

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional Tribunal Supremo de Justicia y Cortes de lo Contencioso Administrativo): Tercer Trimestre de 2012

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado
Secretaria de Redacción de la Revista

Marianella Villegas Salazar
Abogado Asistente

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El derecho comunitario: El régimen general de los procesos de integración (Comunidad Andina de Naciones) en el marco del Acuerdo de Integración Subregional Andino.*

II. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Garantías Constitucionales.* A. Principio de la doble instancia. 2. *Derechos Laborales*

III. EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO DEL ESTADO

1. *Régimen de distribución de competencias de las ramas del Poder Público.* A. La competencia del Poder Nacional en materia de regulación del Poder Ciudadano y del régimen de Estados de excepción. B. Distribución de competencias entre los Poderes públicos nacional, estatal y municipal en materia de control parlamentario respecto de los funcionarios públicos. C. Competencias de las ramas del Poder Público en materia de control ambiental. 2. *El Poder Nacional: Tribunal Supremo de Justicia.* A. Competencias: Enjuiciamiento de altos funcionarios (Antejucio de Merito). 3. *El Poder Estatal: Las Constituciones Estadales.* 4. *El Poder Municipal: La Autonomía Municipal.*

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Régimen de la responsabilidad en la prestación del servicio público de transporte aéreo prestado por las líneas aéreas privadas.*

V. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1. *El contencioso de las controversias administrativas.* 2. *Contencioso Administrativo de Anulación.* A. Sentencia: Vicios. Inmotivación.

VI. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Interpretación Constitucional.* 2. *Recurso de Revisión Constitucional.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El derecho comunitario: El régimen general de los procesos de integración (Comunidad Andina de Naciones) en el marco del Acuerdo de Integración Subregional Andino*

TSJ-SC (967)

4-7-2012

Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

Caso: Pedro Perera Riera e Inés Parra Wallis (Interpretación del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)

La Sala Constitucional decide sobre la interpretación del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el sentido que las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración son consideradas parte integrante del ordenamiento legal y de aplicación directa y preferente a la legislación interna, mientras se encuentre vigente el tratado que les dio origen, en los términos expuestos en el fallo y bajo las condiciones que el propio convenio establezca en relación a su terminación.

La norma constitucional cuya interpretación se requiere a esta Sala, adminiculada con la denuncia que realizó Venezuela del Acuerdo de Cartagena, es del siguiente tenor:

“Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

A fin de abordar el artículo parcialmente transcrito, es menester señalar que la hermenéutica jurídica y para el caso concreto, el análisis del ordenamiento jurídico aplicable es una actividad que debe desarrollarse en su totalidad, lo cual comporta que la interpretación normativa debe realizarse enmarcada en el sistema global del derecho positivo, para así esclarecer el significado y alcance de las disposiciones normativas, cuyo conocimiento es necesario para determinar cuál ha sido la voluntad del legislador.

Ello implica, “(...) tener en cuenta el fin del derecho, pues lo que es para un fin por el fin ha de deducirse (...)” -sentencia de esta Sala N° 1659/09-, así, el principio general de interpretación de la ley consagrado en el artículo 4 del Código Civil -conforme al cual, a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador-, resulta aplicable no sólo en un contexto lógico sino teleológico o finalista, con lo cual los elementos normativos deben ser armonizados como un todo, en el sentido de no poder hacer abstracción unos de otros, sino que los mismos han de ser tomados en cuenta al momento de hacer la correcta valoración del contenido del texto legal. (Véase: Sentencia N° 2152 del 14-11-2007 en *Revista de Derecho Público* N° 112 de 2007 en p. 446 y ss).

Conforme con lo expuesto, la Sala ha señalado que “(...) *la interpretación jurídica debe buscar el elemento sustantivo que se halla en cada una de las reglas del ordenamiento jurídico, constituido por los principios del derecho que determinan lo que GARCÍA DE ENTERRÍA (Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Madrid: Editorial Civitas, 4° edición. 1994. p. 29), denomina como ‘fuentes significativas’ del ordenamiento, esto es, lo que el iuspublicismo con Kelsen, por un lado, y Santi Romano por otro, teorizaron como una Constitución “en sentido material” distinguible de la “Ley constitucional” en sentido formal, como un condensado de reglas superiores de la organización del Estado, que expresan la unidad del ordenamiento jurídico. Así, la Constitución como expresión de la intención fundacional y configuradora de un sistema entero que delimita y configura las bases jurídico-socio-políticas de los Estados, adquiere valor normativo y se constituye en lex superior, lo cual imposibilita la distinción entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, pues todos los preceptos constituyen normas jurídicas directamente operativas, que obligan a las leyes que se dictan a la luz de sus principios a respetar su contenido esencial (...)*” -(Véase: Sentencia N° 2152 del 14-11-2007 en Revista de Derecho Público N° 112 de 2007 en p. 446 y ss),.

De ello resulta pues, que la Sala debe tener presente que toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordenadas trazadas en la norma fundamental, como un efecto del principio de interpretación conforme con la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran.

En ese contexto, la norma contenida en el artículo 153 de la Constitución, ampara “*totalmente la aplicabilidad directa de las normas emanadas de los órganos de la Comunidad Andina*” conforme ya lo señaló esta Sala en sentencia-.(Véase: Sentencia N° 2167 del 14-9-2004 en Revista de Derecho Público N° 99-100 de 2004 en p. 72 y ss), tal como lo reconoce la Exposición de Motivos, que en su texto indica:

“Se promueve la integración latinoamericana y caribeña, la cual adquiere carácter constitucional en la búsqueda de la creación de una Comunidad de Naciones. A tales fines, se permite la suscripción y ratificación de tratados internacionales, bilaterales o multilaterales, en el marco de procesos de integración que tengan carácter supranacional. Como consecuencia de ello, las decisiones que adopten los órganos supranacionales que surjan de los procesos de integración son de aplicación directa e inmediata en Venezuela.

En todo caso, el reconocimiento y fortalecimiento que la Constitución ofrece a los procesos de integración con carácter supranacional, ha tenido entre otros objetivos, darle un marco constitucional sólido a los procesos de integración de los cuales Venezuela es parte, así como reconocer la validez de todos los tratados que han sido suscritos y ratificados por Venezuela en dicho proceso, y de todas las decisiones y directivas dictadas hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, por los órganos supranacionales de la Comunidad Andina”.

Se advierte así que, sobre la base del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los tratados que creen organizaciones comunitarias pueden prever:

“transferencia del poder legislativo nacional para ser entregado a órganos supranacionales y, por cuanto esa misma disposición establece que las normas que de ellos emanen tienen aplicación directa y preferente en el ámbito interno, esta Sala Constitucional estima que es perfectamente válido que el cuerpo legislativo nacional dé su aprobación incondicional a los acuerdos internacionales que prevean tal circunstancia. Si bien la ley impugnada fue dictada bajo la vigencia de una Constitución que no disponía tal extremo de la manera precisa en que lo hace la actual, cualquier vicio que pudiera haber existido con anterioridad queda corregido con el nuevo Texto Fundamental (...). Al haberse declarado válido que una ley apruebe un tratado internacional creador de una comunidad regional, sin establecer la ne-

cesidad de posterior aprobación parlamentaria de las decisiones que emanen de los órganos supranacionales, es forzoso sostener también la validez del acto del Ejecutivo Nacional que ratificó dicho tratado-. (Véase: Sentencia N° 2167 del 14-9-2004 en *Revista de Derecho Público* N° 99-100 de 2004 en p. 72 y ss).

Ciertamente, en el marco de los procesos de integración y unión de los países latinoamericanos y del Caribe, Venezuela suscribió tratados internacionales como el Acuerdo de Cartagena, conocido como Pacto Andino (1969), y en virtud del cual inició sus funciones la Comunidad Andina de Naciones (CAN), organización subregional con personalidad jurídica internacional, conformada por Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela, entre cuyos fines se encuentra alcanzar la integración física y fronteriza en materia de transporte, infraestructura, desarrollo fronterizo y telecomunicaciones, integración cultural y colectiva.

En la Comunidad Andina de Naciones fue dictada la Decisión 486, vigente desde el 1° de diciembre de 2000; la Comunidad Andina aprobó el Régimen Común de Propiedad Industrial para los países signatarios del Acuerdo de Cartagena de 26 de mayo 1969 (Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela). Este instrumento era parte integrante del ordenamiento jurídico venezolano y de aplicación directa y preferente respecto de la legislación interna, como lo prescribe el artículo 153 de la Constitución de la República, por haberse adoptado en el marco de un acuerdo de integración. El referido ordenamiento jurídico comunitario, dictado en sustitución de la Decisión 344, diseñó toda la normativa sobre patentes de invención, diseños industriales, marcas, denominación de origen, competencia desleal vinculada con la propiedad industrial, procedimientos para el registro, licencia, cancelación y nulidad de derechos, así como el régimen de protección cautelar en caso de infracción de los derechos de propiedad industrial, entre otras cuestiones, con la finalidad de ajustarse a los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de Comercio.

Ahora bien, dado que el 22 de mayo de 2006, la República Bolivariana de Venezuela comunicó a la Comisión de la Comunidad Andina la denuncia del Acuerdo Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), resulta relevante señalar que el artículo 135 del Acuerdo antes citado, dispone lo siguiente:

“El País Miembro que desee denunciar este Acuerdo deberá comunicarlo a la Comisión. Desde el momento cesarán para él los derechos y obligaciones derivados de su condición de Miembro, con excepción de las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la Subregión, las cuales permanecerán en vigencia por un plazo de cinco años a partir de la denuncia.

El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuido en casos debidamente fundados, por decisión de la Comisión y a petición del País Miembro interesado.

En relación con los programas de integración industrial se aplicará lo dispuesto en el literal i) del Artículo 62”.

De igual forma y de conformidad con lo establecido en el artículo 23.8 de dicho Tratado, debía cumplirse un plazo de ciento ochenta (180) días para que la señalada denuncia se hiciera efectiva, verificando su vencimiento el 19 de noviembre de 2006, cuando el tratado perdió vigencia en el territorio nacional, debido a la expiración del plazo previsto una vez efectuada la denuncia, salvo la excepción en el prevista, la cual igualmente se cumplió, en principio, el 19 de noviembre de 2011.

Desde el momento del vencimiento de los respectivos plazos, posteriores a la presentación de la denuncia del tratado, cesaron para la República Bolivariana de Venezuela los derechos y obligaciones generados en el marco de la integración andina, lo cual se extiende a todas aquellas normas que se adoptaron en el marco de los acuerdos de integración, ya que si

bien el Estado puede atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración, como sería la regulación de materias objeto del tratado o convenio marco, y que éstas, sean de aplicación preferente al ordenamiento jurídico interno preexistente, es esa **“aplicación directa y preferente a la legislación interna”** contenida en el artículo 153 de la Constitución, la que dilucida el carácter de tales regulaciones internacionales, no como una sucesión temporal entre la legislación interna y la internacional, sino reconoce a éstas últimas, como normas especiales que en forma alguna tienen en el ordenamiento jurídico constitucional, la entidad jurídica para derogar el ordenamiento jurídico preexistente.

La anterior conclusión, es el resultado de la interpretación pacífica de la Sala en lo que se refiere a la relación de la República Bolivariana de Venezuela con el sistema normativo internacional. Así, desde la sentencia N° 1309/2001 -entre otras-, esta Sala precisó el derecho, es una teoría normativa puesta al servicio de la política que subyace tras el *“proyecto axiológico de la Constitución y que la interpretación debe comprometerse, si se quiere mantener la supremacía de la Carta Fundamental cuando se ejerce la jurisdicción constitucional atribuida a los jueces, con la mejor teoría política que subyace tras el sistema que se interpreta o se integra y con la moralidad institucional que le sirve de base axiológica (interpretatio favor Constitutione)”*. Agrega el fallo citado: *“en este orden de ideas, los estándares para dirimir el conflicto entre los principios y las normas deben ser compatibles con el proyecto político de la Constitución (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia) y no deben afectar la vigencia de dicho proyecto con elecciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales a ultranza o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado”*.

La referida sentencia concluye, que: *“no puede ponerse un sistema de principios supuestamente absoluto y suprahistórico por encima de la Constitución”* y que son inaceptables las teorías que pretenden limitar *“so pretexto de valideces universales, la soberanía y la autodeterminación nacional”*.

En el mismo sentido, (Véase: Sentencia N° 1265 del 5-8-2008 en *Revista de Derecho Público* N° 115 de 2008 en p. 481 y ss), estableció que en caso de evidenciarse una contradicción entre la Constitución y una convención o tratado internacional, *“deben prevalecer las normas constitucionales que privilegien el interés general y el bien común, debiendo aplicarse las disposiciones que privilegien los intereses colectivos (...) sobre los intereses particulares...”*. (Véase: Sentencia N° 1547 del 17-10-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 128 de 2011 en p. 174 y ss).

Bajo esa perspectiva, la política exterior debe ser entendida como una *“política pública”* de especiales características (Cfr. Pérez Vilanova. *“El Estado y el Sistema Internacional”*, en Miquel Caminal Badía. *Manual de Ciencia Política*. Tecnos, 1999, Madrid, p. 561), que constituye un instrumento para el logro de los fines esenciales del Estado recogidos en el Texto Fundamental (artículo 3), en los precisos términos del artículo 152 *eiusdem*, el cual establece que:

“Artículo 152. Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales”.

Por ello, sería contrario al ordenamiento constitucional subyugar los intereses de la República Bolivariana de Venezuela, a un sistema normativo que desconozca los fines del Estado y, particularmente, el ejercicio de la soberanía o contraríe los intereses del pueblo. Así, el contenido del artículo parcialmente transcrito, enmarcado en la “*Sección Quinta: De las Relaciones Internacionales*”, del Capítulo I “*De las Disposiciones Fundamentales*”, del Título IV “*Del Poder Público*”, establece un parámetro interpretativo sustantivo, que regula el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos órganos del Poder Público que ejercen competencias vinculadas con las relaciones del Estado en el sistema internacional.

En ese sentido, desde una perspectiva histórico política, la Constitución se vincula igualmente con el principio de soberanía, entendida ésta a partir de una visión de los Estados nacionales; en primer lugar desde el punto de vista externo, respecto a su independencia, integridad territorial y la autodeterminación nacional en relación con otros estados, entes -vgr. Corporaciones transnacionales-, instituciones -vgr. Órganos judiciales internacionales- (Vid. Sentencias de esta Sala N° 23/03, 1.942/03, 1.541/08, 1.939/08 y 97/09) u organizaciones -vgr. Grupos armados- y; en segundo término, partiendo de su aspecto interno, materializado en la unidad del pueblo, integridad de su territorio y la autodeterminación nacional -Cfr. Artículos 1, 4, 5 y 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-.

De ello resulta pues, que cualquier interpretación que conlleve a afirmar una concepción de comunidad internacional o de cualquier grado de integración, que negase o anule en su totalidad la soberanía, autonomía o integridad de la República o se constituya en un elemento que niegue los fines contenidos en el artículo 152 de la Constitución, debe descartarse, por cuanto las relaciones internacionales de la República deben responder a los fines del Estado contenidos en el Texto Fundamental, en función a consolidar del ejercicio de la soberanía interna y externa en los términos antes expuestos y de los intereses del pueblo.

En tal sentido, no puede pretenderse la existencia de una sustitución o negación absoluta de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Público, sino que además el reconocimiento de órganos o sistemas normativos internacionales, sólo mantendrán su vigencia y carácter preferente en el ordenamiento jurídico interno, en tanto el Estado forme parte de ese particular proceso de integración.

No es posible afirmar entonces, que se pueda atribuir de forma absoluta a órganos o instituciones internacionales potestades exclusivas y excluyentes de ejercicio de las competencias que tienen los órganos que ejercen el Poder Público en los términos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que en tales supuestos simplemente no existiría Estado o Constitución.

Cabe aclarar en este punto, que en materia de tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, éstos tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público, conforme con el contenido del artículo 23 de la Constitución, pero debe recordarse que la materialización del supuesto de hecho del referido artículo, se condicionan a que esos instrumentos internacionales sean “*suscritos y ratificados por Venezuela*”, lo cual resulta plenamente congruente con el alcance y contenido de los artículos 152 al 155 del Texto Fundamental en los términos antes expuestos, pero con la particularidad que por disposición expresa del artículo 22 *eiusdem*, “*la enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos*”, con lo cual la garantía de

los derechos fundamentales responde en nuestra Constitución a los principios de universalidad, interdependencia y progresividad, independientemente de la suscripción o ratificación de tratados en la materia.

Ahora bien, un enfoque literal y sistemático del ordenamiento constitucional en la materia, como el expuesto *supra*, es consolidado por una perspectiva interpretativa de naturaleza pragmática y teleológica, vinculada a la naturaleza de las relaciones internacionales, conforme al cual, las mismas si bien deben responder a los elementos sustantivos antes señalados y al cumplimiento de las formalidades correspondientes (vgr. Artículo 187.18 de la Constitución), no pueden limitarse de forma tal que nieguen -o vacíen de contenido- el carácter particularmente discrecional que le atribuye el propio Texto Fundamental, a la atribución del Presidente de la República para dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales, en los precisos términos del artículo 236.4 *eiusdem*.

Al respecto, la Sala debe reiterar que el orden jurídico no puede percibirse estáticamente, sino como un sistema que dinámicamente considerado, puede ofrecer múltiples oportunidades para encontrar las valoraciones inmanentes y latentes que pueden servir de base o de entramado para materializar de forma explícita la *ratio iuris* del ordenamiento jurídico. Ciertamente, en su labor de garante de la Constitución la jurisdicción constitucional debe en palabras de BETTI “prever las reacciones que es de presumir se produzcan al utilizar determinado modo de entender la valoración normativa de la ley, así se debe tener en cuenta tanto la ventaja que no se puede esperar como el daño eventual que se puede derivar de aplicarla en tal modo para resolver el conflicto de intereses en cuestión, el que consistiría el ‘legum probare’ de que habla Leibniz: ‘rationem legis veram reddere, non tantum scilicet cum sit lata, sed etiam cursit tuenda’. Aunque esta ulterior apreciación debe ser conducida no ya desde el punto de vista de un ficticio legislador de entonces, sino al interprete de aquél en la sociedad contemporánea, en la que la ley es destinada a desarrollar su función normativa, lo que desde luego, tiene otro sentido que una apreciación meramente contemplativa o retrospectiva, como sucede con el oficio del historiador” -Cfr. Betti, Emilio. *Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1975, p. 46

Por ello, en su labor jurisdiccional la Sala, no puede asumir una interpretación que comporte un desconocimiento de las consecuencias de adoptar un criterio restrictivo de las instituciones constitucionales, que limiten injustificadamente el desarrollo normativo y la actividad que se produce en ejecución de aquélla, especialmente en materia de relaciones internacionales, en la cual la realidad que se pretende regular es esencialmente de naturaleza mutable, lo que en consecuencia exige una mayor amplitud en la concepción de los principios que ordenan el ordenamiento jurídico. Esto ha permitido afirmar a autores como POSTNER que “el juez y, por ende los abogados no pueden olvidarse del futuro. La decisión legal será un precedente que influya sobre la decisión de casos futuros. Por lo tanto, el juez debe considerar el impacto probable de fallos alternativos sobre el comportamiento futuro de la gente que realiza actividades que pueden originar la clase de accidentes que está conociendo (...). Por lo tanto, una vez que se expande el marco de referencia más allá de las partes inmediatas del caso, la justicia y equidad asumen significados más amplios de lo que es simplemente justo y equitativo entre este demandante y demandado. El problema se convierte en la determinación de lo que sea justo y equitativo para una clase de actividades, y no puede resolverse sensatamente sin tener en consideración el efecto futuro de las reglas alternativas sobre la frecuencia de los accidentes y el costo de las precauciones. Después de todo la perspectiva *ex ante* no es ajena al proceso legal” -Cfr. Postner, Richard A. *Análisis Económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México 2007, p. 59-

En atención a ello, se advierte que el Presidente de la República asume en esta materia, asuntos de particular trascendencia política, vale decir la decisión estatal que comporta una determinación general o manifestación directa o indirecta de la soberanía del Estado en relación a otros Estados u organismos internacionales. La discrecionalidad propia de las competencias que asume, se enmarcan en lo que la doctrina ha denominado funciones como de Jefe de Estado, y esa característica es una manifestación necesaria de la naturaleza eminentemente política de su función, que implica un acto de soberanía frente a los demás Estados y organismos internacionales con los cuales la República Bolivariana de Venezuela mantiene relaciones -Vid. Sentencias de esta Sala N° 1.815/2004, 1.117/2006 y 1.115/10; Marienhoff M. *Tratado de derecho Administrativo*. 1965. Editorial Abeledo Perrot. Tomo II. p. 685-754-.

No es posible asumir entonces, una interpretación que pretenda regular -y anular- una función eminentemente política, signada por circunstancias de oportunidad y conveniencia, en orden a garantizar el contenido de los artículos 3 y 152 *eiusdem*, que termine por afirmar por ejemplo, la derogatoria del ordenamiento jurídico preexistente por parte de las normas internacionales, ya que en ese supuesto la incidencia de la denuncia de un tratado internacional, no se concretaría en el ordenamiento jurídico interno o al menos sería ineficaz, lo que podría generar o perpetuar el perjuicio que de forma soberana se pretende evitar al terminar con un tratado o convenio internacional.

Así, basta plantear el caso que en un convenio en el cual se pretenda integrar comercialmente la República a otras economías, un integrante de esa comunidad celebre tratados de libre comercio con un tercer Estado, que en definitiva generará un desequilibrio en perjuicio de los intereses de la República, como por ejemplo, si se afecta la producción agroalimentaria nacional por la entrada de productos de ese tercero en condiciones más ventajosas y no previstas originalmente en convenio de integración. De asumir la interpretación de los accionantes, la República en detrimento de sus intereses y principios fundamentales, tales como garantizar la soberanía y la seguridad agroalimentaria, a pesar de denunciar el tratado -como medio expedito y en el marco de los términos de terminación del respectivo convenio-, estaría sometido a una regulación que no responde a los intereses de la República y por el contrario beneficiaría a los Estados parte de la misma y a terceros, sin que exista ninguna contraprestación o beneficio a su favor.

El deber de cualquier órgano jurisdiccional y, particularmente de esta Sala, es garantizar la vigencia y eficacia del Texto Fundamental, con lo cual no es posible asumir ninguna interpretación que desconozca la necesidad de provocar una reacción total de los valores, principios y derechos constitucionales, que permee o alcance todos los ámbitos del ordenamiento jurídico y, permita forjar una resolución de fondo acorde con los principios de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual si bien reconoce que en los procesos de integración, es posible transferir determinadas materias a los órganos o instituciones de la "Comunidad" (tal como se desprende de los artículos 73 y 153 de la Constitución), ello no puede constituir un ejercicio arbitrario de la soberanía ajeno a los fines del Estado, ya que siempre debe dirigirse a la consecución de éstos, por ejemplo, al desarrollo de las condiciones sociales, al mejoramiento de la situación económica o consolidación del intercambio cultural de los pueblos.

Por ello, si bien la República por medio de tratados, convenios o acuerdos internacionales que pueden "*comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales*" (artículo 73 de la Constitución) en los términos antes expuestos, de ninguna forma comporta la supresión del Poder Político o la soberanía, el cual continúa su ejercicio en sus respectivos ámbitos (nacional, regional o local), existiendo siempre la posibilidad que

ante una lesión o amenaza a la soberanía, denunciar el correspondiente Tratado, ya que de lo contrario no se afirmaría la existencia de un Estado soberano, o de una Constitución como norma fundamental -lo anterior no obsta, a que en algunos casos los órganos del Poder Público en ejercicio de sus competencias y mediante el cumplimiento de las formalidades correspondientes -vgr. Procedimiento de formación de leyes-, puedan asumir las regulaciones internacionales, incorporándolas al ordenamiento jurídico interno, mediante la derogatoria expresa de la legislación anterior, en cuyo caso sería el acto con fuerza de ley y no la norma internacional la vigente-.

En ese contexto, la Sala reafirma que en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la República en ejercicio de su soberanía, puede determinar de forma particular los términos y condiciones con base a los cuales se someterán a procesos de integración, y bajo los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* un Estado debe ser lo suficientemente soberano para honrar su manifestación de voluntad expresa de someterse a los términos de tratados internacionales válidamente suscritos y ratificados por la República (Véase: Sentencias N° 1541 del 17-10-2008 en *Revista de Derecho Público* N° 116 de 2008 en p. 129 y ss. y Sentencia N° 1547 del 17-10-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 128 de 2011 en p. 174 y ss)., mientras éstos se encuentren vigentes.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Sala resuelve la solicitud de interpretación del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el sentido que las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración son consideradas parte integrante del ordenamiento legal y de aplicación directa y preferente a la legislación interna, mientras se encuentre vigente el tratado que les dio origen, en los términos expuestos en el presente fallo y bajo las condiciones que el propio convenio establezca en relación a su terminación. Así se decide.

