

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre 1980**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado

S U M A R I O

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El ordenamiento constitucional.* A. Supremacía de la Constitución. B. La igualdad ante la Ley. C. Derechos constitucionales: La dotación agraria. 2. *El ordenamiento legal: Interpretación de la Ley.* 3. *La Administración Pública.* A. Naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas. B. Institutos autónomos. C. Administración reglada. D. Poderes de los Registradores. 4. *El Principio de la Legalidad: Jerarquía de las fuentes.*

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuesto sobre la Renta.* A. Tarifa aplicable a personas naturales. B. Prescripción. C. Interrupción de la prescripción. D. Derechos del contribuyente.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos.* 2. *El Procedimiento Administrativo.* A. Conducción por la Administración. B. Derecho a ser oído y a la defensa. C. Vicios. D. Preclusividad. 3. *Los Actos Administrativos.* A. Caracterización. B. Motivos y Motivación. C. La Motivación de los actos administrativos. D. Los efectos del acto administrativo. a. Presunción de legalidad. b. Presunción de veracidad. 4. *Los Recursos Administrativos: El recurso jerárquico impropio.*

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Los Organos.* A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia. B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. 2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación.* A. Condiciones de admisibilidad. B. Suspensión de efectos del acto recurrido. C. Carga de la prueba. D. Poderes del Juez. 3. *La sentencia en lo contencioso-administrativo.* A. Aclaratoria. B. Apelación. a. Apelación de sentencias interlocutorias. b. Poderes del Juez. c. Desistimiento. 4. *La perención del Recurso.*

V. LA EXPROPIACION

1. *Competencias jurisdiccionales.* 2. *Impugnación del avalúo.* 3. *Transacción.* 4. *Terminación del juicio.*

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Cargos.* A. Cargos de Carrera. B. Cargos de libre nombramiento y remoción. a. Criterios generales. b. Cargos de confianza. 2. *Remoción.* 3. *Derecho a prestaciones sociales.* A. Ambito. B. Titularidad. C. Cálculo. 4. *El contencioso de la carrera administrativa.* A. Legitimación activa. B. Agotamiento de la vía administrativa. C. Carga de la prueba. 5. *Enriquecimiento ilícito.* A. Ambito de la Ley. B. Declaración jurada. C. Persona interpuesta. D. Naturaleza jurídica del recurso contra las decisiones de la comisión.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) y en Corte Plena (CSJ-CP) dictadas hasta el 10-3-80 y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 6-3-80.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento Constitucional*

A. *Supremacía de la Constitución*

CSJ - SPA

29-1-80

Los procedimientos especiales regulados en las Disposiciones Transitorias de la Constitución en materia de Enriquecimiento Ilícito, prevalecen sobre las Normas de la Legislación Ordinaria.

En el capítulo I del libelo contentivo del recurso, el apoderado del recurrente formula una serie de consideraciones en torno a la clásica distinción entre la responsabilidad civil y la penal; analiza igualmente el concepto de la responsabilidad administrativa prevista y regulada por los títulos IV y V de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos; y se refiere, en fin, a las excepciones que en favor de los altos funcionarios del Poder Público y de los jefes de fuerzas militares establece la citada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (artículo 65) y la Ley de Responsabilidad de Empleados Públicos (artículo 11).

Todas estas consideraciones se refieren, y desde luego son válidas, para la aplicación de las mencionadas leyes con respecto a situaciones normales de la vida pública. Mas, como se ha expresado anteriormente, la Constitución Nacional promulgada en 1961, que como Carta Fundamental prevalece sobre cualesquiera disposiciones legales independientemente de su jerarquía y de su naturaleza jurídica estableció en su Vigésimaprimerá Disposición Transitoria un procedimiento especialísimo y de excepción, aplicable únicamente para la solución de los juicios por enriquecimiento ilícito referentes a hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958. Para esos casos específicos, el Constituyente confirió a la Comisión Investigadora una competencia que es también especialísima y muy peculiar, facultándola para dictar sentencia en los casos antes señalados, aplicando para su tramitación el procedimiento establecido por el artículo 25 de la Ley que para entonces regulaba las actuaciones de la Corte Federal. Esa disposición constitucional, que es de naturaleza eminentemente casuística, no previó excepciones de ningún género dentro del campo determinado por ella, al circunscribir su ámbito de aplicación a las personas sometidas a investigación antes de la fecha de la promulgación de la Constitución (23 de enero de 1961) en razón de hechos y actuaciones ocurridas antes del 23 de enero de 1958.

B. *Igualdad ante la Ley*

CSJ - CP

11-3-80

La Corte declara la nulidad del Art. 287 del Código de Procedimiento Civil que le reconocía a la mujer honesta el privilegio de no estar obligada a concurrir a los Tribunales para ningún acto de pruebas, por colidir con el Art. 61 de la Constitución, regulador de la igualdad jurídica.

El Art. 61 de la Constitución Nacional prohíbe que en las leyes ordinarias se consagren discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. Por consiguiente, cualquiera discriminación de este tipo acarrea la nulidad del precepto por colidir con la norma constitucional señalada. Pero para que el precepto resulte afectado de nulidad es necesario que la discriminación carezca de fundamento,

vale decir, que se le establezca sin fundamento alguno, o que el que le hubiere servido de apoyo resulte obsoleto o absurdo. Sin embargo, la norma constitucional no debe interpretarse en el sentido de que no puedan establecerse diferencias en las normas de rango legal que regulan la conducta de la mujer y el hombre, porque las diferencias biológicas y psicológicas entre los sexos pueden ser acogidas por el Legislador, lo cual, atendiendo a las cualidades de cada sexo, no sólo posibilita, sino que obliga en ciertos casos a establecer una regulación diferente. Un claro ejemplo de ello lo constituye el Art. 46 del Código Civil que fija la edad mínima requerida para contraer válidamente el matrimonio, en el cual se exige al hombre 14 años cumplidos, mientras que a la mujer le bastará haber cumplido 12 años, y a nadie se le ocurriría que esa diferenciación constituye una discriminación en razón del sexo. Se trata simplemente de que el legislador se ha visto forzado a reconocer que el hombre no está capacitado para procrear antes de los catorce años, mientras que la mujer puede hacerlo a partir de los doce. Cuando la regulación diferencial aparece fundada en las leyes de la naturaleza, no puede hablarse en propiedad de una discriminación que colida con la norma constitucional.

Expuestos los anteriores principios la Corte entra a decidir si la discriminación entre la mujer honesta y la que no lo es, por una parte, y entre aquélla y el hombre, por la otra, que consagra el Art. 287 del Código de Procedimiento Civil atacado de inconstitucionalidad en el presente recurso, choca o no con el Art. 61 de la Constitución Nacional. Pero para ello es necesario precisar antes si esta discriminación fue fundada en la sola condición moral de la mujer o si, por el contrario, lo fue en atención al comportamiento a que estaba sometida la mujer en el tiempo de la sanción de dicho precepto legal.

Considera la Sala que es imposible que la discriminación la hubiera fundado el Legislador en la premisa señalada en primer término, o sea, en la condición moral de la mujer, pues, si así fuera, surge la crítica de que con la aplicación del precepto se coadyuva a exponer a la mujer a una inquisición odiosa de su vida privada, cuya protección ha sido siempre respetada aunque antes no tuviera rango constitucional como ocurre ahora con el Art. 59 de la Constitución Nacional que la consagra.

Ahora bien, excluida como ha sido por esta interpretación la simple moralidad de la mujer como base de la discriminación, la Sala considera que la razón afirmativa que tuvo el Legislador para estructurarla fue la condición social a que la mujer estaba sometida en el momento de la aprobación del precepto.

Como es fácil recordarlo, la vida de la familia de entonces se desenvolvía dentro de moldes herméticamente estrechos. Únicamente le era permitido a la mujer honesta ocuparse de las labores propias del hogar y, fuera de éste, de las estrictamente sociales. Las otras profesionales, políticas, comerciales, etc., sólo podían desempeñarlas los hombres. Tal situación de la mujer llevó al Legislador, con el fin de rendirle un merecido tributo y por razones de la cortesanía a la que es dada la hidalguía de la raza, como lo asienta un destacado expositor patrio, a reconocerle el privilegio de eximirla del deber personal de asistir a los Tribunales para actos de pruebas, pues, en ese tiempo era incomprensible que la mujer integrada a esa situación por la dinámica social predominante, pudiera dedicarse a actividades que desbordaran las estrictamente sociales, como es, entre ellas, la que se materializa en el precepto legal objetado. Pero hoy este concepto ha cambiado en fuerza de la evolución patria determinada por el imperio de las nuevas ideas. La vida familiar es en los actuales tiempos mucho menos hermética que en la época en que se sancionó el precepto legal impugnado. Han perdido su tradicional rigidez las reglas que dominan la marcha del hogar. Ahora se admite, sin críticas ni recelos, que la mujer —su centro— actúe, como lo está haciendo, con mayor libertad, tanto dentro del hogar como fuera de él, equiparándose todas entre sí y al hombre en particular en cuanto a las actividades que a éste les son propias, incluyendo específicamente la de asistir a los Tribunales de Justicia, no obstante que

por razones de cortesía, como arriba se ha dejado establecido, el impugnado Art. 287 la exime de concurrir para actos personalísimos de pruebas, sin que se considere que su dignidad se vea menoscabada cuando concurre a ellos, sea cual fuere la naturaleza de los asuntos que allí se ventilen, pues, es concepto unánime que en razón de que los Tribunales son y han sido siempre Templos de la Justicia, pueden ocurrir a ellos todas las personas, sin distingo de sexo o condición social, en demanda de cualquier derecho que les competa o en cumplimiento del deber legal que se les exija.

Por tanto, habiendo desaparecido en virtud de los cambios sociales antes señalados la base de sustentación de la discriminación entre la mujer honesta y la que no es, por una parte, y entre aquélla y el hombre, por la otra, contenida en el Art. 287 del Código de Procedimiento Civil objetado de nulidad en este recurso, es obvio que dicho precepto legal colide con el Art. 61 de la Constitución Nacional, y en cuanto al último por chocar en razón del sexo con dicho precepto constitucional, pues si no se anula el precepto legal, por este respecto, se mantendría una diferencia por razón del sexo contraria a la norma constitucional señalada.

Decisión:

En consecuencia de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del Art. 287 del Código de Procedimiento Civil, por colidir con el Art. 61 de la Constitución Nacional en los términos expresados.

CSJ - CP

5-3-80

La Corte declara la nulidad del Art. 423 del Código Penal relativo al uxoricidio por adulterio por colidir con el Art. 61 de la Constitución regulador de la igualdad jurídica.

I. La norma, cuya nulidad se demanda, tiene una fundamentación histórica y un contenido político y científico. Se la conoce desde los tiempos más antiguos. Algunos autores se refieren a la impunidad o licencia para matar a los adúlteros sorprendidos en flagrante desde los tiempos de Roma y Grecia y de muchos otros pueblos. Poco a poco se abandonó ese modo primitivo de considerar la muerte del adúltero como ejercicio de un derecho y “se llevó —enseña Carrera— la cuestión a su verdadero terreno, es decir, sobre la base de considerar la imperfección del dolo derivada de la turbación del ánimo causada por el justo dolor. Y entonces, sin tantas distinciones y condiciones, se reconoció en ese caso una degradante del homicidio”. Y agrega, el ilustre maestro: “Esta es la doctrina que prevalece hoy en nuestras escuelas, bajo la fórmula de la fuerza moral subjetiva aminorada, la cual sirve de base, casi universalmente, a las legislaciones criminales contemporáneas”.

Los autores actuales hablan de un homicidio por emoción violenta, en el cual los móviles actúan como fuerza excusante o aminorante, para extender su aplicación a situaciones más generales, comprendido en ellas el beneficio a ambos cónyuges.

Entre nosotros, la disposición ha motivado las más disímiles opiniones. Ora se la consideró monstruosa o injusta o anacrónica, como supervivencia de un antiguo derecho a matar concedido al marido. Ora se la justificó por razones de justo dolor o emoción, o en resguardo de los fueros del honor.

II. Los preceptos constitucionales que la actora señala como infringidos por el artículo 423 del Código Penal son:

“Artículo 58. El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla”.

“Artículo 61. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación.

No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas.

No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias”.

“Artículo 73. El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica.

La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar incumbible y proveerá lo conducente a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica”.

El artículo 423 del Código Penal, dice:

“Artículo 423. No incurrirán en las penas comunes de homicidio ni en las de lesiones, el marido que sorprendiendo en adulterio a su mujer y a su cómplice, mate, hiera o maltrate a uno de ellos o a ambos.

En tales casos las penas de homicidio o lesiones se reducirán a una prisión que no exceda de tres años ni baje de seis meses.

Igual mitigación de pena tendrá efecto en los homicidios o lesiones que los padres o abuelos ejecuten, en su propia casa, en los hombres que sorprendan en un acto carnal con sus hijas o nietas solteras”.

A) No acuerda la disposición contenida en el artículo 423 del Código Penal, un derecho a matar, sino que considera la acción del agente como delictuosa y punible; no establece una exención de responsabilidad, sino que aplica una pena disminuida con respecto a las penas comunes fijadas para el homicidio y las lesiones. No colide, por tanto, la disposición en examen con el artículo 58 de la Constitución Nacional, que declara el derecho a la vida inviolable y prohíbe que ninguna Ley pueda establecer pena de muerte.

B) Sin embargo, el artículo 423 del Código Penal establece una distinción entre el marido y la esposa; puesto que establece que el marido no incurrirá en las penas comunes de homicidio y lesiones, cuando mate, hiera o maltrate a su mujer sorprendida en adulterio, a su cómplice o a ambos y nada dice ante la acción similar de la esposa que sorprenda en adulterio a su marido. Y el aparte final de ese mismo artículo prevé igual mitigación de pena en los homicidios o lesiones que los padres o abuelos ejecuten, en su propia casa, en los hombres que sorprendan en acto carnal con sus hijas o nietas solteras.

Razones de carácter histórico y social, entre nosotros, e inclusive de carácter psíquico, por la diferente manera de motivarse la acción del marido o de su esposa, por las mismas razones aludidas, pudieron aconsejar al legislador venezolano el establecimiento de la mencionada disposición; pero ante la norma constitucional que de manera absoluta prohíbe las discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social, aquellas razones del legislador ordinario deben ceder. La última parte de la disposición guarda relación con la anterior: por lo que hace al cálculo de la pena y porque tiene análogo presupuesto, la afectación que produce la conducta de la mujer. El principio de la igualdad de las personas de uno y de otro sexo, de rango constitucional, impide al legislador ordinario establecer diferencias, ya sean privilegios, exenciones de pena o disminución de las mismas, que signifique discriminación en razón del sexo entre quienes se encuentren en las mismas condiciones.

Por tal razón y con base en el ordinal 1º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se declara la nulidad del artículo 423 del Código Penal, por colidir con el artículo 61 de la Constitución Nacional.

C) En virtud de la declaratoria anterior, la Corte se abstiene de considerar la denuncia de colisión con el artículo 73 de la Constitución Nacional.

III. Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Suprema de Justicia, en Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del artículo 423 del Código Penal, por colidir con el artículo 61 de la Constitución Nacional. Se ordena, conforme a la previsión contenida en el artículo 119 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, que en el sumario de la Gaceta Oficial donde se publique esta sentencia se indique que el artículo 423 del Código Penal ha sido anulado.

C. Derechos Constitucionales: la dotación agraria

CSJ - SPA

26-2-80

La dotación en materia de reforma agraria no es una concesión graciosa del Estado, sino que constituye un derecho de los sujetos amparados por la Ley.

Para comprender los alcances del acto administrativo de adjudicación y su eventual revocatoria, es de necesidad examinar la naturaleza jurídica de la dotación. El tema ha sido estudiado ampliamente, tanto por nuestra doctrina como por nuestra jurisprudencia.

De conformidad con tales criterios y los expuestos por la Comisión encargada de elaborar el proyecto de Ley de Reforma Agraria, la dotación de tierras y el acto de adjudicación tienen peculiaridades de tal significación que las convierte en una institución autónoma del Derecho Agrario.

La dotación es de la esencia del proceso de Reforma Agraria y constituye un derecho de los sujetos amparados por la Ley de Reforma Agraria. No se trata de una concesión graciosa del Estado, sino de dar satisfacción a una pretensión considerada de imperiosa ejecución para que efectivamente cumpla una función social. Sirva de ilustración al respecto, lo expresado en la Ley de Reforma Agraria, en la letra b) de su artículo 2º, así:

"b) Garantiza el derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares donde trabajen o habiten, o, cuando las circunstancias lo aconsejen, en zonas debidamente seleccionadas y dentro de los límites y normas que establezca la Ley".

2. El ordenamiento legal: Interpretación de la Ley

CPCA

29-1-80

La interpretación de la Ley supone una actividad creadora que la completa, desarrolla o explica.

Además, conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la Ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal

contempla y que en el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas; por tanto, en función de lo anotado, resulta inadmisibles, una interpretación que conduzca al absurdo o que establezca distinciones donde la Ley no las hizo.

3. *La Administración Pública*

A. *Naturaleza Jurídica de las Comisiones Tripartitas*

CSJ - SPA

10-1-80

Las Comisiones Tripartitas creadas en la Ley contra despidos injustificados, son órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional.

La Ley contra Despidos Injustificados promulgada el 8 de agosto de 1974 persigue como objetivo fundamental, como su nombre lo indica, proteger a los trabajadores contra los despidos sin causa justificada y, a tal fin, asigna la función de calificar los despidos a las Comisiones Tripartitas que ella crea, integradas por sendos representantes del Ministerio del Trabajo, al cual estarán adscritas, de los patronos y de los trabajadores, designados por el mencionado Despacho ministerial. (Artículo 1º). Estas Comisiones tienen, además, la atribución de decidir las solicitudes de los patronos cuando, por necesidades técnicas o económicas de la empresa, sea necesaria la reducción de personal. (Artículos 9 de la Ley y 8 del Reglamento).

El legislador deja a cargo del Ejecutivo Nacional la determinación de la constitución, atribuciones y funcionamiento de las Comisiones Tripartitas, así como el establecimiento de los procedimientos y de las normas de aplicación que deberán cumplirse para el ejercicio de los derechos que la Ley consagra. (Artículos 4 y 16).

El Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados (Decreto Nº 5631) dictado el 19 de noviembre de 1974, dedica todo el Capítulo II a los mencionados antes, los cuales presentan las siguientes notas o elementos resaltantes:

a. *Composición*

Cada una de las Comisiones Tripartitas está constituida por tres miembros: uno representante del Ministerio del Trabajo, quien la preside y tiene el carácter de funcionario público, y dos representantes más, uno de los trabajadores y otro de los patronos, ambos designados también por el Ministerio del Trabajo y escogidos de ternas presentadas por las organizaciones más representativas de ellos, a solicitud de las respectivas Inspectorías del Trabajo. (Artículo 14).

En relación con la designación de los miembros de la Comisión es oportuno destacar, por una parte, que ni la ley ni su reglamento señalan los elementos que deben ser tomados en cuenta a los efectos de determinar las organizaciones más representativas de los patronos y de los trabajadores; y por la otra, que el término en que deben ser presentadas las ternas por la organización laboral y patronal es fijado libremente por el Ministerio del Trabajo, el cual, además, está autorizado por el Reglamento a proceder a efectuar la designación si, vencido ese término, las partes o alguna de ellas, no hubiere presentado la respectiva terna.

b. *Duración de la Comisión y régimen disciplinario*

Las Comisiones Tripartitas tienen carácter permanente.

El representante del Ministerio es de libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional y los representantes de patronos y de trabajadores duran en sus funciones

tres años, pero pueden ser removidos a solicitud de sus postulantes y por el Ministerio, de oficio, cuando existan causas justificadas para ello. (Artículos 16 y 17). El texto reglamentario no indica las causas de remoción ni el procedimiento para las mismas, en cuya virtud el Ministerio del Trabajo posee un amplio poder discrecional para decidir acerca de la justificación de la causa de remoción y la oportunidad de ésta. En consecuencia, puede decirse que, en la práctica, los representantes de los patronos y de los trabajadores son de la libre remoción del Ministerio del Trabajo.

c. *Régimen presupuestario*

Los gastos de funcionamiento de las Comisiones Tripartitas y las remuneraciones de sus miembros, incluso la de los representantes de los patronos y de los trabajadores, son pagados con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo, en la forma que éste determine, tomando en cuenta las regiones donde aquellas funcionan. (Artículo 19). El mismo artículo prevé que cuando los patronos de determinadas actividades económicas soliciten del Ejecutivo Nacional la constitución de comisiones tripartitas especiales, los emolumentos de los representantes de los patronos y de los trabajadores serán sufragados por los solicitantes, pero corresponde al Ministerio del Trabajo decidir acerca de la procedencia de la solicitud y fijar el monto de dichos emolumentos.

d. *Deliberaciones y decisiones*

Los actos efectuados por las Comisiones Tripartitas en el ejercicio de sus funciones se consideran válidos con la asistencia de dos de sus integrantes, siempre que uno de ellos sea el representante del Ministerio del Trabajo. Las decisiones de la Comisión son tomadas por mayoría de votos y, en caso de no lograrse ésta, decide el voto del Presidente de la Comisión. (Artículo 18).

El representante del Ministerio del Trabajo es, de derecho, el presidente de la comisión y, en tal carácter sustancia el procedimiento (Artículos 14 y 17).

e. *Atribuciones*

Las Comisiones Tripartitas tienen las siguientes atribuciones:

a. Calificar, previa la sustanciación correspondiente, los despidos de los trabajadores en los casos y términos previstos en la Ley; y

b. Decidir las solicitudes de los patronos cuando por necesidades técnicas o económicas de la empresa sea necesaria la reducción de personal. En este caso, la Comisión deberá analizar, además de las causas que se aleguen, las circunstancias referentes a la capacidad de empleo de la empresa, la productividad dentro de la misma rama industrial, actividad o servicio y la carga de trabajo establecida, el efecto que la medida solicitada pueda causar en perjuicio de los trabajadores; si la modificación o cambio en las instalaciones de la empresa o su sustitución por sistemas automatizados se justifican por el aumento de su productividad y compensan favorablemente la disminución del empleo; las razones que acarreen la disminución de producción cuando ésta es invocada; la influencia que la medida pueda tener dentro de los planes generales de empleo establecidos; y cualesquiera otras circunstancias que la Comisión considere necesario examinar (Artículo 20 reglamento).

f. *Alcance de las decisiones de las Comisiones Tripartitas*

Cuando la Comisión considera injustificado el despido del trabajador, después de examinar las pruebas presentadas por el patrono, ordena su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado. Si el patrono persiste en su propósito de despedir al trabajador, puede hacerlo siempre que le pague una indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía dobles de

las contempladas en la Ley del Trabajo, más el doble que pueda corresponderle por concepto de preaviso, *estando además obligado a sustituirlo por otro, con salario no inferior al trabajador despedido.* (Artículo 7 Ley) (subrayado de la Corte).

Como puede apreciarse, la actividad de las Comisiones Tripartitas de origen legal, no se circunscribe a la determinación circunstancial e individual de la justificación o no del despido de un trabajador, sino que, a través de ellas, el Estado cumple una función pública de más amplias proporciones y de innegable interés colectivo, cual es la de garantizar la política de pleno empleo o el mantenimiento del volumen de empleo existentes, mediante la consagración del principio de la estabilidad numérica de los trabajadores en las empresas, así como el control estatal de la incidencia laboral de los planes de las empresas en el proceso de automatización, tecnología y productividad de las mismas, que se deriva de la aplicación de los artículos 4, 6 y 9 de la normativa legal y 12, 20 y 36 reglamentaria.

Tales fines de trascendente interés social y económico para el país, son suficientes, casi por sí solos, para negar la naturaleza arbitral que atribuye a las Comisiones Tripartitas examinadas la Procuraduría General de la República en este juicio, ya que, como es sabido, el destino fundamental de las Juntas o Tribunales Arbitrales es poner fin a situaciones conflictivas en las relaciones de empleo obrero-patronales, función ésta que si bien tiende a lograr la armonía y paz laborales, no puede equipararse a la función pública que desarrollan los entes examinados.

Con la incorporación de las Comisiones Tripartitas en el articulado de la Ley contra Despidos Injustificados del 8 de agosto de 1974, se traslada al campo del Derecho Público (Administrativo) una figura jurídica regulada por el Derecho Laboral o Social, cuya génesis se sitúa en numerosos contratos o convenciones colectivas vigentes desde hace algunos años en el país para lograr la estabilidad de los trabajadores, por vía convencional, en las principales ramas del comercio y la industria, incluso estatal. (V. gr. SIDOR).

Pero al dotarlas de los elementos característicos que han quedado reseñados, atinentes a su integración, adscripción, organización y funcionamiento, régimen presupuestario y disciplinario y particularmente fines y atribuciones, las Comisiones Tripartitas laborales pierden los rasgos privatistas que las inspiraron y se convierten, por voluntad legislativa, en órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional.

Así se desprende, por otra parte, de fuentes interpretativas de primer orden examinadas por la Sala, como son el Diario de Debates y la Exposición de Motivos de la Ley contra Despidos Injustificados, a través de los cuales se observa diáfamanamente plasmada la intención de los proyectistas y la convicción de los parlamentarios en el proceso de discusión del referido texto legal, acerca de la naturaleza administrativa de la institución que consagraban para calificar las causas de despido de los trabajadores. A igual interpretación puede llegarse asimismo si se adopta el criterio excluyente de caracterización de los órganos estatales desde el punto de vista formal, en virtud del cual las Comisiones Tripartitas serían órganos administrativos ya que no son jurisdiccionales ni legislativos, por no estar encuadradas en la estructura del Poder Judicial. (Artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial) ni formar parte de la rama legislativa del Poder Público.

Por último, debe destacarse que la conclusión de esta Sala coincide con la declaración de este Supremo Tribunal en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, contenida en sentencia del 15 de enero de 1976, según la cual "el procedimiento ante las Comisiones Tripartitas antes señalado, es de naturaleza claramente administrativa y las referidas Comisiones Tripartitas no son los jueces a que se refieren el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo".

