

MODELO COLABORATIVO INTERUNIVERSITARIO 2024

UNIVERSIDAD MONTEÁVILA. SEXTO SEMESTRE.

PROFESORA: MARIA LIDIA ALVAREZ CHAMOSA

TUTOR: MIGUEL ÁNGEL TORREALBA

**INFORME SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ENTREGA A
DOMICILIO MEDIANTE PLATAFORMAS DIGITALES EN VIRTUD DE LA
PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA CJ/012/2023 DICTADA POR IPOSTEL**

INTEGRANTES:

Rosana Pastore

Daniel De Sousa

Rafael Viso

Carlos Contreras

Caracas, junio de 2024

ÍNDICE

DE LOS HECHOS.....	3
DE LOS VICIOS DE INCOMPETENCIA	4
DE LOS VICIOS EN EL MOTIVO.....	6
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	8
JURISPRUDENCIA	8

-I-

DE LOS HECHOS

1. En primer lugar, es necesario establecer que el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (en lo sucesivo “IPOSTEL”) fue creado mediante Ley publicada en la Gaceta Oficial N° 2.146 extraordinario el 28 de enero de 1978¹. Esta Ley estableció que los servicios postales y telegráficos son de carácter público, y le otorgó al Instituto todas las funciones relacionadas con dichos servicios. Esta Ley sería parcialmente reformada mediante un Decreto con Rango y Fuerza de Ley en el año 1999², modificando principalmente las atribuciones del Presidente del Instituto, y suprimiendo el capítulo V, referido al cargo de Administrador General.
2. En la propia Ley de creación de IPOSTEL se establecen sus atribuciones de forma expresa (artículo 6), las cuales incluyen la prestación y administración de servicios postales y telegráficos, servicios postales financieros, emisión y distribución de timbres postales, regulación de máquinas franqueadoras de correspondencia, actividades relacionadas con la filatelia, prestación de servicios de telegramas, servicios fijo y móvil marítimo y aeronáutico de mensajes generales, asesoramiento al Ejecutivo Nacional en organismos internacionales del ramo postal y telegráfico, entre otras funciones que le sean asignadas por el Ejecutivo Nacional o establecidas por Leyes y Reglamentos.
3. Una vez establecidos estos antecedentes, conviene explicar el asunto foco principal del presente informe. En Gaceta Oficial N° 42.813 fue publicada el 5 de febrero de 2024 una Providencia emanada de IPOSTEL, que establece las *Normas para regular el servicio de entregas a domicilio a través de Plataformas Digitales, Redes Sociales, Postales o Comerciales* (en lo sucesivo la “Providencia”).
4. En cuanto al contenido de la Providencia (párr. 4), la misma dispone que las normas tienen como objetivo regular el servicio de entrega de productos, estableciendo el requisito de una habilitación postal otorgada por IPOSTEL para la prestación del servicio, previo cumplimiento de los requisitos formales y materiales. El servicio de entregas a domicilio se refiere a la entrega o reparto de productos, mercancías, encomiendas o envíos a un destinatario que realiza una compra y solicita que sean trasladados hasta su domicilio o ubicación utilizando cualquier plataforma digital,

¹ Ley que Crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial N° 2.146 extraordinario del 28 de enero de 1978.

² Publicado en Gaceta Oficial N° 5.398 Extraordinario del 26 de octubre de 1999.

- redes sociales, postales o comerciales, de acuerdo con los términos de la Providencia.
5. Finalmente, es relevante mencionar que este acto sería dejado sin efecto por Providencia N° CJ/002/2024³, en virtud del principio del paralelismo de las formas.

-II-

DE LOS VICIOS DE INCOMPETENCIA

6. Antes de determinar cómo la Providencia incurre en algún vicio de incompetencia, es necesario explicar de forma breve los elementos que definen este vicio de acuerdo con la Ley, así como el desarrollo doctrinal y los criterios jurisprudenciales al respecto. La Sala Político-Administrativa⁴ ha destacado que este vicio puede resultar de tres tipos de irregularidades en la actuación administrativa: usurpación de autoridad, usurpación de funciones y extralimitación de atribuciones. De estas, interesa destacar la extralimitación de atribuciones, la cual se produce cuando la autoridad administrativa realiza un acto para el cual no tiene competencia expresa.
7. En cuanto al vicio de extralimitación de atribuciones, autores como Brewer-Carías explican que “es una forma de incompetencia legal que ocurre cuando un funcionario ejerce atribuciones más allá de lo que le corresponde en su cargo”⁵. Puede tener lugar de dos formas: cuando el funcionario ejerce competencias que están asignadas a otro órgano del Poder Ejecutivo, o cuando el funcionario se extralimita en el ejercicio de las competencias que le han sido conferidas, siendo este último relevante en el marco de los vicios de esta Providencia.
8. Asimismo, es importante mencionar como también lo hace Brewer-Carías, que la competencia del funcionario debe estar claramente establecida y delimitada, y cualquier acción que se realice debe estar expresamente prevista en la Ley, pues en el caso de que un funcionario ejerza competencias que no le corresponden, o se exceda en el ejercicio de sus atribuciones, se va a generar un vicio de ilegalidad que afectará la validez del acto administrativo.
9. En vista de todo lo anterior, resulta necesario por el evidente contenido normativo previsto en la Providencia, hacer algunas consideraciones sobre la potestad normativa