Finalmente, esta Sala no formulará consideración alguna en torno a la aplicabilidad de las regulaciones producto del Acuerdo de Cartagena, conocido como Pacto Andino (1.969), en virtud del cual inició sus funciones la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el período de vigencia, toda vez que tal determinación corresponde al análisis de cada caso particular bajo los principios de vigencia temporal de las normas, que corresponderá resolverlos los órganos jurisdiccionales competentes. Así se declara.

En atención a la naturaleza de este pronunciamiento, esta Sala ordena la publicación íntegra del presente fallo en la *Gaceta Judicial* y la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, en cuyo sumario deberá indicarse lo siguiente: “*Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que fija la interpretación vinculante del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*”. Así se declara.

Con fundamento en el principio de colaboración de poderes (artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), esta Sala insta a la Asamblea Nacional a los fines que en ejercicio de sus competencias, proceda a revisar la legislación vigente en materia de propiedad intelectual, a los fines de adecuarla al alcance y contenido del artículo 98 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, bajo el principio de progresividad de los derechos humanos.

II. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

1. *Garantías Constitucionales*

A. *Principio de la doble instancia*

TSJ-SC (1277)

25-9-2012

Magistrado Ponente: Juan José Mendoza Jover

Caso: Carmen Alid Quintero vs. Decisión del Juzgado Superior Tercero en lo Civil, Mercantil, Tránsito, Bancario y de Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira.

Véase además: Sentencia N° 430 de fecha 12-4-2012 en Revista de Derecho Público N° 130, 2012, pp. 448 y ss)

Voto Salvado de la Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado

Quien suscribe, Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, expresa su voto concurrente con la decisión tomada por la mayoría de esta Sala, por el siguiente razonamiento:

En la presente decisión, la Sala Constitucional determinó que el Juzgador de la sentencia objeto de amparo actuó dentro de su competencia por cuanto “...se atuvo a lo dispuesto en el artículo 891 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo N° 2 de la resolución 2009-0006, de fecha 18 de marzo de 2009, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.152, así como el criterio sostenido por esta Sala Constitucional, es por lo que, al declarar la inadmisibilidad de la apelación ejercida por la accionante, no infringió la doble instancia denunciada...”

El criterio a que hace alusión la mayoría sentenciadora establece que de la interpretación concatenada del artículo 891 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 2 de la Resolución de la Sala Plena de este Máximo Tribunal distinguida con el N° 2009-0006, antes identificada, no se admite la apelación en los procedimientos breves, cuya cuantía sea menor a quinientas unidades tributarias (500 U.T.).

Al respecto, quien concurre considera que, si bien el Juzgado Segundo de los Municipios San Cristóbal y Torbes de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira al declarar sin lugar la demanda de desalojo incoada por la ciudadana Carmen Alid Quintero, hoy accionante, en contra de los ciudadanos Freddy Alberto Álvarez Oviedo y José Ysaías Chacón Pérez “...dictó sentencia sin ningún tipo de motivación respecto de la apreciación de los elementos probatorios ofertados...”, y por tanto debía ser revisada de oficio y declararse su nulidad, así como la nulidad de los fallos denunciados como lesivos “...por cuanto se trata de pronunciamientos posteriores a la decisión que generó la lesión constitucional...”; quien concurre no puede dejar pasar la ocasión para la reiteración de su objeción a la actual interpretación que ha dado la Sala artículo 891 del Código de Procedimiento Civil en el sentido de que la mencionada norma no prohíbe la apelación en los juicios cuya cuantía sea menor a la establecida, sino que establece los extremos concurrentes que deben presentarse para que ésta sea admitida en ambos efectos -suspensivo y devolutivo-, a saber: que se proponga en el lapso de tres días siguientes a la sentencia, y que la cuantía del asunto fuere mayor de “cinco mil bolívares”, ahora ajustada a quinientas unidades tributarias (500 U.T.) por disposición de la Sala Plena. De esta manera, deviene que la apelación en un solo efecto -devolutivo- podría ser oída si el asunto fuere de menor cuantía.

En efecto, de la lectura concatenada de los artículos 288 y 290 del Código de Procedimiento Civil, los cuales se refieren a la apelabilidad de las sentencias definitivas “*salvo disposición especial en contrario*”, se infiere que al no ser expresa la norma que niegue la apelación, no podría interpretarse cabalmente que los asuntos tramitados conforme al procedimiento breve cuya cuantía sea inferior a las quinientas unidades tributarias (500 U.T.), según lo estatuido en el precitado artículo 891 *ejusdem*, no tienen la posibilidad de dicho recurso. Más aún, considera quien discrepa de la mayoría, que con la limitación sentenciada por la Sala se estaría dejando sin apelación a un gran número de asuntos en los que se debate una materia tan sensible como el arrendamiento, los cuales, por la manera en que la ley adjetiva establece su método de cálculo, pocas veces en la generalidad de casos lograrían alcanzar la suma de quinientas unidades tributarias (500 U.T.), por lo que la cuantía no definiría la verdadera importancia o entidad del tema que se debate.

Como consecuencia de lo anterior, los arrendatarios de bajos o medianos ingresos que pacten cánones de arrendamiento a su alcance, ante la emisión de una sentencia definitiva de primera instancia que decreta la entrega de un inmueble por resolución de un contrato de arrendamiento, no tendrían acceso a que un juez de alzada conozca en segundo grado de su causa, ni siquiera a través de una apelación que se admita en el solo efecto devolutivo, la cual, además no está proscrita expresamente en el artículo 891 del Código de Procedimiento Civil.

De allí que considera quien concurre que, el Juzgado Superior Tercero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, Bancario y de Protección del Niño, Niña y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, al revocar el auto del inferior que oyó la apelación en ambos efectos con fundamento en que en el caso no se cumplían con los extremos del artículo 891 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 2 de la Resolución N° 2009-0006 de la Sala Plena, si bien se apejó al criterio que ha establecido esta Sala y, en ese sentido, actuó dentro de su competencia; no obstante siguió la interpretación del artículo 891 del Código de Procedimiento Civil que esta Magistrada considera errónea, pues en los juicios breves hay apelación en un solo efecto, cuando la cuantía sea menor de quinientas unidades tributarias (500 U.T), sin embargo, tal decisión debía ser anulada por haber sido emitida con posterioridad a un fallo que esta Sala consideró carente de motivación y por tanto violatorio de la doctrina establecida (*Vid. s.S.C. N.ºs 889 /2008 y 33/2009*).

Queda así expresado el criterio de la Magistrada que concurre con la decisión.

2. *Derechos Laborales*

TSJ-SPA (974)

7-8-2012

Magistrado Ponente: Mónica Misticchio Tortorella

Caso: Ejecutivo del Estado Táchira vs. Ministra del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social.

1. *De la procedencia del Despido Masivo:*

En lo que atañe a la figura del despido masivo el artículo 34 de la Ley Orgánica del Trabajo aplicable *ratione temporis* al caso de autos (*Gaceta Oficial* N° 5.172 Extraordinario del 19 de junio de 1997, reformada mediante *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.024 Extraordinario del 6 de mayo de 2011), dispone:

“Artículo 34. El despido se considerará masivo cuando afecte a un número igual o mayor al diez por ciento (10%) de los trabajadores de una empresa que tenga más de cien (100) trabajadores, o al veinte por ciento (20%) de una empresa que tenga más de cincuenta (50) trabajadores, o a diez (10) trabajadores de la que tenga menos de cincuenta dentro de un lapso de tres (3) meses, o aún mayor si las circunstancias le dieran carácter crítico.

Cuando se realice un despido masivo, el Ministerio del ramo podrá, por razones de interés social, suspenderlo mediante resolución especial (...)”

Dicha norma fue reproducida en el novísimo Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.076 Extraordinario del 7 de mayo de 2012), en términos prácticamente idénticos. En efecto, el artículo 95 *eiusdem*, prevé:

“Artículo 95. El despido se considerará masivo cuando afecte a un número igual o mayor al diez por ciento de los trabajadores o trabajadoras de una entidad de trabajo que tenga más de cien trabajadores o trabajadoras, o al veinte por ciento de una entidad de trabajo que tenga más de cincuenta trabajadores o trabajadoras, o a diez trabajadores o trabajadoras de una entidad de trabajo que tenga menos de cincuenta dentro de un lapso de tres meses, o aún mayor si las circunstancias le dieran carácter crítico.

Cuando se realice un despido masivo, el Ministerio con competencia en trabajo y seguridad social podrá, por razones de interés social, suspenderlo mediante resolución especial.”

De las normas *supra* transcritas se evidencia que el despido masivo se configura cuando el patrono termina la relación laboral con un porcentaje de trabajadoras o trabajadores que variará según la nómina total de una empresa o entidad de trabajo, dentro de un lapso de tres meses e incluso mayor *“si las circunstancias le dieran carácter crítico”*.

Asimismo establece la norma, que la autoridad competente, esto es, el jerarca del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, podrá suspenderlo alegando razones de interés social.

Concluye la Sala entonces, que la legislación laboral ha dispuesto un procedimiento especial, que a instancia de parte y aún de oficio permite al Ministerio con competencia en Trabajo y Seguridad Social, suspender los efectos del despido masivo, en cuyo caso ordenará la reinstalación o reenganche de los trabajadores afectados, siempre que se aleguen razones de interés social.

Respecto al interés social, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal ha dejado sentado, lo siguiente:

“(...) El interés social ha sido definido:

‘d.) Interés Social.- Esta es una noción ligada a la protección estatal de determinados grupos de la población del país, a quienes se reconoce no están en igualdad de condiciones con las otras personas con quienes se relacionan en una específica actividad, y por lo tanto se les defiende para evitar que esa condición desigual en que se encuentran obre contra ellos y se les cause un daño patrimonial, o se les lleve a una calidad de vida ínfima o peligrosa que crearía tensiones sociales.’ (ver Cabrera Romero, Jesús Eduardo. Las Iniciativas Probatorias del Juez en el Proceso Civil regido por el Principio Dispositivo. Edifove. Caracas 1980 p. 262).

(...omissis...)

Inherente al Estado Social de Derecho es el concepto antes expresado de interés social, el cual es un valor que persigue equilibrar en sus relaciones a personas o grupos que son, en alguna forma, reconocidos por la propia ley como débiles jurídicos, o que se encuentran en una situación de inferioridad con otros grupos o personas, que por la naturaleza de sus

relaciones, están en una posición dominante con relación a ellas, por lo que si en esas relaciones se les permitiera contratar en condiciones de igualdad formal, los poderosos obligarían a los débiles a asumir convenios o cláusulas que los perjudicarían o que obrarían en demasía en beneficio de los primeros, empobreciendo a los segundos.

(...omissis...)

Por otra parte, el Estado Social de Derecho se funda igualmente en la solidaridad, y no admite ni en el Estado, ni en los particulares autorizados para actuar en áreas de interés social o público, que en base a silencios de la ley, asuman conductas discriminatorias o que propendan al empobrecimiento y explotación de clases sociales o grupos de población considerados débiles. El fin de lucro, debe conciliarse con la solidaridad y la responsabilidad social. (...) (Vid. Sentencia N° 85, de fecha 24 de enero de 2002) (Destacado de la Sala)

Sobre este particular, la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social en la providencia administrativa recurrida, sostuvo:

“(...) el empleador o patrono debe cumplir con su responsabilidad social, debiendo encuadrar su actividad dentro del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, a través de la consolidación de la solidaridad social, la paz, el bien común, la convivencia, el aseguramiento de la igualdad y sin aplicar algún tipo de discriminación (...), al quedar demostrada la ocurrencia del despido masivo en perjuicio de las trabajadoras y trabajadores de la Gobernación del Estado Táchira, se entiende que dicho empleador o patrono incumplió con la responsabilidad social antes comentada, deteriorando la calidad de vida de esta categoría de trabajadoras y trabajadores y de sus familias, cercenando además su derecho constitucional al trabajo, por lo que este Despacho considera que existen razones de interés social suficientes para proceder a suspender el despido masivo (...)”

Es evidente la relevancia que posee el derecho al trabajo, como derecho inherente al ser humano, y por cuya procura debe velar el Estado a fin de que toda persona apta “...pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa...” (arts. 87 al 97 CRBV); es por ello, que el deber de protección del derecho a los trabajadores tiene rango Constitucional.

Ahora bien, a los fines de delimitar los hechos controvertidos se observa, con relación a los requisitos de procedencia del despido masivo antes especificados, que la parte accionante niega la susceptibilidad de ser amparados por la resolución recurrida de las trabajadoras y trabajadores que alegan haber sido despedidos, sin objetar el lapso en el cual, sostienen que se produjo aquél, ni las razones de interés social que motivaron la suspensión del mismo.

Corresponde a la Sala entonces, verificar de los extremos exigidos por la normativa aplicable para la procedencia de la declaratoria de despido masivo, únicamente el referido al número de trabajadores y trabajadoras, y luego, individualmente, las denuncias esgrimidas por la parte actora contra la Resolución Ministerial N° 6.643, de fecha 1° de septiembre de 2009.

En lo que respecta a la pretendida “*indeterminación subjetiva*”, afirma la Gobernación recurrente que la Administración ordenó la reincorporación de solicitantes a quienes no les eran aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo, según indicó, obreros y/o bedeles, docentes, empleados públicos y personas con quienes se había celebrado un solo contrato, cuyo término había ya expirado; asimismo refirió, que el acto impugnado benefició a personas que aún prestaban servicios para la Gobernación del estado Táchira.

Juzga la Sala a los efectos de resolver dicho alegato, que debe atenderse a los dos aspectos contemplados en la decisión administrativa impugnada, en primer lugar, el cuantitativo, referido a la verificación del porcentaje exigido en la Ley Orgánica del Trabajo para declarar la existencia de un despido masivo, y luego el cualitativo, relacionado con la orden de rein-

corporación de los trabajadores y trabajadoras allí señalados; pues eventualmente, podría existir el porcentaje legalmente requerido para la declaratoria de despido masivo, pero resultar improcedente la orden de reincorporación de aquéllos trabajadoras o trabajadoras respecto a quienes quedasen demostradas las excepciones invocadas por la accionante.

Así, advierte la Sala que la parte recurrente cuestiona a la mayoría de los trabajadores y trabajadoras amparados por el acto impugnado, en efecto, alega que cuarenta y seis (46) solo tenían un contrato de trabajo que nunca fue prorrogado, doscientos cuarenta y ocho (248) ostentaban la condición de docentes, setenta y siete (77) de funcionarios públicos, no siéndoles aplicables la normativa prevista en la Ley Orgánica del Trabajo, y por ende, tampoco susceptibles de ser beneficiados con la suspensión del despido masivo; y finalmente, que noventa y ocho (98) habían aceptado el pago de sus prestaciones, con lo que igualmente quedaban excluidos del amparo de la decisión administrativa impugnada. Asimismo, afirma la entidad accionante, que no se produjo despido alguno, sino que por el contrario, tratándose de personal contratado, simplemente finalizó la relación laboral por expiración del término pactado en la convención; no obstante, individualizó únicamente a los antes mencionados.

Ahora bien, del cotejo de las pruebas cursantes en autos con el acto impugnado, pudo la Sala constatar que: (i) en treinta y un (31) casos, coinciden el señalamiento de la condición de funcionario público y el supuesto de haber celebrado un solo contrato, (ii) en veinte (20) de los casos, coinciden en un solo trabajador la supuesta condición de funcionario público y la circunstancia de haber presuntamente aceptado el pago de sus prestaciones sociales; ante esta eventualidad, concluye esta Sala, tomando en cuenta lo arriba expuesto, que en total, son cuatrocientos dieciocho (418) los trabajadores y trabajadoras cuestionados por la entidad recurrente.

Por su parte, la Administración en la providencia recurrida afirma que en total, se produjeron novecientos once (911) despidos, a saber, los de quinientos treinta (530) trabajadores y trabajadoras beneficiados por dicho acto administrativo, aunado a trescientos ochenta y un (381) trabajadores y trabajadoras que previamente solicitaron y obtuvieron el pronunciamiento de la Inspectoría ordenando el reenganche a sus puestos de trabajo en la Gobernación del estado Táchira; tal circunstancia, según se evidencia de la revisión de las actas que componen el presente expediente, no fue cuestionada por la accionante.

Asimismo, sostiene la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social en el acto impugnado, que la nómina de la Gobernación para el año 2008, era de tres mil seiscientos noventa y dos (3.692) trabajadores y trabajadoras, dos mil quinientos setenta y tres (2.573) regidos por las normas de la entonces vigente Ley Orgánica del Trabajo y mil ciento diecinueve (1.119) en calidad de funcionarias y funcionarios públicos; luego, concluyó el acto impugnado, el número de trabajadoras y trabajadores que fueron despedidos, representa el 35,41% de la nómina de empleados sometidos a la legislación laboral otrora en vigor. En este punto, considera importante la Sala destacar, que los datos de la nómina tomados en cuenta por la autoridad emisora del acto impugnado, en modo alguno fueron cuestionados por la Gobernación recurrente.

En este orden de ideas, luego de revisar los alegatos de ambas partes y verificar las cifras suministradas, estima la Sala, que aun dejando de calcular el número de trabajadoras y trabajadores que, alega la representación judicial de la Gobernación demandante, no deben ser amparados por la normativa laboral entonces vigente y, en consecuencia, por la orden de reenganche contenida en el acto impugnado, esto es, sustrayendo los cuatrocientos dieciocho (418) trabajadoras y trabajadores de los novecientos once (911) que sostiene el acto impugnado fueron objeto del despido, lo cual arroja un total de cuatrocientos noventa y tres (493)

trabajadores y trabajadoras, tal cantidad, sigue representando el 16,24% de la nómina regulada por la Ley Orgánica del Trabajo y el 11,32% de la totalidad de empleados, empleadas, funcionarios y funcionarias que para el momento en el cual se produjo el despido, prestaban servicios para la Gobernación del estado Táchira.

Verificado el despido de más del 10% de la nómina de una entidad de trabajo que contaba con más de 100 trabajadores y trabajadoras para el año 2008, en un lapso de tres meses, y sin que hubiesen sido cuestionadas por la recurrente las razones de interés social invocadas por la Ministra del Trabajo en el acto impugnado, esto es, "...salvaguardar la calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras afectadas y sus familias en defensa de su Derecho Constitucional al Trabajo...", queda evidenciada la ocurrencia del despido masivo debidamente suspendido por la autoridad competente, esto es, la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social, ello en atención a lo pautado en el dispositivo contenido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Trabajo aplicable *ratione temporis*, reproducido en el artículo 95 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. Así se declara.

2. De la alegada indeterminación subjetiva:

Luego, en lo que atañe a la denunciada indeterminación subjetiva, a los efectos de la orden de reincorporación de los trabajadores beneficiados mediante el acto impugnado, alega la parte actora que fueron arropados por la decisión administrativa recurrida: a) grupos de trabajadoras y trabajadores, a quienes no les eran aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo (*docentes y "funcionarios"*); asimismo, que dicho acto administrativo ordenó el reenganche: b) de personal con quienes se había celebrado un solo contrato cuyo término había expirado, sin prórroga; c) de personal del cual existe constancia que aceptó el pago de sus prestaciones sociales, con lo cual culminó la relación laboral; y d) de otro grupo de trabajadores y trabajadoras cuya reincorporación fue acordada, pese a estar prestando todavía servicios para la Gobernación del estado Táchira.

Por su parte, de la lectura del acto impugnado, se advierte:

- a) Que la solicitud de despido masivo fue interpuesta el 30 de marzo de 2009, por 96 ciudadanos y ciudadanas, a los que posteriormente se adhirieron otros 909, totalizando 1005 solicitantes.
- b) Que 248 de ellos eran docentes, cuya relación laboral con la Gobernación del estado Táchira estaba regida por la entonces vigente Ley Orgánica del Trabajo, toda vez que la hoy demandante no demostró la condición de funcionarios públicos de los mismos, ni que existiese un contrato a tiempo determinado, por lo que, concluyó la Inspectoría, que aquéllos mantenían una relación contractual a tiempo indeterminado con el patrono.
- c) Que no había constancia de la aceptación del pago por concepto de prestaciones sociales ni de dar por terminada la relación laboral de 611 trabajadores y trabajadoras, que la Gobernación del estado Táchira alegó, dentro del procedimiento administrativo, haber liquidado.
- d) Que de los contratos de trabajo consignados por la representación de los trabajadores y trabajadoras, se evidenciaba la terminación de la relación de trabajo por expiración del término convenido de 94 solicitantes.
- e) Que existían dos o más prórrogas de los contratos a tiempo determinado de 105 de los solicitantes, por lo que dichas relaciones pasaron a ser a tiempo indeterminado.
- f) Que con respecto a 425 de los solicitantes, se presumía la existencia de una relación de trabajo a tiempo indeterminado, por no haber prueba alguna que demostrara lo contrario.

g) Que 31 de los solicitantes, si bien recibieron pagos de prestaciones sociales, correspondientes a los años 2006 y 2007, continuaron prestando servicios para la Gobernación del estado Táchira, por lo que dicho pago fue considerado un adelanto por tal concepto y no como una intención de poner fin a la relación laboral.

h) Que ya se había acordado el reenganche de 381 de los solicitantes en distintos procedimientos intentados previamente, unos de forma individual y otros colectivamente, por lo que serían tomados en cuenta en esta oportunidad, sólo para el cálculo tendente a verificar la existencia o no del despido masivo.

Luego de precisar lo antes expuesto, concluyó la Administración en la providencia impugnada que:

“(...) ante la falta de consignación por parte del patrono de los contratos a tiempo determinado de las trabajadoras y trabajadores solicitantes, la relación laboral entre las trabajadoras y trabajadores solicitantes de la suspensión del despido masivo y la mencionada Gobernación, era o se transformó a tiempo indeterminado y al no haber desvirtuado que la terminación de la relación laboral haya obedecido a otra causa distinta a los despidos denunciados, forzoso sería admitir la ocurrencia de los mismos (...)”(sic)

A primera vista, existe una aparente incongruencia respecto al número de trabajadores y trabajadoras que se enuncia dentro de las distintas clasificaciones realizadas por la Ministra del Trabajo en la providencia recurrida, pero de una revisión exhaustiva de dicho acto, pudo la Sala constatar, que en definitiva, todas las categorías previstas están superpuestas en tres grupos, en resumen, de la siguiente forma:

a) 105 trabajadores y trabajadoras que si bien consignaron contratos de trabajo a tiempo determinado, también evacuaron dos o más prórrogas del mismo.

b) 425 trabajadores y trabajadoras que presumió la Ministra estaban contratados por tiempo indeterminado, a falta de pruebas que demostraran lo contrario, esto es, que la relación de trabajo hubiese sido pactada por tiempo determinado; por lo que, se conjeturó también, la ocurrencia de los despidos denunciados; y

c) 381 trabajadores y trabajadoras denunciadas que, verificó la Inspectoría emisora del acto impugnado, ya habían sido amparados mediante providencias administrativas en anteriores procedimientos de reenganche y pago de salarios caídos.

De la suma de los dos primeros resultan los 530 trabajadores y trabajadoras amparados mediante la resolución objeto del presente juicio de nulidad, que sumados a los 381 restantes, previamente tutelados en procedimientos distintos, suman los 911 trabajadoras y trabajadores tomados en cuenta por la jerarca para el cálculo previsto en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Trabajo aplicable *ratione temporis* al caso de autos y reproducida en el artículo 95 del vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, a los fines de determinar la procedencia del despido masivo denunciado.

Ahora bien, contrastando los alegatos de la parte actora con los términos expuestos en el acto administrativo impugnado, debe la Sala precisar, lo siguiente:

a) *En cuanto a los docentes:*

Se evidencia de la providencia administrativa recurrida, que en realidad son doscientos cuarenta y siete (247) los cuestionados por el recurrente, esto es, los que efectivamente individualizó, de los cuales, doscientos cuarenta y seis (246) fueron incluidos en el grupo de trabajadores y trabajadoras que, presumió la Ministra, estaban contratados por tiempo indeterminado, a falta de pruebas que demostraran lo contrario, esto es, que la relación de trabajo hubiese sido pactada por tiempo determinado, y solo uno (1) de ellos, en el grupo en el cual

se presumió la relación de trabajo a tiempo indeterminado por constar dos o más prórrogas del contrato original; así, que bajo cualquier punto de vista o aplicando indistintamente cualquiera de los criterios de clasificación, para la Administración autora del acto impugnado, las relaciones de los docentes solicitantes de la suspensión del despido masivo y la Gobernación del estado Táchira era a tiempo indeterminado.