B. *Institutos Autónomos*

CSJ - SPA

26-2-80

Las decisiones de los órganos directivos de los institutos autónomos agotan la vía administrativa, y sólo procedería contra ellas recurso jerárquico ante el Ministro cuando expresamente lo establezca la Ley.

Analiza en primer término la Sala, lo alegado por el Fiscal General de la República, en cuanto a la inadmisibilidad del recurso interpuesto, ya que de ser procedente su dicho, inútil sería el examen de la cuestión principal.

De acuerdo con el criterio expuesto por la Fiscalía General de la República, transcrito en la narrativa de este fallo, el recurso no debe admitirse por cuanto no se agotó la vía administrativa, en razón de no haber apelado el adjudicatario de la decisión del I.A.N., por ante el Ministerio de Agricultura y Cría de conformidad con lo prescrito en los artículos 83 y 201 de la Ley de Reforma Agraria.

Al respecto la Sala observa:

Las apelaciones de las decisiones de los órganos descentralizados de la Administración, son una manifestación del grado de control que sobre ellos tiene la Administración Central. Dada la naturaleza jurídica de los denominados Institutos Autónomos, en razón de su personería jurídica propia, y por tanto su capacidad originaria de contratación y decisión que sobre su gestión tienen los Ministerios a los cuales se les adscribe, debe estar delimitado en la Ley que les regula, pues no existe aún en nuestro país, pese al mandato del constituyente, una Ley que preceptúe todo lo concerniente a los Institutos Autónomos.

En ejecución de lo dicho, se impone el examen de las normas que le atribuyen al Ministerio de Agricultura y Cría el poder de revisión jerárquico de las decisiones del Instituto Agrario Nacional, en lo que es pertinente a los fines de resolver la cuestión controvertida.

El artículo 201 de la Ley de Reforma Agraria establece:

“Las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional en aplicación de los artículos 28, 69, 83 en su ordinal 6º; 88, 119 al 127 ambos inclusive, 161 en su ordinal 19º; 192 y 193 de la presente Ley, serán apelables para ante el Ministro de Agricultura y Cría, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya notificado al interesado la decisión respectiva, más el término de la distancia, si a éste hubiere lugar. Oída la apelación, el Directorio remitirá inmediatamente el expediente al Ministro de Agricultura y Cría, quien la decidirá en el término de treinta (30) días, a contar del recibo de los autos”.

De la lectura de las normas citadas en el artículo transcrito, se colige que la razón de ser del control estatuido por el legislador, radica en la función atribuida, en ese entonces, al Ministerio de Agricultura y Cría de preservar los recursos naturales y dirigir los esfuerzos para el mejor uso de la tierra. Limitó así el legislador el poder contralor del Ministerio de Agricultura y Cría y repugna al texto legal y a los propósitos perseguidos en él, extenderlos a casos no previstos taxativamente en la Ley. De allí que fundamentándose la decisión en el artículo 83 sin invocarse como basamento la causal contenida en el ordinal 6º, en cuyo único caso existe el recurso jerárquico ante el Ministerio de Agricultura y Cría, mal puede concluirse en que ha debido ejercerse tal recurso para agotar la vida administrativa.

Conviene señalar que el desarrollo y perfeccionamiento del Estado Social de Derecho consagrado en nuestra Constitución, significa garantías procesales para los administrados y por tanto las reglas que les conceden opciones para impugnar deci-

siones de los Organos del Poder Público, deben interpretarse en su beneficio y por ello es reprobable que fundándose en oscuridad o imprecisiones se pretenda conculcar un legítimo derecho.

Por añadidura, tal como consta en el expediente administrativo, el adjudicatario apeló oportunamente y el Directorio del Instituto Agrario Nacional se negó a oírle la apelación por considerar que ésta procedía sólo en el caso previsto en el ordinal 6º del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria.

Por lo expuesto, la Sala expresamente declara improcedente el alegato sobre inadmisibilidad del recurso, hecho por el Fiscal General de la República, y en consecuencia entra a analizar la cuestión de fondo.

C. Administración reglada

CSJ - SPA

28-2-80

El reparo fiscal formulado a los contribuyentes por la Contraloría General de la República en los casos de Impuesto sobre la Renta, es una actividad reglada de la Administración en sus fases procesales constitutivas, por lo que aquella no puede cambiar estas fases, con menoscabo de la preclusividad prevista en la norma y del principio de la Legalidad.

Para decidir la Corte observa que la cuestión sometida a su consideración en el caso *sub-judice* se concreta a determinar si la Contraloría General de la República, en la fase de reconsideración del reparo, a que se ha hecho referencia en la parte narrativa de esta sentencia, varió el presupuesto fáctico del mismo, introduciéndole nuevos elementos y en consecuencia no observó el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, quebrantando de ese modo el dispositivo procesal establecido en el Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la época de la formulación del reparo, como lo sostiene la recurrida, o si por el contrario, no ocurrió ninguna de las circunstancias señaladas, conforme lo asienta la extinguida Sala de Examen de la Contraloría General de la República.

La Sala de Examen de la Contraloría General de la República formuló un reparo a la declaración de rentas que bajo el N° 109006, presentara la contribuyente Sud-América S.A. de Seguros Generales, para su ejercicio fiscal de 1962, fundamentado en el hecho de que la deducción de Bs. 46.036,13, pagada a la Unión Reinsurance Company, domiciliada en Zurich-Suiza, no era procedente para la declarante por tratarse de intereses sobre los cuales no se efectuó retención alguna, incumpléndose así la condición de deducibilidad, previsto en el Parágrafo único, Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, aplicable al ejercicio fiscal revisado.

Contestado oportunamente dicho reparo por la contribuyente, la Sala de Examen, al proceder a revisar su actuación impugnada, admite el error en el fundamento que sirvió de base para el reparo contestado e impugnado, pero procede a confirmarlo sobre otros presupuestos distintos al original, ya que en el reparo inicial la indeducibilidad obedece a la aplicación de una norma (Art. 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta) y en la confirmación, a la aplicación de otra (Art. 56 del Reglamento *ejusdem*). No otra cosa se desprende de la argumentación expuesta en el pliego confirmatorio del reparo, cuya transcripción se hizo en parte anteriormente, al decir que *tales intereses* no configuran estrictamente el concepto desarrollado en el Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, pero que tampoco puede aceptarse su deducibilidad, puesto que el Artículo 56 del Reglamento de la Ley, delimita claramente cuales han de ser los intereses deducibles.

La Sala observa que como lo asienta la recurrida, la Contraloría General de la República introdujo o formuló "hechos nuevos" o "nuevas objeciones" en el pliego

de la reconsideración del reparo de fecha 20-11-67, que no estuvieron contenidos en el reparo original E-997 de fecha 30-7-65.

En efecto, se cambió la razón y naturaleza del reparo fiscal entre su formulación original y su formulación definitiva (confirmación). En ambos casos la Sala de Examen rechaza la deducción pretendida por la contribuyente; pero en el reparo lo hace fundamentada en el Artículo 12, Ordinal 1º de la Ley de Impuesto sobre la Renta (falta de retención de los impuestos) y en la reconsideración invoca otra disposición, la contenida en el Artículo 56 del Reglamento ejusdem (intereses de capitales tomados en préstamo para ser invertidos en la empresa).

Se trata pues de dos reparos totalmente distintos, formulados sucesivamente en fecha 30-7-65 y en fecha 20-11-67, pero dentro de un solo procedimiento administrativo, con lo cual la contribuyente pudo hacer oportunamente, sus objeciones al primero de ellos, de conformidad con lo previsto por el ordinal 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, pero se le desconoció este mismo derecho en lo que respecta al segundo reparo, ya que el órgano contralor se lo hizo en la etapa de reconsideración definitiva del acto administrativo, no en la de su formulación original y, en consecuencia, la contribuyente sólo pudo plantear sus objeciones al segundo de dichos reparos en el recurso contencioso-fiscal interpuesto por ante el Tribunal de Impuesto sobre la Renta, con lo cual se le arrebató la segunda instancia administrativa que ampara los derechos del contribuyente, de acuerdo con el señalado precepto legal.

El reparo fiscal formulado a los contribuyentes por la Contraloría General de la República, en los casos de impuesto sobre la renta, ha dicho esta misma Sala, es un acto administrativo perfectamente reglado, en sus fases procesales constitutivas, por el expresado Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; y la Administración no puede cambiar estas fases, con menoscabo de la preclusividad prevista en la norma y del principio de la legalidad del acto administrativo.

En jurisprudencia anterior (Sentencia del 20-7-65) la Corte ha establecido que siendo esto, además, una actividad reglada de la administración, no puede quedar a su arbitrio el procedimiento conforme al cual ha de formular sus reparos a las declaraciones de rentas de los contribuyentes, y menos aún, si se tiene en cuenta que tal procedimiento constituye una de las seguridades y garantías que la Legislación Fiscal consagra a favor de sus destinatarios y que la doctrina denomina el estatuto del contribuyente; por lo cual las normas que lo informan son de orden público.

Ha dicho también esta Sala (Sentencia del 25-5-78) que el procedimiento administrativo en esta materia impositiva es un todo orgánico que responde a un orden consecutivo legal, con fases de preclusión perfectamente concatenadas, que van desde la etapa constitutiva del reparo hasta la interposición del recurso contencioso-fiscal, pasando por las intermedias que implican la reconsideración administrativa por el órgano contralor (ordinal 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) o la revisión jerárquica por la misma Administración (Artículo 116 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Este orden consecutivo legal y estas fases de preclusión no pueden alterarse en forma alguna por la Administración, la cual de proceder así, se excede en el ejercicio de sus poderes o facultades y quebranta el derecho de defensa de los contribuyentes, con desacato a la garantía establecida en el único aparte del Artículo 69 de la Constitución Nacional.

De modo pues que, en el caso de autos, la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, vulneró el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, al cumplir en la fase de la reconsideración del reparo, cometidos propios de la fase constitutiva del mismo, sin atender a la clara ordenación establecida en el Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, incurriendo con ello en exceso y vicios que afectan, en su forma y en su esencia, la validez del acto recurrido.

D. *Poderes de los Registradores***CSJ - SPA****17-1-80****El Registrador no tiene facultad interpretativa sobre los planos presentados para Registro.**

Los razonamientos anteriores desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte son aplicables por analogía al presente caso, ya que la nueva Ley de Registro Público de 1978, que derogó la de 1940, no contiene ninguna disposición que en este sentido amplíe las facultades del Registrador en orden a interpretar los planos consignados, que sería en todo caso materia probatoria en juicio pero no actuación registral, ni tampoco norma alguna que autorice la negativa a protocolizar cuando aparezcan diferencias entre las medidas de uno u otro documento, en cuya virtud la impugnación presentada resulta procedente y así se declara.

4. *El principio de la Legalidad: Jerarquía de las fuentes***CPCA****29-1-80****Ante la colisión de una norma legal con una norma reglamentaria, cuando la reglamentaria ha servido de base a un acto administrativo, el Tribunal Contencioso Administrativo al juzgar la legalidad del acto, debe aplicar al caso concreto la norma legal sobre la reglamentaria.**

Ha sido y es jurisprudencia reiterada del Tribunal de la Carrera Administrativa y de esta Corte de lo Contencioso-Administrativo, en relación al punto debatido en esta instancia, que ante la colisión de una norma legal con una norma reglamentaria, cuando esta última ha servido de base a un acto administrativo, el juez contencioso-administrativo al juzgar tal cuestión debe aplicar al caso concreto la norma legal sobre la reglamentaria (sentencia de fecha 17 de abril de 1979 de esta Corte). Es así como en el caso *sub-judice*, el juez, actuando en función jurisdiccional de aplicar preferentemente el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa sobre el artículo 4º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, ha actuado en forma por demás correcta, y así se declara.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO1. *Impuesto sobre la Renta*A. *Tarifa aplicable a personas naturales***CSJ - SPA****29-1-80****La Corte precisa el criterio de diferenciación a los fines de determinar la tarifa aplicable en caso de rentas empresariales obtenidas por las personas naturales.**

Para decidir, la Corte observa que en el caso *sub-judice*, dos son las cuestiones sometidas a su conocimiento: una, relativa al tratamiento que debe dársele a los proventos obtenidos por concepto de intereses devengados por préstamos de dinero y otra, si es deducible de la renta bruta, la donación hecha por el contribuyente durante el ejercicio correspondiente. Respecto al primer aspecto del problema, la administración y la recurrente están de acuerdo en los hechos que configuran esta controversia judicial, a saber: el monto de las cantidades objetadas; la naturaleza y origen de las rentas obtenidas; intereses provenientes de un préstamo de dinero; el nombre de los prestatarios y su condición de comerciantes; la condición de persona natural del prestamista-contribuyente y aún, el carácter mercantil de la operación que originó el enriquecimiento. Difieren en que la apelante considera que las actividades lucrativas reali-

zadas por personas naturales que puedan estar sujetas a las previsiones del Título II de la Ley, son aquéllas que revisten carácter empresarial, en tanto que la Administración sostiene que la tributación debe hacerse en todo caso en este Título, conforme a la Tarifa "A", porque el préstamo es mercantil, uno de los contratantes es comerciante y las cosas prestadas se destinaron a actos de comercio, llenándose, en consecuencia, las exigencias del Artículo 537 del Código de Comercio, ordinales 1º y 2º. De modo que se trata de una cuestión de mero derecho, relacionada con la correcta interpretación y aplicación del Artículo 5º, ordinal 1º, de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, aplicable *ratione temporis* a los ejercicios reparados.

Observa igualmente la Corte, que esta misma materia, ya ha sido decidida en reciente fallo del 25 de julio del corriente año, cuyo contenido acoge y ratifica la sala en la presente oportunidad, así: "Ciertamente que el derecho privado distingue muy claramente entre préstamo civil y mercantil, a los fines de regular las relaciones jurídicas que por razón de éstos se crean entre un prestamista y un prestatario. Uno presume el interés; otro, lo exige expreso. La tasa del interés legal es diferente en un caso o en otro. Son razones de derecho privado las que explican y justifican estas diferencias; no razones de derecho público, que son las que informan el derecho tributario y que tienen que ver con el Estado y los particulares. Para esto, en el caso del Impuesto sobre la Renta venezolano, a partir de 1966, lo que interesaba era distinguir entre una persona natural y una jurídica (sociedad, cooperativa o comunidad) y lo que se quiso al ponerlas a tributar bajo tarifas diferentes, "C" y "A", es que éstas pagaran más que aquéllas, a los mismos niveles de renta".

"Para hacerlo así y establecer tal diferencia impositiva, el legislador pensó quizás en que la jurídica es una persona organizada, legal y económicamente, creada especialmente para cumplir determinados fines lucrativos; se forma asociando capitales y personas para producir rentas brutas, cubrir determinados gastos y generar al final, utilidades en beneficio de sus dueños, es en pocas palabras, una empresa en sentido jurídico económico. Por eso la puso a tributar en tarifa alta. Desde luego, las que se crean sin fines de lucro, las entidades de carácter público, las instituciones benéficas y de asistencia social y otras análogas o están exentas o logran la exoneración de impuesto".

"En cambio, las personas naturales no se crean fundamentalmente con propósitos económicos, ni tienen necesariamente una organización empresarial para generar y controlar sus rentas; y de allí que su imposición sea menor. Pero si por excepción una de éstas se organiza y a tal fin reúne capital y trabajo para sus operaciones y constituye de este modo una empresa de propiedad individual, entonces se parece más a una persona jurídica y por eso debe tributar como una de ellas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966".

"No hay ninguna duda, de que ésta es la intención del legislador que globaliza la renta en 1966, y por eso se dice claramente en la Exposición de Motivos de la Ley promulgada ese año, que "Por tal razón, con la misma tarifa de las personas jurídicas (Tarifa "A"), se gravan todas las rentas de las comunidades, así como los ingresos obtenidos por personas naturales en actividades comerciales, industriales, agropecuarias y otras en que los ingresos obtenidos son admisibles (sic) a rentas empresariales. En esta forma se ha pretendido gravar la empresa perteneciente a una persona natural como una comunidad económica productora de rentas al igual que las empresas o cooperativas".

"Este, en consecuencia, debe ser el criterio de diferenciación a los fines de decidir la tarifa aplicable; la existencia o no de una unidad económica productora de renta, de una empresa perteneciente a una persona natural; no la simple realización de un acto civil o mercantil, que es lo que interesa al derecho privado".

En este caso, el contribuyente hizo préstamos de carácter mercantil y de allí provino la renta gravable; y por eso cierto es que las relaciones entre los particulares

afectados, derivadas de este contrato, las rige el Código de Comercio. Sin embargo, la anterior apreciación no es suficiente para establecer que la relación tributaria que se crea entre el administrado y el Fisco, por razón de esta misma operación, sea gravable en la tarifa superior, o sea la "A", para que, en efecto, esto proceda no basta un solo acto de comercio, es necesario que se trate de una "actividad habitual y lucrativa" del contribuyente, quien se ha organizado como empresa para realizarla, pareciéndose entonces más a una persona jurídica que a una persona natural; y esta frecuencia, esta multiplicidad de actos comerciales (préstamos), esta habitualidad, esta organización empresarial ad hoc de la contribuyente, no ha sido ni alegada, ni mucho menos probada en autos por la Fiscalización. En consecuencia, esta Corte considera que no están llenos los extremos previstos en el artículo 5º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 y en particular en su ordinal 1º para que los intereses reparados sean gravables por la Tarifa "A", que pecha los enriquecimientos netos de personas jurídicas. Por lo tanto, no hay lugar a la aplicación de la norma de excepción tributaria contenida en dicho precepto y así se declara.

En consecuencia, se juzga improcedente el reparo fiscal que trasladó al Título II parte de la renta declarada por el contribuyente en el Título IV (Intereses sobre préstamos), en sus ejercicios fiscales coincidentes con los años civiles de 1968 y 1969.

B. Prescripción

CSJ - SPA

11-2-80

La expedición de una planilla de liquidación fiscal tiene un efecto novatorio de la obligación abstracta establecida en la Ley, la cual queda sujeta a su plazo específico de prescripción.

De acuerdo con tan correcto precedente, corresponde hoy a esta Sala fijar el legítimo alcance que debe asignarse a la planilla de liquidación *bona fide* expedida por la Administración, como cuestión previa a la decisión relativa a la materia objeto de la presente apelación.

Al efecto, la Corte observa:

El ejercicio fiscal de la contribuyente a que se refiere la presente controversia se inició el 1º de octubre de 1961 y terminó el 30 de septiembre de 1962. Estaba vigente para aquella oportunidad la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada el 13 de febrero de 1961, en cuyo artículo 94 (ordinal 1º) se establece que prescriben por cinco años:

"La obligación de pagar los impuestos establecidos en esta Ley a contar del último día del lapso en que deba hacerse la declaración".

Por su parte, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente para la misma época, establecía lo siguiente:

"Artículo 18. Los derechos y acciones en favor del Fisco Nacional o a cargo de éste están sujetos a la prescripción, conforme a las reglas del Código Civil, a falta de disposiciones contrarias de esta Ley o de las leyes fiscales especiales".

"Artículo 58. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, los créditos del Fisco por razón de contribuciones prescriben por diez años, contados desde la fecha en que la contribución se hizo exigible".

Las anteriores disposiciones señalan claramente que, a falta de norma expresa en contrario de la ley especial, deben aplicarse las disposiciones del Código Civil en relación con los efectos de los medios de interrupción de la prescripción, y asimismo que el lapso general de prescripción de diez años para los créditos del Fisco, rige siempre que no se establezca expresamente otro por una determinada ley especial.

Examinada la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961, se encuentra que ésta no estableció ningún plazo especial para la prescripción de los impuestos liquidados por planillas, tal como lo hicieron todas las leyes posteriormente promulgadas sobre la materia.

En presencia de tal laguna legislativa y por aplicación de los principios del derecho común, debe establecerse que el plazo de prescripción de cualquier crédito fiscal liquidado en una planilla, empieza a contarse sólo a partir del momento en que aquél sea exigible; vale decir, a partir del último día del plazo concedido en la respectiva planilla para su cancelación.

Igualmente es de imperiosa aplicación el citado 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en virtud del cual es necesario el transcurso de un plazo de diez años para que prescriba el crédito del Fisco proveniente de la planilla liquidada *bona fide*, con fundamento en la declaración de rentas presentada por el contribuyente.

El análisis anterior conduce a diferenciar la prescripción establecida en el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, de la prescripción que corresponde a cualquier otro acto emanado de la Administración y destinado a hacer efectivos los derechos del Fisco a cargo de un contribuyente. Mientras la susodicha norma se refiere a la prescripción de la obligación abstracta de pagar los impuestos establecidos en la Ley, el acto emanado de la Administración, bien en forma de intervención fiscal o de liquidación de una planilla, contiene la exigencia concreta de pago de una cantidad líquida de dinero.

La obligada aplicación de los principios del derecho común en materia fiscal, determina la relatividad de cada exigencia concreta de pago efectuada por la Administración bien a través de una intervención o de la liquidación de una planilla cuyos efectos deben concretarse a cada crédito exigible y que en modo alguno puede incidir como medio interruptivo de la prescripción general que de los derechos abstractos del Fisco establece el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

El sentido de esta norma es de doble efecto: por una parte, señalar el deber de diligencia de la Administración para concretar los eventuales derechos del Fisco en un plazo no mayor de cinco años; y por otra, liberar al contribuyente de toda obligación de pago cuando, pasados cinco años, la Administración no haya efectuado ningún requerimiento concreto de pago de un crédito a cargo de aquél, o no haya exigido sino parcialmente los créditos que eventualmente hubieran correspondido al Fisco como secuela de una investigación de la real capacidad del contribuyente.

Darle a la expedición de una planilla por la Administración y a su pago por el contribuyente el alcance de interrumpir la norma de prescripción general contenida en el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, sería desnaturalizar el verdadero sentido de la misma. Ello podría llevar a muy absurdas consecuencias, contrarias a toda sana hermenéutica jurídica.

Una de ella sería convertir la negligencia de la Administración en situación ventajosa para el Fisco, desde el momento que bastaría que aquélla demorara la expedición de la planilla *bona fide* hasta los últimos días de conclusión de dicho plazo de prescripción, para que éste se considerase aumentado en perjuicio del contribuyente y con menoscabo de una institución de orden público, como es reconocida unánimemente la de la prescripción.

Siguiendo con dicho ejemplo, podría darse el caso de que expedida la planilla y notificada al contribuyente en el último día del plazo de prescripción, prácticamente se prorrogaría éste por cinco años más, lo que constituiría una flagrante burla al mandato del legislador.

Pero todavía la situación es más grave en los casos en que, como en el del objeto de esta apelación, debe aplicarse la legislación vigente para 1961, que no establecía —como lo han hecho leyes posteriores— un plazo específico de prescripción para las

planillas liquidadas. Aplicada entonces la norma general contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el pretendido efecto interruptivo de la prescripción producido por la planilla liquidada tendría que extenderse a un plazo adicional de diez años, y no sólo a los cinco años alegados por los representantes de la Procuraduría General de la República.

En conclusión, considera esta Corte que la expedición de una planilla y su notificación o pago tiene exclusivamente un efecto novatorio de la obligación abstracta y general establecida en el ordinal 1º del artículo 94 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y que queda sujeta a su específico plazo de prescripción.

C. Interrupción de la prescripción

CSJ - SPA

11-2-80

La Corte establece y precisa los medios idóneos para interrumpir la prescripción en materia de Impuesto sobre la Renta.

Contra el alegato de prescripción formulado por la contribuyente, los representantes de la Procuraduría General de la República, han invocado la jurisprudencia sentada por esta Sala en su sentencia de fecha 15 de julio de 1964.

En dicha oportunidad, la Corte tomó la plausible decisión de establecer y precisar algunos de los medios idóneos para la interrupción de la prescripción en materia de impuesto sobre la renta, pero al mismo tiempo dejó claramente demostrada su preocupación en fijar el alcance de aquéllos, a fin de no menoscabar una institución de tanta trascendencia, tal como lo revelan los fragmentos de dicho fallo que se transcriben a continuación:

“La Corte observa a este respecto, que es verdad, como lo tiene establecido la jurisprudencia de manera ya constante y reiterada, que, entre otros, son medios idóneos para interrumpir la prescripción de los derechos del Fisco, en la materia relativa a este impuesto, las actas fiscales, levantadas por los funcionarios competentes y con las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las cuales se consignan los reparos que la Administración formule a los contribuyentes, y las planillas de liquidación del impuesto que la Administración expida, bien con base en la declaración *bona fide* de aquéllos, o bien como consecuencia de reparos formulados.

Sin embargo, la Corte considera necesario determinar los justos y razonables alcances que, en lo que se refiere a su propio mérito en materia de prescripción, tengan tales actos, de modo que, de acuerdo con las normas legales pertinentes y con los mejores principios doctrinarios sobre el particular, no se menoscaben ni la institución de la prescripción y, de consiguiente, la paz jurídica y la estabilidad y seguridad de las situaciones y relaciones a que aquélla propende, ni la correcta tuición de los superiores intereses del Fisco”.

Siguiendo la línea por ella misma trazada, la Corte fijó en aquella ocasión el verdadero alcance que debía darse a su criterio en relación con un caso particular (cuando el contribuyente haya ejercido un recurso legal contra la planilla liquidada), no sólo con base en el principio procesal de la relatividad de la cosa juzgada, sino también en razón de los principios jurídico-impositivos de la anualidad del impuesto y de la autonomía del ejercicio económico-fiscal, que son de aplicación general en la materia.

D. *Derechos del contribuyente*

CSJ - SPA

3-3-80

El procedimiento de Ajustes de rentas no afecta el derecho de defensa del contribuyente toda vez que sea notificado oportunamente. Además el contribuyente cuenta con los recursos de reconsideración administrativa y contencioso fiscal previstos en los Arts. 116 y 127 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para hacer valer todas las defensas que considere pertinentes.

