencia manifiesta del autor del acto, y del procedimiento legal. La Ley se ha referido a incompetencia <manifiesta>, la cual ha sido definida en la jurisprudencia española, como aquella <que parezca de una manera clara, sin que exija esfuerzo dialéctico su comprobación por falta a primera vista>. Este es un criterio impreciso. Incompetencia manifiesta, a nuestro parecer, habrá en

---

<sup>17</sup> LINARES BENZO, G. Trabajo para ascender a Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, 2010, p.90.

<sup>18</sup> LARES MARTÍNEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2010, p. 192.

aquellos actos en que la autoridad administrativa invade el campo reservado a los órganos no jurisdiccionales o legislativos.

En efecto, las referidas consideraciones constituyen el aporte teórico previo, atendiendo al carácter doctrinal y jurisprudencial del tema objeto de estudio, a los efectos de analizar el tratamiento jurídico para la importación de vehículos bajo régimen de equipaje<sup>19</sup>. En lo concerniente a este régimen a través de un acto administrativo general se disponen una serie de obligaciones jurídicas para la introducción de un vehículo al territorio aduanero nacional, a saber:

Artículo 1. La importación de vehículos automóviles usados para el transporte de personas, que ingresen al país bajo el Régimen de Equipaje de Pasajeros, quedará sujeta a las siguientes condiciones:

1. Cada pasajero sólo podrá introducir formando parte de su equipaje, un (1) vehículo sin restricción en cuanto a la marca y al modelo.
2. El pasajero debe ser mayor de edad y haber permanecido en el exterior por un período no menor de un (1) año.
3. El vehículo debe ser propiedad y de uso personal del pasajero, debiendo estar amparado por patente o certificado original de registro expedido a su nombre por la autoridad competente en el país de procedencia del vehículo. Dicho certificado debe ser expedido con no menos de once (11) meses antes del ingreso del pasajero al país.
4. A los efectos de la nacionalización de los referidos vehículos, el interesado deberá presentar documentación debidamente legalizada ante el Cónsul de Venezuela o quien haga sus veces, donde conste que el interesado ha utilizado el vehículo en calidad de propietario por un período no menor de once (11) meses. Dicha documentación incluirá la factura original de la compra efectuada por el pasajero o documento sustitutivo de la compraventa, autenticados por la autoridad competente del respectivo país.

Como se observa en el artículo 1 de la Resolución 924, la Administración Pública, por conducto del antiguo Ministerio de Hacienda, limita de manera expresa la cantidad de vehículos que pueden ingresar las personas al territorio aduanero nacional en condición de equipaje<sup>20</sup>, además establece exigencias

---

<sup>19</sup> Régimen que se encuentra regulado a través de la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 924, de fecha 29 de agosto de 1991, G.O. N° 34.790, de fecha 03 de septiembre de 1991, Caracas.

<sup>20</sup> El equipaje es definido en el artículo 131 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales G. O. Ext. N° 5.129, de fecha 30 de diciembre de 1996, como el “conjunto de bienes de uso o consumo personal y los obsequios que trasladen los pasajeros sin fines comerciales dentro del país de importación, lo cual genera una liberación en el pago de gravámenes aduaneros por parte de las personas para aquellos bienes que sean ingresados bajo este régimen especial”.

que lejos de colocar a la administración al servicio público, colocan a los ciudadanos al servicio de la administración para satisfacer sus intereses, sin que tales criterios respondan a principios de razonabilidad, proporcionalidad, sometimiento pleno a la ley el derecho, entre otros. En efecto la Ley Orgánica de Aduanas, delega en el Arancel de Aduanas de Venezuela la potestad para *calificar* las mercancías, entiéndase, gravarlas o no, prohibirlas, reservadas y someterlas a otras restricciones, registros u otros requisitos, pero curiosamente el Arancel dispone en la Nota Complementaria 1 del Capítulo 87, que “[...] La introducción de vehículos automóviles bajo los Regímenes de Equipaje de Pasajeros y de Admisión Temporal, se registrarán por las normas que a tal efecto haya dictado el Ministerio de Planificación y Finanzas”, es decir que este instrumento no regula lo que por ley le corresponde, sino que realiza una remisión a otro acto administrativo, eludiendo el mandato que además es objeto de reserva legal por ejecución directa e inmediata de la Constitución Nacional, según las consideraciones previamente expuestas.

En cuanto al tratamiento fiscal especial que se desarrolla para el ingreso de vehículos amparados bajo el régimen de equipaje se indica:

Artículo 2. Los vehículos automóviles para el transporte de personas que se importen bajo el Régimen de Equipaje de Pasajeros, estarán liberados de impuestos, siempre que su valor en estado nuevo, no supere en moneda nacional el equivalente a veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norte América (U.S.\$ 20.000,00). Cuando el valor del vehículo supere el monto antes señalado, estará sujeto al tratamiento tarifario establecido en el Arancel de Aduanas, pero estará exceptuado del cumplimiento de las restricciones de ingreso aplicables a una importación ordinaria.