La Gobernación del estado Táchira afirma que a esta categoría de trabajadores y trabajadoras, no les es aplicable la normativa de la Ley Orgánica del Trabajo, sino la Ley del Estatuto de la Función Pública, resultando “irregular” su ingreso a la Administración Pública por vía de contrato.

Juzga la Sala, que ciertamente del *status* que posean los aludidos trabajadores y trabajadoras, dependerá la determinación del régimen que les es aplicable. En ese sentido, es criterio de esta Sala que el personal docente contratado de órganos de la Administración, quedan excluidos de la aplicación del régimen de los funcionarios de carrera administrativa; en efecto, mediante decisión N° 01184 / 2004, la Sala fijó su criterio en los siguientes términos:

“(...) en el caso de autos la ciudadana María de los Ángeles Núñez Pacheco interpuso demanda por cobro de prestaciones sociales y otros conceptos laborales contra la Gobernación del Estado Portuguesa, en virtud de la relación contractual que mantenía con dicho ente como maestra de aula en la Escuela Básica Ciudad de San Felipe, Núcleo Municipio Papelón, la cual se mantuvo -según sostiene la parte actora- desde el 3 de febrero de 1997 hasta el 31 de julio de 2002.

En efecto, alegó la accionante que el contrato suscrito con la Gobernación del Estado Portuguesa se renovó consecutivamente, lo que determinaba que la relación de trabajo pasó de ser de tiempo determinado a indeterminado, por lo que reclama el pago de sus prestaciones sociales y otros conceptos laborales, en virtud de la negativa del demandado a cancelarlas.

Siendo ello así, a los fines de determinar el órgano al cual corresponde conocer del recurso interpuesto, debe atenderse a que lo pretendido por la actora es el reconocimiento de los derechos derivados de la relación laboral que sostuvo con la Gobernación del Estado Portuguesa. Al respecto, debe esta Sala precisar que de la revisión de las actas que conforman el presente expediente, se desprende que la accionante prestaba servicios para la Dirección de Educación de la referida entidad territorial, como maestra de aula (docente no graduada) en calidad de contratada, específicamente bajo la figura del contrato de servicios, tal como se evidencia de los contratos en copia fotostática cursantes a los folios 4 al 14.

En tal sentido, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual reza:

‘Artículo 146.- Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la ley.

(omissis)’.

Asimismo, la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482 del 11-07-2002, reimpresa el 6 de septiembre de 2002, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522, consagra en los artículos 38 y 39, lo siguiente:

‘Artículo 38. El régimen aplicable al personal contratado será aquél previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral’.

‘Artículo 39. En ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública’.

Conforme a las normas antes transcritas, resulta evidente que, independientemente de la renovación consecutiva de los contratos entre la accionante y la Gobernación del Estado Portuguesa, lo que podría implicar -según se alega- que la relación laboral pasó de ser de tiempo determinado a indeterminado, la actora no se encuentra amparada por el régimen estatutario aplicable a los funcionarios públicos consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública, en virtud de haberse desempeñado bajo el régimen de contratada en dicha Gobernación, por lo que le resultan aplicables las disposiciones consagradas en la Ley Orgánica del Trabajo.

De tal manera, y por cuanto su relación laboral se inició y culminó bajo las normas consensuales bilaterales de un contrato de trabajo (contrato de servicios); supuesto que de conformidad con las normas antes transcritas queda excluido de la aplicación del régimen de los funcionarios de carrera administrativa, y dado que se evidencia del escrito libelar que la accionante lo que pretende es el pago de diversos beneficios laborales, tales como, prestaciones sociales, antigüedad y vacaciones, entre otros, esta Sala, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, declara que corresponde a los tribunales con competencia laboral, específicamente al Juzgado Primero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo del Régimen Procesal Transitorio de la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa, la competencia para conocer de los autos. (Véase sentencia de esta Sala N° 1.175 del 29 de julio de 2003). Así se decide. (...)" (Destacado del Texto)

Por su parte, la Sala Plena de este Máximo Tribunal ha sentado su posición al respecto (28/2010), como sigue:

"(...) en la presente causa se interpuso una acción por cobro de prestaciones sociales y demás conceptos laborales, contra la Gobernación del Estado Apure ante un juzgado con competencia en materia laboral, por la ciudadana CARMEN SOBEIDA LEON, '...docente contratada...' que dejó de prestar sus servicios a partir del 31 de julio de 2001, fecha en la cual la Gobernación del estado Apure, por intermedio de la Secretaría Regional de Educación, le notificó su voluntad de dar por terminada la relación laboral existente, motivado al vencimiento del término estipulado en el contrato de trabajo suscrito entre las partes, tal como se evidencia en los folios nueve (09) y diez (10), a los cuales cursa el comprobante de pago correspondiente a la nómina de contratados y la notificación de terminación del contrato, respectivamente. .

Señalado lo anterior, a los fines de determinar el órgano al cual corresponde conocer la presente acción, se aprecia que lo requerido por la actora es el pago de derechos laborales adquiridos en ocasión de la relación contractual de trabajo que mantuvo con la Gobernación del estado Apure.

Al respecto se observa que la Sala Político Administrativa en sentencia número 1.184, de fecha 31 de agosto de 2004, (caso: María de los Angeles Núñez Pacheco vs Gobernación del estado Portuguesa), estableció lo siguiente:

'... [s]iendo ello así, a los fines de determinar el órgano al cual corresponde conocer del recurso interpuesto, debe atenderse a que lo pretendido por la actora es el reconocimiento de los derechos derivados de la relación laboral que sostuvo con la Gobernación del Estado Portuguesa.

Al respecto, debe esta Sala precisar que de la revisión de las actas que conforman el presente expediente, se desprende que la accionante prestaba servicios para la Dirección de Educación de la referida entidad territorial, como maestra de aula (docente no graduada) en calidad de contratada, específicamente bajo la figura del contrato de servicios, tal como se evidencia de los contratos en copia fotostática cursantes a los folios 4 al 14

En tal sentido, debe atenderse a lo dispuesto en artículo 146 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual reza:

'Artículo 146.- Los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados y contratadas, los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la ley.

(omissis)'

Asimismo, la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.482 del 11-07-2002, reimpressa el 6 de septiembre de 2002, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522, consagra en los artículos 38 y 39, lo siguiente:

'Artículo 38. El régimen aplicable al personal contratado será aquél previsto en el respectivo contrato y en la legislación laboral'.

'Artículo 39. En ningún caso el contrato podrá constituirse en una vía de ingreso a la Administración Pública'.

...omissis...

[]La actora no se encuentra amparada por el régimen estatutario aplicable a los funcionarios públicos consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública en virtud de haberse desempeñado bajo el régimen de contratada en dicha Gobernación, por lo que le resultan aplicables las disposiciones consagradas en la Ley Orgánica del Trabajo.

De tal manera, y por cuanto su relación laboral se inició y culminó bajo las normas consensuales bilaterales de un contrato de trabajo (contrato de servicios); supuesto que de conformidad con las normas antes transcritas queda excluido de la aplicación del régimen de los funcionarios de carrera administrativa, y dado que se evidencia del escrito libelar que la accionante lo que pretende es el pago de diversos beneficios laborales, tales como, prestaciones sociales, antigüedad y vacaciones, entre otros, esta Sala, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, declara que corresponde a los tribunales con competencia laboral, específicamente al Juzgado Primero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo del Régimen Procesal Transitorio de la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa, la competencia para conocer de los autos. (Véase sentencia de esta Sala N° 1.175 del 29 de julio de 2003). Así se decide.'

*Así pues, la citada decisión excluye del conocimiento de los tribunales con competencia contencioso administrativa a las acciones ejercidas por los docentes contratados con ocasión de la terminación de las relaciones laborales contractuales, declarando que el conocimiento de esas causas corresponde a los órganos judiciales con competencia laboral, debido a que **el personal docente contratado por el Poder Ejecutivo Regional, no se encuentra amparado por el régimen estatutario aplicable a los funcionarios públicos consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública.***

En el presente caso, al igual que en el decidido por la Sala Político Administrativa, en la sentencia parcialmente transcrita, la parte recurrente reclama conceptos laborales que presuntamente se generaron con ocasión a la relación laboral contractual que mantuvo con una persona jurídica de derecho público, como lo es la Gobernación del estado Apure, por lo que no le es aplicable el régimen estatutario de los funcionarios públicos sino la legislación laboral y lo previsto en el respectivo contrato de acuerdo a lo estipulado en el artículo 38 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, por lo que los tribunales competentes para conocer del presente caso son aquellos que detentan la competencia en materia laboral. Así se declara.(...)" (Destacado de la Sala)

Aplicando el criterio contenido en las decisiones parcialmente transcritas, al ser de carácter contractual la relación laboral existente entre los aludidos docentes y la Gobernación del estado Táchira, les era aplicable la normativa prevista en la Ley Orgánica del Trabajo, y por ende, estaban facultados para solicitar la suspensión del despido masivo del que fueron objeto, y en definitiva, susceptibles de ser amparados por la decisión administrativa que hoy por esta vía es recurrida.

b) *En cuanto a los trabajadores y trabajadoras que, a decir de la Gobernación del estado Táchira, solo habían celebrado un contrato sin prórroga:*

Se advierte que cuarenta y cinco (45) de ellos fueron incluidos en el grupo de trabajadores y trabajadoras que, presumió la Ministra, estaban contratados por tiempo indeterminado, a falta de pruebas que demostraran lo contrario, esto es, que la relación de trabajo hubiese sido pactada por tiempo determinado, y solo uno (1) de ellos, en el grupo en el cual se presumió la relación de trabajo a tiempo indeterminado por constar dos o más prórrogas del contrato original.

En este caso, queda desvirtuado el alegato de la parte actora, sencillamente, porque de los primeros cuarenta y cinco (45) no consta la prueba de la existencia del contrato a tiempo determinado, que ha debido ser producido por aquélla, ante lo cual la jerarca presume la existencia de una relación de trabajo a tiempo indeterminado, toda vez que la Gobernación demandante no logró demostrar lo contrario. De otra parte, en lo que atañe a la restante trabajadora, es obvio que al haber presentado el contrato y probar que fue prorrogado al menos dos veces, entró en el supuesto previsto en el artículo 74 de la Ley Orgánica del Trabajo aplicable *ratione temporis*, esto es, la presunción de que el contrato pasó a ser a tiempo indeterminado.

c) *En cuanto a los supuestos funcionarios públicos:*

En este caso, tampoco logró comprobar la parte actora sus alegatos, toda vez que se limitó a enunciar que setenta y siete (77) de los trabajadores y trabajadoras beneficiados por el acto impugnado, a quienes individualizó en su escrito de informes, ostentaban tal condición, pero no aportó al proceso judicial, ni al procedimiento administrativo, prueba alguna capaz de demostrarlo, como pudo haber sido la consignación de las respectivas credenciales o antecedentes de servicios de los mismos.

En este orden de ideas, a falta de prueba de que dichos trabajadores y trabajadoras ostentaran la condición de funcionarios públicos, se entiende que su relación laboral con la Gobernación del estado Táchira estaba regida por la normativa laboral ordinaria, y por ende, facultados para solicitar la suspensión del despido masivo, como efectivamente hicieron.

d) *En cuanto a los trabajadores y trabajadoras que alega la parte actora aceptaron el pago de su liquidación:*

Respecto a esta clase de trabajadores y trabajadoras, pudo la Sala constatar, que efectivamente, la Gobernación demandante acompañó al libelo de demanda y luego al escrito de promoción de pruebas, copia de formatos de la Dirección de Personal de la Gobernación del estado Táchira de liquidación de prestaciones sociales de personal contratado (folios 212 al 310 y 495 al 592 del expediente), firmados por noventa y ocho (98) trabajadores y trabajadoras.

Debe destacarse, que tales formatos no fueron cuestionados por los interesados, por lo que debe tenerse por cierto el pago de los conceptos allí reflejados, esto es, las prestaciones sociales de dichos trabajadores y trabajadoras.

Ahora, si bien tal circunstancia hubiera determinado, en principio, la exclusión de estos trabajadores de la medida de reenganche acordada por la Administración, en virtud del despido masivo realizado por la Gobernación del Estado Táchira, la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en su sentencia N° 1952, publicada el 15 de diciembre de 2011 (caso: *Franceliza del Carmen Guédez Principal*), determinó que la aceptación del pago de las pres-

taciones sociales no necesariamente implicaba la anuencia del trabajador con la terminación de la relación laboral.

Dicho criterio fue establecido en los siguientes términos:

“(…) visto que la accionante se encontraba amparada por el Decreto de inamovilidad laboral especial señalado supra (Decreto N° 7.154 del 23 de diciembre de 2009, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.334, de esa misma fecha), la Asociación Civil Caja de Ahorro y Préstamos de los Empleados Públicos de la Gobernación del Estado Miranda (CAPEM), antes de proceder a su despido, debió haber tramitado ante la Inspectoría del Trabajo del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda, de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 453 de la Ley Orgánica del Trabajo, la autorización correspondiente para proceder a su retiro, asegurando de esta manera que la culminación de la relación laboral estuviese ajustada a derecho.

Al no haber actuado de esa manera, la referida Asociación Civil se colocó al margen de la ley, situación esta que no se puede considerar subsanada -tal como erróneamente lo adujeron los tribunales de instancia- por el hecho de que la accionante haya aceptado el pago de sus prestaciones sociales en el momento de su retiro así como la indemnización prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica del Trabajo, ya que tal razonamiento sólo pudiera resultar válido en el caso de que se trate de un trabajador que disfrute de estabilidad relativa, supuesto en el cual no se encontraba la accionante en amparo, quien estaba protegida por el Decreto de inamovilidad laboral especial dictado por el Ejecutivo Nacional.

Al respecto, esta Sala en sentencia N° 1.482 del 28 de junio de 2002 (caso: José Guillermo Báez), determinó que la aceptación de prestaciones sociales por parte de un trabajador implica una renuncia de su derecho al reenganche, pero sólo en los casos en que el trabajador goce de estabilidad relativa. En tal sentido, la decisión en referencia señaló que:

‘... Dentro de los derechos negociables del trabajador, se encuentra el derecho a la estabilidad relativa, cuyo correlativo es la obligación de reenganche que tiene el patrono cuando decide, de manera intempestiva e injustificada (despido ad nutum), la finalización de la relación laboral. La anterior aseveración es demostrable fácilmente si se observa la posibilidad que el legislador le da al patrono para que cumpla o no con su obligación del reenganche, ya que éste puede escoger entre el reenganche del trabajador o el pago de la indemnización que establece el artículo 125 de la Ley Sustantiva Laboral. Si el derecho a la estabilidad relativa fuera un derecho irrenunciable, el legislador no hubiese dado al patrono la facultad de escogencia entre el cumplimiento de una u otra obligación. De allí que se pueda sostener que el trabajador puede disponer de su derecho al reenganche, lo cual puede derivarse del recibo, de parte de éste, de las prestaciones sociales que le correspondan con ocasión de la terminación de la relación laboral, bien antes de la instauración de un procedimiento por calificación de despido o bien después de ella, pues la obligación de pago de las prestaciones sociales, por parte del patrono, surge o es causada por la terminación de la relación laboral, independientemente del motivo que la origine.

Esa obligación es, a tenor de lo que dispone nuestra Constitución, de exigibilidad inmediata (ex artículo 92); por ello, si el trabajador acepta el cumplimiento de tal obligación, es porque admite la terminación de la relación laboral, que es precisamente lo que se trata de evitar en un juicio de estabilidad, el cual tiene, como fin último, el reenganche del trabajador: de allí que, si el trabajador acepta el pago de las prestaciones sociales, está renunciando a su derecho al reenganche, lo cual no es óbice para que pueda accionar ante los órganos de administración de justicia, con la finalidad de reclamar otras cantidades de dinero que estime se le adeuden, sin que pretenda la obtención del reenganche...’

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones y visto que, en el caso de autos, el despido de la parte actora se efectuó sin tomar en consideración el régimen especial de protección previsto a su favor por el Decreto N° 7.154 del 23 de diciembre de 2009 publicado en esa misma fecha en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.334, resulta forzoso para esta Sala declarar con lugar la acción de amparo incoada, pues la deci-

sión accionada partió de un falso supuesto al desconocer que la accionante se encontraba tutelada por el régimen de estabilidad laboral especial dictado por el Ejecutivo Nacional, lo que vulneró su derecho al debido proceso, a la defensa y al principio de la irrenunciabilidad de los derechos laborales previstos en los artículos 49, cardinal 1 y 89, cardinal 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, anula la decisión dictada el 11 de noviembre de 2010 por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda y ordena que otro Juzgado Superior del Trabajo de la misma Circunscripción Judicial, una vez efectuada la distribución correspondiente, emita un nuevo pronunciamiento sobre el recurso de apelación ejercido contra la decisión emitida el 18 de octubre de 2010 por el Juzgado Tercero de Primera Instancia de Juicio del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, tomando en consideración el criterio expuesto en el presente fallo. Así se decide. (Destacado y paréntesis de la Sala)

En el caso bajo estudio, para la fecha en la cual se dio por terminada la relación laboral de los referidos noventa y ocho (98) trabajadores y trabajadoras, esto es de enero a marzo del año 2009, se encontraba vigente un régimen especial de estabilidad laboral, previsto en el Decreto Presidencial N° 6.603, del 29 de diciembre de 2008, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.090, del 2 de enero de 2009, que textualmente reza:

“(...) Artículo 1°. Se prorroga desde el primero (1°) de enero del año dos mil nueve (2009) hasta el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil nueve (2009), ambas fechas inclusive, la inamovilidad laboral especial dictada a favor de los trabajadores del sector privado y del sector público regidos por la Ley Orgánica del Trabajo, contenida en el Decreto N° 5.752 de fecha 27 de diciembre del año dos mil siete (2007), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.839 de fecha veintisiete (27) de diciembre del año dos mil siete (2007).

Artículo 2°. Los trabajadores amparados por la prórroga de la inamovilidad laboral especial no podrán ser despedidos, desmejorados, ni trasladados, sin justa causa, calificada previamente por el Inspector del Trabajo de la Jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 453 de la Ley Orgánica del Trabajo.

El incumplimiento de esta norma dará derecho al trabajador a solicitar el reenganche y pago de salarios caídos correspondiente. Ello no excluye la posibilidad de convenios o acuerdos entre patronos, por una parte, y trabajadores, por la otra, para lograr la reducción del personal, mediante el procedimiento de negociación colectiva voluntaria establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

(...omissis...)

Artículo 4°. Quedan exceptuados de la aplicación de la prórroga de la inamovilidad laboral especial, prevista en este Decreto, los trabajadores que ejerzan cargos de dirección, quienes tengan menos de tres (3) meses al servicio de un patrono, quienes desempeñen cargos de confianza, los trabajadores temporeros, eventuales y ocasionales; quienes devenguen para la fecha del presente Decreto un salario básico mensual superior a tres (03) salarios mínimos mensuales y los funcionarios del sector público, quienes conservarán la estabilidad prevista en la normativa legal que los rige.(..)” (Destacado del original)

Así, de las actas cursantes en autos se evidencia que: *i)* las funciones que tenían asignadas los referidos trabajadores y trabajadoras no reúnen las condiciones para ser calificados “de dirección o de confianza”, pues estos en su mayoría ocupan cargos de bedeles, vigilantes, auxiliares y obreros; amén de que en ningún momento la parte accionante demostró, con pruebas fehacientes (manual descriptivo de cargos), lo contrario *ii)* la remuneración mensual de cada uno de ellos era inferior a tres salarios mínimos el cual correspondía a la cantidad de setecientos noventa y nueve bolívares con veintitrés céntimos (Bs. 799, 23), según Decreto N° 6.051, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N°

38.929, de fecha 30 de abril de 2008; y *iii*) tenían, en su totalidad, más de tres (3) meses al servicio de la Gobernación del estado Táchira, por lo que concluye la Sala, los mismos deben ser ubicados en el supuesto de hecho de los trabajadores protegidos por el Decreto de Inamovilidad Laboral Especial dictado por el Ejecutivo Nacional, parcialmente transcrito *supra*.

Por tanto, la Gobernación del Estado Táchira debió, en todo caso, solicitar la calificación del despido de estas noventa y ocho (98) personas, ante la correspondiente Inspectoría del Trabajo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 453 de la entonces vigente Ley Orgánica del Trabajo, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 4.240 Extraordinario del 20 de diciembre de 1990, y vigente desde el 1° de mayo de 1991, y posteriormente reformada según *Gaceta Oficial* N° 5.152 Extraordinario del 19 de junio de 1997.

De esta forma, la omisión del respectivo procedimiento de calificación, no puede considerarse subsanada por el hecho de que los trabajadores y trabajadoras en referencia hayan aceptado el pago de sus prestaciones sociales correspondientes al año 2008, ya que tal razonamiento, conforme al criterio jurisprudencial antes citado, solo resulta válido en el caso de trabajadores y trabajadoras que disfruten de estabilidad relativa (*Vid.* Sentencias Nos. 1482 del 28 de junio de 2002, caso: *José Guillermo Báez* y, 1952 del 15 de diciembre de 2011, caso: *Franceliza del Carmen Guédez Principal*), caso contrario al presente, donde los aludidos trabajadores y trabajadoras se encontraban protegidos por el Decreto de inamovilidad especial dictado por el Ejecutivo Nacional.

Con base en lo anteriormente expuesto, esta Sala Político- Administrativa, con miras a salvaguardar los principios de progresividad e irrenunciabilidad de los derechos laborales previstos en nuestra Carta Magna, y en aplicación del criterio sentado por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal, estima que la aceptación del pago de prestaciones sociales de los prenombrados noventa y ocho (98) trabajadores y trabajadoras **no implica** su anuencia con la terminación de la relación laboral y la renuncia de su derecho a solicitar el reenganche, por lo que son perfectamente susceptibles de ser amparados por la Resolución impugnada. Así se declara.

Finalmente, estima prudente la Sala, responder a los alegatos que respecto a la “*indeterminación subjetiva*” esgrimió el Ministerio Público en su oportunidad; en efecto, y según consta en la narrativa del presente fallo, la representación fiscal sostuvo que la motivación del acto resultó afectada cuando la Administración no valoró los contratos de los trabajadores denunciados, pues era determinante examinar uno por uno, para establecer si fueron celebrados por tiempo determinado o indeterminado, y que por tal motivo, tal alegato debe ser considerado ha lugar.

Juzga la Sala que tanto del texto de la providencia administrativa recurrida, como del análisis que de la misma fue realizado precedentemente en este fallo, es evidente que la jerarca valoró debidamente cada uno de los contratos de las trabajadoras y trabajadores, con lo cual pudo clasificarlos en las diversas categorías que ya fueron mencionadas, y verificar qué régimen les era aplicable a cada uno de ellos, por lo que debe ser desestimada la opinión que al respecto emitió la representante de la Fiscalía General de la República. Así se declara.

2. De los trabajadores y trabajadoras que en definitiva quedaron amparados por la resolución impugnada

Establecido lo anterior, queda decidida la pretendida “*indeterminación subjetiva*” con relación a los beneficiarios de la orden de reincorporación contenida en el acto impugnado, resultando efectivamente amparados por la misma, quinientos veintinueve (529) trabajadoras y trabajadores, discriminados así:

a) Doscientos cuarenta y seis (246) docentes contratados regidos por la Ley Orgánica del Trabajo, y no los doscientos cuarenta y ocho (248) que señalan tanto el acto impugnado, como la parte actora, toda vez que pudo la Sala constatar: (i) que la Gobernación demandante individualizó sólo a doscientos cuarenta y siete (247) de ellos, y (ii) que una de las personas señaladas (ciudadana Gloria Estella Andrade Calderón, titular de la cédula de identidad N° 11.971.449) fue contada dos veces; todos ellos se identifican a continuación:

(...)

En este orden de ideas, se desestima el alegado vicio de “*indeterminación subjetiva*”. Así se declara.