Sin embargo, la jurisprudencia de este Alto Tribunal de la República ha sido favorable a la tesis de la legalidad de los ajustes de renta como procedimiento para liquidar reparos fiscales siempre y cuando sean formulados "con base exclusiva en la declaración de rentas de la contribuyente, como en el caso sub-judice. En tal caso no parece razonable obligar la administración a trasladarse al domicilio de la contribuyente y a levantar un acta fiscal, donde deben recogerse en cambio hechos nuevos, diferentes de los contenidos en la declaración. Y tal procedimiento de ajuste de rentas no debilita ni conculca en forma alguna el derecho de defensa de la contribuyente, toda vez que ella es notificada oportunamente de las razones fiscales al recibir la correspondiente planilla complementaria de liquidación; y frente a ella tiene los recursos de reconsideración administrativa y contencioso fiscal previstos en los artículos 116 y 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para hacer valer todas las defensas que considere pertinentes", criterio éste que la Corte ratifica en la presente oportunidad.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos*

CPCA

29-1-80

En el caso de que una norma reglamentaria contradiga la Ley, el Juez debe referirse directamente a la Ley y aplicar ésta con carácter preferente sobre la disposición reglamentaria.

El asunto planteado al conocimiento de esta alzada, explanado en la antes transcrita formalización de la apelación, está centrada en la aplicabilidad por el Juez Contencioso-administrativo del artículo 4º del Reglamento Sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de julio de 1976, y a tal efecto, observa que dicho asunto constituye una materia precisa y concretamente resuelta por esta Corte en reiterada jurisprudencia, pues en varias sentencias este órgano jurisdiccional ha estimado que en el caso de que una norma reglamentaria contradiga la Ley, el juez debe ordenarse directamente a la Ley y aplicar ésta con carácter preferente sobre la disposición reglamentaria que contraría previsiones de jerarquía normativa superior: En este orden de ideas la Corte ha considerado de obligatoria y preferente aplicación el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, cuyos términos, de acuerdo con el criterio de la Corte, había modificado el Ejecutivo Nacional a través de los dispositivos contenidos en la reforma que realizara el 13 de julio de 1976 sobre el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios de Carrera, promulgado originalmente el

28 de enero del mismo año y concretamente en lo concerniente al artículo 4º del mismo que dispone que “El tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía será el que resulte de computar los lapsos de servicios prestados a tiempo completo, en forma ininterrumpida, en cualquier organismo de la Administración Pública Nacional, siempre que haya cumplido con los requisitos exigidos por la Ley de Carrera Administrativa para ser considerado funcionario de carrera”.

Además, conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la Ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla y que el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas. Por tanto en función de lo anotado no puede admitirse, la interpretación del formalizante de establecer distinciones donde la Ley no las hizo y en consecuencia esta Corte desestima los argumentos que expuso en su escrito de fundamentación de la apelación, y así se declara.

2. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Conducción por la Administración*

CPCA

21-2-80

La Administración está obligada a dirigir y cumplir las fases del procedimiento administrativo.

En segundo lugar, con respecto a la apelación interpuesta por la representación de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 28 de julio de 1972, esta Corte observa que las razones sobre las cuales se fundamenta tal apelación son –en criterio de la Administración– las siguientes: Primero: se alega que el recurrente, ciudadano Mario Orlando Cavalieri Segura “no cumplió con los procedimientos previstos por la Ley de Carrera Administrativa para su incorporación a la Carrera Administrativa, no siéndole otorgado en consecuencia por la Oficina Central de Personal el Certificado correspondiente”. Al respecto, esta Corte observa que para el momento de entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa, el funcionario recurrente prestaba sus servicios en la Administración Pública y como del expediente se evidencia que tenía poco menos de un año para el referido momento –el de entrada en vigencia la Ley– se le aplica en consecuencia el régimen señalado en el artículo 35 de la Ley citada para poder convertirse en funcionario de carrera; ahora bien, en el expediente no consta ni que la Administración haya dado cumplimiento a lo dispuesto en la indicada disposición, ni que el funcionario recurrente no los haya cumplido por causa que le sea imputable, por tanto, en atención al principio de que “nadie puede alegar su propia torpeza” mal puede ahora, la Administración alegar que el recurrente “no cumplió con los procedimientos previstos en la Ley de Carrera Administrativa” y en consecuencia se desestima el señalado alegato de la Procuraduría General de la República contra la sentencia apelada y así se declara.

B. *Derecho a ser oído y a la defensa*

CSJ - SPA

24-1-80

Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional.

“El trámite administrativo para la imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ello debe dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior jerarquía, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa”.

“Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional”.

“En estos casos, de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario, requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe contar en el acta fiscal prevista en el artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Y es por esto que la omisión de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla, constituyen un vicio que afecta la validez del procedimiento que se ha seguido”. (Sentencia del 21 de enero de 1975).

La Corte observa:

La Resolución apelada dice: “. . .según acta de 26 de agosto de 1970, levantada por un funcionario competente de este Ministerio, . . .se ha podido constatar que en el día 26 de agosto de 1970 (en el sitio allí indicado) ocurrió un derrame de petróleo calculado en tres (3) barriles. . .”.

Ahora bien, en el Acta a que alude la Resolución, se dice, entre otras cosas, que “tal hecho se debió, según manifestación del representante de la Empresa y constatado por el suscrito, A) Salida de crudo por el tubo de desahogo, del Gas (Mechurrio)”; y que “estaban presentes los ciudadanos: David García, representante de la Shell; y el infrascrito”. Pero dicha Acta no aparece firmada por personero alguno de la empresa presunta contraventora, ni siquiera por quien se menciona como tal en el cuerpo de la propia Acta. De modo que es obligado considerar que esa Acta no fue debidamente notificada a la supuesta contraventora, por lo cual procede reiterar el criterio jurisprudencial anteriormente transcrito: “En estos casos de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario, requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe constar en el Acta Fiscal prevista en el Artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 420 de la Ley Orgánica de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla, constituyen un vicio que afecta la validez del procedimiento que se ha seguido”.

Ha habido, pues, preterición de requisitos y formalidades esenciales en el procedimiento constitutivo del acto impugnado, lo cual lo infirma de nulidad. Así se declara.

De otra parte, la Resolución recurrida dice también que, "...de acuerdo con comunicación POL-7698, de 23 de setiembre de 1970, emanada de la Compañía Shell de Venezuela, Ltd., se ha podido constatar que en el día (y en el lugar indicados allí) ocurrió un derrame de petróleo calculado en tres (3) barriles...". De donde pudiera suponerse que la omisión de la firma del concesionario en el acta, pudiera ser cubierta o sustituida por la "comunicación" del propio concesionario, mencionada en la misma Resolución. Y, en efecto, tal cobertura o sustitución podrían ser admisibles, si los hechos señalados en la "comunicación" citada coincidieran totalmente con los hechos que dieron lugar a la aplicación de la sanción, invocados por el acto que la impuso. Pero, en el caso de autos, ello no ha ocurrido. Dice, en efecto, la citada "comunicación":

"Con relación a la llamada hecha a esta Compañía por el señor J. Arenas, representante de ese Despacho (quien suscribió el acta, advierte la Corte), acerca de haber encontrado un derrame de petróleo en la Estación AS-21 en el Lago de Maracaibo, el día 26-8-70, cumplimos en participarle que lo hallado es una mancha aceitosa iridiscente alrededor del tubo de venteo de la indicada Estación, producida por condensación de algunos componentes del gas que sale por dicha tubería de venteo de gas y por pequeñas partículas de petróleo que se escapan".

"Esta condensación obedece al enfriamiento a que está sometido el gas en la porción sub-lacustre de la mencionada tubería y a la caída de presión".

"La cantidad del producto de la condensación y de las referidas partículas que han originado la citada mancha son de tan poca magnitud que su determinación resulta de difícil apreciación, considerando esta empresa que dicha cantidad es inferior a un barril".

Como puede observarse, la referida "comunicación" disiente totalmente del contenido del acta, al señalar, fundamentalmente, orígenes distintos del accidente, y cantidades, también distintas, de las sustancias desperdiciadas. Por tanto, tal "comunicación" resulta manifiestamente inidónea para suplir la formalidad de la firma del concesionario en el acta; y, más todavía, configura un caso típico de falso supuesto en la motivación del acto impugnado, que lo priva de la adecuada motivación. Así se declara.

C. *Vicios*

CSJ - SPA

24-1-80

La falta en el procedimiento administrativo del acta que sirve de fundamento al acto administrativo, acarrea un vicio que lo afecta de nulidad.

El último de los referidos artículos dispone que cuando "los Inspectores Técnicos notaren que algún concesionario ha incurrido en cualquiera de las faltas a que se refieren los artículos 85 y 86 de la Ley, procederá sin pérdida de tiempo a extender un acta en que hagan constar la falta con todas sus circunstancias, la cual remitirán a la Oficina Técnica de Hidrocarburos para que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley, se proceda a la imposición de la multa a que hubiere lugar mediante Resolución que se dicte al efecto". Y el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional precisa las formalidades a cumplir en tales casos, al disponer que la multa no aplicada por los tribunales "se impondrá en virtud de resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo el levan-

tamiento de acta donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deben firmar, según el caso el funcionario y el contraventor o el jefe o encargado del establecimiento u oficina".

Consecuente con anteriores decisiones, la Corte estima que el acta a que se refieren dichas disposiciones es el punto de partida de todo un procedimiento administrativo; con su correspondiente articulación probatoria donde el inculpado puede probar sus eximentes o atenuantes que culmina con la resolución mediante la cual el funcionario competente impone al infractor la correspondiente pena. Las formalidades establecidas en tales disposiciones son esenciales para el normal desarrollo del procedimiento y al igual que las citaciones, notificaciones y otros actos semejantes constituyen garantías formales del derecho de defensa, consagrado en el Artículo 68 de la Constitución Nacional por lo cual su omisión acarrea la nulidad del acta y todas las actuaciones subsiguientes.

En el presente caso el acta que sirve de fundamento a la resolución impugnada no aparece en el expediente administrativo, y por cuanto dicha falta constituye, según se ha dicho, un vicio que afecta un acto esencial del procedimiento contencioso-administrativo, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la recurrente en este expediente y por lo tanto anula todas las actuaciones anteriores a esta decisión, sin perjuicio de que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos dicte nueva resolución, una vez cumplidos los trámites y formalidades establecidas en las disposiciones legales antes citadas.

D. Preclusividad

CSJ - SPA

3-3-80

En la formulación de reparos a los contribuyentes, deben cumplirse las fases procesales que lo constituyen, de conformidad con lo prescrito en el Art. 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública y al Principio de la preclusividad del procedimiento administrativo.

Para decidir la Corte observa que la cuestión sometida a su consideración en el caso sub-judice se concreta a determinar si la Contraloría General de la República, en la fase de reconsideración del reparo, a que se ha hecho referencia en la parte narrativa de esta sentencia, varió el presupuesto fáctico del mismo, introduciéndole nuevos elementos y en consecuencia no observó el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, quebrantando de ese modo el dispositivo procesal establecido en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la época de la formulación del reparo, como lo sostiene la recurrida, o si por el contrario no ocurrió ninguna de las circunstancias señaladas, conforme lo asienta la extinguida Sala de Examen de la Contraloría General de la República.

En efecto, este organismo contralor formuló un reparo a la declaración de rentas que bajo el Nº 113705, presentara la contribuyente Sub-América S.A. de Seguros Generales, para su ejercicio fiscal de 1963, fundamentado en el hecho de que la deducción de Bs. 78.345,20, pagada a la Unión Reinsurance Company, domiciliada en Zurich-Suiza, no era procedente para la declarante por tratarse de intereses sobre los cuales no se efectuó retención alguna, incumpléndose así la condición de deducibilidad, previsto en el Parágrafo único, Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, aplicable al ejercicio fiscal revisado.

Contestado oportunamente dicho reparo por la contribuyente, la Sala de Examen, al proceder a revisar su actuación impugnada, admite el error en el fundamen-

to que sirvió de base para el reparo contestado e impugnado, pero procede a confirmarlo sobre otros presupuestos distintos al original, ya que en el reparo inicial la indeducibilidad obedece a la aplicación de una norma (Art. 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta) y en la confirmación, a la aplicación de otra (Art. 56 del Reglamento ejsudem). No otra cosa se desprende de la argumentación expuesta en el pliego confirmatorio del reparo, cuya transcripción se hizo en parte anteriormente, al decir que *tales intereses* no configuran estrictamente el concepto desarrollado en el Ordinal 1º del Artículo 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, pero que tampoco puede aceptarse su deducibilidad, puesto que el Artículo 56 del Reglamento de la Ley, delimita claramente cuáles han de ser los intereses deducibles.

La Sala observa que como lo asiente la recurrida, la Contraloría General de la República introdujo o formuló "hechos nuevos" o "nuevas objeciones" en el pliego de la reconsideración del reparo de fecha 13-11-67, que no estuvieron contenidos en el reparo original E-1069 de fecha 12-8-65. En efecto se cambió la razón y naturaleza del reparo fiscal entre su formulación original y su formulación definitiva (confirmación). En ambos casos la Sala de Examen rechaza la deducción pretendida por la contribuyente pero el reparo lo hace fundamentada en el Artículo 12 ordinal 1º de la Ley de Impuesto sobre la Renta (falta de retención de los impuestos) y en la reconsideración invoca otra disposición, la contenida en el Artículo 56 del Reglamento ejsudem (intereses de capitales tomados en préstamo para ser invertidos en la empresa).

Se trata pues de dos reparos totalmente distintos, formulados sucesivamente en fecha 12-8-65 y en fecha 13-11-67, pero dentro de un solo procedimiento administrativo, con lo cual la contribuyente pudo hacer, oportunamente, sus objeciones al primero de ellos, de conformidad con lo previsto por el Ordinal 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para la época, por ante la Contraloría General de la República pero se le desconoció este mismo derecho en lo que respecta al segundo reparo, ya que el órgano contralor se lo hizo en la etapa de reconsideración definitiva del acto administrativo, no en la de su formulación original y, en consecuencia, la contribuyente sólo pudo plantear sus objeciones al segundo de dichos reparos en el recurso contencioso-fiscal interpuesto por ante el Tribunal de Impuesto sobre la Renta, con lo cual se le arrebató la segunda instancia administrativa que ampara los derechos del contribuyente, de acuerdo con el señalado precepto legal.

Esta misma Sala en diversos fallos ha señalado que en la formulación del reparo a los contribuyentes, deben cumplirse las fases procesales que lo constituyen, de conformidad con lo prescrito en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, vigente para ese entonces.

Dense por repetidas las opiniones emitidas por la Corte en sus sentencias del 20-7-65 y 25-5-78, así como la contenida en fallo del 28-2-80; de conformidad con tales criterios, la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, en el caso que se examina, al modificar el fundamento del reparo en la fase de reconsideración del mismo, vulneró el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo y quebrantó el derecho de defensa de los contribuyentes, infringiéndose así la clara ordenación que establece el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente para la fecha del reparo.

3. *Los Actos Administrativos*

A. *Caracterización*

CSJ - SPA

10-1-80

Las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra despidos injustificados, son actos administrativos dictados en función jurisdiccional. La decisión de la Corte clarifica la discusión doctrinal sobre las funciones y actividades del Estado y establece claramente la no coincidencia entre la función estatal que ejercen los órganos estatales y los actos que dictan en su ejercicio.

Establecido el carácter de órgano administrativo de las Comisiones Tripartitas atendiendo al criterio orgánico o formal, pareciera lógico deducir la misma naturaleza administrativa de las decisiones que dichos órganos emiten. No obstante, la Sala observa que es precisamente en lo tocante a este punto donde se patentiza en mayor grado la disparidad de pareceres, doctrinarios y jurisprudenciales, en torno a esta figura laboral de origen legal.

En efecto, aparte de la opinión ya reseñada del representante de la República acerca de la naturaleza arbitral y el carácter jurisdiccional de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, se constata la existencia de dos grandes corrientes que, aunque convergen en atribuir naturaleza administrativa a tales órganos, difieren sin embargo sustancialmente respecto a la caracterización de los actos que de ellos emanan: para una, éstos son típicos actos jurisdiccionales revestidos de la autoridad de cosa juzgada y excluidos, por tanto, de revisión jurisdiccional ulterior, y para la otra, se está en presencia de actos administrativos, sometidos por ende al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Resulta así imprescindible para la Sala, entrar a examinar en segundo lugar esta específica problemática que plantea la cuestión sometida a su conocimiento, lo cual pasa a hacer en los siguientes términos:

Naturaleza jurídica de las decisiones de las Comisiones Tripartitas

Para tipificar los actos emanados de las Comisiones Tripartitas, es necesario pasar revista a la normativa legal que regula la actividad que ellas desarrollan en materia de despidos y, en ese sentido se observa:

Conforme establecen los artículos 5º y siguientes de la Ley contra Despidos Injustificados, el procedimiento ante las Comisiones Tripartitas se realiza de la siguiente manera: Cuando el patrono despide a un trabajador lo comunica a la Comisión indicando las causas que justifican el despido; el trabajador tiene cinco días hábiles, contados desde el día del despido, para acudir a su vez al citado organismo, solicitando se califique su despido como justificado o no justificado; la Comisión cita al patrono y abre una articulación de ocho días a fin de que éste presente las pruebas justificativas del despido. De esos ocho días, los tres primeros son para proponer las pruebas y los cinco restantes para evacuarlas; agotados los ocho días, la Comisión debe dictar su decisión en el plazo de quince días. Tanto el patrono como el trabajador al cual le sea desfavorable la decisión de la Comisión Tripartita de primera instancia, puede apelar de la misma ante la Comisión de segunda instancia prevista en la ley, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la decisión. Esta segunda Comisión debe pronunciarse por su parte también en un plazo de quince días y contra esta última decisión, a tenor del artículo 8º de la Ley, *no procederá el recurso de casación.* (Subrayado de la Corte).

De esta última expresión del legislador, así como del procedimiento contencioso descrito, es de donde deriva la argumentación esencial de quienes sostienen que las decisiones de las Comisiones Tripartitas "son fallos de naturaleza claramente jurisdiccional, por más que emanen de un órgano administrativo, estando por ello revestidos con toda la autoridad de la cosa juzgada". Así lo ha declarado, en efecto, la Sala de Casación Civil de este Supremo Tribunal en sentencia del 8 de agosto de 1978, en la cual además, acogiendo lo expuesto en la sentencia recurrida en esa oportunidad, emitió los siguientes conceptos: "No tendría sentido que ese pronunciamiento sea revisado por el Tribunal por cuanto ya ha habido una actuación del Estado tendiente a restablecer el equilibrio entre trabajador y patrono, y utilizar la vía ordinaria jurisdiccional para ventilar el mismo asunto, después de agotada aquella vía que, como se dijo, conduce a una decisión también de carácter jurisdiccional, significaría una doble actuación de los órganos del Estado tendientes al mismo fin"; "... la intención del legislador no ha sido que los pronunciamientos de la Comisión Tripartita sean revisados, una vez que los mismos hayan quedado firmes, al expresar el artículo 8º de la Ley contra Despidos Injustificados que contra la decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, no procederá recurso de casación". "Se trata de una competencia que está especialmente atribuida al organismo administrativo, por lo que la Ley contra Despidos Injustificados, deroga, en lo que a este punto se refiere, la Ley del Trabajo y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo".

No comparte esta Sala ni la interpretación ni las conclusiones a que se llega en el fallo parcialmente transcrito, por las siguientes razones:

A. Porque la intención del legislador al excluir del recurso de casación las decisiones de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, no fue, como allí se asienta, de evidenciar el carácter jurisdiccional de tales decisiones y revestirlas de la autoridad de cosa juzgada haciéndolas irrevisables por la vía judicial, sino reafirmar su carácter administrativo y poner de manifiesto que no se trataba de los actos jurisdiccionales dictados sobre la misma materia por los tribunales laborales.

Es cierto que esta expresión no resultó feliz porque lejos de evitar las posibles dudas que pudieran plantearse acerca del carácter de tales decisiones, dio pie para que se suscitara el debate sobre el tema que ha conducido a las conclusiones anotadas. Pero la realidad es, tal como se desprende en forma clara de la misma fuente interpretativa consultada por esta Sala (Diario de Debates y Exposición de Motivos), que los congresantes estaban conscientes de los obstáculos de orden jurídico que presentaría el consagrar la irrecurribilidad de las decisiones emanadas de la segunda Comisión Tripartita. En efecto, el proyecto original constante de doce artículos, enviado a la consideración del Congreso por el entonces Ministro del Trabajo (Léidenz) creaba, con la única función de calificar los despidos de los trabajadores, comisiones tripartitas laborales en cada jurisdicción y una Comisión Tripartita Laboral de carácter nacional para conocer en apelación de las decisiones dictadas por aquellas; y establecía que "el trabajador que fuere despedido sin el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, podrá recurrir ante la correspondiente Inspectoría del Trabajo, a fin de que se le reincorpore a su cargo. La Inspectoría ordenará a la vez el pago de los salarios caídos a que tenga derecho el trabajador" (Artículo 5º).

Como se observa, este proyecto omitía toda referencia acerca de la recurribilidad o no, tanto de las decisiones de la tripartita nacional como de las de los Inspectores del Trabajo. En el Informe presentado por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales a la Cámara de Diputados en la sesión del día 1º de julio de 1974 con las modificaciones al proyecto original, se incorporaron algunos artículos y, en el punto que nos ocupa, se adicionó la frase "cuyas decisiones serán inapelables" (Artículo 4º) para referirse a las emanadas de la Comisión Tripartita Laboral de carácter nacional. En el transcurso de los debates, a pesar de la insistencia de un grupo de parlamentarios que se pronunciaban por mantener en el texto del articulado la irrecurri-

bilidad de dichas decisiones, propugnando que "esas Comisiones Tripartitas cumplan la función de un alto tribunal que decida las controversias obrero-patronales, y que lo que ellas decidan, decidido quedó, que no hay apelación para sus decisiones" (Sesión 8-7-74), tal proposición fue rechazada por la mayoría en base a serias objeciones formuladas por juristas y especialistas en la materia (doctores Rafael Alfonso Guzmán, Antonio Espinoza Prieto, Aranguren Zamora), que dieron lugar a que en el proyecto sometido a segunda discusión en la Cámara de Diputados presentado en la Sesión del día 25 de julio de 1974, se eliminara la frase "cuyas decisiones serán inapelables" y se la sustituyera por la que quedó definitivamente sancionada "contra la decisión de Segunda Instancia no procederá el recurso de casación".

De lo expuesto aparece claro entonces que sí fue planteado y analizado en sede legislativa el problema de la naturaleza jurídica de las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas y que el mismo fue resuelto en el sentido de que se trataba de *decisiones de carácter administrativo sin valor o atributo de cosa juzgada*, propio de los fallos de los órganos jurisdiccionales.

Resulta así desvirtuada, en criterio de esta Sala, la interpretación según la cual las decisiones de las Comisiones Tripartitas son verdaderos fallos judiciales contra los cuales procedería el recurso de casación si no fuera porque el legislador los excluyó del mismo. Ha quedado demostrado, en efecto que la *mens legis* fue crear, para la calificación de los despidos de los trabajadores, órganos administrativos cuyas decisiones tienen carácter administrativo y que, precisamente por no tratarse de "sentencias" para evitar que pudieran ser conceptuadas como tales, se enfatizó la referencia a la improcedencia del recurso de casación, reservado a aquéllas.

Puede agregarse, además, que tampoco en el aspecto formal los actos de las Comisiones Tripartitas revisten la apariencia de "autos" o "sentencias", ya que en estas decisiones "no se administra justicia" en los términos y condiciones exigidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son "Resoluciones", sometidas a las formalidades de los actos administrativos, en buena parte regidos por la vigente Ley Orgánica de la Administración Central (v.gr.: expediente administrativo, autorización de copias por el Ministro de adscripción, etc.).

B. Sentado lo anterior, resulta contrario a nuestro ordenamiento constitucional sostener que los pronunciamientos de las Comisiones Tripartitas laborales son irrevocables en vía jurisdiccional. En efecto, en Venezuela existen tres vías para la impugnación de los actos estatales: la acción de nulidad por inconstitucionalidad contra los actos legislativos o de gobierno; el recurso de casación contra los actos jurisdiccionales; y el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos. No podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que someten la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Puede darse el supuesto diferente de que, en determinadas circunstancias, algunos actos escapen a los controles dichos. Pero en estos casos se trata de razones procesales de admisibilidad del recurso y, de ningún modo, la expresión de voluntad legislativa que elimine el recurso.

En consecuencia, descartado el recurso de casación por disposición expresa de la Ley, en relación con las decisiones de las Comisiones Tripartitas que se examinan, considera la Sala, y así lo declara, que contra tales decisiones procede el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

C. En apoyo del pronunciamiento que precede, debe también tenerse presente razones de equidad y conveniencia, pues la exclusión de todo tipo de recurso contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, conduciría a conferir un tratamiento in-

justo y discriminatorio entre actos dictados por autoridades diferentes sobre materias de la misma naturaleza y contenido.

En efecto, el artículo 18 de la Ley contra Despidos Injustificados y el 47 de su Reglamento, establecían una norma transitoria según la cual, hasta tanto se constituyeran las Comisiones Tripartitas, la solicitud y calificación para efectuar despidos o la solicitud de reducción de personal, debían ser tramitadas por ante la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción conforme al procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título VI del Reglamento de la Ley del Trabajo. Ahora bien, de acuerdo con el indicado procedimiento, de las apelaciones contra las decisiones dictadas por las Inspectorías del Trabajo conocía el Ministro del Trabajo (Art. 358) y contra las decisiones de este funcionario obviamente conocía esta Sala, a través del recurso contencioso-administrativo de anulación, por tratarse de un acto administrativo de efectos individuales emanado del Poder Ejecutivo Nacional. En consecuencia, si las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia reemplazan en sus funciones al Ministro del Trabajo, tal como se desprende de la parte *in fine* del mencionado artículo 47 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados, al señalar que “una vez constituidas las Comisiones Tripartitas, los casos pendientes continuarán su curso por ante las Inspectorías del Trabajo: *pero la apelación de las decisiones será oída por el Inspector para ante la respectiva Comisión Tripartita de Segunda Instancia*” (subrayado de la Corte), resulta a todas luces carente de justificación jurídica interpretar que el recurso de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa era procedente cuando estas mismas decisiones las dictaba el Ministro del Trabajo, como superior jerárquico del Inspector del Trabajo, y negarlo ahora contra la decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, que vino a sustituir en este procedimiento al Ministro del Trabajo.