³ Gaceta Oficial N° 42.827 del 27 de febrero de 2024

⁴ Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 539 del 01 de junio de 2004. Caso: Rafael Celestino Rangel Vargas.

⁵ Brewer-Carías, Allan. El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo. Colección Estudios Jurídicos N° 16. Caracas: Editorial Jurídica venezolana, 2007.

de la Administración. Toda potestad reglamentaria tiene su base en la Constitución, ya sea de manera directa o indirecta a través de la Ley, la cual asigna competencias específicas a determinados órganos u organismos.

10. El profesor Araujo-Juárez⁶ mediante análisis de diversos criterios jurisprudenciales, sostiene que no solo el Presidente de la República en Consejo de Ministros puede ejercerla, como lo establece la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, sino que también los ministros o institutos autónomos pueden hacerlo, si así está previsto en la Ley. De lo anterior se entiende que otros funcionarios públicos pueden ejercer esta potestad. Sin embargo, como ha sido sostenido previamente en este informe (párr. 9), la competencia tiene que ser necesariamente expresa, como representación del límite de la acción del funcionario, lo contrario implica una violación al principio de legalidad que rige toda la actividad administrativa.
11. La potestad normativa de los institutos autónomos, al igual que cualquier otro órgano administrativo, está limitada por lo que establece la Ley. En este caso, la Ley que regula las atribuciones y competencias de IPOSTEL (párr. 1) debe establecer expresamente que dicho Instituto tiene la facultad de regular una determinada materia para la cual es competente de dictar actos normativos de carácter general. Si la ley no confiere esa atribución específica a IPOSTEL –como es el caso– el Instituto Autónomo estaría extralimitando en sus atribuciones, al ejercer una potestad que no le ha sido otorgada.
12. Del mismo modo, resulta relevante señalar que de la enunciación sobre las atribuciones determinadas en la Ley de creación de IPOSTEL señalada en el presente informe (párr. 2), se establece que éstas se encuentran también sujetas a otras atribuciones que pueden ser establecidas en Leyes o en Reglamentos. Sin embargo, por medio de la Providencia se busca asignar a este Instituto otras atribuciones distintas a las que expresamente se encuentra facultado a realizar en un acto distinto a una Ley o un Reglamento, entre ellas la competencia de ser el ente regulador a nivel nacional del servicio de entrega a domicilio, inspeccionar y fiscalizar las empresas concesionarias, establecer los procedimientos necesarios, atender las denuncias sobre irregularidades y aplicar medidas administrativas y pecuniarias, lo cual constituye una evidente extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Además, en el contrato de concesión postal, se le otorga la facultad de investigar e inspeccionar la actividad postal y los libros de los prestadores del servicio (artículo 28 de la Providencia), pudiendo

⁶ Araujo-Juárez, José. *Manual de Derecho Administrativo*. 2ª reimpresión de la primera edición. Caracas:Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C.A., 2024.

examinar los documentos necesarios y libros para ejercer una vigilancia adecuada, lo que podría representar una violación al principio de la libertad económica.

13. Por último, es importante destacar que en virtud del artículo 10 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*⁷ ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público. Sin embargo, de la atribución señalada supra (párr. 14) se desprende que IPOSTEL está dotado de potestad sancionatoria, pudiendo imponer las medidas administrativas y pecuniarias a las que dé lugar (artículo 27 de la Providencia).