Ahora bien, es imperativo destacar que la condición de beneficiarios de la suspensión de despido masivo contenida en la Resolución N° 6.643, de fecha 1° de septiembre de 2009, objeto del recurso de nulidad que nos ocupa de los quinientos veintinueve (529) trabajadores y trabajadoras antes señalados, subsistirá en tanto y en cuanto sean desechados los demás vicios imputados a dicha providencia administrativa, sobre lo cual pasa a pronunciarse de inmediato esta Sala Político-Administrativa, en los siguientes términos:

3. Del pretendido vicio de “*ilegal ejecución*”:

Denunció la accionante que el acto impugnado es de “*ilegal ejecución*” porque crea una vía de ingreso a la Administración Pública para el personal contratado del Ejecutivo del estado Táchira, distinta al concurso de oposición, vulnerando la normativa de la Ley del Estatuto de la Función Pública, la Ley Orgánica del Trabajo y el Reglamento de Ejercicio de la Profesión Docente.

De los términos empleados por la parte actora, se deduce que tal alegato está referido a los doscientos cuarenta y seis (246) docentes *supra* mencionados, ello en virtud de que alude a la Ley del Estatuto de la Función Pública, la Ley Orgánica del Trabajo y el **Reglamento de Ejercicio de la Profesión Docente**; al respecto, juzga la Sala que la providencia administrativa recurrida no otorga el carácter de funcionarios a dichos trabajadores y trabajadoras, sino que se limita a clasificarlos como contratados a tiempo indeterminado, en unos casos por haber presentado dos o más prórrogas de sus contratos, y en otros casos, por no existir prueba de que la relación laboral con la Gobernación del estado Táchira hubiese sido a tiempo determinado.

Por el contrario, es la parte actora quien incurriendo en contradicción, sostiene que a dicha categoría no le es aplicable la Ley Orgánica del Trabajo; en todo caso, quedó claro del análisis realizado en el punto anterior, que al personal docente contratado se le aplica la normativa prevista en la legislación laboral ordinaria y que en modo alguno la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social crea un acceso a la función pública para los trabajadores pertenecientes a la misma.

Así, resulta evidente la improcedencia del alegato de la Gobernación del estado Táchira, referido a que el acto impugnado es de ilegal ejecución. Así se declara.

4. Del pretendido vicio de falso supuesto:

De otra parte, señala la recurrente que la providencia administrativa impugnada está viciada de falso supuesto de hecho: *i*) por haber atribuido a 46 de los solicitantes el carácter de contratados a tiempo indeterminado, cuando en realidad “...únicamente poseen un contrato sin ninguna renovación...”; y *ii*) por ordenar el reenganche de personas que actualmente se encuentran contratados al servicio del Ejecutivo del estado Táchira.

Para esta Sala, el falso supuesto de hecho se configura cuando la Administración, al dictar un acto, se funda en hechos que no ocurrieron o sucedieron en forma distinta a la que dice apreciar.

Respecto al primer supuesto denunciado, esto es, el referido a los trabajadores y trabajadoras que en decir de la Gobernación del estado Táchira habían celebrado solo un contrato de trabajo sin prórrogas, juzga la Sala que el mismo quedó resuelto cuando se decidió la pretendida “*indeterminación subjetiva*”; en efecto, y se reitera, quedó demostrado que cuarenta y cinco (45) de aquéllos fueron incluidos en el grupo de trabajadores y trabajadoras que, presumió la Ministra, estaban contratados por tiempo indeterminado, a falta de pruebas que demostraran lo contrario, y solo uno de ellos, en el grupo en el cual se presumió la relación de trabajo a tiempo indeterminado por constar dos o más prórrogas del contrato original, y que en este caso “*...queda desvirtuado el alegato de la parte actora, sencillamente, porque de los primeros cuarenta y cinco (45) no existe la prueba de la existencia del contrato a tiempo determinado, el cual ha debido ser producido por aquélla, ante lo cual la jerarca presume la existencia de una relación de trabajo a tiempo indeterminado, toda vez que la Gobernación demandante no logró demostrar lo contrario. De otra parte, en lo que atañe a la restante trabajadora, es obvio que al haber presentado el contrato y probar que fue prorrogado al menos dos veces, entró en el supuesto previsto en el art 74 de la Ley Orgánica del Trabajo, esto es, la presunción de que el contrato pasó a ser a tiempo indeterminado...*”.

En lo que atañe al otro caso de falso supuesto de hecho denunciado, advierte esta Sala Político- Administrativa que la Gobernación demandante nunca individualizó a los trabajadores y trabajadoras amparados por el acto administrativo impugnado que supuestamente prestaban sus servicios en calidad de contratados para el Ejecutivo del estado Táchira para el momento de la interposición del recurso de nulidad, por lo que resulta imposible para la Sala examinar tal denuncia.

En este orden de ideas, esta Sala Político-Administrativa declara la improcedencia del denunciado falso supuesto de hecho. Así se decide.

5. De la alegada imposibilidad de presentar pruebas para demostrar la supuesta finalización de la relación laboral con los beneficiarios de la providencia impugnada:

Sostuvo también la parte demandante, que la consignación de los recibos de pago de prestaciones sociales de los demás beneficiarios de la providencia administrativa recurrida, apartando los noventa y ocho (98) casos ya examinados, no pudo ser realizado debido a que “*...por efectos de organización interna del Ejecutivo Regional, no han aparecido tales comprobantes debidamente firmados...*”.

Sin entrar en mayores consideraciones, resulta obvio, en atención al aforismo jurídico que prescribe que “*nadie puede alegar su propia torpeza*” y al principio de derecho laboral “*in dubio pro operario*”, que es imposible decidir con base en semejantes especulaciones, sin tener prueba expresa de que el resto de los beneficiarios del acto impugnado hubiesen aceptado el pago de sus prestaciones sociales; ello sin contar que en el presente caso, dadas las circunstancias antes expuestas, esto es, la vigencia de un régimen especial de inamovilidad laboral, podían estar amparados por el acto impugnado, pese a haber aceptado el pago de sus prestaciones sociales, tal como sucedió precisamente en el caso de los noventa y ocho (98) trabajadoras y trabajadores aludidos.

Por tanto se desecha tal argumento. Así se declara.

6. *De la pretendida violación del derecho a la prueba y el derecho de petición:*

Asimismo, alegó la Gobernación del estado Táchira, que fue atropellado su derecho a la prueba y el derecho de petición, al haberse inadmitido la prueba testimonial tempestivamente promovida, y que la motivación del acto fue afectada al no haberse valorado las documentales (contratos de trabajo, nómina de pago de prestaciones sociales) y la prueba de informes rendida por Banfoandes, Banco Universal.

En lo que respecta al pretendido atropello de su derecho de petición y su derecho a la prueba, advierte la Sala que en la página 54 de la resolución impugnada (folio 113 del expediente), la Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social dejó sentado en la parte narrativa de dicha decisión administrativa, lo siguiente:

“(...) En fecha 15 de abril de 2009, la Inspectoría del mérito emitió Auto en el cual admitió las pruebas promovidas por la representación del ente patronal, a excepción de la prueba testimonial y el traslado de las documentales cursantes en los expedientes de reenganche y pago de salarios caídos, en virtud de que las y los testigos tenían interés directo en el caso y las documentales ya constaban en el presente expediente en copia certificada respectivamente. (...).

Juzga la Sala, que la inadmisión de los aludidos medios probatorios, en modo alguno evidencian una actuación arbitraria o caprichosa de la Ministra del Poder Popular del Trabajo y Seguridad Social, tendente a lesionar las garantías constitucionales cuyo atropello denuncia la parte actora, sino que por el contrario, en aras de salvaguardar el correcto desenvolvimiento y transparencia del procedimiento administrativo, la negativa fue adecuadamente motivada por el interés que en las resultas del juicio tenían los testigos promovidos.

Luego, el simple hecho de que una decisión de la autoridad administrativa competente sea desfavorable o no satisfaga la pretensión del interesado, no constituye *per se* violación o atropello al derecho de petición y/o al derecho de prueba, sino que, en todo caso, debe demostrar quien alega la lesión, que la actuación de la Administración generó el pretendido perjuicio por no estar ajustada a derecho.

En el caso que nos ocupa, la Gobernación del estado Táchira se limita a atacar la simple inadmisión de la prueba testimonial por ella promovida, sin esgrimir razones para cuestionar la legalidad de la decisión; luego, no encuentra esta Sala motivos que justifiquen la procedencia de las alegaciones de la recurrente, y por ende, que evidencien la existencia de violación a sus derechos de prueba y de petición. Así se declara.

Seguidamente, se advierte que es de igual modo improcedente la supuesta afectación de la motivación del acto al no haberse valorado las documentales (contratos de trabajo, nómina de pago de prestaciones sociales) y la prueba de informes rendida por Banfoandes, Banco Universal, pues pudo la Sala constatar de la lectura del acto impugnado, que sí fueron valorados los referidos medios de prueba, en el caso de los contratos, resulta obvio que la información de la existencia o no de ellos y/o sus prórrogas, constituyó el fundamento de la decisión; en el caso de la prueba de informes y documentales constituidas por las nóminas de pago, puede apreciarse que sostuvo la jerarca en la providencia recurrida, lo siguiente:

“(...) aún cuando del informe rendido por la entidad financiera Banfoandes Banco Universal, se evidenciara que a las trabajadoras y los trabajadores les fue depositado unilateralmente a sus cuentas nóminas el monto correspondiente al pago de sus prestaciones sociales, para que el mismo comporte la voluntad de éstas y éstos de dar por terminada la relación laboral era indispensable la aceptación por parte de los mismos de dicho pago, y no un acto unilateral e impositivo del patrono. (...)” (sic).

Una vez más, la parte actora cuestiona la resolución objeto del recurso de nulidad que resuelve en el presente fallo, respecto a la negativa **motivada** del jerarca a una solicitud suya, sin aportar ningún elemento que avale la disconformidad en derecho de la decisión administrativa en cuestión.

Así, vista la inconsistencia de los alegatos de la Gobernación del estado Táchira, debe ser igualmente desechado el referido a la supuesta afectación de la motivación del acto al no haberse valorado las documentales (contratos de trabajo, nómina de pago de prestaciones sociales) y la prueba de informes rendida por Banfoandes, Banco Universal. Así se declara.

III. EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO DEL ESTADO

1. Régimen de distribución de competencias de las ramas del Poder Público

A. La competencia del Poder Nacional en materia de regulación del Poder Ciudadano y del régimen de Estados de excepción

TSJ-SC (973)

10-7-2012

Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

Caso: Impugnación de los artículos 52, 94, 111 numeral 21, 144 y 145 de la Constitución del Estado Apure.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declara la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 52; 94; 111 numeral 21; 144 y 145 de la Constitución del Estado Apure, publicada en la Gaceta Oficial del Estado Apure N° 751 del 14 de noviembre de 2005, al crear un Poder Ciudadano regional y legislar en materias de estados de excepción, pues vulnera las competencias constitucionalmente establecidas, usurpando funciones del Poder Legislativo Nacional.

El objeto del presente recurso, son las normas previstas en los artículos 52, 94, 111 numeral 21, 144 y 145 de la Constitución del Estado Apure, cuyos contenidos son los siguientes:

“Artículo 52. El Poder Público se distribuye en: Poder Público Estadal y Poder Público Municipal. El Poder Público Estadal se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Ciudadano”.

“Artículo 94. El Consejo Legislativo del Estado Apure y las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de Leyes, consultarán a los otros órganos del estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos.

Tendrán derecho de palabra, tanto en plenaria como en las comisiones, el Gobernador del Estado o su representante, el Secretario General de Gobierno, el Procurador General del Estado, el Juez Rector, un (1) representante del Poder Ciudadano, los representantes designados por los Concejos Municipales y los representantes de la sociedad civil organizada, en los términos y condiciones establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esta Constitución y el Reglamento correspondiente”.

“Artículo 111. Corresponde al Gobernador:

...omissis...

21. Declarar el Estado de emergencia en caso de calamidad pública o ante la inminencia de acontecimientos o fenómenos naturales catastróficos y dictar las medidas necesarias para la

protección de las vidas de las personas, sus bienes, así como la reparación de los daños causados, pudiendo disponer para ello de los recursos financieros del Estado con sujeción a las Leyes, previa autorización del Consejo Legislativo dada por la mitad más uno de sus miembros”.

“Artículo 144. El Poder Ciudadano Estatal se ejerce por el Consejo Moral Estatal, el cual estará integrado por el Defensor Estatal del Pueblo asignado al Estado Apure, el Contralor del Estado y el Fiscal Superior del Ministerio Público asignado al Estado.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, la Contraloría del Estado y el Ministerio Público, uno de cuyos titulares será designado por el Consejo Moral Estatal, como su Presidente por períodos de un (1) año, pudiendo ser reelecto”.

“Artículo 145. De los tres órganos del Poder Ciudadano, el único de origen estatal gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa y con tal propósito el Estado asignará a la Contraloría del Estado, una partida anual variable dentro del presupuesto general”.

Como se ha señalado en reiterada jurisprudencia de esta Sala en Sentencias 597/ 2011 y N° 780 del 24-5-2011 Véase en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en pp. 81-82) resulta necesario considerar que la hermenéutica jurídica y el análisis de la constitucionalidad de las normas, es una actividad que debe desarrollarse en su totalidad, lo cual comporta que la interpretación normativa debe realizarse enmarcada en el sistema global del derecho positivo, para así esclarecer el significado y alcance de las disposiciones, cuyo conocimiento es necesario para determinar cuál ha sido la voluntad del legislador.

El principio general de interpretación de la ley consagrado en el artículo 4 del Código Civil –conforme al cual, a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador–, resulta aplicable no sólo en un contexto lógico, sino teleológico o finalista, con lo cual los elementos normativos deben ser armonizados como un todo, en el sentido de no poder hacer abstracción unos de otros, sino que los mismos han de ser tomados en cuenta al momento de hacer la correcta valoración del contenido del texto legal (Véase: Sentencia N° 2152 del 14-11-2007 en *Revista de Derecho Público* N° 112 de 2007 en p. 446 y ss)

Conforme a lo expuesto, en la referida sentencia (Véase: Sentencia N° 2152 del 14-11-2007 en *Revista de Derecho Público* N° 112 de 2007 en p. 446 y ss), esta Sala señaló lo siguiente:

*“(…) la interpretación jurídica debe buscar el elemento sustantivo que se halla en cada una de las reglas del ordenamiento jurídico, constituido por los principios del derecho que determinan lo que García De Enterría (*Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Editorial Civitas, 4° edición, Madrid 1994. p. 29), denomina como ‘fuentes significativas’ del ordenamiento, esto es, lo que el iuspublicismo con Kelsen, por un lado, y Santi Romano por otro, teorizaron como una Constitución “en sentido material” distinguible de la “Ley constitucional” en sentido formal, como un condensado de reglas superiores de la organización del Estado, que expresan la unidad del ordenamiento jurídico.*

Así, la Constitución como expresión de la intención fundacional y configuradora de un sistema entero que delimita y configura las bases jurídico-socio-políticas de los Estados, adquiere valor normativo y se constituye en lex superior, lo cual imposibilita la distinción entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, pues todos los preceptos constituyen normas jurídicas directamente operativas, que obligan a las leyes que se dictan a la luz de sus principios a respetar su contenido esencial (...).”

De allí que esta Sala, al analizar la expresión jurídica legal o sub legal con el Texto fundamental de acuerdo al principio de supremacía constitucional, debe tener presente que toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordinadas

trazadas en la norma fundamental, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran (Véase: Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en pp. 81-82.)

Establecido lo anterior, a fin de conocer las denuncias planteadas, esta Sala observa que de la totalidad de los artículos de la Constitución del Estado Apure impugnados, pueden distinguirse dos grupos: el primero, referido a los artículos sobre la organización del Poder Público estatal, en los cuales se prevé un Poder Ciudadano del Estado Apure (artículos 52, 94, 144 y 145 *eiusdem*), ejercido por un Consejo Moral Estadal, integrado por el “*Defensor Estadal del Pueblo asignado al Estado Apure, el Contralor del Estado y el Fiscal Superior del Ministerio Público asignado al Estado*” (artículo 144 *eiusdem*); y el segundo, referido a la competencia atribuida al Gobernador o Gobernadora del Estado Apure, materia de estado de excepción en la región (artículo 111 numeral 21 *eiusdem*).

3. *Inconstitucionalidad de los artículos 52, 94, 144 y 145 de la Constitución del Estado Apure*

En cuanto al contenido específico de los artículos 52, 94, 144 y 145 de la Constitución del Estado Apure, relativos al Poder Ciudadano del Estado Apure, ejercido por un Consejo Moral Estadal, integrado por el “*Defensor Estadal del Pueblo asignado al Estado Apure, el Contralor del Estado y el Fiscal Superior del Ministerio Público asignado al Estado*”, se observa:

El artículo 164, numeral 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece que “*Es de la competencia exclusiva de los Estados: 1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con esta Constitución*”, y el artículo 162, numeral 1 *eiusdem*, atribuye competencia a los Consejos Legislativos para “*Legislar sobre las materias de la competencia estatal*”.

Por su parte, el artículo 156, numeral 31 del Texto constitucional, asigna competencia al Poder Nacional para organizar y administrar la justicia, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo; y la norma prevista en el artículo 187, numeral 1 *eiusdem*, faculta al Poder Legislativo Nacional, esto es, la Asamblea Nacional, para “(...) 1.- *Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional*”.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo se encuentra regulada en los artículos 280 al 283 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y el referido artículo 283 *eiusdem*, concretamente establece:

“Artículo 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en el ámbito municipal, estatal, nacional y especial. Su actividad se regirá por los principios de gratuidad, accesibilidad, celeridad, informalidad e impulso de oficio”.

De todo ello resulta claro, que los Estados están favorecidos constitucionalmente por el principio de autonomía para organizar sus Poderes Públicos, sin embargo, debe entenderse que tal autonomía es relativa y por tanto está sometida a diversas restricciones establecidas en la Constitución y en la ley, es decir, la competencia para legislar y determinar el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público Nacional corresponde al Legislativo Nacional, representado por la Asamblea Nacional, y la competencia atribuida a los Estados para la organización de los Poderes Públicos debe ser ejercida de acuerdo a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Véase: Sentencia N° 1182 del 11-10-2000 en *Revista de Derecho Público* N° 84 de 2000 en p. 177 y ss); (Véase: Sentencia 1395 del 7-

8-2001 en *Revista de Derecho Público* N° 85-86/87-88, 2001 en p. 192 y ss.); (Véase: Sentencia N° 3255 del 18-11-2003 en *Revista de Derecho Público* N° 93-94/95-96 en p. 314 y ss) y (Véase: Sentencia N° 565 del 15-4-2008 en *Revista de Derecho Público* N° 114 de 2008 en p. 132 y ss y 781 /2011).

Ahora bien, considera esta Sala Constitucional que, con la creación de un Poder Ciudadano regional, ejercido por un Consejo Moral Estadal, integrado por el “*Defensor Estadal del Pueblo asignado al Estado Apure, el Contralor del Estado y el Fiscal Superior del Ministerio Público asignado al Estado*”, el Poder Legislativo del Estado Apure incurrió en el vicio de extralimitación de atribuciones, pues si bien es cierto que tenía competencia para organizar los Poderes Públicos de esa Entidad federal, no es menos cierto que, a tenor de lo preceptuado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tal organización debió ser realizada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, es decir, debió respetar y tener como límites las normas constitucionales y legales atributivas de competencia a los distintos órganos del Poder Público Nacional.

Ello no quiere decir que en Venezuela exista una separación absoluta de competencias, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución, la República es un Estado “*federal descentralizado*” que se rige por los principios de “*integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”. En tal sentido, se reitera lo indicado en jurisprudencia de esta Sala, que señala lo siguiente:

“(…) *el régimen constitucional de distribución territorial de competencias no admite una interpretación que postule una distribución de competencias formulada conforme al modelo de separación absoluta de competencias, toda vez que tal arquetipo de comprensión del ordenamiento jurídico constitucional, es refutado por el contenido del artículo 4 de la Constitución, el cual establece que la República Bolivariana de Venezuela, es un Estado ‘federal descentralizado’ en los términos en ella consagrados, y que se rige por los principios de ‘integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad’, tal como se estableció en las sentencias de esta Sala Nros. 2.495/06 y 565/08, las cuales desarrollan la naturaleza de nuestro sistema federal*”.

Así, esta Sala comparte el criterio conforme al cual ‘la función más importante de esta Corte consiste en interpretar la Constitución de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la amalgama perfecta que Alberdi propiciaba mediante la coexistencia de dos órdenes de gobiernos cuyos órganos actuarán en órbitas debiendo encontrarse sólo para ayudarse nunca para destruirse (Fallos, 186:170; disidencia de los doctores Corvalán Nanclares y Mansantta en Fallos, 292:26, considerando 18)’ (Linares Quintana, Segundo V, *Tratado de Interpretación Constitucional*. Ediciones Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1998, p. 347-348) Véase: Sentencia N° 597 del 26-4-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 130 y ss

No obstante, el principio de colaboración entre los Poderes Públicos para cumplir los fines del Estado previsto en el artículo 136 de la Constitución, en modo alguno justifica que los órganos a los que incumbe su ejercicio usurpen y ejerciten atribuciones que no le han sido asignadas expresamente por la Constitución o la ley, de modo que, el principio de colaboración entre los diferentes órganos del Poder Público no puede dar lugar a la arrogación por parte de un órgano estadal, de competencias que constitucionalmente tiene atribuidas un órgano del Poder Nacional o Municipal, ni tampoco justifica que los órganos a los que incumbe el ejercicio del Poder Público se extralimiten en aquellas facultades públicas que les han sido otorgadas expresamente por la Constitución o la ley (Véase: Sentencia N° 1182 del 11-10-2000 en *Revista de Derecho Público* N° 84 de 2000 en p. 177 y ss)

En consecuencia, no podía el Consejo Legislativo del Estado Apure, vulnerar las competencias constitucionalmente establecidas, usurpando funciones del Poder Legislativo Nacional, y crear mediante una Constitución Estatal un Poder Ciudadano regional, ejercido por un Consejo Moral Estatal, integrado por el “*Defensor Estatal del Pueblo asignado al Estado Apure, el Contralor del Estado y el Fiscal Superior del Ministerio Público asignado al Estado*”, Poder al cual atribuyó funciones que constitucional y legalmente corresponden al Poder Ciudadano, por lo que se declara con lugar la nulidad de los artículos 52, 94, 144 y 145 de la Constitución del Estado Apure. Así se decide.

4. *Inconstitucionalidad del artículo 111 numeral 21 de la Constitución del Estado Apure*

Respecto de la impugnación del contenido del artículo 111 numeral 21 de la Constitución del Estado Apure, se observa:

Los artículos 337 al 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, regulan los estados de excepción en los siguientes términos:

“Artículo 337. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

Artículo 338. Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta por treinta días más.

Podrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de hasta sesenta días, prorrogable por un plazo igual.

Podrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas, o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos.

Artículo 339. El Decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. El Decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron.

La declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público”.

Respecto de las normas constitucionales parcialmente transcritas, (Véase: Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss.)

“(…) la Constitución de 1999, se inscribe desde una perspectiva jurídico constitucional de derecho comparado, en aquellos países en los cuales la respuesta normativa a situaciones extraordinarias, anormales o de crisis, que materialmente impiden la aplicación del ordenamiento jurídico diseñado para circunstancias de normalidad social, económica o política; se afronta mediante una regulación expresa o un régimen estatutario de derecho público para los estados de excepción (y no desde la previsión normativa general –como fue el caso del artículo 48 de la Constitución de Weimar o el artículo 16 de la Constitución francesa de la V República– o del vacío normativo –bajo la dogmática inglesa o norteamericana, con la aprobación con posterioridad de leyes de exoneración de responsabilidad o indemnity bills–), o en otro contexto, en circunstancias que habilitan la regulación dictada por parte del Presidente de la República, mediante el ejercicio de la competencia contenida en el artículo 236.8 de la Constitución (v. g. Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda).

Asimismo, cabe destacar que el ordenamiento jurídico de excepción en los términos antes expuestos, comporta que el mismo sea coherente con el sistema jurídico institucional garantizado en el Texto Fundamental, en tanto la aplicación de ese régimen estatutario de derecho público, es posible por las circunstancias que impiden la aplicación del régimen jurídico ordinario y, se justifica necesariamente en la medida que el mismo es un medio para regresar a la normalidad normativa.

Por otra parte, no es posible afirmar que frente a circunstancias excepcionales surja un sistema normativo fuera o al margen de los principios del ordenamiento jurídico vigente, ya que lo que se genera es la posibilidad de aplicar un conjunto de normas de carácter excepcional inscritas en el sistema, teniendo por lo tanto su sustento y punto de referencia en el mismo, por ello la Constitución prevé que la declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público (artículo 339), ni limita el ejercicio de la acción de amparo a la libertad o seguridad por la declaración del estado de excepción (artículo 27), además prohibir a toda autoridad pública practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada de personas una vez declarado el estado de emergencia, excepción o restricción de garantías (artículo 45). (Cfr. artículo 7 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción).