D. Por último, para concluir en el análisis de este punto, no puede soslayar la Sala la consideración siguiente:

Se ha pretendido extraer de un fallo dictado por esta misma Sala en relación con las decisiones pronunciadas por los Inspectores del Trabajo con motivo de la calificación de los despidos de los trabajadores amparados por la inamovilidad prevista en el artículo 204 (antes 198) de la Ley del Trabajo, la argumentación idónea para fundamentar la improcedencia del recurso contencioso-administrativo contra actos de la misma sustancia y efectos que los emanados de las nombradas autoridades laborales.

En el fallo aludido, dictado el 26 de mayo de 1968 y confirmado el 2 de junio de 1977, la Sala se pronunció así: “La condición del acto administrativo no emana, necesariamente, de la índole del organismo que lo realiza, sino de la función o facultad que ejerce al realizarlo. Tal conclusión surge del supuesto admitido y reconocido por la doctrina administrativa, que atribuye carácter complementario y de recíproca cooperación a los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones, en forma tal que unos y otros, según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumbe. Este parecer no desconoce el principio de la separación de los Poderes ni la ineficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Por el contrario, en opinión de esta Sala la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales, y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, que es considerado como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general, dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en

todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, debide una controversia entre partes litigantes, en forma similar a como lo hace la autoridad judicial. Como es precisamente el caso de autos, donde el Inspector del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a los lapsos por él previstos, decide si el trabajador goza o no de inamovilidad por ser dirigente sindical, o si gozando de ella, la pierde posteriormente por hechos que hubiere cometido, en contra o a favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono". Y en esta misma línea de razonamientos, añade el fallo comentado: "Ahora bien, la decisión que dicta el Inspector del Trabajo en uso de los derechos que le confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo, se pronuncia en virtud de la actividad jurisdiccional que cumple dicho funcionario para determinar exclusivamente si procede o no mantener al trabajador en el goce del fuero de inamovilidad que le acuerda el citado artículo 198. En este sentido cabe advertir que es de vital importancia la función que cumplen los Inspectores del Trabajo en el control de la relación laboral, que numerosas recomendaciones y resoluciones aprobadas por Conferencias y Organismos Internacionales del Trabajo, han fijado principios conforme a los cuales se acuerda a dichos funcionarios determinada competencia que va más allá de la simple inspección, extendiendo su función de control hasta un campo más dilatado que les permita en su zona de acción, el ejercicio de potestades verdaderamente jurisdiccionales y que en algunos casos, como el presente, llegan a adquirir características judiciales. Es éste y no otro el sentido de la Ley, al investir de poder jurisdiccional al Inspector del Trabajo en el proceso de calificación para determinar si procede o no mantener al trabajador en el goce de los fueros legales que amparan su estabilidad en el trabajo. Asimismo, atendiendo a las razones de urgencia y celeridad que animan a este procedimiento especialísimo, el legislador fue categórico al suprimir en forma expresa el recurso de alzada ante el Ministro contra la decisión del Inspector que de haberse consagrado, hubiera permitido a la Corte conocer de la impugnación que contra ella se produjera, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales".

La Sala estimó que por cuanto estas decisiones de los Inspectores del Trabajo no están sujetas a apelación, se trata de actos que no han causado estado y puesto fin al procedimiento administrativo que se cumple ante dichos funcionarios como órganos del Ministerio del Trabajo; y concluyó declarando inadmisibile la demanda propuesta, por considerar que las decisiones que dictan los Inspectores del Trabajo en el procedimiento de calificación de despido de los trabajadores amparados por el fuero sindical, no constituyen actos administrativos del Ejecutivo Nacional susceptibles de ser declarados nulos por la Corte, de acuerdo con la competencia que le atribuyen los artículos 206 y 215 (ordinal 7º) de la Constitución.

De la anterior sentencia, se derivan dos conclusiones importantes, a saber: a.— Se reconoce la posibilidad de la emisión de actos de naturaleza jurisdiccional por parte de órganos administrativos; y b.— Se niega la posibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Corte, por tratarse de actos que no emanan del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio del Trabajo).

a.— Con respecto al primer aspecto, relativo al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, es de hacer notas que esta tesis se fundamenta en las más recientes y avanzadas teorías de derecho público que establecen una distinción entre las funciones o actividades del Estado y los actos dictados en ejercicio de la función. En este sentido, se adopta una definición material de las funciones del Estado, es decir, basada en la *naturaleza* de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emana, y se sostiene que, para llegar a dicha caracterización material, resulta indispensable no confundir la función misma con el acto

que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

En este orden de ideas, al analizar la actividad administrativa, los expositores de esta tesis la clasifican en dos grandes grupos: en razón de la estructura del órgano y en razón de la naturaleza de la función. Atendiendo a la naturaleza de la función, la actividad administrativa se clasifica a su vez en activa y jurisdiccional; interna y externa: consultiva, reglada y discrecional, y contralora. La Administración "activa" es la Administración propiamente dicha, su función es permanente y sus decisiones constituyen los típicos actos administrativos. La Administración "jurisdiccional", es la que decide las cuestiones promovidas por los administrados (recursos, reclamaciones, etc.). En estos casos, los órganos o funcionarios de la Administración ejercen facultades judiciales, o sea las que, en el orden normal de las instituciones, incumben a los jueces.

De acuerdo con lo expuesto, la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el Poder Judicial, pero hay que distinguir entonces entre función jurisdiccional del órgano "judicial" y función jurisdiccional del órgano "administrador": así como el órgano judicial, cuya función principal es la emisión de actos jurisdiccionales, puede también emitir excepcionalmente actos administrativos, del mismo modo el órgano administrador, cuya misión esencial es la emisión de actos administrativos, excepcionalmente puede asimismo realizar actos jurisdiccionales. En otras palabras, la función jurisdiccional, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, pero lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley, y por tanto, de rango legal) (Vid.: García Trevijano Foss, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid, 1957, pág. 191-192, Miguel Marienhoff: *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1966, T. I, págs. 85 y 55; Allan R., Brewer-Carías: *Derecho Administrativo*. Caracas, Tomo I, 1975, págs. 373 a 390; Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 20-12-77.

Ahora bien, ahondando en el análisis de esta doctrina, el aspecto que interesa destacar en esta oportunidad y sobre el cual no hubo pronunciamiento expreso de la Sala en la sentencia que se comenta, atañe a los efectos o las consecuencias que dimanen del ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la Administración Pública. En efecto, contrariamente a lo que afirman quienes sostienen que los actos de naturaleza jurisdiccional dictados por los órganos administrativos, "son fallos revestidos con toda la autoridad de la cosa juzgada" y por tanto no pueden ser objeto de nueva discusión o revisión ante los tribunales, la conclusión correcta a la que conduce la tesis expuesta y la cual acoge la Sala en esta ocasión, es que *cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional.*

En tal virtud, queda perfectamente establecido, y así también lo declara la Sala, que pese al contenido o sustancia jurisdiccional que indudablemente reúnen las decisiones de las Comisiones Tripartitas laborales, éstas no pierden su condición de actos administrativos y, en consecuencia, nada obsta al ejercicio del recurso contencioso-administrativo contra las mismas.

b. — En lo concerniente al argumento derivado de la negativa de la Sala a conocer de la demanda de nulidad intentada contra las decisiones dictadas por los Inspectores del Trabajo en materia análoga a la que aquí se examina, se observa:

La declaratoria de inadmisibilidad de la Sala, parece haber estado sustentada en la supresión del recurso de alzada ante el Ministro del Trabajo, que “de haberse consagrado, hubiera permitido a la Corte conocer de la impugnación que contra ella se produjera”.

Sin embargo, en otra parte de la motivación de la sentencia se advierte que “conforme a la reiterada opinión de la Corte sobre este asunto, las declaraciones de los Inspectores del Trabajo en los procedimientos de que conozcan con arreglo a las normas citadas, no están sujetas a apelación. En este aspecto, se trata de un acto que no ha causado estado y puesto fin al procedimiento administrativo que se cumple ante el Inspector como órgano del Ministerio del Trabajo, a quien se confía la garantía de los trabajadores amparados por el fuero sindical y la protección que de ella se deriva, conforme a las mencionadas disposiciones legales y reglamentarias”.

Voto salvado del Dr. René De Sola

El Presidente de la Sala Político-Administrativa, Dr. René De Sola, difiere de la opinión de la mayoría sentenciadora y salva su voto con fundamento en las razones que expone a continuación:

La ponencia elaborada por la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas y acogida por la mayoría sentenciadora constituye un excelente estudio acerca del gravísimo problema de las Comisiones Tripartitas. Debo decir que comparto la casi totalidad de sus conclusiones. Sólo difiero de la misma en cuanto a la solución final.

Estoy íntegramente de acuerdo con que las Comisiones Tripartitas constituyen órganos administrativos dependientes del Ministerio del Trabajo; que dichos órganos, aunque realicen una actividad jurisdiccional, carecen de la capacidad necesaria para dictar sentencias definitivas con autoridad de cosa juzgada; que las decisiones que dictan dichas comisiones configuran un acto administrativo, tal como lo corrobora el artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados, al establecer expresamente que contra la decisión de segunda instancia no procederá el recurso de casación; que los actos administrativos que constituyen las decisiones de las Comisiones Tripartitas pueden ser objeto de recursos de anulación por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con fundamento en la norma contenida en el artículo 206 de la Constitución; y que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el órgano judicial competente para conocer de dicho recurso de nulidad es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

En cambio no estoy de acuerdo con la motivación en que la ponencia fundamenta la declaratoria de nulidad del acto administrativo a que se refiere este proceso.

Acertadamente reconoce la sentencia que corresponde privativamente a los Tribunales “el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: sólo los Tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto con fuerza de verdad legal”. Igualmente declara la sentencia que “cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les corresponden por su referido carácter jurisdiccional”.

De allí concluye la sentencia —con lo cual he dicho estar de acuerdo— que la decisión jurisdiccional dictada por un órgano administrativo puede ser objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el órgano judicial competente.

Sin embargo, es mi criterio que el alcance de la acción de nulidad que en tal caso puede intentarse está íntimamente relacionado con la materia de fondo decidida por

el órgano administrativo en función jurisdiccional, y que por ello es deber del Juez de lo contencioso-administrativo analizar en primer lugar la materia que fue objeto de la decisión recurrida para así determinar si aquélla es de naturaleza administrativa o de índole distinta.

Es indiscutible que, al realizar tal examen, debe necesariamente llegar a la conclusión de que las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas resuelven conflictos de derecho privado, como son los relativos a la calificación del despido de un trabajador.

La naturaleza de la materia limita el alcance de la decisión que pueda dictar un Juez de lo contencioso-administrativo, impedido como está de invadir la jurisdicción que le corresponde a los Tribunales ordinarios o especiales para conocer de cuestiones de naturaleza civil, mercantil o del trabajo, y que —en el caso específico de Comisiones Tripartitas— lo convertirían en una tercera instancia sobre materia extraña a la de su competencia.

Partiendo de tal criterio, considero que la Corte Suprema de Justicia, como guardián por excelencia del orden constitucional, tenía en este caso no sólo la facultad, sino el deber de declarar la inaplicabilidad de la Ley de Despidos Injustificados en cuanto atribuye de manera exclusiva y definitiva a las referidas Comisiones Tripartitas la decisión de cuestiones que por su naturaleza corresponden al conocimiento de órganos específicos del Poder Judicial.

Tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, “los asuntos contenciosos del trabajo, que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo, serán sustanciados y decididos por los Tribunales del Trabajo que se indican en la presente Ley”.

El conflicto privado que surge entre partes en relación con la calificación del despido de un trabajador es, sin lugar a dudas, uno de los asuntos contenciosos cuyo conocimiento y decisión debe corresponder a los Tribunales del Trabajo creados por la Ley Orgánica antes citada. El artículo 31 de la Ley del Trabajo determina las causas justificadas de terminación del contrato de trabajo por voluntad unilateral del patrono. Por tanto, el problema de la calificación del despido no puede tener otro fundamento que el de esta disposición legal, y el conflicto que alrededor de la misma se suscite, no puede ser decidido por otro órgano del Poder Público que no sea aquel precisamente señalado por la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, en concordancia a su vez con el artículo 241 de la Ley del Trabajo.

Ante la evidente colisión que existe entre la Ley de Despidos Injustificados —que creó las Comisiones Tripartitas y les atribuyó competencia para conocer de la calificación del despido de los trabajadores— y la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo —que atribuye de una manera general a órganos específicos del Poder Judicial la sustanciación y decisión de las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo—, tiene preferente aplicación esta última en razón de la jerarquía orgánica que le fue asignada por el legislador.

Aunque bastarían las consideraciones anteriores para que se declare nulas las decisiones de las Comisiones Tripartitas por emanar de un órgano incompetente en la materia objeto de la controversia entre particulares y por simple aplicación de los artículos 118 y 119 de la Constitución, considera el exponente que la Ley de Despidos injustificados, al crear las referidas Comisiones Tripartitas, viola además la garantía consagrada en el artículo 69 de la Constitución, en virtud de la cual nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales.

Por jueces naturales se entiende aquellos órganos que integran el Poder Judicial de la República, en quienes se supone atributos de independencia y de libertad de

opinión, tal como lo establece el artículo 205 de nuestra Carta Fundamental y lo ratifica el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, instrumentos jurídicos ambos que tienen igualmente absoluta preeminencia sobre cualquier disposición en contrario de la Ley de Despidos Injustificados.

Aún más. La Ley de Despidos Injustificados no sólo ha arrebatado su competencia a los Jueces naturales en materia laboral, sino que ha pretendido dar fuerza de cosa juzgada a las decisiones de las Comisiones Tripartitas e impedir la admisibilidad de todo recurso ulterior de carácter judicial.

La preservación del estado de derecho requiere la celosa salvaguardia de las garantías establecidas en la Constitución, una de las cuales es la del debido proceso legal ante sus jueces naturales a que tiene derecho todo ciudadano. Es necesario entonces que esta Suprema Corte, a la que incumbe el deber primordial de defensa de la constitucionalidad, no sólo niegue la aplicación de normas legislativas violatorias de dicha garantía a fin de dar justa solución al caso particular de anulación que ante ella se plantee, sino que debe expresar su rechazo al proceso creciente mediante el cual se pretende adjudicar facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, so pretexto de una más ágil y pronta solución de los conflictos.

La práctica ha demostrado que las Comisiones Tripartitas no han facilitado la ágil y pronta solución de los conflictos, sino que por el contrario, a más de actuar con redoblada demora, se han caracterizado por dictar decisiones generadoras de enorme inseguridad jurídica.

No es acertada pues la vía de cercenar la competencia natural que constitucionalmente le corresponde al Poder Judicial. Lo sano sería crear los órganos judiciales necesarios para dar pronta solución a los conflictos cada día más numerosos en razón del incremento poblacional y del acelerado desarrollo económico del país.

Por las razones expuestas, he mantenido mi opinión en el sentido de que la Corte ha debido declarar la nulidad del acto administrativo objeto de este recurso por incompetencia del órgano que lo dictó y por menoscabar derechos de rango constitucional.

B. *Motivos y motivación*

CSJ - SPA

3-3-80

La motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto.

La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto.

Pasa, pues, la Corte a examinar si las Resoluciones Ministeriales apladas contienen, o no, los motivos de hecho y de derecho en que se las fundamenta.

Las Resoluciones Ministeriales impugnadas, en las cuales se impusieron las multas también recurridas, hacen constar la reducción u ocurrencia de un mismo hecho, a saber, "una pérdida de petróleo calculada en (un número determinado de) barriles que contaminó las aguas del Lago de Maracaibo"; y, asimismo, hacen constar que tal hecho obedece a una misma causa, así esté descrita en términos aparentemente distintos "por salida de petróleo a través de una rotura por corrosión en una línea de bom-

beo...”, dice la Resolución N° 2910, y “por salida de crudo a través del sumidero de la segunda estación, debido a mal funcionamiento de la bomba de achique”, de acuerdo a lo que dicen las Resoluciones Nos. 2911 y 2912.

Como puede fácilmente observarse, las aludidas Resoluciones Ministeriales incriminan a un mismo hecho, un hecho común, como es la pérdida de petróleo, y la contaminación consiguiente de las aguas del Lago de Maracaibo; y atribuyen ese hecho a una misma causa, esto es, mal estado y mal funcionamiento de determinadas instalaciones de la concesionaria. En otras palabras, las referidas Resoluciones, como tales actos administrativos, contienen, ellas mismas, y de manera muy clara, precisa y concreta, los hechos enjuiciados por ellas, así como las circunstancias que los originaron. Esos hechos y esas circunstancias, que dieron lugar a la aplicación de sanciones administrativas, constituyen los motivos de hecho de estos actos administrativos sancionatorios.

C. *La Motivación de los Actos Administrativos*

CSJ - SPA

29-1-80

La motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto.

La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos, del acto.

Pasa, pues, la Corte a examinar si las Resoluciones Ministeriales apeladas contienen, o no, los motivos de hecho y de derecho en que se las fundamenta.

Las Resoluciones Ministeriales impugnadas, en las cuales se impusieron las multas también recurridas, hacen constar la producción u ocurrencia de un mismo hecho, a saber, “una pérdida de petróleo calculada en (un número determinado de) barriles que contaminó las aguas del Lago de Maracaibo”; y, asimismo, hacen constar que tal hecho obedece a una misma causa, así esté descrita en términos aparentemente distintos: “la pérdida se produjo por filtración de crudo a través del sumidero de la referida Estación”, dicen las Resoluciones Nos. 3.115, 3.116, 3.368, 3.369, 3.370, 3.371, 3.372, 3.373, 3.374, 3.375, 3.376, 3.386, 3.387, 3.388, 3.389 y 3.390; “. . . por salida de crudo, debida a mal funcionamiento de separador agua-petróleo”, expresan las Resoluciones Nos. 3.137, 3.237, 3.238, 3.239, 3.270, 3.271, 3.272, 3.273, 3.274, 3.275 y 3.276; “. . . por rebosamiento del sumidero de la referida estación, debido a mal funcionamiento de la bomba de achique”, señala la Resolución N° 3.367.

Como puede fácilmente observarse, las aludidas Resoluciones Ministeriales incriminan a un mismo hecho, un hecho común, como es la pérdida de hidrocarburos, petróleo y gas, y la contaminación consiguiente de las aguas del Lago de Maracaibo; y atribuyen ese hecho a una misma causa, esto es, mal funcionamiento, desperfectos, fallas, de determinadas instalaciones de la concesionaria. En otras palabras, las referidas Resoluciones Ministeriales, como tales actos administrativos, contienen, ellas mismas, y de manera muy clara, precisa y concreta, los hechos enjuiciados por ellas, así como las circunstancias que los originaron. Esos hechos y esas circunstancias, constituyen los motivos de hecho de estos actos administrativos sancionatorios.

De otra parte, las mencionadas Resoluciones Ministeriales asientan que, “por cuanto ha sido así infringido el ordinal 5° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos,

por tanto, de conformidad con los artículos 85 y 87 *ejusdem se impone* a la concesionaria la multa indicada en cada caso.

Ahora bien, el ordinal 5º del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos dispone:

"...Artículo 59. Los concesionarios están obligados: 5º. A ejercer la debida vigilancia a fin de evitar la pérdida de las sustancias producidas y a ejecutar sus operaciones de modo que no ocurra desperdicio de esas sustancias; y serán responsables de los daños y perjuicios que por estos respectos causen a la Nación o a terceros".

Y los artículos 85 y 87 de la misma Ley, en virtud de los cuales fueron aplicadas las mencionadas multas, establecen:

"...Artículo 85. Cualquiera infracción de esta Ley o de su Reglamento, que no estuviere especialmente sancionada, se castigará con multa de cien a diez mil bolívares. En caso de infracción del ordinal 5º del artículo 59, el concesionario pagará además los impuestos correspondientes a las sustancias desperdiciadas".

"...Artículo 87. Las multas a que se refiere esta Sección serán impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos".

Como puede también observarse, de los propios actos administrativos impugnados aparece que la Administración que los dictó, consideró que los hechos, a los cuales se concretan los mismos actos, constituyen una infracción de una de las obligaciones legales de la concesionaria, la establecida en el ordinal 5º del artículo 59 de la Ley de la materia ("ejercer la debida vigilancia a fin de evitar la pérdida de las sustancias producidas"); y por considerarlo así, juzgó entonces que se hacía lugar en Derecho, como consecuencia legalmente necesaria de la ocurrencia de aquellos hechos, la aplicación, por el funcionario competente (artículo 87), de la condigna sanción (artículo 85). Luego, el funcionamiento de las citadas disposiciones legales, invocadas por las Resoluciones apeladas, para subsumir en una de aquéllas los hechos ocurridos y para derivar de las otras las correspondientes consecuencias jurídicas, conduce a configurar los motivos de derechos administrativos.

En consecuencia, aparece manifiestamente infundada la denuncia de la apelante en el sentido de que los actos administrativos apelados adolecen de falta de motivación, siendo así que éstos mismos la contienen expresamente. Así se declara.

Esta doctrina fue también establecida en sentencia CSJ - SPA, de 4-2-80, en la cual se insistió en que la motivación de los actos administrativos, consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto.

CSJ - SPA

26-2-80

La resolución contentiva de la revocatoria de una dotación de tierras debe expresar el motivo en la cual se fundamenta.

Por otro lado, la propiedad agraria nacida de la dotación, está sometida a una serie de restricciones derivadas de la naturaleza social del acto que fundamenta la adjudicación. Dos intereses deben satisfacerse: por un lado el que la Constitución le acuerda al beneficiario de la reforma agraria, poder explotar directamente un lote de tierras para sí, y por el otro: la necesidad de que efectivamente la parcela adjudicada sea destinada a la producción agropecuaria y que la explotación se realice de conformidad con los objetivos socio-económicos que justifican el otorgamiento del derecho de propiedad campesina o rural.

En tal virtud, la dotación está sometida a una serie de restricciones que, como lo señalara esta Sala en su fallo del 18 de julio de 1968, afectan no sólo los atributos que tradicionalmente se le asigna al derecho de propiedad, sino que incluso a ese mismo derecho.

No se trata, de conformidad con nuestro sistema jurídico-económico, de un Estado propietario que otorga una concesión de uso. El acto de adjudicación constituye una manera de transferencia de la propiedad y por tanto él no puede revocarse a capricho de la Administración. Véase, al efecto, que la Ley de Reforma Agraria y su Reglamento pautan un detallado procedimiento para extinguir el derecho adquirido por el dotatario y el cual es para la Administración de imperiosa observancia, pues de otra forma se licenciaría el despojo, al margen de las garantías que la Constitución pauta.

Los anteriores razonamientos, nacidos de las vertientes doctrinarias que nutren el Derecho Agrario, tienen literal consagración en nuestros textos legales. Suficiente, a tales propósitos, es lo dicho en el encabezamiento del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria:

“En el título a que se refiere el artículo 75 se hará constar que el Instituto Agrario Nacional podrá por declaración adoptada por su Directorio, *con conocimiento y expresión de causa*, pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación...” (Subrayado de la Corte).

La claridad del texto transcrito, haría innecesario cualquier comentario. La resolución contentiva de la revocatoria de una dotación debe expresar el motivo en la cual se fundamenta.

En el caso concreto, alega el recurrente falta de motivación de la Resolución emanada del Directorio del Instituto Agrario Nacional, adoptada en su “sesión Nº 33-75 de fecha 11 de noviembre de 1975”. Advierte esta Sala que la resolución a la cual se refiere el impugnante es de fecha 11 de septiembre, ahora bien, por cuanto de la confrontación entre la resolución impugnada y la incorporada en el expediente administrativo, se evidencia que se trata de la misma resolución, considera la Sala que tal error no produce indeterminación y por ello procede a examinarla a la luz de las consideraciones precedentes.

Como podrá observarse, la mencionada resolución, copiada textualmente en la parte narrativa de este fallo, y en la cual se revoca la adjudicación hecha al ciudadano Gilberto Contreras Molina de la parcela Nº 19 del Asentamiento Campesino “Castor Nieves Ríos”, en el Estado Aragua, no sólo no se fundamenta en alguna de las causales contenidas en el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, sino que incluso omite referirse a esa disposición legal. Es decir, se trata evidentemente de un acto sin motivación de ningún género.

Por cuanto el vicio anotado es suficiente para producir la nulidad del acto objeto del recurso, la Sala se abstiene de examinar lo relativo a la irregularidad en el trámite del acto revocatorio.

CSJ - SPA

26-2-80

En materia tributaria la motivación de los actos administrativos es un requisito expresamente exigido por la Ley de Impuesto sobre la Renta en el Art. 204 de su Reglamento.

Para decidir, la Corte observa que en el caso *sub-judice*, se ha cuestionado el acto administrativo de liquidación de una multa impuesta al contribuyente por falta de motivación, lo cual es una exigencia general y fundamental para la validez de cualquier actuación de la Administración, y, requisito particular y expresamente exigido en esta materia tributaria, por el artículo 204 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1968, al disponer éste que “las multas que se establecen en la Ley serán aplicadas en cada caso por Resolución motivada del funcionario competente”.

Al efecto, se observa que la Resolución N° 10144, de fecha 7 de noviembre de 1974 que impone la multa, está incorporada en el texto de la misma Planilla N° 9-269558 que la contiene y la define en la cantidad de Bs. 6.224,50, y, la cual corre al folio 14 de este expediente. De modo que ciertamente, la Administración cumplió la citada exigencia legal de expresar la sanción por medio de una Resolución. Pero en cuanto a su motivación, lo único que se expresa en dicha planilla es que "la multa se impone de conformidad con el artículo 104 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966" (folio 14), sin agregar nada más. Tal señalamiento hubiera sido suficiente si la expresada norma contuviera una sanción para un determinado supuesto de hecho, porque había que entender que al aplicarla la Administración consideró que el contribuyente la infringió por encontrarse en dicho supuesto.