De acuerdo a la norma transcrita se observa directamente una transgresión a lo establecido en el artículo 317 del texto constitucional al disponer “[...] No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución alguna que no estén establecidos en la ley<sup>21</sup>, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes [...]”, al fijar en veinte mil dólares de los Estados Unidos de América (U.S.\$ 20.000,00), pareciera, en principio, que el acto concede un tratamiento especial desde el punto de vista fiscal, pero atender a un análisis de este orden sería evidentemente irrito, por cuanto la administración no sólo despliega acciones que no les han sido conferidas legalmente sino que establece un parámetro que va en contra del principio de legalidad tributario y que de alguna manera transgrede el principio constitucional de *igualdad ante la ley* sobre la base del valor del bien, con lo cual algunos ciudadanos estarán sujetos a las obligaciones del pago de los derechos de importación y otros no, sin que exista

---

<sup>21</sup> Destacado propio, a los fines de hacer referencia a la reserva legal prevista por disposición constitucional.

la debida motivación en este acto que permita fundamentar jurídica y técnicamente, en caso que éste fuese legal y constitucional, tal discriminación.

Asimismo, los derechos de importación se fijan, por mandato de ley, dentro del Arancel de Aduanas, el cual constituye un acto administrativo, clasificado como “Decreto” en cuanto a su orden jerárquico y por ser competencia del Presidente de la República dictarlo; en consecuencia, mal podría un instrumento jurídico, como lo es la Resolución 924, disponer algo distinto a lo establecido en Ley o en un acto de superior jerarquía, con lo cual este artículo transgrede directamente lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos “[...] Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía [...]”.

Otra de las restricciones y limitaciones a los derechos que se pueden observar dentro de este acto administrativo se presenta en el siguiente dispositivo:

Artículo 3. El pasajero que haya introducido al país como parte de su equipaje, un (1) vehículo al amparo de las disposiciones contempladas en la presente Resolución, no podrá introducir otro con el mismo régimen, sino después de transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha de introducción del anterior vehículo al territorio aduanero nacional, y siempre que cumpla con los requisitos aquí establecidos. Tampoco podrá enajenarlo sino después de transcurridos tres (3) años de su introducción al país. Para la enajenación a que se refiere el presente artículo, se requerirá la autorización previa de la Dirección General Sectorial de Aduanas. El incumplimiento de dicho requisito dará lugar a la aplicación de la multa establecida en el artículo 115 de la Ley Orgánica de Aduanas.

Efectivamente se observa como la norma transcrita limita: (i) el derecho al libre tránsito al impedir ingresar vehículos bajo el régimen de equipaje por tres (3) años contados a partir de la fecha de introducción del anterior vehículo al territorio aduanero nacional, (ii) el derecho de propiedad al restringir la posibilidad de enajenarlo sino después de transcurridos tres (3) años de su introducción al país, y sobre la necesidad de contar con una “autorización” de parte de la administración para proceder a disponer de este bien, (iii) se establece un supuesto de hecho en un acto administrativo que transgrede el principio de legalidad en materia penal, pretendiendo aplicar una sanción que irrumpe con la reserva legal.

Se podría pensar que los artículos transcritos de la Resolución 924, responden a un contexto constitucional distinto al vigente por haberse dictado ésta en el año 1991, es decir al amparo de la Constitución de 1961. Sin embargo, se muestra a continuación un cuadro comparativo de los dispositivos constitucionales que hacen referencia a los derechos al libre

tránsito y propiedad, así como la norma contentiva del principio de la legalidad tributaria:

**Cuadro 1:** Comparación de las normas constitucionales de 1961 y 2000, en materia de derechos al libre tránsito, propiedad y principio de legalidad tributaria.

<b>Constitución de la República de Venezuela (1961)</b>	<b>Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000)</b>
<p><b>Artículo 64:</b> Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Los venezolanos podrán ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo.</p>	<p><b>Artículo 50:</b> Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, trasladar sus bienes y pertenencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vías, la ley establecerá los supuestos en los que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna.</p> <p>Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas.</p>
<p><b>Artículo 99:</b> Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.</p>	<p><b>Artículo 115:</b> Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización,</p>

	podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.
<b>Artículo 224:</b> 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.	<b>Artículo 317:</b> No podrá cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes.

**Nota:** elaborado por el autor con información tomada de las Constituciones de 1961 y 2000 respectivamente, 2016.

En atención a lo enunciado, se observa que ambas constituciones guardan similitud en la consagración de derechos y garantías, con lo cual la Administración Pública por haber regulado lo que corresponde al Poder Legislativo en virtud de la reserva legal prevista constitucionalmente, la relación jurídico-administrativa con los particulares se ha visto afectada, principalmente por la denegación o limitación de los derechos constitucionales, en el entendido que la Carta Magna de forma expresa señala en su artículo 141 que “la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos”. Asimismo, en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>22</sup> se establece que el “principal objetivo” de la organización y funcionamiento de la Administración Pública es dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución y, en especial, conforme se indica en el artículo 19 de la Texto Fundamental “garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”. Por su parte, se destaca en el artículo 5 de esta misma Ley Orgánica, que en su actuación la Administración pública debe dar preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades y se debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella, siendo aspectos que evidentemente en el régimen de equipaje de vehículos no se cumplen.

---

<sup>22</sup> G. O. Ext. N° 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014, Caracas.