Corolario de tales asertos, es el mantenimiento de los principios generales vinculados con la responsabilidad de la Administración, aun cuando se esté bajo un régimen de excepción para afrontar crisis sociales, económicas o políticas, ya que el ejercicio del Poder Público no sólo acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o la ley -conforme al artículo 139 de la Constitución-, sino genera la obligación de reparar los daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración (Artículo 259 eiusdem) (Vid. I.542/08).

Por lo tanto, cabe sostener que si bien por sus características propias las normas que regulan las crisis, materialmente no pueden prever todos los supuestos o medios para resolución de las mismas, ello sólo comporta que las medidas que han de implementarse por los órganos competentes, deben necesariamente responder al marco normativo aplicable, con lo cual si bien se reconoce la discrecionalidad de la Administración, en forma alguna se justifica una actuación arbitraria, que desconozca los principios fundamentales que informan nuestro ordenamiento jurídico constitucional, en los precisos términos del artículo 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Con base en esta perspectiva general, producto del examen de las normas constitucionales antes citadas, se advierte que la competencia para legislar y regular los estados de excepción y las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos, corresponde a la Asamblea Nacional, así como, el régimen de la administración de riesgos y emergencias, al Poder Público Nacional, por lo que la competencia atribuida a los Estados para la organización de los Poderes Públicos y el ejercicio de sus competencias, debe ser ejercida de acuerdo a lo previsto en la Constitución y en el marco legislativo nacional que lo desarrolla.

En este sentido, la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (publicada en *Gaceta Oficial* N° 37.261 del 15 de agosto de 2001), atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, amplias facultades para afrontar emergencias o crisis, en los siguientes términos:

“Artículo 15. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, tendrá las siguientes facultades:

a) Dictar todas las medidas que estime convenientes en aquellas circunstancias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones, de conformidad con los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

b) Dictar medidas de orden social, económico, político o ecológico cuando resulten insuficientes las facultades de las cuales disponen ordinariamente los órganos del Poder Público para hacer frente a tales hechos.

Artículo 19. Decretado el estado excepción, se podrá limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción.

Artículo 20. Decretado el estado de excepción, se podrán hacer erogaciones con cargo al Tesoro Nacional que no estén incluidas en la Ley de Presupuesto y cualquier otra medida que se considere necesaria para regresar a la normalidad, con fundamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Presente Ley.

Artículo 21. El decreto que declare el estado de excepción suspende temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dictadas en dicho decreto”.

De ello resulta que, en ejecución de los preceptos normativos contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, no es posible que una autoridad distinta al Presidente de la República en Consejo de Ministros, pueda asumir competencias relativas a la declaratoria y gestión de los estados de excepción, en sus diferentes formas, y que resulte viable que la Asamblea Nacional prevea un régimen estatutario de Derecho público para la administración de riesgos y emergencias o, en general, respecto a situaciones de crisis vinculadas con la legislación ordinaria en las materias contenidas en el artículo 156 de la Constitución, siendo ésta una competencia propia del Poder Público nacional, que tiene un amplio margen de regulación y cuya validez estará condicionada en cada caso, a la efectiva coherencia que mantenga con el resto del ordenamiento jurídico, bien sea porque no invada competencias definidas en el Texto constitucional o se constituya en un acto arbitrario (Véase: Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss y Sentencia 781/ 2011)

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Sala advierte, de una comparación del contenido de los artículos 156 numerales 9 y 32, 187 numeral 1, 236 numeral 7, 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, y la norma contenida en el artículo 111, numeral 21, de la Constitución del Estado Apure, que existe similitud entre algunas de las funciones que atribuye la Constitución a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República.

Así las cosas, aunque se reitere que constitucionalmente los Estados están favorecidos por el principio de autonomía para organizar sus Poderes Públicos, debe advertirse que tal autonomía es relativa y por tanto está sometida a diversas restricciones establecidas en la Constitución y en la ley; por ello, si bien es posible que los Estados puedan desarrollar nor-

mas especiales vinculadas a las competencias propias del artículo 164 de la Constitución, ellas deben adecuarse al ordenamiento jurídico nacional que necesariamente las afecta, en la medida que la homogeneidad o estandarización por normas de rango legal dictadas por la Asamblea Nacional –en el ámbito de sus competencias–, viabilizan la consecución de un funcionamiento eficaz y adecuado de la prestación de servicios y bienes a los intereses generales de la nación (*Vid.* sentencias de esta Sala, N° 597/2011; Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss. y 781/ 2011)

En consecuencia, estima esta Sala Constitucional que la actuación por parte del Consejo Legislativo estatal, al asignarle competencias al Gobernador del Estado Apure tan similares a las que constitucional y legalmente están atribuidas a órganos del Poder Público Nacional como lo son la Asamblea Nacional y el Presidente de la República en Consejo de Ministros, resulta contraria a lo previsto en el Texto fundamental. En esta oportunidad se observa que el Consejo Legislativo del Estado Apure, incurrió en el vicio de extralimitación de atribuciones, ya que si bien no creó *ex novo* ningún ente u órgano –Gobernador–, sí le atribuyó algunas competencias que por mandato constitucional, corresponden a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República en Consejo de Ministros, con lo cual el Poder Legislativo de dicho Estado incurrió en el referido vicio, pues si bien es cierto que tenía competencia para organizar los Poderes Públicos de esa entidad federal a la luz de nuestra Constitución, no es menos cierto, que tal organización debió ser realizada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, es decir, debió respetar y tener como límites las normas constitucionales y legales atributivas de competencias a los distintos órganos del Poder Público Nacional (Véase: Sentencia N° 1182 del 11-10-2000 en *Revista de Derecho Público* N° 84 de 2000 en p. 177 y ss.); (Véase: Sentencia 1395 del 7-8-2001 en *Revista de Derecho Público* N° 85-86/87-88, 2001 en p. 192 y ss); (Véase: Sentencia N° 3255 del 18-11-2003 en *Revista de Derecho Público* N° 93-94/95-96 en p. 314 y ss), 597 /2011; Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126, 2011 en p. 119 y ss)

Como consecuencia de las consideraciones expuestas, debe esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 111 numeral 21 de la Constitución del Estado Apure. Así se decide.

Dadas las múltiples actuaciones que eventualmente pudieron haber sido realizadas con fundamento en la Constitución del Estado Apure y los efectos jurídicos que ello hubiere implicado en el ámbito de esa Entidad federal, esta Sala, en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio *ex nunc* o hacia el futuro, a partir de la publicación del presente fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional. Así se decide. Finalmente, en virtud de haberse declarado con lugar el recurso de nulidad de autos, se deja sin efecto la medida cautelar otorgada por esta Sala mediante sentencia N° 4.978 del 15 de diciembre de 2005.

- B. *Distribución de competencias entre los Poderes públicos nacional, estatal y municipal en materia de control parlamentario respecto de los funcionarios públicos*

TSJ-SC (1032)

12-7-2012

Magistrado Ponente: Marcos Tulio Dugarte Padrón

Caso: Interpretación de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia (Municipio Maracaibo del Estado Zulia).

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia fija la interpretación constitucional respecto a la Ley de Comparecencia (de funcionarios ante el Consejo legislativo) del Estado Zulia, en el sentido de que no pueden incluirse bajo su aplicación a los funcionarios públicos municipales y que en torno a los funcionarios del Poder Nacional, sólo se podrán incluir a los responsables de las delegaciones regionales.

(...)

Ahora bien, visto como ha sido que los Estados tienen competencias para organizar a sus Municipios, corresponde determinar si esa competencia incluye la posibilidad de que por ley estatal se disponga que los funcionarios municipales deban comparecer ante los Consejos Legislativos correspondientes; estudio que se estima determinante para resolver el presente recurso de nulidad.

Al respecto, debemos reiterar lo que dispone el primer párrafo del artículo 169 de la Constitución:

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Como puede apreciarse, la organización de los Municipios tienen las siguientes fuentes normativas: (i) la Constitución, (ii) las leyes orgánicas nacionales, y (iii) "las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados". (Subrayado del presente fallo).

Así, en primer término debe respetarse lo que establezca la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, luego las leyes orgánicas y finalmente las leyes estatales.

En este sentido, la Constitución establece una suerte de pirámide en relación con las fuentes normativas que en torno a la organización de los Municipios debe aplicarse. Establece además el principio de la reserva legal en esta materia -organización municipal- ya que no podrán actos con rango sub-legal organizar a los municipios.

En este aspecto, si el Poder Nacional pretende organizar a los Municipios deberá hacerlo a través de una ley orgánica y si los Estados quieren hacer lo propio deberán dictar una ley estatal.

Ahora bien, esta ley estatal -tal y como lo dice la norma constitucional- no sólo tiene que estar sometida al texto fundamental, sino que además debe dictarse de conformidad con las disposiciones establecidas en las leyes orgánicas correspondientes.

Por ello un análisis sobre la constitucionalidad de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia, no puede limitarse a confrontarla con la Constitución, sino que también debe incluir un contraste con la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados que regula las funciones de control de estos órganos legislativos.

A este respecto, debemos destacar que resulta excepcional que en un recurso de nulidad por inconstitucionalidad la Sala entre a analizar la conformidad de un acto de rango legal como lo es la Ley de Comparecencia del Estado Zulia con otro acto de rango -igualmente- legal como lo es la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.

Así, -salvo excepciones como el caso de autos- en un recurso de nulidad por inconstitucionalidad la labor del órgano jurisdiccional es decir de esta Sala Constitucional del Tribunal

Supremo de Justicia debe referirse a estudiar la constitucionalidad de la norma legal impugnada, es decir debe analizar si la ley está conforme con la Constitución, y no con otra disposición de rango inferior al constitucional.

Este estudio, se justifica en el caso de autos, ya que es la propia Constitución la que ordena en su artículo 169 que la organización de los Municipios esté sometida a una ley orgánica nacional, lo cual, resulta necesario a consecuencia del carácter federal y descentralizado del Estado y a la necesaria coordinación que debe establecerse entre los entes político territoriales, vía ley nacional, a la cual, en consecuencia, se encuentran sometidos.

En este contexto, resulta menester transcribir las disposiciones correspondientes establecidas en la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, las cuales establecen textualmente lo siguiente:

“Capítulo VI

Del ejercicio de la función de control

Artículo 41. Mecanismos de Control. Los Consejos Legislativos de los Estados podrán ejercer su función de control legislativo, mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en la constitución del estado respectivo y en la ley. Asimismo, en ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Artículo 42. Obligación de comparecencia. Los Consejos Legislativos de los Estados o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el Reglamento Interior y de Debates.

Todos los funcionarios o funcionarias públicos estadales están obligados y obligadas, bajo las sanciones que establezca la ley, a comparecer ante el respectivo Consejo Legislativo o sus comisiones y a suministrarle las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 43. Invitaciones a funcionarios públicos nacionales. A los efectos de las investigaciones que se adelanten, los funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional, están obligados en las materias de su competencia, a comparecer cuando le sea requerido por los Consejos Legislativos de los Estados.

Artículo 44. Colaboración de poderes. El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados y obligadas a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos”.

Como puede verse de las disposiciones transcritas, los funcionarios públicos que pueden ser objeto de control por los Consejos Legislativos de los Estados, son los “los funcionarios o funcionarias públicos estadales”, y “los funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional”, en las materias de su competencia.

En todo caso, quiere la Sala recordar que los Consejos Legislativos son órganos legislativos del Poder Público Estatal y que como tales tienen funciones legislativas y de control, lo cual está referido a los integrantes de su mismo nivel territorial. Estos es, la facultad de dictar

leyes debe referirse a las materias que la Constitución designa como estatales y las facultades de control van en principio dirigidas sobre los funcionarios estatales, en cada unas de sus jurisdicciones.

En virtud de lo expuesto, no pueden los órganos legislativos estatales, esto es los Consejos Legislativos estatales, acordar la comparecencia de los funcionarios municipales y mucho menos establecer sanciones frente a su incumplimiento.

Ahora bien, visto que la Ley de Comparecencia del Estado Zulia, indica en su artículo 3 que “todos los funcionarios públicos” están en la obligación de comparecer ante el Consejo Legislativo, esta Sala a fin lograr que se dé una interpretación uniforme de las disposiciones impugnadas, estima pertinente reiterar el criterio jurisprudencial que al respecto ha dictado este máximo Tribunal. En este sentido, (Véase: Sentencia N° 950 de 23-5-2007 en *Revista de Derecho Público* N° 110,2007, p. 141 y ss)

Al respecto, debe esta Sala reiterar la doctrina jurisprudencial expuesta anteriormente según la cual y en atención a la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, los funcionarios públicos nacionales que pueden ser convocados ante los Consejos Legislativos Estadales son los “*responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional*”.

En virtud de las anteriores consideraciones, debe esta Sala establecer doctrina de naturaleza vinculante y al respecto decide la interpretación que debe darse a la Ley de Comparecencia del Estado Zulia, es en el sentido de que no pueden incluirse bajo su aplicación a los funcionarios públicos municipales de la jurisdicción de ese Estado ni de cualquier otro de los que integran la forma federal del Estado venezolano y que en torno a los funcionarios del Poder Público Nacional, sólo se podrán incluir a los responsables de las delegaciones regionales.

Así las cosas, aprecia esta Sala que la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia indica que “*todos los funcionarios públicos*” están en la obligación de comparecer ante el Consejo Legislativo de ese Estado, razón por la cual no puede declararse su nulidad ya que de conformidad con las explicaciones antes expuestas los Consejos Legislativos pueden solicitar la comparecencia de funcionarios públicos respetando -claro está- la limitación antes expuesta relativa a los funcionarios que pueden ser llamados a comparecer. En virtud de lo expuesto se declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto y así se decide.

Vista la declaratoria anterior según la cual no pueden incluirse bajo la aplicación de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia a los funcionarios públicos municipales debe en consecuencia declararse la nulidad del Acuerdo N° 4 del Consejo Legislativo del Estado Zulia de fecha 29 de mayo de 2003, mediante el cual se dio apertura al procedimiento administrativo sancionatorio de multa en contra del Alcalde del Municipio Maracaibo, ciudadano Gian Carlo Di Martino Tarquino por ser el mismo consecuencia de la aplicación de la referida ley a un funcionario municipal como lo era el referido ciudadano.

Finalmente, visto el contenido de este fallo, se ordena su publicación en la *Gaceta Judicial*, en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* y en la *Gaceta Oficial del Estado Zulia*, así como su reseña en la página web de este Tribunal. Así se decide.

C. *Competencias de las ramas del Poder Público en materia de control ambiental*

TSJ-SC (1074)

25-7-2012

Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

Caso: Impugnación de los artículos 33 al 54 de la Ordenanza sobre Conservación y Riesgo Ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas.

La Sala Constitucional declara la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ordenanza sobre Conservación y Riesgo Ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Metropolitano de Caracas N° 00102 del 6 de marzo de 2006, al invadir el ámbito de competencias del Poder Legislativo Municipal –así como en general del Poder Público Nacional–, en materia ambiental.

El objeto del presente recurso de nulidad son las normas contenidas en los artículos 33 al 54 de la Ordenanza sobre Conservación y Riesgo Ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Metropolitano de Caracas* N° 00102 del 6 de marzo de 2006, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 33. El Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas, con la participación de la ciudadanía a través de la contraloría social ambiental, ejercerá en el territorio de su jurisdicción el control ambiental sobre las actividades capaces de degradar el ambiente”.

“Artículo 34. El Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas, ejercerá el control ambiental en su jurisdicción, según las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico nacional vigente, en las normas técnicas ambientales que desarrollan la materia y en la presente Ordenanza”.

“Artículo 35. Todo proceso de planificación a ser ejecutado en la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Caracas deberá contemplar todas las medidas tendientes a prevenir o corregir los procesos existentes o posibles de contaminación o riesgo ambiental”.

“Artículo 36. Todo proceso de planificación urbano a ser ejecutado en la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Caracas en el cual se detecten problemas de contaminación o riesgo ambiental generados por agentes de cualquier naturaleza no podrá efectuarse hasta tanto se realicen las actividades de saneamiento pertinentes y se establezcan los controles ambientales que eviten el resurgimiento del problema”.

“Artículo 37. Toda actividad susceptible de degradar el ambiente deberá estar sometida a un control previo y a un control posterior a su ejecución, evaluaciones cuya responsabilidad compete al Ejecutivo del Distrito Metropolitano de Caracas, en coordinación con las autoridades nacionales competentes en la materia y con las autoridades municipales de la respectiva jurisdicción”.

“Artículo 38. El control ambiental previo tendrá por fundamento:

- a) La planificación ambiental.*
- b) La ordenación del territorio.*
- c) El riesgo ambiental.*
- d) La normativa técnica ambiental.*
- e) El estudio del impacto ambiental”.*

“Artículo 39. La concreción del control previo ambiental se efectuará a través de los instrumentos que diseñe el Ejecutivo Metropolitano y aquellos que establezca la normativa vigente aplicable a la materia”.

“Artículo 40. Los instrumentos que concretarán el control ambiental contendrán, las condiciones, limitaciones y restricciones pertinentes a efectos (sic) de evitar o minimizar el impacto ambiental y sociocultural”.

“Artículo 41. El Ejecutivo Metropolitano sólo podrá permitir la realización de actividades susceptibles de degradar el ambiente en su jurisdicción, siempre y cuando su uso esté conforme con los planes de ordenación del territorio, sus efectos sean tolerables y de utilidad pública, generen beneficios socioeconómicos y cumplan con los procedimientos y normativa aplicable a la materia”.

“Artículo 42. El control posterior de actividades susceptibles de degradar el ambiente, una vez cumplida la tramitación exigida por el control previo, será responsabilidad del Ejecutivo Metropolitano y de la contraloría social ambiental”.

“Artículo 43. Las infracciones administrativas y los delitos previstos en la normativa ambiental vigente serán sancionados con multa y penas privativas de la libertad de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente aplicable en materia ambiental”.

“Artículo 44. Al margen de las multas y penas mencionadas en el artículo anterior, las autoridades ambientales del Distrito Metropolitano de Caracas o de las municipalidades que lo conforman podrán imponer las medidas necesarias para prevenir, suspender, corregir o reparar las actividades susceptibles de degradar el ambiente de sus jurisdicciones y sus efectos”.

“Artículo 45. Las sanciones administrativas y medidas que en materia ambiental prevé esta Ordenanza y demás leyes aplicables, previa apertura del procedimiento legal pertinente, serán aplicadas por la autoridad ambiental metropolitana o municipal”.

“Artículo 46. La responsabilidad administrativa derivada de la comisión de ilícitos ambientales es objetiva y su demostración sólo requiere la verificación del ilícito y la relación de causalidad entre éste y el sujeto imputado, sin necesidad de probar culpabilidad”.

“Artículo 47. Los infractores serán sancionados, de acuerdo con la gravedad del daño ambiental ocasionado y las circunstancias del caso, con multas de hasta Diez Mil (10.000) unidades tributarias (U.T.)”.

“Artículo 48. Además de las sanciones impuestas, la autoridad ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas o la autoridad Municipal aplicará (sic) medidas que garanticen el restablecimiento del ambiente deteriorado a su estado natural. Si tal restablecimiento no fuere posible, se deberán adoptar otras medidas que aseguren la recuperación específica del daño ambiental causado o, en su defecto, mediante la reparación, compensación o pago de una cantidad sustitutiva equivalente al doble del valor del daño producido”.

“Artículo 49. Las autoridades ambientales metropolitana o de las municipalidades que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas podrán adoptar, desde el inicio o durante el curso del procedimiento administrativo abierto con ocasión de los ilícitos ambientales previstos en la normativa vigente, las medidas preventivas que fueren necesarias para evitar las consecuencias degradantes del hecho investigado. Estas medidas preventivas podrán consistir en:

1. Ocupación temporal, total o parcial, de las fuentes contaminantes, hasta tanto se elimine o corrija la causa de degradación ambiental.
2. Retención de los agentes contaminados y contaminantes.
3. Retención de las maquinarias, equipos, instrumentos y medios de transporte utilizados.

4. *Clausura temporal de las instalaciones en las cuales ocurre la actividad degradante del ambiente.*

5. *Prohibición temporal de las actividades degradantes del ambiente.*

6. *Cualquier otra medida necesaria para proteger y prevenir los daños al ambiente”.*

“Artículo 50. Como medidas conexas a las sanciones aplicadas con ocasión de ilícitos ambientales y para evitar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado, la autoridad ambiental metropolitana o municipal podrá tomar las siguientes medidas:

1. *Prohibición definitiva o temporal de las actividades degradantes del ambiente.*

2. *Clausura definitiva o temporal del establecimiento en el cual se realice la actividad degradante del ambiente.*

3. *Ocupación temporal, total o parcial, de las fuentes contaminantes, hasta tanto se elimine o corrija la causa de degradación ambiental.*

4. *Destrucción de agentes contaminantes y contaminados.*

5. *Comiso de los recursos naturales o sus productos obtenidos ilegalmente y los agentes contaminados y contaminantes.*

6. *Comiso de maquinarias, equipos o instrumentos utilizados en la comisión del ilícito ambiental sancionado.*

7. *Retención de los medios de transporte utilizados en la comisión del ilícito ambiental hasta tanto se pague la multa, se repare o se garantice la reparación del daño causado.*

8. *Cualquier otra medida tendiente a evitar la continuación del daño ambiental causado y a asegurar su reparación”.*

“Artículo 51. El acto administrativo sancionatorio de los ilícitos ambientales deberá incorporar justificadamente los costos y gastos ocasionados por el procedimiento administrativo seguido, los cuales serán imputados a los responsables de la infracción”.

“Artículo 52. El incumplimiento de las sanciones o medidas impuestas por las autoridades ambientales metropolitana o municipales dará lugar, una vez agotados los mecanismos de la ejecución forzosa administrativa, a la interposición de la acción civil en vía jurisdiccional”.

“Artículo 53. Los funcionarios de las autoridades ambientales metropolitana o municipales que incurrieran en actuaciones ilegales merced a las cuales se permitiera o facilitara la realización de actividades susceptibles de degradar el ambiente, serán sancionados con multa entre veinte (20) y cien (100) unidades tributarias (U.T), sin que ello obste para la adopción adicional de medidas administrativas, civiles o penales”.

“Artículo 54. Sin menoscabo de otras sanciones administrativas o penales, serán sancionados con multa entre cien (100) y quinientas (500) unidades tributarias (U.T) los funcionarios de las autoridades ambientales metropolitanas o municipales que en el ejercicio del control posterior ambiental:

1. *No tomen las medidas preventivas tendientes a evitar la continuación del ilícito ambiental y de los daños causados;*

2. *No impongan las multas conforme a las establecidas para la infracción;*

3. *No apliquen las sanciones conexas a las medidas ambientales necesarias para la reparación del daño causado;*

4. *Tergiversen u oculten información sobre la realidad de los hechos ocurridos vinculados con el ilícito ambiental”.*

Transcritos los artículos objeto de la presente demanda, como se ha señalado en reiterada jurisprudencia de esta Sala (Véase sentencias N° Sala, Nos. 597 del 26-4-2011, en *Revista de Derecho Público* N° 126, p. 130 y ss.); Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss.) resulta necesario considerar que la hermenéutica jurídica y el análisis de la constitucionalidad de las normas, es una actividad que debe desarrollarse en su totalidad, lo cual comporta que la interpretación normativa debe realizarse enmarcada en el sistema global del derecho positivo, para así esclarecer el significado y alcance de las disposiciones, cuyo conocimiento es necesario para determinar cuál ha sido la voluntad del legislador.

El principio general de interpretación de la ley consagrado en el artículo 4 del Código Civil –conforme al cual, a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador–, resulta aplicable no sólo en un contexto lógico, sino teleológico o finalista, con lo cual los elementos normativos deben ser armonizados como un todo, en el sentido de no poder hacer abstracción unos de otros, sino que los mismos han de ser tomados en cuenta al momento de hacer la correcta valoración del contenido del texto legal (Véase: Sentencia N° 2152 del 14-11-2007 en *Revista de Derecho Público* N° 112 de 2007 en p. 446 y ss.