Sin embargo, éste no es el caso. El referido precepto contempla tres (3) infracciones, diferentes la una de las otras, aun cuando las tres (3) se refieren a la falta de oportuna declaración. Pero en un primer caso, lo que no se presentó oportunamente, fue la Declaración de Rentas Definitiva, en otro la Declaración Adicional y en el último la Declaración Estimada, previstas separadamente en los artículos 81, 82 y 84 respectivamente de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966. De modo que al imputársele simplemente la infracción del artículo 104 ejusdem, el contribuyente no tuvo manera de saber si la falta en que habría incurrido era no haber presentado la Declaración Definitiva o no haber presentado la Estimada, o haberlo hecho inoportunamente; aún en el supuesto de que hubiera podido interpretar no se trataba de la Declaración Adicional, pues sus rentas no derivaban de la "explotación de minas, de hidrocarburos, regalías y demás participaciones del mismo origen".

Esta imprecisión de la Fiscalización no puede aceptarse en contra de ningún contribuyente, ya que equivale a falta de motivación de la sanción; conduciría a la más absoluta arbitrariedad y comprometería el legítimo derecho de defensa de los administrados.

Cierto que seis (6) meses después, en otra Resolución, la N° 900-325 de 28 de mayo de 1975, de Reconsideración Administrativa, la Administración explicó que la sanción obedeció "al retardo en la presentación de la declaración estimada"; pero tal señalamiento a posteriori, no puede convalidar un acto administrativo nulo ab-initio, nulo de nulidad absoluta, por falta de uno de sus elementos formativos indispensables, como es su motivación, tan directamente vinculado al legítimo derecho de defensa del contribuyente, que tiene jerarquía y protección constitucional (artículo 68). Ni siquiera puede aceptarse el argumento de que al expresarse el motivo en la Resolución de Reconsideración Administrativa, desde entonces era del conocimiento del contribuyente y como tal lo conoció antes de iniciarse la contención judicial, por lo que no pudiera decirse que estuvo conculcado el derecho de defensa. Admitir tal argumento es por lo menos despojar al contribuyente de su instancia de reconsideración administrativa, lo cual no puede aceptar esta Corte sin conculcar, precisamente, aquel derecho.

D. *Los Efectos del Acto Administrativo*

A. *Presunción de legalidad*

CSJ - SPA

4-2-80

Los Actos Administrativos gozan de la presunción de Legalidad, por tanto corresponde a su destinatario, a quien se considera lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

Ahora bien, los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad; de modo que, para enervar sus efectos, corresponde a su destinatario, a quien se considera lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

Sin embargo, en el caso de autos, la apelante no solo no produjo esa prueba, sino que se limitó a formular diversos argumentos dirigidos a demostrar que “no hay ni un solo factor en el expediente administrativo, que permita sostener la afirmación de que los hechos que concretaron los accidentes sancionados, se deben a la *“falta de vigilancia”*, –que subraya–; por lo cual, a su juicio, “por no estar en modo alguno comprobado ni existir en los autos elementos que conduzcan a demostrar por sí mismos *“falta de vigilancia por parte de la Compañía”*, como causa de la sanción, las Resoluciones apeladas están basadas en una errada aplicación de las citadas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos...”. De acuerdo con estos razonamientos, parece que la apelante ha invertido el régimen de la administración procesal de la prueba, en el sentido de exigir a la Administración que produzca ésta la prueba de la *“falta de vigilancia”* de aquélla; siendo así, que, de acuerdo con la doctrina hasta ahora recibida, correspondía a la concesionaria-administrado, demostrar que había ejercido la *“debida vigilancia”*.

Por otra parte, en lo que concierne a los propios argumentos de la recurrente, procede considerar: tampoco se ha producido prueba alguna de que “esos hechos que han dado lugar a la sanción corresponden a incidentes propios en las operaciones industriales”; si “fueron debidamente participados al Jefe de la Zona de Hidrocarburos correspondiente, en fecha inmediata después de ocurridos”, ello no excluye la responsabilidad por la ocurrencia de tales hechos; y, en fin, si la participación de esos hechos a la autoridad administrativa fue hecha “cuando (‘‘los funcionarios o empleados de la Compañía’’) se encontraban ejerciendo la vigilancia ordenada por la Ley”; y si “la Compañía tomó inmediatamente las medidas del caso para corregir las fallas de sus instalaciones que daban lugar a la pérdida de sus sustancias”, ello, no solamente no excluye su responsabilidad en esos hechos, sino que revela un concepto rigurosamente estrecho de la *“vigilancia”*. Esta comprende también diligencia en el mantenimiento de las instalaciones; y, según aparece de los autos y se ha expuesto ya, las pérdidas de sustancias, de petróleo, obedecieron a desperfectos, fallas, mal funcionamiento, de las respectivas instalaciones.

Los hechos pues, no desvirtuados en el proceso, revelan, en efecto, falta de vigilancia, según la voluntad de la Ley, de sus instalaciones por parte de la apelante; por lo cual es obligado considerar que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, al dictar las Resoluciones apeladas, dio una correcta aplicación a las mencionadas disposiciones legales. Así se declara.

B. Presunción de veracidad

CSJ - SPA

4-2-80

Las Actas Fiscales gozan de una presunción de veracidad que debe ser desvirtuada por el recurrente en vía contenciosa-administrativa.

Para decidir la Corte comienza por observar que el reparo está muy clara y definitivamente formulado en el Acta Fiscal N° HIRM-04-083 de 27-2-1969 y en el listado anexo que la acompaña y que corre a los folios 22, 23 y 24 de este expediente. En efecto, la Fiscalización sostiene y demuestra en esa oportunidad dos cosas distintas.

1. Que la contribuyente hizo compras de mercancías en el ejercicio anterior, en los días, meses y año que el propio listado señala, y de los proveedores y por medio de las facturas que el mismo listado también precisa. La fiscalización sostiene que dichas compras deben cargarse al costo de venta del ejercicio anterior y no al costo de venta del ejercicio reparado a los fines de la determinación de la Renta Bruta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que copiado a la letra dice así:

Artículo 46. La renta bruta de los contribuyentes que se dedican a la producción, adquisición y enajenación de bienes, será determinada restando de los ingresos brutos causados durante el año gravable, el costo de los bienes enajenados en el mismo período”.

Si esas compras no se hicieron en el año anterior sino en el año reparado; si se hicieron el año anterior pero fueron pagadas en el año reparado; si las mercancías se recibieron en el año anterior o en el reparado; si las mercancías se vendieron el año anterior o el reparado; todos éstos son hechos que originan asientos contables diferentes y efectos impositivos diferentes en los dos ejercicios. Pero en todo caso correspondía a la contribuyente desvirtuar la presunción de veracidad del Acta Fiscal y demostrar como lo pretendió que las compras fueron realizadas en el año anterior, pero que las mercancías se pagaron, se recibieron y se vendieron en el año de la cuenta. No bastaba con alegar tales hechos, era necesario probarlos, cosa que no hizo la contribuyente en el caso de este proceso, pues el lapso probatorio transcurrió en la instancia sin que promoviera ni mucho menos evacuara prueba alguna.

De modo que al no desvirtuar la contribuyente en forma alguna la afirmación y demostración contenidas en el Acta Fiscal de que “los gastos y las compras fueron realizadas fuera del ejercicio reparado, en los días, meses y año que ella misma señala, “es obligado para el sentenciador de la contencioso fiscal, reconocer y declarar que ampara las actuaciones administrativas hechas por funcionarios competentes, en ejercicio de facultades legales, y dentro del procedimiento administrativo previsto.

4. *Los Recursos Administrativos: El Recurso Jerárquico Impropio*

CSJ - SPA

4-2-80

La Corte Suprema de Justicia sólo es competente para conocer en “Apelación” de una decisión de un Ministro cuando la Ley expresamente conceda tal recurso de Apelación.

Ahora bien, el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual, según dice la apelante, le confiere el derecho de apelar, dispone:

“Cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión. El recurso puede ser introducido ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación, o directamente a la Corte”.

“En todos los casos puede ser enviado por órgano de cualquier Tribunal”.

La disposición legal transcrita está incorporada en el Capítulo IX —“Aplicación y apelación de las multas”— del Título XII —“Procedimientos fiscales”— de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; es decir, es norma legal del procedimiento general para la aplicación de multas administrativa y fiscales, cuya aplicación no corresponde a los Tribunales.

De acuerdo, pues, con la referida disposición, la Corte Suprema de Justicia conoce por la vía de la “apelación”, y excepcionalmente por tanto, “cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro” por ante este Supremo Tribunal. Por consiguiente, cuando la Ley, en ejecución de la cual se aplicó la multa que se pretende impugnar, no concede “expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro... ante la Corte Suprema de Justicia”, es obligado considerar,

como reiteradamente lo tiene dicho la jurisprudencia, que ni el afecto por la multa tiene el derecho de apelar del acto jurídico que la impuso, ante este Supremo Tribunal ni este mismo tiene competencia legal para conocer de la legalidad de dicha multa por la vía de la "apelación".

La Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo, en ejecución de la cual fueron aplicadas las multas cuyo conocimiento le ha venido a la Corte por la vía de la "apelación" precisamente, no concede "expresamente", ni de ningún otro modo, tal recurso...

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA *

1. *Los Organos*

A. *Competencia de la Corte Suprema de Justicia*

CSJ - SPA

29-1-80

La Corte considera improcedente conocer de las consultas que en aplicación de los Arts. 394 y 397 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se le formulen.

Ratifica una vez más la Sala, el criterio expuesto en reiteradas sentencias, de conformidad con las cuales consideró improcedente conocer de las consultas que en aplicación de los artículos 394 y 397 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se le formulan, tanto en las causas de contrabando como en las infracciones aduaneras.

B. *Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*

CSJ - SPA

10-1-80

La Corte Primera de lo contencioso-administrativo es competente para conocer de los recursos de ilegalidad contra las decisiones de las comisiones tripartitas creadas por la Ley contra los despidos injustificados.

Se ha examinado ya la competencia genérica de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, que le atribuye el artículo 206 de la Constitución, el cual establece además, que el ejercicio de dicha jurisdicción corresponde a la Corte Suprema de Justicia "y a los demás Tribunales que determine la ley".

Como puede apreciarse, se engloba en una misma fórmula *todos* los actos administrativos (generales o individuales), sin distinguir si la autoridad administrativa de la cual emana es nacional, o estatal o municipal. Pero al atribuir la competencia específica a la Corte Suprema de Justicia, el constituyente señala que ésta es competente para "declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo *Nacional*, cuando sea procedente (Art. 215, ord. 7^o), pues según se asienta en la Exposición de Motivos de la Carta Fundamental: "Solo se atribuye a la Corte Suprema de Justicia la competencia para anular los actos administrativos de las autoridades nacionales, dejándose a los demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa el declarar la nulidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios".

* Véase, además, las sentencias sobre *El contencioso de la carrera administrativa* en el punto VI sobre Funcionarios Públicos, p. 171.

No obstante, a pesar de la previsión constitucional, debido a la ausencia de la ley especial de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se alude en el artículo 206, este Alto Tribunal se había visto precisado a asumir también el conocimiento de los juicios contencioso-administrativos originados por la actividad de la administración regional o local. Ahora bien, esta situación sólo era concebible cuando el número de recursos elevados ante la Corte era moderado; pero a medida que el Estado venezolano crecía en población y se multiplicaban las actividades de su Administración Pública en todos los sectores (económico y financiero, social, cultural, etc.) crecía, a ritmo paralelo, el control de la legalidad de tales actos que ejercía este órgano jurisdiccional. Todo esto se reflejaba en una progresión continua y desmesurada de recursos y en el crecimiento igualmente progresivo de materias pendientes de decisión que durante los últimos años arrastraba la Corte Suprema, lo cual se traducía en una peligrosa merma de las garantías jurídicas de los administrados y engendraba desconfianza hacia la administración de justicia, como consecuencia de la lentitud en obtenerla. Por esta razón, hasta tanto se sancione la ley especial que determine en forma definitiva el régimen unitario y global del sistema y de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, una de las innovaciones más importantes que contempla el texto orgánico que actualmente rige las funciones de este Máximo Tribunal, fue el establecimiento, con carácter transitorio y a título de ensayo, de las bases fundamentales de ese sistema, tanto desde el punto de vista estructural como conceptual. Así, atendiendo a la expresada circunstancia acerca de la competencia originaria y constitucional de la Corte Suprema que, en esta materia, está únicamente referida a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, el legislador, por una parte, atribuyó a órganos jurisdiccionales diferentes (Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo creados por Decreto Nº 2.057 del 8-3-77), el conocimiento en primera instancia, de los asuntos originados por la actividad de la administración estatal o municipal y, por otra parte, creó un tribunal con la denominación de Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 184 L.O.C.S.J.), intermedio entre la propia Corte Suprema de Justicia y dichos órganos jurisdiccionales, al cual corresponde el conocimiento de los mismos asuntos en segunda instancia y el de otra serie de materias que antes, como se ha dicho, se vio obligado a asumir este Alto Tribunal en razón de la inexistencia de una ley especial que se las atribuyera a otro órgano jurisdiccional.

Pero al propio tiempo, a través de la competencia residual atribuida a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Art. 185, ord. 3º) se quiso también someter al control de la jurisdicción contencioso-administrativa una serie de órganos o autoridades cuyos actos, de acuerdo con los principios tradicionalmente conocidos y las estrictas normas constitucionales atributivas de competencia a la Corte Suprema, podrían escapar del sometimiento a esta especial jurisdicción.

Con fundamento en tales premisas, tanto la jurisprudencia de este Máximo Tribunal como la de la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, han ido delimitando el campo de sus respectivas competencias en materia de nulidades, establecido en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 185, ordinal 3º, *eiusdem*.

Así, han surgido como criterios de interpretación, que caen dentro del radio de acción del control que ejerce la Sala Político-Administrativa, por una parte, las autoridades u órganos que tienen rango constitucional (ord. 12), y por la otra, las personas jurídicas de Derecho Público territoriales (República, Estados, Municipios) en ejercicio de las tres ramas fundamentales del Poder Público, cuando sus actos sean impugnados por inconstitucionalidad, pues en lo tocante a la ilegalidad de los mismos si se trata de las autoridades estatales o municipales su conocimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales previstos en las Disposiciones Transitorias de la Ley.

Asimismo y con respecto al Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de que una de las finalidades que se evidencian de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia,

es la de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal descongestionando de asuntos a la Sala Político-Administrativa, otro criterio de interpretación que se ha establecido radica en considerar la expresión “Poder Ejecutivo Nacional”, en su acepción restringida. Así, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública, la esfera de competencia de la Sala Político-Administrativa debe quedar circunscrita a los órganos de la Administración Central, integrada por el Presidente de la República, los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia, es decir, la Administración Pública *stricto sensu*.

De esta manera, estarían comprendidos dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en primer lugar, las personas jurídicas de Derecho Público no territoriales, que según las categorías elaboradas por la doctrina del Derecho Administrativo encajan en alguno de estos tipos:

- a. Establecimientos públicos fundacionales o institucionales (Institutos Autónomos;
- b. Establecimientos públicos corporativos (Universidades, Colegios Profesionales, Academias); y
- c. Establecimientos públicos con forma societaria de Derecho Privado.

En segundo lugar, los órganos y autoridades que no tienen rango constitucional sino legal (v.g. Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, Consejo Nacional de Universidades).

Por consiguiente, conjugando este último criterio de interpretación con el de la concepción de la Administración Pública Nacional en sentido restringido, en el caso de las Comisiones Tripartitas laborales extensamente analizadas en este fallo, por ser órganos administrativos creados por ley y no por la Constitución y no tratarse de Ministerios ni Oficinas Centrales de la Presidencia, se está en presencia entonces de una de las “autoridades” a que alude el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como elemento condicionante de la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y así también lo declara esta Sala, quedando así resuelto en el orden enunciado al comienzo de este fallo, todas las cuestiones previas atinentes a la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas y de sus actos y el órgano jurisdiccional competente para conocer de los mismos.

2. *El Recurso Contencioso Administrativo de Anulación*

A. *Condiciones de admisibilidad*

CSJ - SPA

10-1-80

La Corte hace una revisión de las principales condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares.

El artículo 206 de la Constitución establece la competencia genérica de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que determine la ley), para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho. Este es el principio general al cual se ha hecho mención en este mismo fallo: la previsión constitucional no excluye ningún acto administrativo del control de la legalidad (*latu sensu*) que ejercen los órganos de esta especial jurisdicción.

Ahora bien, *por razones de orden estrictamente procesales*, la mayoría de los ordenamientos jurídicos exigen ciertas condiciones de admisibilidad con respecto a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares. En nuestro derecho,

esos requisitos son de consagración legislativa reciente. En efecto, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en vigor desde el 1º de enero de 1977, señala en su artículo 124 concordante con el 84, que no se admitirá el recurso de nulidad, en los siguientes casos: cuando sea manifiesta la falta de cualidad o interés del recurrente; cuando el recurrente no hubiere agotado la vía administrativa: cuando exista un recurso paralelo; cuando así lo disponga la Ley; si el conocimiento de la acción o el recurso compete a otro tribunal; si fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado; cuando se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles; cuando no se acompañen los documentos indispensables, para verificar si la acción es admisible; si contiene conceptos ofensivos o irrespetuosos o es de tal modo ininteligible o contradictoria que resulte imposible su tramitación; y cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuye al actor.

Con respecto al requisito del agotamiento de la vía administrativa (Art. 124, ord. 2º), que es al cual se refiere concretamente la Sala en su sentencia del 2 de junio de 1977, debe señalarse que, mucho antes de su incorporación a la normativa legal, este requisito procesal previo para la interposición del recurso contencioso-administrativo de anulación, fue una creación jurisprudencial de este Máximo Tribunal, que tradicionalmente había considerado que es el ejercicio del recurso jerárquico el que agota la vía administrativa, o sea, que es la decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, la que causa estado y la que puede ser impugnada por medio del recurso contencioso-Administrativo. La propia Corte fue delineando y ensanchando paulatinamente los supuestos que conformaban este requisito, e interpretando esa jurisprudencia a la hora actual puede decirse, siguiendo a la doctrina administrativa mayoritaria, que un acto administrativo causa estado cuando no es revisable en vía administrativa porque se ha agotado la misma "y la vía administrativa se agota, sea porque el acto ha sido dictado por el superior jerárquico y no se prevé legalmente ningún recurso de reconsideración contra el mismo; sea porque el acto del inferior se ha recurrido por vía jerárquica ante el Superior y su decisión agota dicha vía, o se ha recurrido por vía de reconsideración, al no prever la Ley el recurso jerárquico sino sólo la reconsideración del acto por el inferior; sea porque el acto del inferior, *per se*, legalmente agote la vía administrativa al no preverse su revisión ni por vía de reconsideración ni por vía jerárquica".

Otra condición de admisibilidad del recurso que, también había sido tradicionalmente exigido por la jurisprudencia de la Corte pero no fue consagrado en el texto orgánico de la misma, atañe al carácter definitivo del acto impugnado. Se entiende que un acto administrativo es definitivo, cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administración. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto y por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía pues más bien casi siempre se produce a niveles inferiores, por lo cual no debe confundirse el acto definitivo en el campo administrativo, del acto que causa estado.

Ahora bien, independientemente de la imprecisión conceptual o terminológica en la que pudo haber incurrido la Sala en el fallo que se comenta, se observa que no era porque no hubiera causado estado (agotamiento de la vía administrativa) o puesto fin al procedimiento administrativo (carácter definitivo) que la decisión del Inspector del Trabajo devenía irrecurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino por la presencia de otro impedimento procesal contemplado en la ley (art. 124, ord 3, LOCSJ), como es la existencia de un recurso paralelo, el cual consiste en que el ordenamiento jurídico no prevea algún otro recurso o acción mediante el cual pueda ser impugnado el acto administrativo correspondiente.

En efecto, ante la expresión legislativa acerca de la inapelabilidad de las decisiones del Inspector del Trabajo, la interpretación más consona con los principios de derecho administrativo que se han dejado expuestos, sería que tal irrecurribilidad estaba refe-

rida al ámbito administrativo, pero no así al ejercicio de las acciones ordinarias que nuestro derecho positivo consagra.

En consecuencia, en cuanto a las decisiones a que se contrae la sentencia de cuya motivación se pretende deducir la argumentación suficiente para desvirtuar el recurso de anulación contra las emanadas de las Comisiones Tripartitas, no se trata de que los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en el supuesto indicado, estén "excluidos" como tales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que, para su impugnación existirían los recursos ordinarios ante la jurisdicción del Trabajo y, en tal virtud, resultaría improcedente el recurso contencioso-administrativo en presencia de la existencia de un recurso paralelo para la revisión del acto.

Ahora bien, sin que sea necesario reproducir los criterios y conceptos expuestos, en el caso sub-judice aparece con toda evidencia que las decisiones de las Comisiones Tripartitas, además de estar cubiertas por el principio constitucional del control de la legalidad propio de los actos administrativos, reúnen también los requisitos procesales exigidos para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación ante esta especial jurisdicción. En efecto, en primer lugar, la decisión emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, causa estado, es decir, ella agota o extingue la vía administrativa ya que dicha Comisión conoce jerárquicamente lo resuelto por la de primera instancia y no está previsto recurso alguno ni ante el Ministro del Trabajo ni ante ninguna otra autoridad superior en el ámbito administrativo. En segundo lugar, es una decisión que tiene carácter definitivo, en el sentido de que ella pone fin en la vía administrativa al asunto controvertido, o sea resuelve con plenos efectos jurídicos la cuestión sometida al conocimiento de la Comisión, como es la calificación del despido del trabajador de que se trate; y por último, en el caso de las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia, ni la Ley contra Despidos Injustificados ni ninguna otra Ley establece algún otro recurso contra ellas, por lo que el recurso contencioso-administrativo de anulación procede en todo caso al no estar tampoco prohibido expresamente.

Resuelto en los términos que preceden las cuestiones relativas a la naturaleza administrativa de las Comisiones Tripartitas, al carácter administrativo de sus decisiones y a la procedencia del ejercicio del recurso contencioso-administrativo contra las mismas, pasa seguidamente la Corte a determinar el órgano jurisdiccional competente para el conocimiento de dicho recurso.

CSJ - SPA

3-3-80

Es inadmisble la acumulación en el ejercicio de una sola pretensión en un juicio contra dos actos administrativos diferentes e individualizados.

Como puede apreciarse, y así lo reconoce la accionante en su libelo, se trata del ejercicio de dos acciones autónomas e independientes (no subsidiaria una de otra), contra dos actos administrativos cada uno de los cuales agota en sí mismo la vía administrativa: la Resolución de la Comisión Tripartita Segunda que conoció en apelación (recurso jerárquico) de la de la Comisión Tripartita Primera, y la del Ministro del Trabajo que conoció en apelación de la del respectivo Inspector del Trabajo.

En consecuencia, resulta forzoso determinar si el ejercicio de ambas acciones en forma cumulativa en un mismo juicio, no cae dentro de la prohibición contenida en el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "no podrán acumularse en una misma demanda acciones que se excluyan mutuamente, o que sean contrarias entre sí; ni las que por razón de la materia no correspondan al conocimiento del mismo Tribunal que ha de conocer de lo principal; ni aquellas cuyos procedimientos legales sean incompatibles entre sí", disposición que es recogida por la Ley Orgánica de este

Supremo Tribunal entre las causas de inadmisibilidad de demanda o solicitudes que se intenten ante la Corte. (Art. 84, ordinales 2º y 4º).

Ahora bien, conforme unánimemente lo tienen establecido la jurisprudencia y la doctrina, el proceso cumulativo constituye la excepción al principio de la unidad del objeto en el que se inspiran todas las legislaciones y conforme al cual, en cada proceso debe examinarse una sola pretensión y una misma pretensión no puede ser deducida a la vez en varios procesos distintos. En la acumulación de acciones, en cambio, el principio general que rige es permitir que *varias pretensiones* sean examinadas en un mismo proceso, es decir, que exista *un proceso con pluralidad de objetos*. En otras palabras, en la acumulación corresponden al actor varias acciones, pero no para perseguir uno mismo, sino diversos fines, los cuales por ello se proponen conjuntamente, siendo su fundamento la economía procesal y la necesidad de evitar decisiones contradictorias de pretensiones conexas (no idénticas).

Respecto a la justificación doctrinaria de la prohibición comprendida en la norma procesal arriba transcrita (Art. 239 Código de Procedimiento Civil), se ha dicho que la misma responde a que no puede pedirse a la justicia un pronunciamiento que conduzca a determinaciones contradictorias e inejecutables, lo cual ocurre siempre, por ejemplo, cuando se trata de un *concurso electivo de acciones*, esto es, cada vez que el actor tenga, a título de opción, las diversas acciones concurrentes, de modo que quede agotado su derecho al elegir una cualquiera de ellas, o cuando el ejercicio de una de las acciones acumuladas haga ineficaz el de la otra, ya porque ésta se halle comprendida en aquélla, ya porque la sentencia que deba recaer respecto de alguna de ellas deba producir excepción de cosa juzgada respecto de la otra. (Arminio BORJAS, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*, Tomo III, 1964, p. 31).

Trasladando estos conceptos al caso de autos, la Sala advierte, en primer lugar, que han sido impugnados conjuntamente, mediante el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación, dos actos administrativos perfectamente diferenciados uno del otro, los cuales, aunque emanan de una misma persona jurídica abstractamente consideraba (la República: Administración Pública), su actuación se materializa a través de dos órganos o autoridades concretamente individualizados; el Ministro del Trabajo y la Comisión Tripartita laboral.

En segundo lugar se observa, que no se trata de una pluralidad de pretensiones reunidas en un mismo proceso, como sería el caso por ejemplo de una demanda de anulación acumulada al resarcimiento de daños y perjuicios derivados del acto que se impugna (pretensión de anulación y de indemnización), sino de una sola y única pretensión, cual es la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos del ciudadano Roberto A. Nahmens Silva, ya que es éste ciertamente el único objeto o finalidad que persigue el accionante, aunque para lograrlo haya esgrimido argumentos diferentes y utilizado dos caminos distintos. (Comisión Tripartita Primera → Comisión Tripartita Segunda; Inspector del Trabajo → Ministro del Trabajo).