-II-

DE LOS VICIOS EN LA CAUSA O MOTIVOS

14. En virtud de estos vicios es necesario señalar a qué se hace referencia con la causa o motivos, yes que como establece Pellegrino⁸ todo acto administrativo debe tener una razón justificadora, es decir, la circunstancia que determina que la autoridad competente dicte el acto.
15. La Sala Político-Administrativa ha establecido en forma reiterada que los vicios en la causa o motivos pueden entenderse en dos sentidos: i) cuando la Administración al dictar un acto administrativo fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o no relacionados con los asuntos objeto de decisión, casos en los que se incurre en el vicio de falso supuesto de hecho⁹; ii) cuando los hechos que dan origen a la decisión administrativa existen, se corresponden con lo acontecido y son verdaderos, pero la Administración, al dictar el acto, los subsume en una norma errónea o inexistente en el universo normativo para fundamentarlo, lo cual incide decisivamente en la esfera de los derechos subjetivos del administrado, esto es el falso supuesto de Derecho¹⁰.
16. Ahora bien, es necesario señalar que tanto la *Ley de Correos*¹¹ vigente, como la *Ley de Creación de IPOSTEL* (parr. 2) disponen que el Correo es un servicio público prestado exclusivamente por el Estado. En la *Ley de Correos* se hacía una distinción entre correspondencia de primera y segunda clase, siendo por interpretación en contrario, únicamente la primera de estas la única de obligatoria circulación por el correo

⁷ Publicada en Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 1 de julio de 1981.

⁸ Pellegrino Pacera, Cosimina G. *Motivos de impugnación de los actos administrativos y la jurisprudencia de la sala político-administrativa (una revisión jurisprudencial a la luz de la ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa)*. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2018.

⁹ Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 154/2010, del 11 de febrero de 2010, caso Inspectoría General de Tribunales contra Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

¹⁰ Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 19/2011, del 12 de enero de 2011, caso Javier Villarroel Rodríguez

¹¹ Gaceta Oficial N° 25.841 del 18 de diciembre de 1958

(comprende toda comunicación de carácter actual o personal). Al respecto Brewer-Carías¹² señala que la Ley vigente no establece qué comprende la correspondencia de segunda clase (anteriormente la legislación establecía que la correspondencia de segunda clase era la entrega de impresos, muestras, paquetes o bultos). Sin embargo, la Ley de IPOSTEL del servicio público de correos extendió la reserva para correspondencia o piezas con peso inferior a 2 kg, estableciendo un monopolio de derecho en favor de este instituto en criterio del propio autor.

17. En los términos que está prevista la reserva, los supuestos de entrega de correspondencia inferior a 2 kilogramos parecería ser bastante amplia. Sin embargo, tal y como está establecido en la motivación de la Providencia (motivación entendida como la expresión formal de la causa o motivo del acto, esto es de los supuestos de hecho y de derecho que lo fundamentan), el servicio de entregas a domicilio se configura como un nuevo supuesto de comercio electrónico y de entrega inmediata que atiende a las nuevas necesidades de los consumidores, razón por la cual el mismo no se encuentra regulado de forma explícita en nuestra legislación vigente, ni dentro de las competencias del servicio postal.
18. Por último, de la motivación del acto se desprende que la normativa responde a la necesidad de que IPOSTEL como ente regulador del sector postal accione en normativas claras y busque habilitar este tipo de servicio de entrega de productos a domicilio. De lo anterior se observa la configuración del vicio de falso supuesto de Derecho, pues si bien en la Providencia se señalan en el marco de las competencias de IPOSTEL todas aquellas reguladas en el artículo 6 de su Ley de creación (enunciadas en el párr. 2), entre ellas “la prestación y administración del servicio postal” (artículo 6 literal a), la Providencia incluye erróneamente dentro de estas la regulación del propio servicio, observándose así una interpretación errada de la Ley, al establecer una atribución y una forma de ejercerla que no está prevista por la misma, en contravención del principio de legalidad en materia administrativa.

¹² Brewer-Carías, Allan. El servicio público de correos como servicio reservado al Estado en Revista de Control Fiscal, N° 99, Contraloría General de la República, Caracas, de octubre-diciembre de 1980.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo-Juárez, José. *Manual de Derecho Administrativo*. 2ª reimpresión de la primera edición. Caracas: Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C.A., 2024.

Brewer-Carías, Allan. El servicio público de correos como servicio reservado al Estado en Revista de Control Fiscal, N° 99, Contraloría General de la República, Caracas, de octubre-diciembre de 1980.

Brewer-Carías, Allan. El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo. Colección Estudios Jurídicos N° 16. Caracas: Editorial Jurídica venezolana, 2007.

Pellegrino Pacera, Cosimina G. Motivos de impugnación de los actos administrativos y la jurisprudencia de la sala político-administrativa (una revisión jurisprudencial a la luz de la ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa). Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2018.

JURISPRUDENCIA

Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 539 del 01 de junio de 2004. Caso: Rafael Celestino Rangel Vargas.

Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 154, del 11 de febrero de 2010, caso Inspectoría General de Tribunales contra Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 19/2011, del 12 de enero de 2011, caso Javier Villarroel Rodríguez.