Establecido lo anterior, de las denuncias planteadas por el Síndico Procurador Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda, destaca la referida a la usurpación de funciones e “*invasión de competencias*” del Distrito Metropolitano de Caracas –y no del Distrito Capital como erróneamente señala en su escrito la representación de la Procuraduría General de la República– en materia ambiental. En tal sentido se adujo que “*(...) la Constitución atribuye a los Municipios competencia exclusiva en cuanto concierne a la vida local, en materia de protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 178. Así mismo, la Ley especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, identifica como competencia del nivel metropolitano la planificación y ordenación ambiental (artículo 19.3)*”.

Al respecto, el artículo 156, numeral 23, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en general establece como de la competencia del Poder Público Nacional, las “*(...) políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio*”, y el artículo 178, numeral 4, *eiusdem*, específicamente establece entre las competencias de los municipios la “*(...) Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental (...)*”. Mientras que el artículo 171 *eiusdem*, remite a la ley orgánica respectiva, el establecimiento de las competencias funcionales de los distritos metropolitanos.

En este sentido, el artículo 19, numeral 3, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (publicada en *Gaceta Oficial* N° 36.906 del 8 de marzo de 2000), vigente para el momento que se dictó la Ordenanza parcialmente impugnada, establecía:

“*El Distrito Metropolitano de Caracas tiene las competencias establecidas en el Artículo 178 de la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El Nivel Metropolitano de Caracas tiene competencias en las siguientes materias:*

...omissis...

3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y viviendas de interés social (...)” (énfasis añadido).

Ahora bien, aunque la norma anteriormente transcrita hace una referencia genérica a las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (publicada en la *Gaceta Oficial*, Extraordinaria, N° 4.109 del 15 de junio

de 1989), de la naturaleza propia de los distritos metropolitanos en general, y la del Distrito Metropolitano de Caracas en particular, así como del principio de la competencia como excepción y la incompetencia como regla, puede afirmarse que las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas vienen determinadas por el “*traslado*” explícito de competencias del nivel municipal al nivel metropolitano. En este sentido, (Véase: Sentencia N° 1563 del 13-12-2000 en *Revista de Derecho Público* N° 84 en p. 184 y ss).

La referida norma contenida en el artículo 19, numeral 3, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, fue reiterada en el artículo 5, numeral 2, de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.276 del 1° de octubre de 2009) –normativa aplicable vigente–, al señalar lo siguiente:

“Para alcanzar el desarrollo armónico e integral del Área Metropolitana de Caracas, en concordancia con los planes de desarrollo de los municipios que la integran, se le asigna a esta instancia metropolitana como competencia fundamental, la planificación y coordinación en las siguientes materias:

...omissis...

2. La protección del ambiente y el saneamiento ambiental (...)” (énfasis añadido).

En tal sentido, la conservación del medio ambiente constituye un asunto sobre el cual ambos niveles de ejercicio del Poder Público han recibido potestades distintas, desde un punto de vista cualitativo, sobre una misma actividad, lo que ha dado en llamarse “*competencias compartidas o concurrentes*”. (Véase sentencias de esta Sala Nos. 843 del 11-5-2004, en *Revista de Derecho Público* N° 97-98 de 2004, p. 267 y ss.); 2.495/2006 y, 565/2008,

Ahora bien, a fin de delimitar las atribuciones en materia de conservación ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas –por órgano del Cabildo Metropolitano de Caracas–, a modo de ejemplo, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (publicada en *Gaceta Oficial*, N° 6.011, Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010), señala lo siguiente:

“Planificación: Proceso de formulación de planes y proyectos con vista a su ejecución racional y sistemática, en el marco de un sistema orgánico (...), que permita la coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las acciones planificadas, de conformidad con el proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (resaltado del original).

Específicamente el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente (publicada en *Gaceta Oficial*, N° 5.833, Extraordinario, del 22 de diciembre de 2006), define la “*planificación ambiental*” como el “*(...) Proceso dinámico que tiene por finalidad conciliar los requerimientos del desarrollo socio económico del país, con la conservación de los ecosistemas, los recursos naturales y un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado*”.

Mientras que, por “*ordenación*” –un plan en sí mismo–, entendemos el instrumento jurídico destinado a delimitar el contenido de la propiedad del territorio, con fines urbanísticos y de desarrollo urbano local, quedando el ejercicio del derecho de propiedad vinculado al destino fijado por dicho plan (*Vid.* sentencias de esta Sala Nos. 1.651/2002, y 2.135/2003).

Conforme a lo anterior, de acuerdo con lo previsto en los artículos 178, numeral 4, y 171 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el dictar las normas contenidas en los artículos 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ordenanza impugnada, referidos al “*(...) control ambiental sobre las actividades capaces de degradar el ambiente*”, y los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 *eiusdem*, referidos a sanciones administrativas y medidas en materia ambiental, no estaba dentro de las atribuciones del Cabildo Metropolitano de Caracas, razón por la cual resulta evidente que el Distrito Metropolitano de Caracas invadió el ámbito de competencias del Poder Legislativo Municipal –así como en general

del Poder Público Nacional—, incurriendo así en una usurpación de funciones, lo que lleva a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a declarar la inconstitucionalidad de los señalados artículos de la Ordenanza sobre Conservación y Riesgo Ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas. Así se decide.

Asimismo, se observa que los artículos 43, 53 y 54 de la Ordenanza impugnada, atribuyen al Distrito Metropolitano de Caracas la posibilidad de aplicar sanciones (multas) adicionales a las medidas administrativas correspondientes a las infracciones de la normativa ambiental.

En tal sentido, (Véase: Sentencia N° 1.798 del 19-7-2005 en *Revista de Derecho Público* N° 103 de 2005, pp. 205-207)

Por su parte, los artículos 35 y 36 de la Ordenanza impugnada, están referidos al proceso de planificación ambiental por parte del Distrito Metropolitano de Caracas, lo cual —como ya se dijo— se corresponde con la competencia legalmente atribuida en materia de “(...) *Planificación y ordenación (...) ambiental (...)*” (artículo 19, numeral 3, de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas), de modo que constituye una “*competencia compartida o concurrente*” del Distrito Metropolitano de Caracas con los demás Municipios del Área Metropolitana de (Véase sentencias de esta Sala Nos. 843 del 11-5-2004, en *Revista de Derecho Público* N° 97-98 de 2004, p. 267 y ss.); 2.495/2006, y 565/2008) en consecuencia, se rechaza la impugnación de los mismos. Así se decide

Dadas las múltiples actuaciones que eventualmente pudieron haber sido realizadas con fundamento en la Ordenanza sobre Conservación y Riesgo Ambiental del Distrito Metropolitano de Caracas y los efectos jurídicos que ello hubiere implicado en el ámbito de esa Entidad, esta Sala, en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio *ex nunc* o hacia el futuro, a partir de la publicación del presente fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional. Así se decide.

2. *El Poder Nacional: Tribunal Supremo de Justicia*

A. *Competencias: Enjuiciamiento de altos funcionarios (Antejuicio de Merito)*

TSJ-SP (12)

17-9-2012

Caso: Solicitud de antejuicio de mérito contra Julián Isaías Rodríguez

Para el enjuiciamiento de las altas autoridades del Estado se requiere el cumplimiento previo del antejuicio de mérito, conforme a las garantías o condiciones de procedibilidad establecidas en la Constitución, para asegurar la responsabilidad del ejercicio público, la dignidad misma del Estado y la imparcialidad del juzgamiento.

En forma previa, corresponde pronunciarse sobre la competencia para conocer del presente caso. En tal sentido se observa lo siguiente:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 266, numerales 2 y 3, en concordancia con su único aparte, confiere a esta Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia la atribución de declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces y de otros altos funcionarios públicos.

“Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

(...)

2. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o quien haga sus veces, y en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva.

3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o la Fiscal General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, oficiales, generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los jefes o jefas de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o a la Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva.

(...)

La atribución señalada en el numeral 1 será ejercida por la Sala Constitucional; las señaladas en los numerales 2 y 3, en Sala Plena...”.

Del texto constitucional no sólo se establece la figura del antejuicio de mérito a favor del Presidente o Presidenta de la República o de quien haga sus veces y de otros altos funcionarios públicos, sino también los lineamientos fundamentales del procedimiento especial para determinar la responsabilidad penal de esos funcionarios públicos, el cual es ratificado y desarrollado, respectivamente, por varias leyes, tales como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y el Código Orgánico Procesal Penal.

En tal sentido, en el artículo 5 numeral 2 de la entonces Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, señalaba lo siguiente:

“(...) Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República.

2. Declarar, en Sala Plena, si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General de la República, del Fiscal o la Fiscal General de la República, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, de los Gobernadores o Gobernadoras, Oficiales, Generales y Almirantes de la Fuerza Armada Nacional, en funciones de comando, y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o a la Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva (...)”.

Por su parte, la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en sus artículos 24.2 y 112 contempla la competencia del Tribunal Supremo de Justicia para declarar en Sala Plena, si hay o no mérito para el enjuiciamiento del “Fiscal o la Fiscal General de la República”.

Por otra parte, el artículo 377 del Código Orgánico Procesal Penal, dispone que: “(...) corresponde al Tribunal Supremo de Justicia declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente o Presidenta de la República o de quien haga sus veces y de los altos funcionarios o funcionarias del Estado, previa querrela de él o la Fiscal General de la República (...)”.

En efecto, el antejuicio de mérito es una prerrogativa procesal de la que sólo son destinatarios, titulares, los Altos Funcionarios del Estado, que garantiza el ejercicio de la función pública y, por ende, evita la existencia de perturbaciones derivadas de posibles denuncias o querellas, injustificadas o maliciosas, que se interpongan contra las personas que desempeñan cargos de alta investidura, a los cuales alude el artículo 266 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido reiterada al señalar que:

“aquél que tenga la condición de víctima podrá solicitar el antejuicio de mérito para las personas que gozan de tal privilegio, con independencia del Ministerio Público, que será notificado de la petición de antejuicio y de su apertura para que se haga parte, si lo estima conveniente.

Si la víctima pide el antejuicio, ella será quien aporte las pruebas, que hagan verosímil los hechos imputados, y ante la falta de regulación en la ley del desarrollo de este antejuicio, considera la Sala que el Juzgado de Sustanciación de la Sala Plena, según las pruebas aportadas, admitirá o negará la petición, para su tramitación, en fallo apelable ante la Sala Plena en el término ordinario y, de considerarse admisible la petición, la Sala Plena la enviará, con sus recaudos y el auto de admisión, al Ministerio Público” (Cfr. Sentencia de la Sala Constitucional N° 1.331/02).

Con fundamento en lo precedentemente expuesto, siendo que la presente denuncia fue presentada por *“Luis Manuel Esculpi, mediante la cual [se denuncia al ciudadano Julián Isaías Rodríguez, en su condición de Fiscal General de la República] (...) por la presunta comisión de ilícitos penales relacionados con los hechos ocurridos los días 11, 12, 13 y 14 de abril de 2002”*, siendo que la Sala Plena de este Supremo Tribunal tiene atribuida la competencia exclusiva para declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los altos funcionarios del Estado, todo conforme lo establecido en el artículo 5 numeral 1 de la entonces Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y en los lineamientos establecidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 1.331/02 y, en los en sus artículos 24.2 y 112 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (*G.O. 5991 Extraordinario del 29 de julio de 2010, reimpressa el 1 de octubre de 2010, G.O. N° 39.522*)-, se declara que este Juzgado de Sustanciación de la Sala Plena de este Supremo Tribunal es competente para conocer de la denuncia interpuesta contra el *“Fiscal o la Fiscal General de la República” (Cfr. Sentencia de la Sala Plena N° 69/2000)*, de conformidad con el artículo 115 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Así se declara.

III

DE LA ADMISIBILIDAD

Establecida la competencia, para conocer de la presente causa, corresponde pronunciarse respecto de la admisibilidad de la denuncia planteada, de conformidad con el artículo 115 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 115. Quien se considere víctima de los delitos cuya acción es dependiente de la parte agraviada, podrá solicitar a la Sala Plena que se proceda al antejuicio de mérito para las personas que gozan de tal privilegio; será ella quien aporte las pruebas que hagan verosímiles los hechos objeto de la solicitud. En estos casos, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Plena admitirá o negará para su tramitación la petición, en fallo apelable ante la Sala Plena en el lapso correspondiente. De ser admisible la solicitud, la Sala Plena deberá enviarla con sus recaudos y el auto de admisión al o la Fiscal General de la República para que dé cumplimiento al numeral 3 del artículo 285 de la Constitución de la República y, de ser el caso, proponga formalmente el antejuicio de mérito”.

Ahora bien, el presente caso se trata de una solicitud de antejuicio de mérito formulada el ciudadano Luis Manuel Esculpi contra el ciudadano Julián Isaías Rodríguez, quien para el momento ostentaba la condición de Fiscal General de la República, por *“(…) la presunta comisión de ilícitos penales relacionados con los hechos ocurridos los días 11, 12, 13 y 14 de abril de 2002 (...)*”.

En tal sentido, la Sala Plena ha señalado “que los hechos imputados se habrían consumado durante el ejercicio de tal función pública, por lo que esta Sala con la finalidad de dar plena garantía a la tutela judicial efectiva, se declara competente para conocer de la solicitud formulada por la representación del Ministerio Público de desestimar la denuncia por no revestir carácter penal los hechos” (*Vid.* Sentencia Sala Plena N° 41/10), por lo cual debe concluirse que se han extendido los efectos a personas que ya no se encuentran en el ejercicio de su cargo como alto funcionario.

Ahora bien, señalado lo anterior resulta pertinente destacar que del escrito contentivo de la denuncia formulada, así como de las diligencias consignadas por el mencionado ciudadano Luis Manuel Esculpi, no se desprende la condición de víctima en los términos legalmente previstos, así como tampoco que haya acompañado algún elemento de convicción que permita a este Juzgado determinar la verosimilitud de los hechos imputados.

En efecto, el denunciante no sólo pretende plantear una denuncia ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, sin asumir la condición de víctima, circunstancia que erige en inadmisibles su actuación en el presente trámite; sino que además, parece procurar mediante la designación de un Fiscal suplente, que se recaben y aporten las pruebas que constituyen una carga de la víctima, en los precisos términos del artículo 115 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Al respecto, debe reiterarse que la designación de un “*fiscal suplente*”, procede en el marco de los antejuicios de mérito contra el Fiscal General de la República, en aquellos casos en los cuales la denuncia presentada por la víctima es admitida por el Tribunal Supremo de Justicia, en cuyo caso “*la Sala Plena deberá enviarla con sus recaudos y el auto de admisión al o la Fiscal General de la República para que dé cumplimiento al numeral 3 del artículo 285 de la Constitución de la República y, de ser el caso, proponga formalmente el antejuicio de mérito*”, siendo que el fiscal al cual hace referencia artículo 115 *eiusdem*, debe ser un suplente, conforme lo establecido en la sentencia N° 2.231/02 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

De igual forma, debe destacarse que la jurisprudencia de este Juzgado ha sido reiterada en cuanto a que para la tramitación de la solicitud de antejuicio de mérito (Cfr. Sentencia N° 5/10), deben concurrir los siguientes requisitos: 1) La capacidad procesal del querellante, lo cual estará determinado por su condición de víctima del delito que se invoca cometido por el funcionario acusado. 2) Que los hechos imputados sean verosímiles conforme a los recaudos probatorios que hayan sido consignados con la solicitud. 3) Que los delitos imputados no se encuentren prescritos.

Como se aprecia, para el enjuiciamiento de las altas autoridades del Estado se requiere el cumplimiento previo de particulares trámites procesales que constituyen garantías o condiciones de procedibilidad, lo cual es una consecuencia de la responsabilidad del ejercicio público, de la necesidad de preservar la dignidad misma del Estado y de la imparcialidad del juzgamiento.

Siendo que en el presente caso, el denunciante no sólo no afirma su condición de víctima del delito que se invoca cometido por el funcionario acusado, sino que tampoco aportó elementos probatorios que permitan apreciar la verosimilitud de las denuncias formuladas, en consecuencia, resulta inadmisibles la presente solicitud de antejuicio de mérito. Así se decide.

3. *El Poder Estatal: Las Constituciones Estadales*

TSJ-SC (974)

10-7-2012

Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

Caso: Impugnación de los artículos 155 numerales 25 y 26; 194; 195 y 196, de la Constitución del Estado Amazonas sancionada en fecha 30 de agosto de 2002, publicada en la *Gaceta Oficial del Consejo Legislativo del Estado Amazonas* N° 005 Extraordinario de fecha 12 de septiembre de 2002.

En ejecución de los preceptos normativos contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, no es posible que una autoridad distinta al Presidente de la República en Consejo de Ministros, pueda asumir competencias relativas a la declaratoria y gestión de los estados de excepción. En atención a ello, la Sala Constitucional declara la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 155 numerales 25 y 26, 194, 195 y 196 de la Constitución del Estado Amazonas.

...El objeto del presente recurso de nulidad, son las normas previstas en los artículos 155 numerales 25 y 26, 194, 195 y 196 de la Constitución del Estado Amazonas, cuyos contenidos son los siguientes:

“Artículo 155. Son atribuciones y deberes del Gobernador o Gobernadora del Estado:

...omissis...

25. Decretar en caso de calamidad pública, el estado de emergencia o alarma de acuerdo a lo previsto en el artículo 194 de [esa] Constitución, para la reparación de los males causados y para prevenir daños mayores, de lo cual informará inmediatamente a la Contraloría General del Estado y al Consejo Legislativo a los fines de (sic) ejecución presupuestaria respectiva;
26. Decretar las medidas que sean necesarias frente a hechos y situaciones que amenacen la paz ciudadana y el orden público y solicitar del Ejecutivo Nacional tomar las decisiones que tales hechos ameriten, de todo lo cual informará debidamente al Consejo Legislativo, dentro de los diez días siguientes a la publicación del Decreto”.

“Artículo 194. El Gobernador o Gobernadora del Estado conjuntamente con el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas podrá decretar el estado de emergencia o de alarma cuando se produzcan catástrofes o acontecimientos que amenacen o pongan en peligro la vida o integridad física y económica de la ciudadanía”.

“Artículo 195. Podrá decretarse también la emergencia por inminencia de acontecimientos sociales o fenómenos naturales catastróficos, anunciados o pronosticados por organismos especializados, nacionales o internacionales”.

“Artículo 196.- El Gobernador o Gobernadora podrá decretar el estado de emergencia presupuestaria o económica cuando el poder nacional no remita o entere al estado los recursos presupuestarios que le correspondan, previo informe del Contralor o Contralora General del estado y autorización del Consejo Legislativo”.

Como se ha señalado en reiterada jurisprudencia de esta Sala (Véase: Sentencias N° 597 del 26-4-2011, en *Revista de derecho Público* N° 126, p. 130 y ss; Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss).

Hacer la correcta valoración del contenido del texto legal (Véase: Sentencia N° 2152 del 14-11-2007 en *Revista de Derecho Público* N° 112 de 2007 en p. 446 y ss)

De allí que esta Sala, al analizar la expresión jurídica legal o sub legal con respecto al Texto fundamental de acuerdo al principio de supremacía constitucional, debe tener presente que toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordinadas trazadas en la norma fundamental, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran (Véase Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss).

Ahora bien, respecto de la específica impugnación del contenido de los artículos 155 numerales 25 y 26, 194, 195 y 196 de la Constitución del Estado Amazonas, se observa:

Los artículos 337 al 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, regulan los estados de excepción en los siguientes términos:

“Artículo 337. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

Artículo 338. Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta por treinta días más.

Podrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de hasta sesenta días, prorrogable por un plazo igual.

Podrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas, o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más.

La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos.

Artículo 339. El Decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. El Decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron.

La declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público”.

Respecto las normas constitucionales parcialmente transcritas, (*Véase* Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss).

Con base en esta perspectiva general, producto del examen de las normas constitucionales antes citadas, se advierte que la competencia para legislar y regular los estados de excepción y las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos, corresponde a la Asamblea Nacional, así como, el régimen de la administración de riesgos y emergencias, al Poder Público Nacional, por lo que la competencia atribuida a los Estados para la organización de los Poderes Públicos y el ejercicio de sus competencias, debe ser ejercida de acuerdo a lo previsto en la Constitución y el marco legislativo nacional que lo desarrolla.

En este sentido, conforme a la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (publicada en *Gaceta Oficial* N° 37.261 del 15 de agosto de 2001), atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, amplias facultades para afrontar emergencias o crisis, en los siguientes términos:

“Artículo 15. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, tendrá las siguientes facultades:

- a) Dictar todas las medidas que estime convenientes en aquellas circunstancias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones, de conformidad con los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- b) Dictar medidas de orden social, económico, político o ecológico cuando resulten insuficientes las facultades de las cuales disponen ordinariamente los órganos del Poder Público para hacer frente a tales hechos.

Artículo 19. Decretado el estado excepción, se podrá limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción.

Artículo 20. Decretado el estado de excepción, se podrán hacer erogaciones con cargo al Tesoro Nacional que no estén incluidas en la Ley de Presupuesto y cualquier otra medida que se considere necesaria para regresar a la normalidad, con fundamento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Presente Ley.

Artículo 21. El decreto que declare el estado de excepción suspende temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dictadas en dicho decreto”.

De ello resulta que, en ejecución de los preceptos normativos contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, no es posible que una autoridad distinta al Presidente de la República en Consejo de Ministros, pueda asumir competencias relativas a la declaratoria y gestión de los estados de excepción, en sus diferentes formas, y que resulte viable que la Asamblea Nacional prevea un régimen estatutario de Derecho público para la administración de riesgos y emergencias o, en general, respecto a situaciones de crisis vinculadas con la legislación ordinaria en las materias contenidas en el artículo 156 de la Constitución, siendo ésta una competencia propia del Poder Público Nacional, que tiene un amplio margen de regulación y cuya validez estará condicionada en cada caso, a la efectiva coherencia que mantenga con el resto del ordenamiento jurídico, bien sea porque no invada competencias definidas en el Texto constitucional o se constituya en un acto arbitrario (*Véase* Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss) y 781/ 2011”).

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Sala advierte, de una comparación del contenido de los artículos 156 numerales 9 y 32, 187 numeral 1, 236 numeral 7, 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, y las normas previstas en la Constitución del Estado Amazonas, que existe similitud entre algunas de las funciones que atribuye la Constitución a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República.

Así las cosas, aunque se reitere que constitucionalmente los Estados están favorecidos por el principio de autonomía para organizar sus Poderes Públicos, debe advertirse que tal autonomía es relativa y por tanto está sometida a diversas restricciones establecidas en la Constitución y en la ley; por ello, si bien es posible que los Estados puedan desarrollar normas especiales vinculadas a las competencias propias del artículo 164 de la Constitución, ellas deben adecuarse al ordenamiento jurídico nacional que necesariamente las afecta, en la medida que la homogeneidad o estandarización por normas de rango legal dictadas por la Asamblea Nacional –en el ámbito de sus competencias–, viabilizan la consecución de un funcionamiento eficaz y adecuado de la prestación de servicios y bienes a los intereses generales de la Nación (Véase sentencias N° Sala, N° 597 del 26-4-2011, en *Revista de Derecho Público* N° 126, p. 130 y ss.); Sentencia N° 780 del 24-5-2011 en *Revista de Derecho Público* N° 126 de 2011 en p. 119 y ss.) y 781/ 2011).

En consecuencia, estima esta Sala Constitucional que la actuación por parte del Consejo Legislativo estatal, al asignarle competencias al Gobernador del Estado Amazonas tan similares a las que constitucional y legalmente están atribuidas a órganos del Poder Público Nacional como lo son la Asamblea Nacional y el Presidente de la República en Consejo de Ministros, resulta contraria a lo previsto en el Texto fundamental. En esta oportunidad se observa que el Consejo Legislativo del Estado Amazonas incurrió en el vicio de extralimitación de atribuciones, ya que si bien no creó *ex novo* ningún ente u órgano –Gobernador–, sí le atribuyó algunas competencias que por mandato constitucional, corresponden a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República en Consejo de Ministros, con lo cual el Poder Legislativo de dicho Estado incurrió en el referido vicio, pues si bien es cierto que tenía competencia para organizar los Poderes Públicos de esa entidad federal a la luz de nuestra Constitución, no es menos cierto, que tal organización debió ser realizada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, es decir, debió respetar y tener como límites las normas constitucionales y legales atributivas de competencias a los distintos órganos del Poder Público Nacional (*Vid.* sentencias de esta Sala, N° 1.182 del 11 de octubre de 2000, caso: “*Iván Darío Badell González*”; 1.395 del 7 de agosto de 2001, caso: “*Iván Darío Badell González*”; 3.255 del 18 de noviembre de 2003, caso: “*Defensoría del Pueblo*”; 597 del 26 de abril de 2011, caso: “*Municipio Maracaibo del Estado Zulia*”; 780 del 24 de mayo de 2011, caso: “*Julián Isaías Rodríguez Díaz*”; y 781 del 24 de mayo de 2011, caso: “*Julián Isaías Rodríguez Díaz*”).