Las anotadas circunstancias inciden directa y definitivamente en el tratamiento y solución de la cuestión planteada, pues tratándose como se ha dicho, de una sola pretensión ejercida en un mismo juicio contra dos actos administrativos diferentes e individualizados, bastará preguntarse cuál sería la consecuencia de la declaratoria con lugar de las acciones propuestas, para evidenciar la incompatibilidad de la acumulación intentada ante esta Sala. En efecto, la nulidad por ilegalidad de la declaración de incompetencia de la Comisión Tripartita Segunda conduciría a la reposición del procedimiento al estado de que dicho órgano administrativo entrara a conocer de la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos incoada por Nahmens Silva; y de prosperar en el fondo la acción de nulidad contra el acto administrativo del Ministro del Trabajo, la decisión de este órgano jurisdiccional sería reconocer la inamovilidad del reclamante para el momento en que fue despedido y, por ende, la ilegalidad de su despido y el consiguiente derecho al reenganche y pago de salarios caídos.

Ello daría lugar a que se produjera un fallo de la naturaleza de los conceptuados supra por la doctrina como contradictorios o inejecutables, tanto porque una de las declaratorias haría ineficaz la otra (v.gr. la atinente al Ministro del Trabajo respecto a la Comisión Tripartita) como porque la decisión que recayera sobre alguna de las acciones tendría fatalmente que producir excepción de cosa juzgada frente a la otra, por hallarse comprendida la misma pretensión en ambas.

Distinta sería la situación si se tratase de un acto administrativo que confirmara o reprodujera otro (el del Ministro del Trabajo al de la Comisión Tripartita o viceversa), o de un acto que fuese ejecución del que se impugna en el otro, o del ejercicio de una acción principal y una subsidiaria. Pero en la hipótesis subjudice considera la Sala, y así lo declara, que correspondía al actor y no a la Corte, elegir el acto administrativo preferentemente atacable y el medio de acción idóneamente ejercitable contra aquél.

Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa, declara inadmisibile, por inepta acumulación, la demanda de nulidad propuesta a través de apoderado, por el ciudadano Roberto A. Nahmens Silva, contra los actos administrativos emanados de la Comisión Tripartita Segunda en el Distrito Federal y Estado Miranda y el Ministro del Trabajo, con fechas 29 de agosto de 1978 y 7 de diciembre de 1978, respectivamente.

B. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

CPCA

30-1-80

No basta para solicitar la suspensión de los efectos del Acto Administrativo recurrido, que el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un perjuicio real y personal para el recurrente.

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte (Sentencias de fecha 7-2-79 y 20-12-79) que el artículo 136 de la antes citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que, a instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada, cuando se dé alguno de los dos supuestos siguientes: que así lo permita la ley o cuando la suspensión sea *indispensable* para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva; y, además es necesario —en este último supuesto— que la Corte tome en cuenta las circunstancias del caso. Como se ve, es menester, como requisito *sine qua non* que la no suspensión de los efectos del acto administrativo de que se trate cause o produzca un daño irreparable o de difícil reparación en la decisión definitiva que sobre el asunto se produzca.

Ahora bien, estima esta Corte —y así lo decidió en su fallo de fecha 7 de febrero de 1979— en primer lugar, que para que la solicitud de suspensión encaje en la previsión del artículo 136 no basta conque el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un perjuicio real y personal para el recurrente. En segundo término, se observa que, aun cuando el perjuicio pueda ser cierto para el recurrente, ello no significa consecuentemente que el mismo sea irreparable o difícil su reparación en caso de declaratoria con lugar del recurso, ya que la ley prevé mecanismos para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En cambio, de producirse la situación contraria, es decir, en caso de que se ordenara la suspensión de los efectos del acto impugnado y posteriormente la demanda fuese declarada sin lugar, entonces sí se podría ocasionar verdaderamente un perjuicio de difícil reparación.

En el caso de autos la Corte observa que, el recurrente, ha determinado claramente cual es el gravamen que le ocasionaría en el supuesto de que no se suspendieran los efectos del acto impugnado y la sentencia definitiva le fuese favorable, pues en el libelo de la demanda al solicitar la suspensión de los efectos del acto alega textualmente que “juzgo indispensable el evitarme perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, ya que corro peligro de perder el año aunque la decisión final me sea favorable dentro de un lapso posterior a la culminación del año académico 1979; en consecuencia, por imperativo legal y justa y equitativa decisión previa, la Dirección de la Escuela de Derecho en referencia, me permita inscribirme y cursar debidamente el Quinto Año en el actual período académico (Artículo 136)”.

Con atención a tal alegato y a la facultad que le otorga el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte considera que verdaderamente, en el caso de autos, si la sentencia definitiva que al efecto haya de producirse en este proceso, le fuese favorable al recurrente, ésta no podría repararle la pérdida de los estudios durante el lapso de expulsión (1 año) de la Universidad, con el que ha sido sancionado mediante el acto impugnado.

Mientras que, si se suspenden los efectos del acto impugnado y en la sentencia definitiva el recurso fuese declarado sin lugar, no se ocasionaría perjuicio alguno a la Institución recurrida, sino que en tal supuesto el acto volvería a surtir todos sus efectos desde el momento mismo en que fuese dictado y en consecuencia quedarían sin efecto todos los actos y actividades universitarias relacionados con el recurrente en el período de su expulsión, caso en el cual él sería el perjudicado; *amén de que la Institución recurrida no se opuso ni contradujo la improcedencia de la suspensión solicitada, puesto que no se hizo parte en el proceso, ya que no se dio por citada al no consignar un ejemplar del periódico donde el recurrente publicó el cartel de emplazamiento a los interesados en la demanda.*

En base a lo anterior, esta Corte considera que en el caso de autos están dados los requisitos para que proceda la suspensión de los efectos del acto impugnado por cuanto ello es indispensable para evitar de esta manera los perjuicios de difícil reparación que podría sufrir el recurrente si en definitiva se declara con lugar la demanda de nulidad por razones de ilegalidad del acto administrativo impugnado.

C. Carga de la prueba

CSJ - SPA

29-1-80

Corresponde al destinatario del acto administrativo impugnado, en virtud de gozar éste de una presunción de legalidad, producir la prueba en contra de esa presunción.

Ahora bien, los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad; de modo que, para enervar sus efectos, corresponde a su destinatario, a quien se considere lesionado por dichos actos, producir la prueba en contrario de esa presunción.

Sin embargo, en el caso de autos, la apelante no sólo no produjo esa prueba, sino que se limitó a formular diversos argumentos dirigidos a demostrar que “no hay ni un solo factor en el expediente administrativo, que permita sostener la afirmación de que los hechos que concretaron los accidentes sancionados, se deben a la ‘falta de vigilancia’” —que subraya—; por lo cual, a su juicio, “por no estar en modo alguno comprobado ni existir en los autos elementos que conduzcan a demostrar por sí mismos ‘falta de vigilancia por parte de la Compañía’, como causa de la sanción, las Resoluciones apeladas están basadas en una errada aplicación de las citadas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos...”. De acuerdo con estos razonamientos, parece que la apelante ha invertido el régimen de la administración procesal de la prueba,

en el sentido de exigir a la Administración que produzca ésta la prueba de la "falta de vigilancia" de aquélla; siendo así que, de acuerdo con la doctrina hasta ahora recibida, correspondía a la concesionaria-administrada demostrar que había ejercido la "debida vigilancia".

Por otra parte, en lo que concierne a los propios argumentos de la recurrente, procede considerar: Tampoco se ha producido prueba alguna de que "esos hechos que han dado lugar a la sanción corresponden a incidentes propios en las operaciones industriales"; si "fueron debidamente participados al Jefe de la Zona Nº 1 de Hidrocarburos, en fecha inmediata después de ocurridos", ello no excluye la responsabilidad por la ocurrencia de tales hechos; y, en fin, si la participación de esos hechos a la autoridad administrativa fue hecha "cuando (los funcionarios o empleados de la Compañía) se encontraban ejerciendo la vigilancia ordenada por la Ley"; y si "la Compañía tomó inmediatamente las medidas del caso para corregir las fallas de sus instalaciones que daban lugar a la pérdida de sustancias", ello, no solamente no excluye su responsabilidad en esos hechos, sino que revela un concepto rigurosamente estrecho de la "vigilancia". Esta comprende también diligencias en el mantenimiento de las instalaciones; y, según aparece de los autos y se ha expuesto ya, las pérdidas de sustancias, de petróleo, obedecieron a desperfectos, fallas, mal funcionamiento, de las respectivas instalaciones.

Los hechos, pues, no desvirtuados en el proceso, revelan, en efecto, falta de vigilancia, según la voluntad de la Ley, de sus instalaciones por parte de la apelante; por lo cual es obligado considerar que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, al dictar las Resoluciones apeladas, dio una correcta aplicación a las mencionadas disposiciones legales. Así se declara.

D. Poderes del Juez

CSJ - SPA

10-1-80

El Juez contencioso-administrativo en su competencia de anulación sólo puede examinar la legalidad del acto administrativo impugnado, sin extenderse en otras consideraciones que conduzcan a la reforma del acto impugnado.

En primer lugar, con respecto al alcance de la decisión de este órgano jurisdiccional, tratándose como ha quedado establecido en este fallo, del ejercicio de un recurso contencioso-administrativo de anulación, *el examen de la Sala sólo puede versar sobre la legalidad o corrección jurídica del acto administrativo impugnado*, o sea sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y concretamente, con las normas legales que condicionan y regulan su existencia y, en este sentido, constatada una inobservancia o contrariedad al derecho en cualesquiera de las etapas del proceso de formación del acto de que se trata, la declaratoria de este Supremo Tribunal no puede ser otra que la nulidad del acto atacado, a fin de restablecer la legalidad administrativa infringida, o caso contrario, la confirmatoria del mismo si lo encuentra válido y legítimo, sin extenderse a otras consideraciones que conduzcan a la reforma del acto impugnado, ni en la sustitución del autor del acto ni su condenatoria.

3. *La sentencia en lo contencioso-administrativo*A. *Aclaratorias*

CPCA

29-1-80

No pueden pedirse aclaratorias, a la Sentencia, en apelación.

En relación a la solicitud de la apelante de que se señale la fecha exacta a partir de la cual deben pagarse los sueldos dejados de percibir por el querellante, esta Corte debe recordar a la defensa judicial de la República —aparte de considerar suficientemente clara la orden de pagar como indemnización los sueldos dejados de percibir por el recurrente *desde la fecha de retiro* hasta que se produzca la definitiva reincorporación acordada— que existen medios procesales para solicitar la aclaratoria de los puntos dudosos, salvar omisiones y rectificar errores, medios que deben ser utilizados por las partes en su oportunidad.

B. *Apelación*a. *Apelación de sentencias interlocutorias*

CSJ - SPA

24-1-80

Sólo son apelables las Sentencias Interlocutorias que produzcan gravamen irreparable.

La apelación que la ley admite respecto a las decisiones interlocutorias está subordinada a que produzcan gravamen irreparable. Es decir, gravamen que no pueda ser reparado en la sentencia de fondo. No existiendo cuestión de fondo que resolver, puesto que los elementos constitutivos del proceso —declaratoria de expropiación y monto de la indemnización—, están ya declarados y fijados definitivamente, resulta improcedente la apelación interpuesta contra la decisión negativa de la reposición.

b. *Poderes del Juez*

CPCA

29-1-80

El Tribunal que conoce en Apelación en el procedimiento contencioso-administrativo no puede reexaminar todo el juicio de primera instancia, sino que se debe limitar a conocer de las razones de hecho y de derecho en que se funde el apelante.

Finalmente, en cuanto a la afirmación que hace la apelante de que esta Corte conoce en alzada y que su actuación no puede concretarse únicamente a examinar las denuncias hechas en contra de la recurrida, sino que está obligada por el derecho y por la justicia a reexaminar todo el juicio de primera instancia, con el fin de remediar las fallas, errores o vicios en que pudiera haber incurrido, es de señalar que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por la cual se rige la tramitación en esta segunda instancia, ha limitado el conocimiento de la apelación en su artículo 162, a las razones de hecho y de derecho en que se funde el apelante, las cuales precisará en el escrito que debe presentar al efecto. Norma de excepción que excluye la aplicación de la regla general de corresponderle al tribunal de alzada el análisis y califica-

ción de todas las cuestiones debatidas en primera instancia, aunque no hayan sido alegadas expresamente, quedando en consecuencia definitivamente firmes los pronunciamientos no objetados debidamente por el recurrente, al implicar conformidad o aceptación al respecto, en materia que sólo atañe a intereses particulares.

c. *Desistimiento de la apelación*

CSJ - SPA

26-2-80

El escrito de formalización debe expresar las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el Recurso, pues su omisión trae como consecuencia la declaración de desistimiento de la apelación.

Para decidir la Sala comienza por observar que antes de resolver el fondo de la controversia debe examinar la cuestión relativa a la formalización del recurso de apelación del representante fiscal en el escrito de 1º de agosto de 1977, que corre a los folios 296, 297 y 298 de este expediente, para determinar si, como él lo pretende, fue oportunamente formulada y si llena las exigencias del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; o, si por lo contrario, debe tenerse el recurso como no formalizado y, en consecuencia, la instancia como desistida; y devolver por ello la sentencia apelada por haber adquirido autoridad de cosa juzgada, tal como lo pretende la contribuyente.

En el caso sub-judice, el escrito de formalización sí fue presentado por el representante fiscal, como se ha dicho en 1º de agosto de 1977. De modo que en este caso no se trata de falta absoluta de formalización, ni siquiera de formalización extemporánea, porque dicho escrito fue presentado en la oportunidad prevista en el artículo 162 *ejusdem*; esto es, dentro del término que corre desde la oportunidad en que se dio cuenta del expediente y se fijó para comenzar la relación (2 de agosto de 1977). Lo que atribuye el contribuyente al escrito de formalización es que "no precisa las razones de hecho y de derecho en que se funda", tal como lo exige el precepto legal citado y por ello debe considerarse como no hecha la formalización y por tanto como desistida la apelación.

En efecto, dicho escrito se limita a comentar la recurrida y citar algunas de sus conclusiones sin explicar en forma alguna las razones de hecho ni de derecho en que se fundamenta la apelación. Apenas en su parte final dice lo siguiente:

"No obstante, respetando como se merece el criterio del Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, nuestra representada no comparte ni está de acuerdo con los argumentos que fundamentaron la sentencia, y menos aún, con la parte resolutive de la misma, por considerar que está equivocado el Tribunal de la causa cuando sostiene que al fundarse el reparo en el artículo 56 del Reglamento se está dando una defectuosa aplicación de dicha disposición reglamentaria, que hace nula la actuación administrativa..." todo lo cual explicaremos en el acto de Informes", (folio 297).

De modo que expresamente el apelante se reserva para exponer en la ulterior oportunidad del acto de informes "las razones de hecho y de derecho en que fundamenta su recurso de apelación". Tal manifestación confirma que el escrito de formalización no llena los extremos exigidos por el tantas veces citado artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La omisión de estas razones es grave y desvirtúa el propósito central y la finalidad fundamental que persiguió la expresada Ley Orgánica, al exigir por primera vez

entre nosotros, en los casos de apelación, un escrito de formalización semejante al que se requiere desde hace mucho tiempo, por la Ley procesal ordinaria, para sustentar el recurso de casación ante las otras dos Salas de esta misma Corte Suprema de Justicia.

En efecto, como en estos otros casos, se requiere que el apelante explique sus razones y no simplemente anuncie el recurso, para que tanto el órgano jurisdiccional como la contraparte los conozcan, y el primero defina el ámbito del recurso y precise los extremos que debe abarcar su pronunciamiento; y la segunda quede en capacidad de contestar la apelación, y de promover y evacuar las pruebas admisibles en alzada. Si por el contrario se le ocultan a la contraparte aquellas razones, se afecta indiscutiblemente la igualdad de las partes en el proceso y se compromete el derecho de defensa de una de ellas, que es entre nosotros, garantía individual de rango constitucional (artículo 68).

La Corte no puede dejar sin sanción el ocultamiento de estas razones en el escrito de formalización, porque ello conduciría prontamente a su inutilidad y la nueva institución estaría condenada a morir al nacer. Por esto es necesario, en este caso, considerar que el recurso no ha sido bien formalizado y en consecuencia que es procedente declarar desistida la apelación, tal como lo prevé el artículo 162 *ejusdem* cuando dicho escrito no hubiese sido presentado o cuando se presentase extemporáneamente.

CPCA

21-2-80

Si el apelante no presenta dentro del término correspondiente el escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se considerará que ha desistido de la misma.

Establece el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que si el apelante no presentare dentro del término de diez audiencias para comenzar la relación escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se considerará que ha desistido de la misma y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de parte.

Siendo el caso que desde el 22 de Enero de 1980 inclusive hasta el 8 de Febrero de 1980 inclusive, transcurrieron las diez audiencias para dar comienzo a la relación de la presente causa, sin que conste en los autos que el apelante ha presentado el referido escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho fundamento de su apelación, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, conforme a lo previsto en el citado artículo 162 contenido en el Capítulo III del Título V de la citada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concatenación con el penúltimo párrafo del artículo 185 *ejusdem*, el cual le atribuye competencia para este pronunciamiento, declara desistida la apelación interpuesta por la sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 26 de Noviembre de 1979, dispositivo antes transcrito, quedando así en consecuencia la misma definitivamente firme.

CSJ - SPA

4-3-80

Entre los privilegios de la Nación no existe ninguna previsión que establezca un tratamiento diferente cuando sea la apelante. Por tanto, al no presentar dentro del lapso legal el escrito correspondiente en el cual debía precisar las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se declarará desistida la acción.

Cumplidos los trámites procedimentales respecto al recurso interpuesto y verificado por Secretaría, según auto del 20 de diciembre de 1979, el cómputo de Ley en cuanto a las audiencias transcurridas desde la fecha en que se dio cuenta en Sala del expediente hasta la fecha en que comenzó la relación, la Sala observa: que el apelante no presentó, dentro del lapso legal, el escrito correspondiente en el cual debía precisar las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación.

Como ya lo tiene decidido esta Sala en reiterados fallos, el propósito del legislador aparece diáfano expresado en la norma antes transcrita y no habiéndose consagrado ninguna excepción, la sanción procesal ha de aplicarse aun cuando se trate de la Nación, ya que los privilegios que a ésta le acuerdan expresas disposiciones legales, deben interpretarse restrictivamente y no existiendo una previsión que establezca un tratamiento diferente cuando aquélla sea la apelante, es forzoso concluir que en el caso sub-judice el representante de la Nación ha desistido de la apelación interpuesta por él en la presente querrela y así lo declara la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

4. *La perención del recurso*

CSJ - SPA

31-1-80

La expedición de copias certificadas solicitada por las partes no se considera acto de impulso procesal a los efectos de interrumpir la perención.

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año, contado a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento. Ahora bien, examinado el expediente relacionado con este juicio, la Sala advierte que la última actuación procedimental realizada en el mismo data del 11 de diciembre de 1975 cuando se libraron los oficios correspondientes a las notificaciones ordenadas en el auto del día anterior (10-12-75), lo cual revela una absoluta ausencia de actividad por parte de la actora tendiente a movilizar y mantener en curso el proceso, ya que la expedición de copias certificadas solicitada el 10 de diciembre de 1975, no es considerada doctrinaria ni jurisprudencialmente como acto de impulso procesal. De allí que, transcurrido con creces el lapso señalado en el mencionado artículo 86 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal y habiendo pedido la declaratoria de perención el apoderado judicial del Concejo Municipal del Distrito Federal, la misma resulta procedente.

CSJ - SPA

7-2-80

En el procedimiento contencioso-administrativo el lapso para la declaración de la Perención es de un año, y la misma puede ser declarada por la Corte de oficio o a instancia de parte.

Es regla de unánime aceptación aquella que considera que el transcurso del tiempo, sin que las partes hubieran realizado actuaciones que manifiesten su propósito de mantener el necesario impulso procesal, sea sancionado con la perención. En esta materia, el régimen establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es diferente al consagrado en el sistema procesal ordinario. No sólo porque el lapso es de un año, en lugar de tres, sino porque además la perención puede ser declarada por este Alto Tribunal, tanto en razón de la menor complejidad de los requerimientos procesales, como por estar normalmente involucrado un interés público de obligante tutela.

Examinado el expediente contentivo de esta causa, se evidencia:

1) Que el 1º de diciembre de 1976, el recurrente presentó escrito consignando un (1) ejemplar de la Gaceta Oficial Nº 31.111 del 16 de noviembre de 1976, donde aparece publicado el Cartel que fuera librado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala y por auto de esa misma fecha, el referido Juzgado ordenó agregarlos al expediente.

2) Que con posterioridad al auto del Juzgado de Sustanciación ya citado, no existe ninguna actuación de las partes.

3) Que el 16 de marzo de 1977, se dio por recibido en el Juzgado de Sustanciación el Oficio Nº DCJ-01658 de fecha 10 del mismo mes y año, del Fiscal General de la República.

Siendo imperioso deber para la Sala, por mandato expreso del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declarar sin más trámites consumada la perención cuando se cumplan los extremos previstos en la referida norma y, constatándose, como ya quedó dicho, que durante más de un (1) año no se ha realizado ningún acto procesal, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumada la perención y extinguida, en consecuencia, la instancia en esta causa.

V. EXPROPIACION

1. Competencias Jurisdiccionales.

CSJ - SPA

31-1-80

La Corte Suprema considera que existe una perfecta coordinación entre la Ley de Expropiación, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de la Corte Suprema de Justicia en materia de competencias jurisdiccionales en los Juicios de Expropiación Agraria.

En la oportunidad de decidir acerca de la homologación de dicho desestimiento, considera esta Corte que está obligada en primer término a determinar su competencia para conocer en apelación en los juicios de expropiación agraria, en virtud de que se ha venido señalando una colisión entre lo dispuesto en el ordinal 19 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 19 de

la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, y de que el cumplimiento de su propio auto de 14 de junio de 1979, así lo impone:

En consecuencia, se observa:

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 14 de abril de 1976, al establecer en su artículo 11 la competencia de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas, dispone que éstos conocerán en primera instancia de las demandas que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos:

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 14 de abril de 1976, al establecer en su artículo 11 la competencia de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas, dispone que éstos conocerán en primera instancia de las demandas que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos:

- a) Expropiaciones, con motivo de la declaratoria de afectación de regiones o zonas de desarrollo integral, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Reforma Agraria, y de tierras y aguas para la dotación en los términos establecidos en la misma;

En la misma Ley citada se establece:

“Artículo 19. – Los Juzgados Superiores Agrarios conocerán en apelación de las decisiones de los Jueces de Tierras, Bosques y Aguas, cuando la cuantía exceda de treinta mil bolívares (Bs. 30.000,00). La apelación deberá interponerse dentro de las tres audiencias siguientes a la publicación de la sentencia”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de fecha posterior (30 de junio de 1976), atribuye a la Sala Político-Administrativa conocer en apelación de los juicios de expropiación (Artículo 42, ordinal 19, en concordancia con el artículo 43).

Para decidir la cuestión referente al aparente conflicto de normas vigentes, es necesario observar en primer término que las expropiaciones agrarias no son sino una especie de institución genérica de la expropiación por causa de utilidad pública o social, ya que el propósito de la Ley de Reforma Agraria no fue otro que el de buscar una solución jurídica al gravísimo problema económico y social de la distribución de las tierras en el campo venezolano.

La anterior afirmación, que tiene su fundamento en la naturaleza de la materia legislada, está además corroborada por lo dispuesto en la última parte del artículo 1º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que reza así:

“... y en cuanto a la expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria, se regirá *además* por las disposiciones contenidas en la Ley especial que se dicte al efecto”.

La Ley especial a que remite la transcrita disposición no es otra que la Ley de Reforma Agraria, promulgada en el Campo de Carabobo el 5 de marzo de 1960, cuyas disposiciones pertinentes no coliden con el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, donde se atribuye a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer de las apelaciones y recursos contra las decisiones dictadas en los juicios de expropiación por los Jueces de Primera Instancia en lo Civil.

En efecto, la Ley de Reforma Agraria no sólo dispone expresamente en su artículo 200 que “todo lo relativo al cumplimiento de los fines y objetivos de la presente Ley se declara de utilidad pública”, sino que en su artículo 36 reafirma que en la expropiación de inmuebles para fines de la reforma agraria se observarán las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social,

salvo las normas en aquélla contenidas y especialmente las expresadas en sus siete ordinales, uno de los cuales (el 2º) reza:

“De las apelaciones y recursos contra las decisiones del Juez de la causa conocerá en segunda instancia la Corte Federal (hoy Corte Suprema) contra cuya decisión no se admitirá recurso alguno”.

Existe, como se ha observado, una perfecta coordinación entre la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de la Corte Suprema de Justicia que en forma alguna ha sido alterada por la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. Esta última sólo ha innovado en materia de expropiación cuando atribuye a los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas el conocimiento en primera instancia de las expropiaciones agrarias.

La circunstancia de que de las decisiones de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas conocerán genéricamente en apelación los Juzgados Superiores Agrarios (artículo 19 *eiusdem*), no permite colegir que esta competencia se extienda a la apelación de las decisiones en materia de expropiación agraria, atribuida por tres leyes vigentes a la Corte Suprema de Justicia.

Además, por simple aplicación de los principios generales de derecho universalmente consagrados, tendría que llegarse a la misma susodicha conclusión.

En primer lugar, la Ley sustantiva o de fondo (Ley de Reforma Agraria) atribuye a la Corte Suprema de Justicia competencia general para conocer en apelación de los juicios de expropiación, y, como es de principio, a la ley de fondo debe dársele preferente aplicación en relación con las disposiciones de una ley puramente adjetiva, como lo es la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

Por otra parte, frente a la disposición genérica contenida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, existen las disposiciones específicas de tres leyes vigentes, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, todas coincidentes en atribuir a la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer en apelación de las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia en materia de expropiación. Se trata, pues, de una regla de excepción, confirmada en tres leyes, a la que debe dársele preferente aplicación.

Todavía más. Aun en la hipótesis —y tal no es el caso— que la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios contuviera una norma especial en materia de expropiación que pudiera enfrentarse a la establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es principio de buena hermenéutica jurídica que si la ley general es posterior (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), ésta tendrá preferente aplicación cuando no haya dejado a salvo expresamente las normas especiales o excepcionales establecidas con anterioridad.