Como consecuencia de las consideraciones expuestas, debe esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 155 numerales 25 y 26, 194, 195 y 196 de la Constitución del Estado Amazonas. Así se decide.

Dadas las múltiples actuaciones que eventualmente pudieron haber sido realizadas con fundamento en la Constitución del Estado Amazonas y los efectos jurídicos que ello hubiere implicado en el ámbito de esa Entidad federal, esta Sala en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio *ex nunc*, o hacia el futuro, a partir de la publicación del presente fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional. Así se decide.

Finalmente, en virtud de haberse declarado con lugar el recurso de nulidad de autos, se deja sin efecto la medida cautelar otorgada por esta Sala mediante sentencia N° 1.973 del 23 de octubre de 2007.

4. *El Poder Municipal: La Autonomía Municipal*

TSJ-SC (1032)

12-7-2012

Magistrado Ponente: Marcos Tulio Dugarte Padrón

Caso: Interpretación de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia (Municipio Maracaibo del Estado Zulia).

La circunstancia de que los Estados tengan dentro de su competencia la organización de los municipios no implica que los mismos no tengan autonomía; esto es, no se niega la existencia de la “autonomía municipal” sino que ello constituye una característica de la misma. Podrá, en consecuencia, el Municipio obrar con autonomía política en el ejercicio de las competencias que tanto la Constitución como las leyes le asignan; ello sin menoscabo de poder ser organizados por los Estados correspondientes.

Al respecto, estima la Sala pertinente transcribir las disposiciones de la ley impugnada en las cuales se determina su objeto y su ámbito de aplicación, y formular algunos argumentos necesarios para dilucidarlo.

Así, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia disponen lo siguiente:

“Artículo 1: Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer las normas que regulen los mecanismos de control intraorgánico y extraorgánico legislativo atribuido a los Consejos Legislativos en el artículo 41 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, así como regular la comparecencia de los funcionarios o ex funcionarios públicos y de los particulares al seno del Consejo Legislativo o sus comisiones conforme lo establece el artículo 42 de la misma Ley.

Artículo 2: Función de Control. El Consejo Legislativo del Estado Zulia o sus Comisiones a fin de ejercer la función de control legislativo y de investigación parlamentaria, sobre el gobierno estatal, municipal, así como de los representantes de los órganos del gobierno nacional, de la administración nacional descentralizada, de los demás órganos de la Administración Pública Nacional, del Estado Zulia, Municipal y sobre las demás organizaciones intermedias de la sociedad, podrá apoyarse en los mecanismos de interpelaciones, invitaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones parlamentarias, aprobaciones parlamentarias, pedidos de informes, preguntas escritas o cuestionarios”

Artículo 3: Obligación de comparecer. Todos los funcionarios públicos, así como los particulares, preservando sus derechos fundamentales, garantías y principios constitucionales, están en la obligación de comparecer ante el Consejo Legislativo o sus Comisiones Permanentes y Especiales, cuando les sea requerido y en la oportunidad que se señale, a fin de que suministren las informaciones y documentos que requieran en el cumplimiento de sus funciones, so pena de ser sancionados. La comparecencia es personal e indelegable”.

Por lo que respecta a la autonomía, Eloy Lares Martínez explicaba que “esencial a la autonomía la aptitud del ente de que se trate para darse las normas jurídicas que rijan su actuación, en tanto que para que exista autarquía basta la capacidad del ente para administrarse a sí mismo, de acuerdo con reglas dictadas por una entidad superior y distinta” (Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Décima Segunda Edición, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, pp. 486-487).

Ahora bien, Sabino Cassese considera que el término autarquía se desarrolló en la época en la que dominaba el estatalismo, ya que para aquel entonces se planteó el problema de explicar la existencia de entes públicos no estatales, y para ello se recurrió a la idea de que el Estado podía equiparar la actividad administrativa de otros sujetos públicos a la realizada directamente por el Estado. Sin embargo, señala este autor que en los actuales momentos no se hace necesario realizar la mencionada equiparación, “porque puede decirse que el ordenamiento general atribuye capacidad de emanar resoluciones administrativas dotadas de autonomía a oficios públicos centrales y periféricos, estatales y no estatales” (Cassese, Sabino, *Las Bases del Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, p. 152).

Así, la identificación del término autonomía con autonormación ha sido objeto de críticas por ser excesivamente restringida. En efecto, señalaba Antonio Moles Caubet que “*algunos tratadistas, desorientados por la raíz etimológica de la palabra -‘autos’, ‘nomos’-, destacan únicamente la autonormación (Santi Romano, Zanobini, Forsthoff), sin tener en cuenta que ésta es tan sólo autonomía normativa, una de las posibles, una de tantas*” (Moles Caubet, Antonio, *Los límites de la Autonomía Municipal*, Estudios de Derecho Público, Compilador Oswaldo Acosta-Hoenicka, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, p. 236).

Apreciaba Antonio Moles Caubet que la autonomía es un concepto abstracto cuya determinación puede hacerse únicamente enumerando las distintas clases de autonomía que concretamente contiene, razón por la cual se trata en puridad de especies de autonomía. Así, según este autor la autonomía podrá ser normativa, fiscal, económica, organizativa y administrativa según la materia a la cual se refiera (Moles Caubet, Antonio, *El concepto de autonomía universitaria*, Estudios de Derecho Público, Compilador Oswaldo Acosta-Hoenicka, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, p. 256-257).

Así las cosas, podemos apreciar que si bien en un principio el concepto de autonomía se entendía como la capacidad para autonormarse, en la actualidad ésta es entendida como independencia, libertad de actuación, que variará dependiendo de la materia a la cual se refiera. Por ello, si hablamos de autonomía normativa, nos estamos refiriendo a la posibilidad de autonormarse; si nos referimos a autonomía fiscal queremos señalar que determinado ente u organismo tiene ingresos propios; si hablamos de autonomía presupuestaria nos referimos a la posibilidad de elaborar su propio presupuesto y así sucesivamente dependiendo de la materia.

En este contexto, lo que en un principio era la autonomía (capacidad de autonormarse) pasó a ser sólo un tipo de autonomía que en la actualidad es la normativa.

En este orden de ideas, no discute la doctrina, ni esta Sala Constitucional, el hecho de que los Municipios, sean entes político territoriales que poseen autonomía no sólo porque pueden dictar sus propias normas -ordenanzas- sino porque también actúan según su libre determinación en distintas áreas que solo pueden ser impugnadas ante los órganos jurisdiccionales.

Así, es el caso que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone expresamente la existencia de la autonomía municipal al indicar expresamente en su artículo 168 lo siguiente:

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. *La elección de sus autoridades.*

2. *La gestión de las materias de su competencia.*
3. *La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.*

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.”

Por su parte, la jurisprudencia de la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia, también ha sido clara al referirse a la autonomía municipal, en la sentencia del 13 de noviembre de 1989, caso *Herberto Contreras Cuenca*, en la cual se señaló lo siguiente:

“La Constitución confiere autonomía normativa limitada a las Municipalidades, entendida ella no como el poder soberano de darse su propia ley y disponer de su existencia, que sólo le corresponde a la República de Venezuela, sino como el poder derivado de las disposiciones constitucionales de dictar normas destinadas a integrar el ordenamiento jurídico general, en las materias de su competencia local, incluso con respecto a aquellas que son de la reserva legal; circunstancia ésta que ha dado lugar a que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal haya otorgado carácter de “leyes locales” a las ordenanzas municipales. En cuanto al valor normativo de esas fuentes de derecho emanadas de los Municipios, en algunos casos se equiparan a la Ley Nacional, supuestos en los cuales se da una relación de competencia, mientras que en otros deben subordinarse a las leyes nacionales y estatales, supuestos en los cuales se da una relación de jerarquía normativa, todo ello según lo predispuesto en el texto constitucional.

La Constitución atribuye autonomía financiera y tributaria a los Municipios dentro de los parámetros estrictamente señalados en su artículo 31, con las limitaciones y prohibiciones prescritas en los artículos 18, 34 y 136 del mismo texto constitucional, derivadas de las competencias del Poder Nacional, a fin de garantizar la autosuficiencia económica de las entidades locales. No obstante, la Constitución sujeta a la Ley nacional y a la leyes estatales, el aporte que reciben las Municipalidades, por intermedio de los Estados, del Poder Nacional, al cual se denomina Situado Constitucional. Por lo que respecta a los límites de la autonomía tributaria municipal, su ejercicio debe supeditarse a los principios de la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales, que corresponden al Poder Nacional, ya que la legalidad tributaria es una garantía ligada al surgimiento mismo del Estado de Derecho.”

Como puede verse de lo expuesto, los Municipios disponen de autonomía en distintas áreas, que en modo resumido pudieran mencionarse las normativas y financieras.

Ahora bien, en materia de organización, los municipios no sólo están sometidos a lo que establezca la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino también a las leyes orgánicas nacionales y a las leyes estatales. Así lo indica expresamente el texto fundamental que en su artículo 169 dispone lo que de seguida exponemos:

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opcio-

nes para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

En este mismo sentido, el artículo 164.2 *eiusdem*, al regular la competencia de los estados, establece lo siguiente:

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados:

...omissis...

2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, conforme a esta Constitución y a la ley”

Como puede verse, el régimen constitucional venezolano es claro al prever que los Estados tienen dentro de sus competencias la de organizar a los municipios que los integran; siendo además que las competencias en materia de derecho público no sólo determinan un marco de actuación para quienes ejercen el poder público, sino que además son de obligatorio cumplimiento. Es decir, traducido a la materia en estudio, los Estados no sólo tienen la competencia para organizar a sus municipios, sino que tiene la obligación de hacerlo y no pueden excusarse de su incumplimiento.

Al respecto, quiere dejar sentado esta Sala que la circunstancia de que los Estados tengan dentro de su competencia la organización de los municipios no implica que los mismos no tengan autonomía; esto es, no se niega la existencia de la “autonomía municipal” sino que ello constituye una característica de la misma.

Podrá, en consecuencia, el Municipio obrar con autonomía política en el ejercicio de las competencias que tanto la Constitución como las leyes le asignan; ello sin menoscabo de poder ser organizados por los Estados correspondientes.

Ahora bien, visto como ha sido que los Estados tienen competencias para organizar a sus Municipios, corresponde determinar si esa competencia incluye la posibilidad de que por ley estatal se disponga que los funcionarios municipales deban comparecer ante los Consejos Legislativos correspondientes; estudio que se estima determinante para resolver el presente recurso de nulidad.

Al respecto, debemos reiterar lo que dispone el primer párrafo del artículo 169 de la Constitución:

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Como puede apreciarse, la organización de los Municipios tienen las siguientes fuentes normativas: (i) la Constitución, (ii) las leyes orgánicas nacionales, y (iii) “las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados”. (Subrayado del presente fallo).

Así, en primer término debe respetarse lo que establezca la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, luego las leyes orgánicas y finalmente las leyes estatales.

En este sentido, la Constitución establece una suerte de pirámide en relación con las fuentes normativas que en torno a la organización de los Municipios debe aplicarse. Establece además el principio de la reserva legal en esta materia -organización municipal- ya que no podrán actos con rango sub-legal organizar a los municipios.

En este aspecto, si el Poder Nacional pretende organizar a los Municipios deberá hacerlo a través de una ley orgánica y si los Estados quieren hacer lo propio deberán dictar una ley estatal.

Ahora bien, esta ley estatal -tal y como lo dice la norma constitucional- no sólo tiene que estar sometida al texto fundamental, sino que además debe dictarse de conformidad con las disposiciones establecidas en las leyes orgánicas correspondientes.

Por ello un análisis sobre la constitucionalidad de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia, no puede limitarse a confrontarla con la Constitución, sino que también debe incluir un contraste con la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados que regula las funciones de control de estos órganos legislativos.

A este respecto, debemos destacar que resulta excepcional que en un recurso de nulidad por inconstitucionalidad la Sala entre a analizar la conformidad de un acto de rango legal como lo es la Ley de Comparecencia del Estado Zulia con otro acto de rango -igualmente- legal como lo es la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados. Así, -salvo excepciones como el caso de autos- en un recurso de nulidad por inconstitucionalidad la labor del órgano jurisdiccional es decir de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia debe referirse a estudiar la constitucionalidad de la norma legal impugnada, es decir debe analizar si la ley está conforme con la Constitución, y no con otra disposición de rango inferior al constitucional.

Este estudio, se justifica en el caso de autos, ya que es la propia Constitución la que ordena en su artículo 169 que la organización de los Municipios esté sometida a una ley orgánica nacional, lo cual, resulta necesario a consecuencia del carácter federal y descentralizado del Estado y a la necesaria coordinación que debe establecerse entre los entes político territoriales, vía ley nacional, a la cual, en consecuencia, se encuentran sometidos.

En este contexto, resulta menester transcribir las disposiciones correspondientes establecidas en la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, las cuales establecen textualmente lo siguiente:

“Capítulo VI

Del ejercicio de la función de control

Artículo 41. Mecanismos de Control. Los Consejos Legislativos de los Estados podrán ejercer su función de control legislativo, mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en la constitución del estado respectivo y en la ley. Asimismo, en ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios y solicitar al Poder Ciudadano que inicie las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Artículo 42. Obligación de comparecencia. Los Consejos Legislativos de los Estados o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el Reglamento Interior y de Debates.

Todos los funcionarios o funcionarias públicos estadales están obligados y obligadas, bajo las sanciones que establezca la ley, a comparecer ante el respectivo Consejo Legislativo o sus comisiones y a suministrarle las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Artículo 43. *Invitaciones a funcionarios públicos nacionales. A los efectos de las investigaciones que se adelanten, los funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional, están obligados en las materias de su competencia, a comparecer cuando le sea requerido por los Consejos Legislativos de los Estados.*

Artículo 44. *Colaboración de poderes. El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados y obligadas a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos”.*

Como puede verse de las disposiciones transcritas, los funcionarios públicos que pueden ser objeto de control por los Consejos Legislativos de los Estados, son los “*los funcionarios o funcionarias públicos estadales*”, y “*los funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional*”, en las materias de su competencia.

En todo caso, quiere la Sala recordar que los Consejos Legislativos son órganos legislativos del Poder Público Estadal y que como tales tienen funciones legislativas y de control, lo cual está referido a los integrantes de su mismo nivel territorial. Estos es, la facultad de dictar leyes debe referirse a las materias que la Constitución designa como estadales y las facultades de control van en principio dirigidas sobre los funcionarios estadales, en cada unas de sus jurisdicciones.

En virtud de lo expuesto, no pueden los órganos legislativos estadales, esto es los Consejos Legislativos estadales, acordar la comparecencia de los funcionarios municipales y mucho menos establecer sanciones frente a su incumplimiento.

Ahora bien, visto que la Ley de Comparecencia del Estado Zulia, indica en su artículo 3 que “*todos los funcionarios públicos*” están en la obligación de comparecer ante el Consejo Legislativo, esta Sala a fin lograr que se dé una interpretación uniforme de las disposiciones impugnadas, estima pertinente reiterar el criterio jurisprudencial que al respecto ha dictado este máximo Tribunal.

En este sentido, mediante sentencia número 950 del 23 de mayo de 2007, esta Sala Constitucional interpretó que los funcionarios públicos nacionales que pueden ser objeto de control por parte de los Consejos Legislativos son los “*funcionarios responsables de las delegaciones regionales*”, ello en cumplimiento de lo contenido en la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados. Al respecto, la referida sentencia dispuso textualmente lo siguiente:

“En primer término, pasa esta Sala a pronunciarse en torno al argumento según el cual la ley impugnada viola el artículo 156 de la Constitución, cuando establece que distintos funcionarios de nivel nacional -como los Fiscales Superiores del Ministerio Público- deben comparecer ante el Consejo Legislativo del Estado Lara o sus comisiones con ocasión de las investigaciones que se lleven a cabo.

Al respecto, aprecia la Sala que la referida disposición constitucional establece lo siguiente:

“Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional...

*32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales ...omissis... la de **organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado**; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional”* (Negrillas de la Sala).

Como puede apreciarse de la disposición transcrita, el constituyente estableció en forma clara que el funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado es materia reservada al legislador nacional.

En este sentido, aprecia la Sala que el artículo 25 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos o Funcionarias Públicas y los o las Particulares ante el Consejo Legislativo del Estado Lara o sus Comisiones, dictada por el Consejo Legislativo de ese Estado (objeto de impugnación), prevé la citación -para la comparecencia ante el Consejo Legislativo- de funcionarios de la Administración Pública Nacional, lo cual incide en el funcionamiento de esta Administración Pública Nacional.

En efecto, puede apreciarse que el artículo impugnado dispone textualmente lo siguiente:

*Artículo 25. La citación para la comparecencia del **Defensor o Defensora del Pueblo, Fiscal o Fiscala Superior del Ministerio Público, Contralor o Contralora General del Estado, Procurador o Procuradora General del Estado, Secretario o Secretaria General de Gobierno, Directores o Directoras Ejecutivo, Directores del Consejo Nacional Electoral Dirección Lara, Tesorero o Tesorera General del Estado y representantes del Poder Judicial en el Estado Lara**, se hará del conocimiento previo de la Junta Directiva del Consejo Legislativo del Estado Lara.*

Parágrafo Único: La comparecencia ante alguna Comisión de los funcionarios señalados en el presente artículo, deberá ser acordada por la mayoría de los integrantes de la respectiva Comisión (Negrillas de la Sala).

Así, de la transcripción realizada, puede constatar la Sala que la norma impugnada (ley estatal), viola el artículo 156.32 de la Constitución, por cuanto se establece que el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscala Superior del Ministerio Público, los Directores del Consejo Nacional Electoral Dirección Lara y los representantes del Poder Judicial en el Estado Lara, pueden ser citados para comparecer ante el Consejo Legislativo de ese Estado, situación que -como se expuso- se encuentra reservada al legislador nacional.

En virtud de las anteriores consideraciones, debe esta Sala anular parcialmente el artículo 25 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos o Funcionarias Públicas y los o las Particulares ante el Consejo Legislativo del Estado Lara o sus Comisiones dictada por el Consejo Legislativo de ese Estado, por violar el 156.32 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al cual deberán suprimirse las menciones que realiza en torno al Defensor o Defensora del Pueblo, al Fiscal o Fiscala Superior del Ministerio Público, a los Directores del Consejo Nacional Electoral Dirección Lara y a los representantes del Poder Judicial en el Estado Lara.

En consecuencia, el artículo en cuestión deberá tener la siguiente redacción:

*Artículo 25. La citación para la comparecencia del **Contralor o Contralora General del Estado, Procurador o Procuradora General del Estado, Secretario o Secretaria General de Gobierno, Directores o Directoras Ejecutivo y Tesorero o Tesorera General del Estado**, se hará del conocimiento previo de la Junta Directiva del Consejo Legislativo del Estado Lara.*

Parágrafo Único: La comparecencia ante alguna Comisión de los funcionarios señalados en el presente artículo, deberá ser acordada por la mayoría de los integrantes de la respectiva Comisión.

Por otra parte, debe indicar la Sala que la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (Gaceta Oficial N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001), la cual incide sobre el funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional al prever el deber de comparecencia de los funcionarios públicos ante los Consejos Legislativos y establecer cuales funcionarios deben comparecer ante esos órganos legislativos.

A este respecto, indica el mencionado texto legislativo (Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados) que los funcionarios públicos obligados a comparecer antes los Consejos Legislativos son los estatales y los “funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional”, al indicar lo siguiente:

Artículo. 42. Los Consejos Legislativos de los Estados o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el Reglamento Interior y de Debates.

*Todos los **funcionarios o funcionarias públicos estatales** están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezca la ley, a comparecer ante el respectivo Consejo Legislativo o sus comisiones y a suministrarle las informaciones y documentos que requirieran para el cumplimiento de sus funciones. La obligación comprende también a los particulares; quedando a salvo los derechos y garantías que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*

*Artículo 43. A los efectos de las investigaciones que se adelanten, los **funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional**, están obligados en las materias de su competencia, a comparecer cuando le sea requerido por los Consejos Legislativos de los Estados. (Negrillas de la Sala).*

Siendo así lo expuesto, debe esta Sala advertir que la nulidad del artículo 25 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios Públicos o Funcionarias Públicas y los o las Particulares ante el Consejo Legislativo del Estado Lara o sus Comisiones dictada por el Consejo Legislativo de ese Estado es sin menoscabo de lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, según los cuales los “funcionarios responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional”, deben comparecer ante los Consejos Legislativos de los Estados.

Al respecto, debe esta Sala reiterar la doctrina jurisprudencial expuesta anteriormente según la cual y en atención a la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, los funcionarios públicos nacionales que pueden ser convocados ante los Consejos Legislativos Estadales son los “responsables de las delegaciones regionales de los organismos de la Administración Pública Nacional”.

En virtud de las anteriores consideraciones, debe esta Sala establecer doctrina de naturaleza vinculante y al respecto decide la interpretación que debe darse a la Ley de Comparecencia del Estado Zulia, es en el sentido de que no pueden incluirse bajo su aplicación a los funcionarios públicos municipales de la jurisdicción de ese Estado ni de cualquier otro de los que integran la forma federal del Estado venezolano y que en torno a los funcionarios del Poder Público Nacional, sólo se podrán incluir a los responsables de las delegaciones regionales.

Así las cosas, aprecia esta Sala que la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia indica que “*todos los funcionarios públicos*” están en la obligación de comparecer ante el Consejo Legislativo de ese Estado, razón por la cual no puede declararse su nulidad ya que de conformidad con las explicaciones antes expuestas los Consejos Legislativos pueden solicitar la comparecencia de funcionarios públicos respetando -claro está- la limitación antes expuesta relativa a los funcionarios que pueden ser llamados a comparecer. En virtud de lo expuesto se declara sin lugar el recurso de nulidad interpuesto y así se decide.

Vista la declaratoria anterior según la cual no pueden incluirse bajo la aplicación de la Ley de Comparecencia del Estado Zulia a los funcionarios públicos municipales debe en consecuencia declararse la nulidad del Acuerdo N° 4 del Consejo Legislativo del Estado Zulia de fecha 29 de mayo de 2003, mediante el cual se dio apertura al procedimiento administrativo sancionatorio de multa en contra del Alcalde del Municipio Maracaibo, ciudadano Gian Carlo Di Martino Tarquino por ser el mismo consecuencia de la aplicación de la referida ley a un funcionario municipal como lo era el referido ciudadano.

Finalmente, visto el contenido de este fallo, se ordena su publicación en la Gaceta Judicial, en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* y en la *Gaceta Oficial del Estado Zulia*, así como su reseña en la página web de este Tribunal. Así se decide.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Régimen de la responsabilidad en la prestación del servicio público de transporte aéreo prestado por las líneas aéreas privadas*

TSJ-SC (1126)

3-8-2012

Magistrado Ponente: Francisco Carrasquero López

Caso: Solicitud de revisión constitucional de la sentencia N° 303 dictada, el 12 de julio de 2011, por la Sala de Casación Civil (Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.)

La Sala Constitucional interpreta con carácter vinculante el alcance de la responsabilidad civil contractual y extracontractual de las líneas aéreas en la prestación del servicio de transporte que se deriva de los artículos 100, 101 y 106 de la Ley de Aeronáutica Civil y los artículos 1.185 y 1.196 del Código Civil venezolano.

.....Ahora bien, en el caso bajo examen, la actuación judicial sometida a la revisión de esta Sala es la sentencia emitida por la Sala de Casación Civil de este Tribunal Supremo de Justicia, el 12 de julio de 2011. Dicho fallo, declaró sin lugar el recurso de casación anunciado contra la sentencia definitiva dictada, el 9 de agosto de 2010, por el Juzgado Superior Marítimo con Competencia Nacional y sede en la ciudad de Caracas, que declaró con lugar la demanda que, por daños y perjuicios, incoó el ciudadano Alberto Colucci Cardozo contra Iberia, Líneas Aéreas de España S.A. y condenó a la demandada a pagar a la demandante, por concepto de daño material, la suma de tres mil cuatrocientos cuarenta bolívares con cincuenta y seis céntimos (Bs. 3.440,56) y, por concepto de daño moral, la suma de trescientos mil bolívares (Bs. 300.000,00).