En fin, se presenta con respecto al artículo 19 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios una situación semejante a la que se plantea entre la Ley Orgánica del Poder Judicial y las disposiciones de las tres leyes antes citadas, que adjudican competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer en apelación en los juicios de expropiación: no obstante que la Ley Orgánica del Poder Judicial otorga competencia genérica a los Tribunales Superiores para conocer en apelación de las causas e incidencias decididas por los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, cuando éstos decidan en juicios de expropiación, será la Corte Suprema, y no los Tribunales Superiores, el órgano competente para conocer en apelación.

Por las razones expuestas, la Corte considera que no existe la colisión denunciada, sino un problema de coordinación de normas, que debe dejarse dilucidado en los términos siguientes:

- 1) En primera instancia conocerán de los juicios de expropiación agraria exclusivamente los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas;

- 2) A los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil corresponderá en primera instancia el conocimiento de todo otro juicio de expropiación por causa de utilidad pública o social, salvo los intentados por la República, cuyo conocimiento corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Artículo 185, ordinal 5º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia);
- 3) Cualquiera sea la naturaleza de un juicio de expropiación, de las apelaciones y recursos contra las decisiones de primera instancia sólo tiene competencia para conocer la Corte Suprema de Justicia.

En fuerza de lo expuesto, se declara la competencia de la Corte para conocer en apelación de los juicios de expropiación agraria.

2. *Impugnación de Avalúo*

CSJ - SPA

8-1-80

Contra la declaratoria de admisión del justiprecio no procede recurso alguno.

Las impugnaciones de avalúos y otras cuestiones conexas controvertidas en el procedimiento quedaron resueltas en la citada sentencia de esta Corte, fechada el 20 de abril de 1978.

Contra la declaratoria que admitió el justiprecio de los expertos nombrados por el Supremo Tribunal no cabe ninguna especie de recurso. Otras cuestiones que eventualmente surgieran, derivadas de la conducta de los nuevos expertos en relación con las materias que les fueron sometidas –formación de catastro, delimitación de inmuebles etc.– serían incidentes *in executivis*, cuyo tratamiento procesal se adecuaría en todo caso a la realidad incidental ocurrente, pero ellos serían siempre ineficaces para modificar la situación jurídica creada por la declaratoria de expropiación y por la fijación del precio de los bienes en ella comprendidos, por ser irrevisables ambas decisiones.

En escrito dirigido a esta Corte expresa el recurrente, que “el Juez a quo tiene el criterio de existir cosa juzgada, por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa que declaró con lugar la apelación sobre el avalúo de fecha 13 de agosto de 1974”. No es a esa sentencia, citada en la narrativa de su decisión, a la que atribuye el juez de instancia fuerza de cosa juzgada sino a la posterior de la misma Corte, de fecha 20-04-78, que acogió el justiprecio hecho por expertos por ella designados, y que como se ha dicho es definitivamente firme.

3. *Transacción*

CSJ - SPA

14-2-80

La transacción en el juicio expropiatorio debe definir claramente su objeto.

La transacción, tal como la define el artículo 1.713 del Código Civil, es “un contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones, terminan un litigio pendiente o precaban un litigio eventual”.

Igualmente y a tenor de lo pautado en los artículos 1.716 y 1.717, la transacción debe definir claramente su objeto, puesto que sólo pone fin a aquellas diferencias que constituyan, expresa o implícitamente, la causa del contrato.

Ahora bien, del examen del escrito consignado se colige sin dificultad el deseo de sus firmantes de evitar un litigio entre ellos, con ocasión de la ejecución de la sentencia definitiva que acuerde la expropiación, mas no existe por parte de la apelante una categórica manifestación en el sentido de desistir de la apelación interpuesta y por tanto mal puede deducirse de los términos contenidos en la transacción que ella ponga fin al juicio expropiatorio, que es el único del cual conoce esta Sala.

Además no aparece entre los firmantes del mismo, ningún representante del INAVI (antes Banco Obrero), entidad expropiante y a los efectos procesales demandantes. Por ello, no puede deducirse como se pretende que el convenio suscrito pueda tener el efecto que se le asigna de poner fin al juicio de expropiación y a cuyo conocimiento se ha avocado la Sala en razón de la apelación interpuesta por la empresa Santaeca C.A.

Examinada la diligencia estampada por la representante de la apelante, a pesar de los términos empleados por ella, entiende esta Sala que se ha desistido de la apelación interpuesta y habida cuenta de que fue la diligenciante, con el carácter ya expresado, la única persona que apeló de la decisión del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y estando facultada para ello, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumado el desestimiento y ordena se devuelva el expediente al Tribunal de origen, a los fines de culminar el proceso expropiatorio y decidir sobre la homologación de la transacción ya referida.

4. Terminación del Juicio

CSJ - SPA

8-1-80

El Juicio expropiatorio termina al quedar firme el justiprecio y consignado el precio en el Tribunal a la orden del expropiado.

Alega el recurrente, que mientras no se haya pagado el precio el proceso no está concluido. A juicio del tribunal, al quedar firme el justiprecio y consignado a la orden del expropiado el valor estimado de los bienes objeto de la expropiación, ha cumplido el expropiante con la Ley y con la sentencia, y queda el negocio perfeccionado. Procesalmente el juicio está concluido puesto que ni la declaratoria ni el monto de la indemnización compensatoria del traspaso forzoso del inmueble puedan ya ser impugnados.

Que la situación patrimonial individual del expropiado pueda prolongar y dificultar el pago, por estar gravados los bienes o porque intervengan acreedores o terceros a pretender derechos sobre la misma cosa o sobre el precio, son accidentes o situaciones desarticuladas del proceso, que dentro de la relación expropiante-expropiado, ya fue juzgado y concluido. Oír el tribunal la apelación, por efecto de la supuesta declaratoria con lugar del presente recurso, equivale a reconocer la posibilidad de una revisión del fondo, ya definitivamente firme.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Cargos*

A. *Cargos de Carrera*

CPCA

21-2-80

Aquellos funcionarios con 10 o más años al servicio de la Administración para el momento de entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, serán declarados funcionarios de carrera al cumplir con las condiciones establecidas.

El problema suscitado y decidido en primera instancia se concreta en la aplicación del artículo 68, Parágrafo segundo de la Ley de Carrera Administrativa, al ciudadano Jorge Sánchez Barrientos, quien alega tener derecho a ser declarado funcionario de carrera, por cumplir los requisitos legales exigidos, habiendo solicitado el respectivo Certificado a la Oficina Central de Personal, no obteniendo respuesta oportuna.

La Corte para decidir observa:

El Tribunal de la Carrera Administrativa fundamenta su decisión en el artículo 68, Parágrafo Segundo de la Ley de Carrera Administrativa, inserto en las Disposiciones Transitorias de la citada ley. A juicio de esta Corte es prístino el significado del artículo 68 *ejusdem* en su Parágrafo Segundo, cual es que aquellos funcionarios con diez (10) o más años de servicio a la Administración Pública Nacional, *para el momento de entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa*, serán declarados funcionarios de carrera, con dos condiciones a cumplir, la primera llenar los requisitos establecidos en el artículo 33 de la propia ley, y la segunda, presentar los exámenes correspondientes a los efectos de su capacitación y de su correcta ubicación, condición última que en ningún caso le hará perder su condición de funcionario de carrera como bien señala la recurrida. Y en cuanto a la afirmación de que se aplica el dispositivo legal a aquellos funcionarios que *para el momento de entrada en vigencia de la ley* tenían diez o más años al servicio de la Administración Pública, no otra puede ser la interpretación, pues el artículo 66 *ejusdem* (hoy 67) expresa "...Con el objeto de determinar si los funcionarios públicos que *actualmente prestan sus servicios en la Administración Pública Nacional...*", igualmente el artículo 69 *ejusdem* (hoy 70) señala "...Las personas, que habiendo prestado cinco o más años de servicio en cargos que, de conformidad con la presente Ley, sean de carrera, y que hubieren sido retirados de la Administración Pública durante los cinco años *precedentes a la fecha de promulgación de la presente Ley...*" (subrayados de la Corte), lo cual confirma la aseveración anterior, y así se declara.

El Tribunal *a quo* hizo una minuciosa revisión de las condiciones exigidas por el artículo 68 *ejusdem*, a saber el tiempo exigido y los requisitos exigidos por el artículo 33 *ejusdem*, confirmando el derecho del recurrente a ser declarado funcionario de carrera, aseveración con la cual está de acuerdo esta Corte, y así se declara.

B. *Cargos de libre nombramiento y remoción*a. *Criterios generales*

CSJ - SPA

10-3-80

La Corte refunde los diversos conceptos jurisprudenciales sobre los funcionarios de libre nombramiento y remoción y la interpretación del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa.

A través de diversos fallos, este Alto Tribunal ha venido estableciendo criterios sobre puntos específicos relativos a la interpretación y al alcance del ordinal 3º del Artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, que sentó las bases para la definición del concepto de "funcionario de libre remoción y nombramiento", en correlación con el Decreto Nº 211, dictado por la Presidencia de la República, el 2 de junio de 1974. La Corte considera conveniente, en esta oportunidad, refundir ordenadamente los diversos criterios que tiene establecidos con respecto a esta materia, y a tal efecto observa:

En el artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, el legislador estableció tres categorías de funcionarios de libre nombramiento y remoción, a saber:

1) "Los Ministros del Despacho, el Secretario General de la Presidencia de la República, el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, los Comisionados Presidenciales, y los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República y los Gobernadores de los Territorios Federales".

2) "Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional, los Directores Generales, Directores, Consultores Jurídicos y demás funcionarios de similar jerarquía al servicio de la Presidencia de la República, de los Ministerios o de los organismos autónomos y de las Gobernaciones de los Territorios Federales".

3) "Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la Carrera Administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros".

Un somero análisis de las tres categorías de funcionarios antes transcritas, sugiere como primeras observaciones, las siguientes:

En primer lugar, la expresión inicial del encabezamiento del citado artículo y que dice: "Se *consideran* funcionarios de libre nombramiento y remoción...", da a entender que el contenido de los tres ordinales del mismo artículo tienen carácter enunciativo, y no limitativo; pues de haber sido esto último la intención del Legislador, habría usado una expresión que así lo diese a entender de manera categórica e indiscutible.

Se observa, por otra parte, que en el ordinal 1º el Legislador optó por indicar, en forma categórica, los cargos del más alto nivel jerárquico en la Administración Pública Nacional, o sea, los que tienen rangos de Ministros del Despacho o Gobernador de un Territorio Federal, u otro equivalente. De manera similar, en el ordinal 2º siguió el mismo sistema de designar los cargos por sus nombres genéricos, extendiendo el concepto de "Alto Nivel" hasta lo que se podría considerar el tercer grado en el orden jerárquico administrativo, como es el que corresponde a los organismos autónomos, y señalando siempre en forma genérica, los cargos de Directores Generales, Directores y Consultores Jurídicos. Siendo de observar que en ambos ordinales el Legislador quiso recalcar el carácter enunciativo de la enumeración de los cargos, incluyendo, respectivamente, las expresiones "los demás funcionarios de similar jerarquía designados por el Presidente de la República". Y es evidente que con ello el

Legislador actuó con indiscutible acierto, pues por la magnitud de la Administración Pública y el elevado número de funcionarios y empleados, era y sigue siendo imposible elaborar una lista de los cargos de libre nombramiento y remoción, sin riesgo de incurrir en omisiones o errores. Y por ello mismo, actuó con igual acierto el Legislador al incluir en el referido artículo 4º de la Ley, el ordinal 3º, en el cual dispuso lo siguiente: "Los demás Funcionarios Públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional, y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto, excluya de la carrera administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros".

Como es fácil apreciar, está claramente expresada en el transcrito ordinal 3º, la intención manifiesta del Legislador de delegar en el Ejecutivo Nacional, la facultad de ampliar, mediante decreto, el alcance del concepto de funcionario o empleado de libre nombramiento y remoción.

Cumplir esa función que por delegación asignó el Legislador al Poder Ejecutivo, fue pues, el objeto del Decreto Nº 211, promulgado el 2 de julio de 1974, el cual tiene, por tanto, el carácter de decreto reglamentario del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa.

El decreto consta de tres literales designados A, B y C; de los cuales en el primero se hace referencia a los cargos de alto nivel; y los otros dos a los cargos de confianza.

Como es fácil advertir, el literal "A" determina y amplía el alcance de los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley, extendiendo su alcance hasta los colaboradores inmediatos de los funcionarios abarcados por dichos ordinales 1º y 2º, siguiendo siempre el sistema de indicar los cargos por sus denominaciones, en forma genérica, y sin carácter limitativo. Así, se incluye en la categoría de funcionarios de Alto Nivel, a los Asesores de las máximas autoridades a que se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley, los Comisionados y Secretarios Privados de los Ministerios y Presidentes de los Organismos Autónomos, Secretarios Generales de los Ministerios, Organismos Autónomos y Gobernaciones de Territorios Federales, los Secretarios Ejecutivos de Fondos, Comités, Comisiones y organismos similares, los Adjuntos o Asistentes a los Directores, Gerentes y Consultores Jurídicos, los Jefes y Coordinadores de las dependencias de los Ministerios y Organismos Autónomos, de programas nacionales, regionales o subregionales, de unidades administrativas de similar o superior jerarquía, y en fin, los administradores e interventores de aduanas.

El literal "B" del Decreto Nº 211 tiene por objeto establecer los criterios para la interpretación y aplicación del concepto de empleado o funcionario de confianza. En él, a diferencia de lo que hizo al redactar el literal "A", para la elaboración del literal "B", el Reglamento optó por hacer la determinación de los cargos, no llamándolos por sus nombres genéricos ni específicos, sino haciendo referencia a las funciones o actividades cuyo ejercicio, por su naturaleza confidencial, comunica a quien las desempeña el carácter de funcionario o empleado de confianza.

En el literal "C" el Reglamento atiende a una circunstancia de indiscutible realidad, como es que todas las personas que prestan sus servicios dentro del ámbito de las oficinas, tanto de la Presidencia de la República como de los funcionarios también calificados como de Alto Nivel en los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley mencionada, independientemente de las respectivas jerarquías, tienen carácter de funcionarios o empleados de confianza. Y así lo establece expresamente el referido literal "C" del Decreto Nº 211.

Hecho este recuento del contenido del citado decreto, procede la Corte a analizar la situación existente en el caso de autos, para determinar si ella está comprendida en alguna de las previsiones del decreto en referencia. Para ese fin es necesario observar que, dentro del extenso ámbito de la Administración Pública, es muy elevado el número de las denominaciones que en cada departamento u oficina son usadas

para designar los cargos; y que en la práctica no existe al respecto una uniformidad establecida administrativamente, por lo que se da el caso de que cargos idénticos pueden recibir y de hecho reciben a veces denominaciones distintas entre una oficina y otra. En razón de esta circunstancia, para definir en un caso dado si un cargo específico cae o no dentro de lo previsto en el Decreto 211, la decisión no puede basarse en la denominación, sea genérica o específica, que haya sido adoptada en el caso de que se trate; sino que al surgir una controversia al respecto, es necesario, para solucionarla, determinar si las funciones o actividades inherentes al cargo, comunican a ésta el carácter de Alto Nivel o simplemente de confianza, por estar comprendidas, conceptualmente dentro de las situaciones contempladas en alguno de los tres literales del Decreto 211.

b. *Cargos de confianza*

CPCA

29-1-80

El cargo de Fiscal de Rentas I por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es de carrera y no es de los de confianza.

Del oficio de retiro (folio 12) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de "Fiscal de Rentas I", que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto 211, deducción a la cual se llega después de revisar los caracteres que atribuye a ese cargo el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, resultando además evidente, que las funciones relativas al cargo de "Fiscal de Rentas I" se realizan bajo dirección general, por lo cual no comparte esta Corte el criterio sostenido por el Tribunal de la Primera Instancia en la sentencia apelada cuando sostiene que de la confrontación realizada entre las actividades propias del cargo que aparecen en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos y las "aludidas por la norma que sirviera de fundamento al acto de retiro" emerge la evidencia de que "efectivamente el cargo del cual el querellante era titular implicaba como tareas esenciales la fiscalización a los contribuyentes, esto es la labor inspectiva en el campo fiscal en razón de lo cual se encuentra en el supuesto de la disposición aplicada por la Administración". Además, no se comparte tal criterio, ya que constatado el Manual Descriptivo de Clases de Cargos es necesario concluir en contra de lo alegado por la representación de la República que el cargo de "Fiscal de Rentas I" no es, de aquellos cuyas características, descritas en el citado Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al comentado Decreto Nº 211, y por ende de libre nombramiento y remoción. Los actos administrativos fundados en el Decreto Presidencial 211 requieren de una motivación tanto intrínseca como formal, pues con el mismo se maneja el criterio de estabilidad en los cargos, derecho básico y característico de nuestra materia. Por ello es de especial importancia el expediente administrativo y en el mismo el Registro de Información del Cargo, el cual constituye la información medular que sirve a la estructura de toda organización administrativa, por cuanto a través del mismo, se logra determinar los requisitos personales de cada cargo a fin de establecer los patrones para los programas de reclutamiento y selección igualmente se hace indispensable en las decisiones para ascensos, traslados y muy específicamente para declarar fuera de la carrera determinados cargos, pues evidentemente señala las características de éstos, en cuanto a las exigencias en relación a los puestos que se pretende excluir, mediante el Decreto 211. En el caso de autos no se evidencia cuáles eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera, sino que por el contrario está probado que el cargo del cual

era titular es el de "Fiscal de Rentas I", el cual de acuerdo a la descripción contenida en el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera y por ello el Decreto N° 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

CPCA**29-1-80****El cargo de Inspector Fiscal de Recaudación del INCE, por la naturaleza de sus funciones no es un cargo de confianza.**

Al efecto se observa:

Como lo señala la sentencia recurrida, las funciones que realiza el Inspector Fiscal de Recaudación del Ince, de acuerdo a certificación de dicho Organismo, que figura en el expediente administrativo (folio 53 y 54 de este expediente) son las siguientes:

a) El servicio de fiscalización del Ince está a cargo de un cuerpo de funcionarios denominados Inspectores Fiscales quienes pueden asimilarse, por la naturaleza de sus funciones, a los Inspectores de Hacienda, y que tienen por objeto, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, verificar, inspeccionar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que la Ley de este Instituto impone a sus aportantes (Artículos 96 y 98 L.O.H.P.N.).

b) Mediante auditoría fiscal verificar los aportes que efectuaron o deben pagar dichas empresas al Ince de acuerdo con la Ley y su Reglamento.

c) Realizar las investigaciones tendientes a detectar empresas no incluidas en el Registro de Aportantes del Instituto. Tanto para su inclusión, como para determinar los aportes pendientes por cancelar.

d) Investigar la situación de las empresas en caso de apelación ante el Comité Ejecutivo del Instituto o de solicitud de reintegro de aportes.

e) Dentro de sus funciones específicas, están aquellas que contempla el Artículo 85 del Reglamento de la Ley del Ince, que consiste en la imposición de las multas a los patronos por incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley del Ince.

f) Procede por medio del acto administrativo al levantamiento del "Acta de Requerimiento" mediante exposición motivada, en aquellos casos de comprobado incumplimiento de la Ley.

Y al respecto, señala el Tribunal *a quo* en su sentencia:

"Ahora bien, en el caso de autos, vistas las funciones propias del cargo, se aprecia que el mismo requiere de un funcionario técnico subalterno, sin poder de decisión propia, cuyo salario quincenal ha sido establecido en bolívares un mil doscientos ochenta con cero céntimos (Bs. 1.280,00), como se evidencia de la última hoja de Movimiento de Personal (FP-020) que figura en el expediente administrativo, en razón de lo cual no puede calificarse dicho cargo en forma alguna como de alto nivel tal como lo hiciera la Administración, por cuanto su naturaleza y condiciones escapan a tal calificación".

Observa la Corte, que en el oficio mediante el cual se comunica al recurrente la remoción del cargo ya señalado, se precisa, "esta Dirección de conformidad con lo establecido en el Artículo 4º, Ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con lo dispuesto en el Artículo Unico, Letra "A" del Decreto N° 211 de fecha 2-7-74, procede a removerle del cargo como Fiscal de Recaudaciones". Por lo cual, las apreciaciones y decisiones del Tribunal *a quo* en su sentencia, están en un todo ajustadas a derecho, existiendo una total congruencia entre la pretensión procesal administrativa —por medio de la cual se solicitó del órgano jurisdiccional la nulidad del acto administrativo de remoción— y la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

2. *Remoción*

CSJ - SPA

10-3-80

Para que un funcionario público sea despedido por aplicación del Decreto Nº 211, la Administración debe probar las circunstancias referentes a su aplicación.

Para que un funcionario o empleado público de carrera pueda ser despedido sin que medie ninguna de las causales previstas en el artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa, y sin que reciba los beneficios y prerrogativas que para la protección de la estabilidad otorgan la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento a los funcionarios o empleados de carrera, no es suficiente el que administrativamente, el funcionario que ordena o lleva a efecto la remoción o el retiro, afirme, al hacerlo, que el funcionario o empleado de que se trata está comprendido en las previsiones del Decreto Nº 211, sino que tal circunstancia debe corresponder efectivamente a la realidad de los hechos, y en caso de controversia debe ser comprobada por la parte que ha efectuado la remoción o el retiro.

3. *Derecho a prestaciones sociales*A. *Ambito*

CPCA

21-2-80

La Ley del Trabajo se aplica a los funcionarios públicos para el pago de la antigüedad y cesantía, en virtud de expresa disposición de la Ley de Carrera Administrativa.

El asunto planteado al conocimiento de esta alzada, explanado en la sentencia apelada está centrada en la aplicabilidad por el Juez Contencioso-administrativo del artículo 4º del Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de julio de 1976, y a tal efecto, observa que dicho asunto constituye una materia precisa y concretamente resuelta por esta Corte en reiterada jurisprudencia, pues en varias sentencias este órgano jurisdiccional ha estimado que en el caso de que una norma reglamentaria contradiga la Ley, el juez debe ordenarse directamente a la Ley y aplicar ésta con carácter preferente sobre la disposición reglamentaria que contraría previsiones de jerarquía normativa superior. En este orden de ideas esta Corte ha considerado de obligatoria y preferente aplicación el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, cuyos términos, de acuerdo con el criterio de la Corte, había modificado el Ejecutivo Nacional a través de los dispositivos contenidos en la reforma que realizara el 13 de julio de 1976 sobre el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios de Carrera, promulgado originalmente el 28 de enero del mismo año y concretamente en lo concerniente al artículo 4º del mismo que dispone que "el tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo y pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía será el que resulte de computar los lapsos de servicios prestados a tiempo completo, en forma ininterrumpida, en cualquier organismo de la Administración Pública Nacional, siempre que haya cumplido con los requisitos exigidos por la Ley de Carrera Administrativa para ser considerado funcionario de Carrera".

Ahora bien, a la anterior argumentación debe agregarse algunas consideraciones sobre la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo en cuanto a las indemnizaciones que aquella otorga al servicio público de carrera en

caso de retiro, la cual debe ser interpretada tomando como base los mismos criterios que regulan el cálculo de dichas prestaciones en la legislación laboral; en efecto, acerca de tal asunto es necesario tener presente con carácter prioritario, las modalidades específicas de la relación de empleo que vincula al funcionario con la Administración Pública, ésta es, en definitiva, con el Estado como único patrono, para distinguirlas y oponerlas a las de la relación laboral en la cual, en cada oportunidad en que se rompe un nexo de trabajo y se inicia otro, el trabajador se vincula a un patrono diferente, regulado por un estatuto particular y propio cuya orientación responde sobre todo a la satisfacción de intereses singulares. Por ello resulta lógico que el pago de prestaciones sociales en el ámbito del derecho laboral ocurra cada vez que se termina la vinculación del trabajador con una empresa o patrono determinado, y no sorprende por tanto, que la Ley del Trabajo hable de "servicios ininterrumpidos" para efectuar el cómputo de la antigüedad del trabajador, ya que, de no ser así, se hubiera llegado a la inconsecuencia de concebir que el trabajador arrastrara su antigüedad hasta el cese de su capacidad de trabajo y que correspondiera al último patrono asumir el pago de obligaciones contraídas por extraños, con la tremenda carga económica que ello representaría para sí o su empresa. Cobra sentido entonces que la antigüedad en el derecho laboral sea definida como "la permanencia en una misma empresa colaborando a su actividad productiva", definición que traída al campo del derecho público deberá entenderse en el sentido de que esa "permanencia en la misma empresa", será al servicio del Estado, inimaginable en multiplicidad de compartimientos estancos, sino por el contrario, comprendido como un todo orgánico dirigido a la consecución de cometidos generales. Por ello se justifica el aparte único del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, según el cual "cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los cargos anteriores será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio", mediante cuya consagración el legislador ha querido indicar que en función pública el cálculo de la antigüedad del funcionario se hace sin distinciones acerca de todos los lapsos servidos por éste, ininterrumpidos o no, en cualquier organismo público.

Además, —conforme a lo constante y reiteradamente decidido por esta Corte— según los principios "que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto que quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la Ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla y que en el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas"; por tanto en función de lo anotado resulta inadmisibles, una interpretación que conduzca al absurdo o que establezca distinciones donde la Ley no las hizo.

B. Titularidad

CPCA

29-1-80

Sólo los funcionarios de carrera tienen derecho al pago de prestaciones sociales, y conforme a la Ley de Carrera Administrativa son cinco los supuestos para el ingreso de los Funcionarios a la Carrera.

El artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que son los funcionarios de carrera los que tienen derecho a percibir como indemnización al renunciar o ser retirado de su cargo "las prestaciones sociales de antigüedad y cesantía que con-

templa la Ley del Trabajo"; ahora bien, en el caso de autos, el recurrente además de haber alegado su condición de "funcionario de carrera" ello aparece evidenciado en el expediente administrativo respectivo, sin embargo se hace necesario escudriñar en cuál de las situaciones que establece la Ley de Carrera Administrativa se encuentra el funcionario recurrente. Al respecto la Corte observa que son cinco los supuestos que dicha ley consagra para el ingreso de los funcionarios a la carrera, ellos son:

- 1º—Los que, conforme al artículo 35 de la Ley de Carrera Administrativa, ingresen a la carrera administrativa mediante concurso y reúnan los requisitos del artículo 34 *ejusdem*.
- 2º—Los que al momento de entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa, prestaban sus servicios a la Administración Pública Nacional y tuviesen un año o menos en el desempeño del cargo; a estos funcionarios se les aplica el mismo régimen anterior, o sea el de los que ingresan a la Carrera Administrativa, es decir se rigen por lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley citada para poder convertirse en funcionario de carrera.
- 3º—Los funcionarios que tuviesen de uno a cinco años en la Administración, al momento de la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa; éstos pueden convertirse en funcionarios de carrera, si reúnen los requisitos mínimos previstos en el sistema de clasificación de cargos y se les practica, en consecuencia, los exámenes correspondientes.
- 4º—También se les declarará funcionarios de carrera a los que en la situación anterior, tuviesen de cinco a diez años al servicio de la Administración Pública Nacional, con la característica de que éstos tienen derecho a que se les practique, en caso de ser reprobados en los exámenes correspondientes, por segunda vez el procedimiento previsto para los funcionarios del grupo anterior, es decir los que tienen de uno a cinco años en la Administración.
- 5º—Los funcionarios con más de diez años de servicios, éstos serán declarados "de carrera" con la única condición de que llenen los requisitos establecidos en el artículo 33 de la Ley.

Los supuestos indicados en los números 2, 3, 4 y 5 están contemplados en los artículos 67, 68 y 69 de la Ley de Carrera Administrativa y el del número 1 lo está, como se dijo, en el artículo 35 *ejusdem*.

Pues bien, establecido lo anterior, esta Corte considera que por estar demostrado en el expediente que en el presente caso el recurrente tenía 7 años y 11 meses al servicio de la Administración para el momento en que entró en vigencia la Ley, la situación señalada en el número cuatro (4) o sea la de aquellos funcionarios que tuviesen de cinco a diez años al servicio de la Administración para el momento, como se dijo, de la promulgación de la Ley, los cuales tienen derecho a que —aprobados los exámenes correspondientes— se les declare "funcionarios de carrera" con la característica de que también tienen derecho a que se les practique, en caso de ser reprobados en los referidos exámenes correspondientes, por segunda vez el procedimiento indicado para los funcionarios que tienen de uno a cinco años en la Administración con el objeto de determinar si desempeñaban sus funciones en forma satisfactoria y si reunían los requisitos mínimos previstos en el sistema de clasificación de cargos. Ahora bien, como esos funcionarios tienen derecho al pago de las prestaciones aún cuando fuesen reprobados en los citados exámenes, es lógico deducir entonces que al no habérseles practicado éstos por causas que no le son imputables, le corresponden también el pago de las prestaciones sociales a tenor de lo dispuesto en el encabezamiento del artículo 69 de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

C. *Cálculo*

CPCA

29-1-80

Para el cálculo de las prestaciones sociales de los funcionarios públicos se deben tomar en cuenta los años de servicio prestados a cualquier organismo público, aunque hubiera habido interrupción del servicio.

Conforme a las numerosas decisiones dictadas por esta Corte en casos similares, se ha venido sosteniendo el criterio ampliamente expuesto, cuyas motivaciones se dan por reproducidas, de que el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa es el aplicable para el cálculo de las prestaciones sociales de los funcionarios de carrera mediante el cual deberán tomarse en consideración los años de servicios prestados a cualquier organismo público, aunque hubiese habido interrupción en el servicio, desechando en consecuencia la ininterrupción que al respecto establece el artículo 4º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, en razón de que aquella norma legal es de preferente aplicación, en comparación con esta última de carácter reglamentario y alterar ésta al espíritu y propósitos de aquella, criterio que sostenido por el Tribunal *a quo*, se acoge en todas sus partes en el presente caso, imponiéndose en consecuencia rechazar la apelación interpuesta al respecto y así se declara.

Que la falta del requisito de interrupción de los servicios más la fórmula de cómputo del *cuantum* al último salario devengado y la libertad de renunciar que tiene el funcionario, le permite perpetuar esta situación produciéndose para la Administración Pública una inseguridad de no saber con certeza cuanto pagará a sus funcionarios por concepto de prestaciones y una descapitalización de los haberes del Estado del orden de una progresión geométrica cada vez que reingrese un funcionario de la Carrera Administrativa.

Al respecto, deduce esta Corte que si los organismos de la Administración al producirse el retiro dieron cumplimiento a las previsiones establecidas en el Reglamento correspondiente para el pago de las prestaciones, el supuesto planteado quedaría excluido, porque ordenado el pago correspondiente, cualquier reclamación sería en relación al cargo en que se operó el retiro o los anteriores si no hubo solución de continuidad, esto dentro de las situaciones surgidas a partir de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, lo cual no implica que quienes prestaron sus servicios con anterioridad a dicha Ley y continúan haciéndolo aún con solución de continuidad, no tengan derecho a reclamar sus prestaciones, tomándose en cuenta los años de servicios en su totalidad, como así lo reconoce la Ley en su citado artículo 51, y así se declara.

CPCA

29-1-80

El cálculo para el pago de las prestaciones sociales debe hacerse tomando en consideración los años de servicio prestados a la Administración, aunque hubiese habido interrupción en el servicio.

A tal efecto la Corte observa, que el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa establece que:

“...Cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los anteriores, será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio...”.

En igual sentido, el artículo 14 del Reglamento Sobre Reingreso de los Funcionarios Públicos, señala que el pago de prestaciones sociales deberá realizarse aun cuando posteriormente el funcionario haya reingresado a la carrera.

De lo anterior se evidencia que el artículo 4º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera, es violatorio de la finalidad propuesta por el legislador en el artículo 51 *eiusdem*, espíritu que sí ha sido acogido en el artículo 14 del Reglamento sobre Reingreso, que no es otro que el reconocimiento de la antigüedad, sin tomar en consideración si hubo o no, interrupción en el servicio.

En orden a los razonamientos anteriores, y al contenido del fallo de esta Corte en fecha 27 de abril de 1978, en virtud del cual se confirma una decisión en el mismo sentido, se acuerda que el cálculo para el pago de prestaciones sociales debe hacerse según el contenido del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa, es decir, tomando en consideración los años de servicios prestados a la Administración, aunque hubiese habido interrupción en el servicio, desechando en consecuencia la ininterrupción que al respecto establece el artículo 4º del Reglamento Sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos Nacionales, en razón de que aquella norma legal es de preferente aplicación, en comparación con esta última de carácter reglamentario y así se declara.

CPCA

29-1-80

Como base para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera, debe tomarse en cuenta el sueldo devengado por él en el último cargo desempeñado en la Administración Pública.

Considerando que es doctrina jurisprudencial, tanto de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, como de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que es equivocado el criterio de la mayoría del Tribunal de la Carrera Administrativa de tomar como base para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera; cuando éste desempeñaba un cargo de libre nombramiento y remoción para el momento de su retiro de la Administración Pública Nacional; el sueldo devengado por el funcionario en el último cargo de carrera, debiendo tomarse como sueldo-base a los efectos señalados, aquel devengado por el funcionario en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional aun cuando éste fuese de libre nombramiento y remoción, tal como lo expresa el juez disidente en la decisión de primera instancia. Así, tal doctrina jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corte de lo Contencioso-Administrativo, es de singular pertinencia en el caso de autos, pues el sueldo que se debió tomar en cuenta a los fines de establecer la indemnización correspondiente, ha debido ser el sueldo devengado por el recurrente en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional el cual fue de Comisionado Especial del Ministro en el Ministerio de Relaciones Interiores, con sueldo de seis mil bolívares (Bs. 6.000,00) mensuales, y es ese el sueldo que debe tomar como base la Administración Pública Nacional para el cálculo de las prestaciones debidas al recurrente. Así se declara.

CPCA**21-2-80**

Para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera, cuando esté desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción para el momento de su retiro de la Administración, debe tomarse como sueldo base a los efectos señalados aquel devengado en el último cargo desempeñado en la Administración Pública, aun cuando fuese de libre nombramiento y remoción.

Considerando que es doctrina jurisprudencia, tanto de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, como de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que es equivocado el criterio de la mayoría del Tribunal de la Carrera Administrativa de tomar como base para el cálculo de prestaciones de un funcionario público de carrera; cuando este desempeñaba un cargo de libre nombramiento y remoción para el momento de su retiro de la Administración Pública Nacional; el sueldo devengado por el funcionario en el último cargo de carrera, debiendo tomarse como sueldo base a los efectos señalados aquel devengado por el funcionario en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional aun cuando este fuese de libre nombramiento y remoción, tal como lo expresa el juez disidente en la decisión de primera instancia. Así, tal doctrina jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corte de lo Contencioso-Administrativo, es de singular pertinencia en el caso de autos, pues el sueldo que se debió tomar en cuenta a los fines de establecer la indemnización correspondiente, ha debido ser el sueldo devengado por el recurrente en el último cargo desempeñado en la Administración Pública Nacional, cual fue el de Comisionado Especial del Ministro en el Ministerio de Relaciones Interiores, con sueldo de seis mil bolívares (Bs. 6.000,00) mensuales, y es ese el sueldo que debe tomar como base la Administración Pública Nacional para el cálculo de las prestaciones debidas al recurrente. Así se declara.

4. *El contencioso de la carrera administrativa*

A. *Legitimación activa*

CPCA**21-2-80**

La condición de funcionario público, es un requisito esencial para poseer legitimación activa para interponer los recursos contencioso-administrativos de la función pública ante los organismos jurisdiccionales competentes.

La sentencia apelada declaró inadmisibles las querrelas incoadas por el actor recurrente por las siguientes razones:

“En el caso presente, leídas las actas procesales con detenimiento, de las cuales se evidencia la ausencia del nombramiento del actor para el cargo que ocupara expedido con los requisitos exigidos por la Ley; la ausencia igualmente de la hoja de movimiento de personal (FP-020) relativa tanto al ingreso como al egreso; la naturaleza de las funciones que el mismo desempeñaba, las cuales se deducen de las circunstancias planteadas por él y establecidas en el expediente administrativo con base a las cuales se produjeron las medidas sancionatorias que lo afectaron; la inexistencia en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, nor-

ma vigente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento Parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones, dictado mediante Decreto número 1.310 del seis (6) de junio de mil novecientos setenta y tres (1973), de una clase de cargos que utilice la denominación aplicada a aquél del cual era titular; la naturaleza de la relación existente entre el querellante y el personal directivo del Colegio Universitario, así como la planteada con el personal a su cargo, este Tribunal concluye que, en el presente caso no existió una relación de empleo público regida por la Ley de Carrera Administrativa, y que, por el contrario, el querellante se encontraba excluido de la aplicación de la Ley, con base a lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 5 ejusdem. En efecto resulta indudable que la prestación del querellante era en beneficio de una administración pública; pero no resulta que el mismo tuviese la naturaleza de un empleado o funcionario; sino que, por el contrario, las labores que realizaba y la ausencia total de las formalidades para el ingreso a un empleo público son demostrativas de la inexistencia de una relación de tal índole e indicativos de que se trataba de un vínculo de naturaleza obrero-patronal”.

“En vista de tales razones, y por cuanto de las mismas se evidencia que el querellante carecía de la legitimidad para interponer la querrela, este Tribunal de la Carrera Administrativa, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley la declara inadmisibile”.

El anterior criterio de la sentencia apelada no es compartido por esta Corte pues, en el caso de autos, corre en el expediente (folio 5) una comunicación emanada del Director del Colegio Universitario de Carúpano, Región Nor-Oriental, dirigida al recurrente en la cual le participa que “ha sido seleccionado(a) para ocupar el cargo de jefe mantenimiento edificios I a partir del 1/1/74 con un sueldo mensual de un mil cien con 00/100 bolívares (Bs. 1.100,00)” lo que demuestra que el requisito del “nombramiento” fue cumplido positivamente y no como equivocadamente afirma el Tribunal *a quo* de que de “las actas procesales” se evidencia “la ausencia del nombramiento del actor para el cargo que ocupara”. Por lo demás, si bien es cierto que la denominación que aparece en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos es la de “Supervisor de Mantenimiento de Edificios I” es diferente a la que aparece en el referido oficio de nombramiento (Jefe de Mantenimiento Edificios I) no es menos cierto que el sueldo y las funciones desempeñadas por el recurrente corresponden con las señaladas en el indicado Manual, por lo que esta Corte comparte el criterio del apelante (actor querellante) en el sentido de que tal discrepancia de denominaciones “no constituye sino una sutileza o si se quiere un error de la persona encargada de mecanografiar o dictar el oficio de nombramiento”.

Por tales razones esta Corte considera que en el caso de autos el actor tenía la condición de funcionario público requisito esencial para poseer legitimación activa para interponer recursos contencioso-administrativos de la función pública ante los organismos jurisdiccionales competentes y por ende procede la revocatoria del fallo apelado y consecuentemente la reposición del proceso al estado de que el órgano jurisdiccional de la Primera Instancia del procedimiento de la Carrera Administrativa se pronuncie sobre las pretensiones del actor recurrente contenidas en su libelo de demanda respectivo y conforme a lo alegado y probado en autos, y así se declara.

B. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

29-1-80

Al agotarse la vía de conciliación por ante la respectiva Junta de Avenimiento, se considera agotada la vía administrativa y no es necesario acudir al antejuicio administrativo.

Por cuanto la Ley de Carrera Administrativa es la aplicable con motivo de la reclamación de autos y por ende lo es la tramitación establecida en la misma, la cual contempla únicamente para el ejercicio de la acción correspondiente el agotamiento de la vía de conciliación por ante la respectiva Junta de Avenimiento, a lo cual se dio cumplimiento, forzoso es concluir, por la naturaleza especial de sus normas que en las reclamaciones derivadas de esta Ley no es procedente el antejuicio administrativo como pretende el apelante y así se declara.

C. *Carga de la prueba*

CPCA

21-2-80

La Administración Pública está obligada a demostrar su afirmación de que un cargo no es de carrera.

En cuanto al alegato formulado por la sustituto del Procurador de que el actor no era funcionario de Carrera observa la Corte que de acuerdo con el criterio sustentado por nuestro más alto Tribunal en sentencia del 11-12-79, corresponde a la República precisar y demostrar los hechos específicos de tal afirmación y no en la forma genérica y abstracta como lo hizo, porque si bien el actor acepta que el último cargo del cual fue retirado era de libre nombramiento y remoción al no haber planteado controversia alguna al respecto, en cambio correspondía a la República demostrar que los cargos anteriores estaban en la misma categoría porque debe presumirse, que todos los cargos de carrera, quedando a cargo del que alega lo contrario, la obligación procesal de comprobar la procedencia de la excepción, bien por tratarse de un cargo similar a los mencionados en los ordinales 1 y 2 del artículo 4º o por ser de alto nivel o de confianza según los términos del Decreto 211 todo lo cual impone el rechazo del alegato en referencia formulado por la representante de la Administración y consecuentemente improcedente su apelación al respecto y así declara.

5. *Enriquecimiento Ilícito*

A. *Ambito de la Ley*

CSJ - SPA

29-1-80

La Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito se aplica a los Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Carece también de validez la impugnación de la sentencia recurrida que hace el apoderado del recurrente en el Capítulo II del mencionado escrito, basado en el ordinal 3º del artículo séptimo de la mencionada Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos; pues, como lo ha decidido esta Corte en oportunidades anteriores, si bien es cierto que esa disposición legal exime a los jefes, oficiales, clases y soldados de las Fuerzas Armadas de la Nación, de la obligación de hacer la declaración jurada de bienes a que se refiere el artículo 3º de la Ley citada, ello no les excluye, en manera alguna, de la aplicación de la referida Ley; pues al contrario, el hecho mismo de que el citado artículo 7º exceptúe específicamente de la obligación de hacer declaración jurada de bienes a los miembros de las Fuerzas Armadas que no ejerzan funciones administrativas, como también a otras categorías de ciudadanos, tales como los maestros, profesores catedráticos que no tengan otra

actividad pública sino la enseñanza, los miembros de las comisiones codificadoras y demás cuerpos de carácter consultivo y jurídico, etc., etc., significa más bien claramente que esas categorías de personas están sometidas a la aplicación de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, pues de otra manera no habría sido necesario que la propia Ley les eximiese del cumplimiento de uno de los requisitos que ella misma establece, como es la declaración jurada de bienes.

B. *Declaración Jurada*

CSJ - SPA

29-1-80

Los bienes muebles están excluidos de la declaración jurada, cuando están destinados al uso privado o consumo doméstico.

En decisiones anteriores este Alto Tribunal ha admitido pedimentos similares, partiendo del criterio de que, por cuanto el Legislador consideró procedente excluir de las declaraciones juradas que el empleado o funcionario público está obligado a hacer conforme el citado artículo 3º, los bienes muebles destinados al uso privado o al consumo del empleado o funcionario de su familia, debe considerarse que tales bienes están excluidos del alcance de la Ley, para todos los efectos de la misma, salvo cuando circunstancias especiales hagan procedente aplicar otro criterio, como podría ser el caso por ejemplo, cuando los bienes en cuestión tuviesen un valor excesivamente elevado.

C. *Persona Interpuesta*

CSJ - SPA

29-1-80

Para identificar la interpuesta persona no es necesario diferenciar entre la interposición real y simulada.

Según el artículo 25 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, "El enriquecimiento ilícito tiene lugar cuando el funcionario o empleado público, durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas". Para la aplicación e interpretación del artículo transcrito no es necesario, pues, recurrir a la doctrina con objeto de diferenciar entre la interposición real y la simulada. Lo que interesa para que surja la presunción del enriquecimiento ilícito, es determinar si los bienes que posee el investigado, sea por sí mismo o por medio de interpuesta persona, pudieron ser adquiridos por el investigado dentro de los límites de sus posibilidades económicas, habida consideración de sus normales ingresos durante el tiempo abarcado por la investigación, y del monto de sus gastos normales de vida, y los de sus familiares que estén a su cargo.

D. *Naturaleza Jurídica del Recurso contra las decisiones de la Comisión*

CSJ - SPA

29-1-80

El Procedimiento Jurisdiccional previsto en la disposición transitoria de la Constitución es de carácter especialísimo. Las decisiones de la Comisión Investigadora que declaren incurso en enriquecimiento ilícito a una persona, establecen una presunción Juris-Tantum de culpabilidad que puede ser destruida mediante recurso interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia.

En el Capítulo I de su escrito de informes, los apoderados del recurrente formulan una serie de consideraciones acerca de la naturaleza jurídica del recurso que, contra las decisiones dictadas por la Comisión Investigadora en virtud de la especial competencia que le fue otorgada por la Vigésimaprimer Disposición Transitoria de la Constitución Nacional, pueden interponer las partes para ante este Alto Tribunal; estableciendo comparaciones con los recursos de apelación y de revisión contemplados en legislaciones extranjeras contra las decisiones de carácter contencioso-administrativo, ilustrándolas con citas de doctrinas y jurisprudencia. A este respecto, la Sala observa:

Como lo ha establecido este Alto Tribunal a través de diversos fallos, el procedimiento establecido en la Vigésimaprimer Disposición Transitoria de la Constitución Nacional promulgada en 1961, es de un carácter especialísimo, concebido por el Constituyente para dar solución a los casos específicos allí señalados, o sea los procedimientos por enriquecimiento ilícito relativos a hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958. Con ese fin, otorgó competencia para dictar sentencia en tales procedimientos a la Comisión Investigadora que, según la competencia normal que le concede la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, sólo tiene el carácter de un tribunal de sustanciación. Por tanto, para la interpretación de la naturaleza jurídica de tal recurso, no debe buscarse inspiración en doctrinas ni legislaciones extranjeras, sino en el propio texto constitucional que creó el recurso, y en la intención que al hacerlo hubo de tener el Constituyente, con vista de las circunstancias históricas que mediaban en el país para el momento de la creación del recurso.

La Comisión Investigadora fue creada por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, dotada de amplias facultades para abrir y realizar las investigaciones que considere procedentes, para establecer la existencia o inexistencia de enriquecimiento ilícito por parte de cualquier funcionario o empleado público, cuando existan indicios de ello o medie una denuncia debidamente formulada. Si del resultado de esa investigación se desprenden fundados indicios de que el funcionario o empleado público ha incurrido en alguno de los delitos previstos por los artículos 195, 196, 197, 198, 199 o 200 del Código Penal, la Comisión deberá pasar el caso al Fiscal General de la República, para que inicie el enjuiciamiento del investigado; si de los indicios aparece el investigado como incurso en alguno de los hechos ilícitos previstos en el numeral 7º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el expediente debe ser remitido a la Contraloría General de la República; y por último, cuando del expediente instruido por la Comisión Investigadora se desprenden indicios fundados de enriquecimiento ilícito por parte del investigado, las actuaciones deben ser pasadas al Procurador General de la República, a fin de que intente las acciones correspondientes.

Tal es la manera de proceder en situación normal, para la aplicación de los procedimientos previstos en la mencionada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de

Funcionarios o Empleados Públicos. Ahora bien: para la fecha en que fue promulgada la Constitución Nacional vigente, que lo fue el 23 de enero de 1961, existía una situación especial, por la coexistencia de un elevado número de casos a cargo de la Comisión Investigadora, concernientes a ex-funcionarios y ex-empleados públicos que habían actuado con anterioridad al 23 de enero de 1958; y estaban aún por iniciarse investigaciones respecto a otras personas que se hallaban en las mismas circunstancias. Consideró el Constituyente que en tal situación resultaría prácticamente imposible la tramitación de todos los casos de esa índole, según el procedimiento normal establecido en la mencionada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, pues sería excesivamente lenta y de todo punto ineficaz. En consecuencia, optó el Constituyente por atribuir a la Comisión Investigadora la competencia para conocer y decidir en los juicios por enriquecimientos ilícitos relativos a hechos ocurridos con anterioridad al 23 de enero de 1958, con base en los resultados de las investigaciones realizadas, o que realizase la misma Comisión de acuerdo con la Ley varias veces aludida. Y teniendo en cuenta las deficiencias que desde el punto de vista procesal implicaba tal procedimiento, actuó con prudencia el Constituyente al establecer la posibilidad de que, contra las decisiones que así dictase la Comisión Investigadora, pudiese recurrir tanto el propio investigado, como el representante de la Nación, y también las terceras personas que fuesen titulares de derechos reales sobre bienes que, por efecto de una decisión dictada por la Comisión Investigadora, pudiesen ser pasados al patrimonio de la Nación. Es obvio que en todo caso el recurrente, sea el propio investigado, el representante de la Nación o un tercero, está obligado a evidenciar, ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, los alegatos de hecho y de derecho en que fundamente su recurso.

Es de advertir, en fin, que aun cuando el Constituyente aplicó a la decisión dictada por la Comisión Investigadora en virtud de la especial competencia que al efecto le otorgó la calificación de "sentencia definitiva firme", resulta evidente que tal calificativo sólo es aplicable al fallo cuando contra el mismo no es interpuesto el recurso para ante la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con el criterio anteriormente expuesto, la decisión por la cual la Comisión Investigadora, con base en los resultados de sus propias actuaciones, declara incurso en enriquecimiento ilícito al investigado, hace recaer sobre éste una presunción *juris-tantum* de culpabilidad, dentro de los términos del fallo respectivo; presunción que puede ser destruida o modificada en sus términos, mediante el recurso debidamente interpuesto para ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, y el aporte de los elementos de juicio que permitan establecer la licitud total o parcial de su enriquecimiento, para lo cual puede hacer uso de todos los elementos probatorios previstos en nuestro Derecho Procesal.

En los términos que anteceden deja la Corte esclarecida la cuestión de la naturaleza jurídica del presente recurso, a la cual se refiere el Capítulo I de los informes consignados por los apoderados del recurrente.

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DECLARATIVA DE NULIDAD PARCIAL DE LAS PAUTAS REGLAMENTARIAS SOBRE EL ESCALAFON DEL PERSONAL DOCENTE Y DE INVESTIGACION DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Manuel Rachadell

*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

I. Antecedentes

En la Ley de Universidades se establece, entre las atribuciones del Consejo Universitario, la de "Dictar, conforme a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario" (Art. 26, núm. 18). Con fundamento en esta atribución, y en concordancia con el numeral 3º del Artículo 20, ejusdem, según el cual son atribuciones del Consejo Nacional de Universidades, "Coordinar las labores universitarias en el país y armonizar las diferencias individuales y regionales de cada Institución con los objetivos comunes del sistema", el Consejo Nacional de Universidades dictó, en fecha 18 de Noviembre de 1977, unas "Pautas Reglamentarias sobre el Escalafón del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales".

En el Artículo 6º de dichas Pautas se dispuso que: "Las Universidades Nacionales deberán fijar las remuneraciones de las distintas categorías y dedicaciones del escalafón universitario, sin exceder los límites máximos" previstos en la tabla allí contenida.

En fecha 11 de Enero de 1979, el Rector de la Universidad Central de Venezuela solicitó de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la nulidad del referido Artículo 6º por considerar que el mismo violaba los Artículos 9 (encabezamiento y numeral 1º), 103 y 26 ordinal 21 de la Ley de Universidad vigente, los cuales se refieren a la autonomía de las Universidades y a la facultad de los Consejos Universitarios de establecer las remuneraciones del personal docente y de investigación.

En fecha 20 de Diciembre de 1979, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró la nulidad del artículo impugnado por considerar que el mismo constituía "una extralimitación de competencia del Consejo Nacional de Universidades al invadir la autonomía organizativa (normativa) atribuida al Consejo Universitario... y la potestad reglamentaria del Consejo Universitario en materia de remuneración a los miembros del personal docente y de investigación".

En el proceso a que nos estamos refiriendo se formularon planteamientos de indudable interés, los cuales se refieren, en primer lugar, a la competencia de la Corte Primera para conocer del recurso; en segundo lugar, a los efectos del acto impugnado; en tercer lugar, a la naturaleza de las "Pautas" emanadas del Consejo Nacional de Universidades y, por último, en cuanto a la legalidad del artículo objeto de la impugnación.

II. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

La forma muy oscura y poco técnica como está redactado el Artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que se refiere a la compe-