Al respecto, denunciaron los accionantes la violación al principio de legalidad, la inobservancia de los criterios vinculantes establecidos por esta Sala Constitucional en relación a los regímenes especiales de responsabilidad (en este caso aeronáutica); para lo cual, trajeron a colación las sentencias N° 2818 del 19-112002 Véase en *Revista de Derecho Público* N° 89-90/91-92, 2002, p. 110 y ss.); Sentencia N° 1469 / 2004; sentencia N° 189, 2010: *Carlos* y sentencia N° 1259 /2011.

Ahora bien, el fallo invocado por los accionantes que se asemeja a la situación que aquí se analiza es el N° 189 del 08/04/10, en el cual esta Sala Constitucional, teniendo en consideración los fallos N° 2818/02; 1469/04 y 403/06, efectuó una serie de reflexiones respecto al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en nuestra Carta Magna, al cual se ciñe la actividad de transporte aéreo dada su naturaleza jurídica, concluyendo entre otras consideraciones lo siguiente:

Que en lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre deben aplicarse las normas especiales que dicte el legislador, y serán únicamente éstas las que regulen los términos en que se determina su responsabilidad, vetando cualquier posibilidad de acudir a la normativa común (Código Civil) para determinarla, tal y como sucede con la normativa sectorial de transporte aéreo.

Que, siendo el régimen previsto en el artículo 140 de la Constitución, el de responsabilidad objetiva de la Administración, que prescinde de cualquier elemento de culpa, no puede hablarse en esta materia de la existencia del hecho ilícito sino de responsabilidad por funcionamiento anormal como factor generador de la obligación de indemnizar, por cuanto se está considerando a la prestación del servicio público en sentido abstracto y no por los elementos punitivos aplicables a la esfera personal de quien tenga encomendada su ejecución.

Que si bien esta Sala Constitucional, en el fallo N° 1542/08, estableció que “se concibe –al menos a nivel constitucional- la posibilidad de que el Estado pueda responder en materia de daño moral cabalmente, al margen de una indemnización pecuniaria”, ello obedece a supuestos regidos por disposiciones de derecho común, pues ante una normativa especial de Derecho Público que estipula un régimen específico de responsabilidad administrativa, la aplicación del principio de especialidad de la norma, determina que la previsión especial excluye otros órdenes normativos, salvo que sea estipulado de manera supletoria la aplicación del régimen común civil.

Conforme a las consideraciones anteriores, concluyó la Sala -en esa oportunidad- que la condena que en ese caso efectuara el Juzgado Marítimo a la demandada, no estuvo ajustada a derecho por cuanto incurrió en una indebida aplicación de ley al pretender condenar por daño moral la falta de prestación de un servicio público realizado por un particular, cuya actividad se encuentra regulada por una ley especial que rige su propio sistema de responsabilidad para el sector aeronáutico y de transporte comercial, ya que debió valorarse la demanda de responsabilidad patrimonial con estricto apego a las disposiciones de la Ley de Aeronáutica Civil, específicamente, el cardinal 4 del artículo 100, y no como erradamente lo hizo el fallo en cuestión, que “solapó” ambos regímenes para justificar la verificación del daño moral.

Ahora bien, el fallo que aquí nos ocupa, fue dictado con ocasión de la demanda que, por daños y perjuicios materiales y morales, incoó el ciudadano Alberto Colucci contra Iberia, Líneas Aéreas de España S.A., la cual, fue declarada con lugar por el Juzgado Superior Marítimo en sentencia del 9 de agosto de 2010, sobre la base de que la sobreventa de pasajes o boletos (*overbooking*), debía ser calificada como un hecho ilícito existente para el momento de la celebración del contrato de transporte que genera responsabilidad contractual del transportista respecto al pasajero que sufre la denegación del embarque, que puede ser concurrente con la responsabilidad del transportista. Y, como quiera que el transportista no demostró algún elemento que lo eximiera de responsabilidad en su actuar, no se aplica el régimen limitado de responsabilidad que establece el artículo 100 de la Ley de Aeronáutica Civil, por expresa disposición del artículo 106 *ejúsdem* que dispone:

“Artículo 106:

Perdida del beneficio de la Limitación:

Los explotadores del servicio de transporte aéreo no podrán beneficiarse de los límites de responsabilidad establecidos en esta Ley, si se comprueba que tales daños fueron debido a dolo o culpa de sus directivos o de cualquier persona que tome decisiones por ellas”.

Al respecto, consideró la Sala de Casación Civil, entre otras razones, que “de una relación contractual, como sería en este caso el contrato de transporte aéreo, puede surgir un hecho ilícito, como fue la situación de *overbooking* o sobreventa de pasajes, concurriendo de este modo, la responsabilidad contractual del transportista, con la responsabilidad extracontractual...”; y, en atención a ello, en lo que a la indemnización se refiere, dictaminó que en el caso de autos no era aplicable el régimen limitado de responsabilidad del transportista por daños al pasajero contenido en el artículo 100 de la Ley de Aeronáutica Civil, toda vez que “la Sala acorde con las normativas contenidas en la Ley de Aeronáutica Civil, evidencia en el

caso in comento que la demandada al no aportar ningún elemento que la relevara de la responsabilidad que obró en su contra, consagrada en el artículo 100 de la referida Ley, no desvirtuó la presunción de culpabilidad en su incumplimiento, por lo que, ante tal circunstancia el *ad quem* conforme lo previsto en el artículo 106 *eiusdem*, podía limitar la responsabilidad del transportista por daños al pasajero hasta cuatro mil ciento derechos especiales de giro, siendo que la demandada no aportó a los autos ningún elemento o causa que la eximiera de su responsabilidad por la admisión de la sobreventa de boletos (overbooking) y la subsecuente denegación de embarque, pues no se desvirtuó la presunción de culpabilidad en el incumplimiento...” .

En adición a lo anterior, dictaminó la sentencia de la Sala de Casación Civil que el fallo recurrido (emanado del Tribunal Superior Marítimo) no desconoció ni infringió la doctrina de la Sala Constitucional, al establecer la concurrencia de la responsabilidad contractual con la extracontractual, la cual se configuró “...una vez que la demandada reconoció expresamente haber vendido el boleto al demandando mediando una situación de overbooking o sobreventa de pasajes, siendo que conforme a lo dispuesto en el artículo 1.185 del Código Civil, tal situación es calificada como un hecho ilícito, por lo que, ciertamente procede la responsabilidad de la accionada ante el accionante por los daños materiales, como por el daño moral que pudiera haber sufrido el demandante, ante tal circunstancia, derivada de la celebración del contrato de transporte aéreo...”. Se evidencia que el caso *sub lite* no es semejante con el contenido en la sentencia sobre *Brender/American Airline* resuelto debidamente por esta Sala.

Ahora bien, en materia de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, la postura dominante tanto doctrinaria como jurisprudencial está conteste en afirmar que el contencioso debe regularse bajo el amparo de las normas de derecho público. De este modo, si bien el daño y la relación de causalidad existen dentro del sistema de responsabilidad, queda excluido el elemento culpa ya que no puede hablarse en esta materia de la existencia del hecho ilícito sino de responsabilidad por funcionamiento anormal como factor generador de la obligación de indemnizar.

El caso que aquí nos ocupa se refiere a la actividad de transporte aéreo, la cual, si bien le es aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial de derecho público por tratarse de un servicio público (responsabilidad objetiva), su regulación debe adecuarse a lo dispuesto en la normativa especial que rige su actividad, esto es la Ley de Aeronáutica Civil.

Así, nos encontramos que en materia de responsabilidad del transportista por daños al pasajero, el Título IV: “De la Responsabilidad y los Hechos Ilícitos” establece en su artículo 106 que: “*Los explotadores del servicio de transporte aéreo no podrán beneficiarse de los límites de responsabilidad establecidos en esta Ley, si se comprueba que tales daños fueron debido a dolo o culpa de sus directivos o de cualquier persona que tome decisiones por ellas*”. De este modo, la ley especial que regula la materia aeronáutica, permite al pasajero exigir al prestador del servicio que responda por los daños que le hayan sido causados cuando haya incurrido en dolo o culpa. (*Dolus Apertus, de daños, de propósito; culpa in committendo*)

Así las cosas, conforme quedaron expuestos los términos en que fue dictado el fallo por la Sala de Casación Civil aquí impugnado, a juicio de esta Sala Constitucional, no se puede considerar que se haya desconocido algún criterio vinculante de los invocados por la parte solicitante de la revisión, ya que el daño moral al que fue condenada Iberia, Líneas Aéreas de España S.A, se efectuó sobre la base de la aplicación del artículo 106 de la Ley de Aeronáutica Civil, el cual establece que los explotadores del servicio de transporte aéreo **no podrán**

beneficiarse de los límites de responsabilidad establecidos en esa ley cuando se compruebe que el daño producido fue por dolo o culpa de los directivos, sus dependientes o empleados de los explotadores del servicio. De este modo, la ley que regula la materia contempla la pérdida del beneficio de limitación de responsabilidad como una sanción legal basada en una conducta reprochable del transportista.

Ahora bien, para que pueda ser invocado la aplicación de los límites de responsabilidad establecidos en los artículos 100 y 101 de la Ley de Aeronáutica Civil, la conducta debe ser subsumida en alguno de los supuestos que ahí se señalan. Sin embargo, una interpretación efectuada en el marco de los principios generales que se derivan del Texto Constitucional en la materia, conforme al cual “*si existe daño el juez debe indemnizarlo*” (Vid. Sentencia de esta N° 1542/08), implica que, **cualquier otra conducta distinta** a las establecidas en los artículos 100 y 101 de la Ley de Aeronáutica Civil proveniente del operador del servicio aéreo ocasionada **por dolo o culpa** y que además **cause un daño**, en este caso, al pasajero, debe ser igualmente reparado; no solo contractualmente, sino extracontractualmente, como sería el caso de los daños morales derivados de un hecho ilícito con ocasión de la inejecución de un contrato.

Lo anterior significa que los límites de responsabilidad proceden, en tanto y en cuanto la conducta generadora del daño sea de las establecidas en el artículo 100 de la Ley de Aeronáutica Civil, a saber: 1) Por muerte o incapacidad permanente, 2) por incapacidad parcial permanente, 3) por incapacidad parcial temporal y 4) por demora o cancelación injustificada en el vuelo contratado. Y, en lo que a equipaje, carga y correo se refiere, la responsabilidad de los daños causados deviene de la destrucción, pérdida, avería o retraso en la entrega del equipaje facturado.

Es importante acotar que la sentencia anulada por esta Sala Constitucional en el caso de la *Línea Aérea American Airlines* (Vid. Sent. N° 189/10) a la que antes se hizo referencia, la pretensión de la parte actora de resarcimiento de daño moral, fue con ocasión de la cancelación de un vuelo comercial, lo cual constituía una conducta que, **de manera taxativa**, es susceptible de ser reparada según los límites en la responsabilidad del transportista establecidos en el artículo 100, numeral 4, de la Ley de Aeronáutica Civil, hasta cuatro mil ciento cincuenta Derechos Especiales de Giro. De ahí que esta Sala Constitucional dictaminara, en el fallo N° 189/10 la improcedencia del daño moral demandado, a la vez que sostuvo que “*solo en caso de no mediar una normativa especial es que se aplicarían directamente los principios generales en materia de responsabilidad administrativa y, en última instancia, en la medida de que no se contrarían los mencionados principios, las disposiciones del Código Civil*”.

En el caso que aquí se analiza, el hecho generador del daño lo constituyó la sobreventa (overbooking) de pasajes, lo cual es una conducta dolosa de la empresa transportista porque implicó un deliberado incumplimiento del contrato con conocimiento de su ilegitimidad, por lo que está obligada a responder por las consecuencias dañosas inmediatas y mediatas que generó. Ello pone de manifiesto una “*temeridad*” en el obrar de la transportista, en tanto constituye la inobservancia manifiesta de deberes inherentes a una conducta comercial responsable, diligente y cuidadosa de los derechos de los pasajeros. Aparte de que tal conducta ilícita fue admitida por la línea aérea Iberia Líneas Aéreas de España S.A., cuando reconoció la mediación de la sobreventa (overbooking) de los boletos. Pues el comercio y maquinismo desencadenado, habrá de detenerse, en beneficio de determinadas partes de la sociedad, cuando el mercantilismo no adopta las debidas precauciones para evitar el daño. (*Alterum Non Laedere*)

A pesar de que la sobreventa de pasajes ha convertido en una práctica habitual de las empresas que, como se dijo anteriormente, es dolosa, la misma no está contemplada dentro de las conductas por las cuales el responsable del transporte responde pecuniariamente (Título IV: **De la Responsabilidad y los Hechos Ilícitos**, Art. 100 y 101 de la Ley de Aeronáutica Civil). Es ahí donde sobreviene la obligación de los órganos jurisdiccionales en la búsqueda de un equilibrio entre la protección de la industria aeronáutica con límites indemnizatorios y la defensa de los derechos del usuario, en aquellos casos en que el incumplimiento de la obligación, es por un hecho ilícito del prestador del servicio, procurar una justa indemnización para el resarcimiento de los daños causados, previa determinación del factor de conexión, lo cual fue debidamente abordado por los juzgadores que conocieron del caso que aquí se analiza. Situación jurídica aceptada por la doctrina más calificada como concurrencia o coexistencia de la responsabilidad contractual con la extracontractual pero basada en la unicidad de la culpa de la responsabilidad civil. En el entendido que es propio del juez esclarecer el derecho (*judicis est ius dicere non dare*)

Con base en ello y, en atención al artículo 106 de la Ley de Aeronáutica Civil, según el cual, los prestadores del servicio de transporte no podrán beneficiarse de los límites de responsabilidad **establecidos en esa ley cuando se compruebe que el daño fue ocasionado por dolo o culpa**, que es posible, en ese caso en particular donde el incumplimiento del contratista provino de un hecho ilícito, se acuda a la normativa común (Código Civil). Desde esta perspectiva, la decisión de la Sala de Casación Civil no incurrió en alguno de los supuestos que haría procedente la revisión, ya que, conforme lo expuesto, no se violentó el principio de legalidad (normas vigentes sobre responsabilidad civil en materia aeronáutica establecida en la Ley de Aeronáutica Civil) y no se contravino criterios jurisprudenciales de la Sala Constitucional.

Ahora bien, el hecho de que la reparación de los daños que se causen al pasajero por un incumplimiento contractual esté expresamente controlada por la ley especial que rige la materia, no implica que una conducta distinta de las explícitamente indicadas, que ocasione un daño, no sea susceptible de reparación, más aún si el daño provino del hecho ilícito del operador del servicio, de acuerdo a los artículos 1.185 y 1.196 del Código Civil venezolano, que han construido en forma global regulador y común la responsabilidad civil extracontractual, pero que, según el caso como el que nos ocupa, concorra con la contractual, sustentada por la teoría moderna de la coexistencia de responsabilidades por vía de la unidad de la culpa.

Es decir, lo que la teoría moderna llama la “*unidad de la culpa civil*”. En este sentido la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid del 5 de marzo de 2007, N° 56/2007, entre otras, dijo “...*unidad conceptual de la culpa civil que admite además, la concurrencia de culpas por los mismos hechos y la yuxtaposición de las responsabilidades contractuales y extracontractuales que da lugar a acciones que pueden ejercitarse alternativamente o subsidiariamente u optando por una u otra, e incluso, proporcionando los hechos al juzgador para que este aplique las normas de **concurso de ambas responsabilidades** que más se acomodan a ellos, todo a favor de la víctima y para el logro de un resarcimiento del daño lo más completo posible...*”.

Ello es así, porque se sustenta en el deber general de no dañar a otro (Artículo 1.185 del Código Civil Venezolano) porque la responsabilidad contractual no excluye la aquiliana en el supuesto de obligación preexiste contractual.

Planiol y Mazeud, aluden que el núcleo central en materia de responsabilidad civil, es el **daño** y que tanto en la responsabilidad civil contractual como en la extracontractual, existe la violación en estos supuestos, de una obligación preexistente; en una **convencional**, en la otra

legal. De modo, que una actuación ilícita o ilegal puede originar daños indemnizables porque el agente material del daño no se asegura de actuar diligentemente del alcance y consecuencias de sus actos, como sería en el caso de autos. Según dichos autores, la obligación preexistente se sustituye por una nueva, la del daño indemnizable.

Estos aspectos han sido estudiados por la doctrina moderna de la responsabilidad civil, haciendo énfasis en el daño, como el dato más importante de la precitada responsabilidad, cuando se viola la obligación preexistente contractual o legal por un actuar sin precauciones, cuando pone en riesgo a la sociedad, como es el caso del riesgo profesional en materia laboral, ambiental etc., que el Derecho Moderno y la jurisprudencia han establecido y desarrollado, con fundamento en el daño que se causa a la sociedad. De allí que de las diferentes tesis, a saber: de la opción, de la absorción, de la univocidad de la culpa y de la unidad civil de la culpa, se han ocupado de este asunto. Esta Sala, con base en los argumentos expuestos, se acoge a esta última, teniendo como dato esencial, el daño, el cual debe ser indemnizado lo más completo posible, aplicando a la responsabilidad contractual prevista en el artículo 1.185 en concordancia con el 1.196 de nuestro Código Civil, referida a la extracontractual, la responsabilidad, por lo que se aparta, en consecuencia, de la tesis dualista sobre dicha responsabilidad.

En el sentido de la unicidad (monista) de la responsabilidad civil, ampliando esta tesis, están los argentinos Llambias y Mosset Itarruspe; en España de Cupis y Jorge Bustamante Alsina, quienes sostienen “...*el fundamento de la unicidad de la responsabilidad civil no es la culpa sino la unicidad del fenómeno resarcitorio que conduce a través del elemento del daño...La culpa en el régimen de la responsabilidad civil durante el siglo anterior y comienzos del presente (refiriéndose a los siglos XIX y XX) ya no lo es tanto hoy en día. En efecto el daño es el presupuesto central de la responsabilidad civil; de ahí que puede hablarse de un derecho de daños o de una responsabilidad por daños. Y si entendemos que el daño es el presupuesto principal, su consecuencia lógica, común y relevante en ambos ordenes [responsabilidad civil contractual y extracontractual] sistemas o regímenes de responsabilidad civil, es la necesidad de repararlo, de allí que se habla de la unicidad del fenómeno resarcitorio*” (Cfr. Portal Castrejon J. *Apuntes de Responsabilidad Civil*). Por su parte, Planiol dice: “*la existencia de una verdadera y esencial diferencia entre las dos responsabilidades parece más un capricho sin motivo y un absurdo legislativo*”.

Siendo ello así, estima la Sala que la decisión dictada, el 12 de julio de 2011, por la Sala de Casación Civil de este Tribunal Supremo de Justicia, que declaró sin lugar el recurso de casación ejercido por Iberia Líneas Aéreas de España S.A. no desconoció los criterios vinculantes establecidos por esta Sala Constitucional, razón por la cual se declara que **NO HA LUGAR** la revisión solicitada.

Visto el criterio asentado en el presente fallo, esta Sala declara el mismo como doctrina vinculante para todos los tribunales de la República. En consecuencia, se ordena la publicación del presente fallo en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* y en la *Gaceta Judicial* de este Tribunal Supremo de Justicia, conforme lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia con la siguiente indicación: “*Sentencia que, con carácter vinculante, interpretó conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el alcance de la responsabilidad civil contractual y extracontractual de las líneas aéreas en la prestación del servicio de transporte que se deriva de los artículos 100, 101 y 106 de la Ley de Aeronáutica Civil y los artículos 1.185 y 1.196 del Código Civil Venezolano*”.

V. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1. *El contencioso de las controversias administrativas*

TSJ-SPA (1099)

27-9-2012

Magistrado Ponente: Emiro García Rosas

Caso: “Controversia administrativa” planteada por el Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico y la República Bolivariana de Venezuela.

Las controversias administrativas se manifiestan entre organismos o autoridades legítimas, en cuanto a sus atribuciones, es decir, la controversia no constituye un problema de legitimidad de las autoridades, sino más bien de titularidad competencial, siempre y cuando dicho conflicto afecte el orden público. De forma tal que, a través del sometimiento jurisdiccional de la referida controversia administrativa, se pretenda recuperar la gobernabilidad y apego a la normativa administrativa que pudiera haberse afectado en ese trance, dada la multiplicidad de interacciones administrativas entre distintos entes estatales, regionales, locales.

El asunto sometido a la consideración de esta Sala Político-Administrativa se encuentra constituido por la supuesta “*controversia administrativa*” incoada por el Síndico Procurador del Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico y por la apoderada judicial del referido Municipio, presuntamente suscitada entre la República Bolivariana de Venezuela por órgano del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia y el Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico, con motivo de las “...*funciones relativas a las competencias municipales en materia de Desarrollo Urbano, con el objeto de determinar los límites de las recientes intervenciones de la autoridad nacional en esta materia, que impiden el fortalecimiento de los procedimientos de afectación y desafectación de los terrenos adyacentes a la Penitenciaría General de Venezuela, inherentes al Plan Especial de Expansión Urbanística de San Juan de los Morros, aprobado por el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) –para la fecha-, que alteran considerablemente los intereses y derechos colectivos de la comunidad de San Juan de Los Morros*”. (Negritas del escrito)

Tomando en consideración la “*controversia administrativa*” incoada por el Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico, resulta importante destacar que, respecto a este punto esta Sala ha sostenido reiteradamente (en sentencia N° 01653 de fecha 18 de julio de 2000, ratificada en decisiones números 700 del 25 de mayo de 2011 y 1788 del 15 de diciembre de 2011, entre otras), que “...*las controversias o conflictos entre autoridades se produce cuando se cuestione la legitimidad de una autoridad por otra, es decir, dos autoridades de la República, de los Estados o de los Municipios, que se atribuyan una misma función o competencia, teniendo sólo uno de ellos dicha competencia o facultad atribuida por la ley y cuando esa situación amenace la normalidad institucional de un Municipio o Distrito*...”. (Resaltado añadido)

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta, las controversias administrativas se manifiestan entre organismos o autoridades legítimas, en cuanto a sus atribuciones, es decir, la controversia no constituye un problema de legitimidad de las autoridades, sino más bien de titularidad competencial, siempre y cuando dicho conflicto afecte el orden público.

De forma tal que, a través del sometimiento jurisdiccional de la referida controversia administrativa, se pretenda recuperar la gobernabilidad y apego a la normativa administrativa que pudiera haberse afectado en ese trance, dada la multiplicidad de interacciones administrativas entre distintos entes estatales, regionales, locales.

Teniendo clara la noción y ámbito de desarrollo de la controversia administrativa, conviene verificar si en el caso *sub iudice* se está frente a una reclamación con las características indicadas, por lo que esta Sala considera previamente al estudio del fondo del asunto planteado, que es menester delimitar la forma en que se ha trabado la *litis* en la controversia judicial sometida a su consideración, y con ello concluir si ciertamente existe lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “*controversia administrativa*”.

A tales fines necesariamente la Sala se remite, por una parte, a los fundamentos de la pretensión planteada por la parte accionante, y por la otra, a las defensas opuestas por la representación de la República durante las distintas fases de este juicio, con el objeto de derivar de las defensas y excepciones opuestas, si el mecanismo procesal utilizado por el Municipio accionante es el idóneo a los fines de resolver el asunto de autos.

Así pues, esta Sala observa que para fundamentar su pretensión, el Síndico Procurador del Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico y la apoderada judicial del referido Municipio relataron los siguientes argumentos: “...se han producido hechos y demás actos materiales ejecutados por el antes citado Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interior y Justicia, por ejemplo el cumplimiento por órgano del Comandante del Destacamento 28 de la Guardia Nacional Bolivariana Cnel. Ricardo González Oliveros, mediante Oficio S/N de fecha 29 de enero de 2010...”, mediante el cual informa al Alcalde del Municipio accionante que “...por órdenes del Ministro del Poder Popular para las Relaciones de Interior y Justicia, **debe paralizar inmediatamente todas las actividades de movilización de tierra, construcciones, tránsito de maquinaria pesada en el proyecto de construcción que actualmente su Alcaldía realiza en los alrededores de la Penitenciaría General de Venezuela. Hasta tanto su despacho y la Consultoría Jurídica del Ministerio (...) definan los aspectos legales de la propiedad de los terrenos ante la Procuraduría General de la República...**”. (Destacado de esta Sala)

Asimismo indicaron que “De allí, emerge una disputa acerca del ejercicio de competencias legales entre ambos órganos del Poder Público (Nacional y Municipal) que consideran tienen atribuidas” y que su reclamación se encuentra “...dirigida a hacer efectivo el respeto de los principios relativos al Poder Público Municipal, en cuanto a su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, en el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local” (sic).

Agregaron que dicha controversia “...se circunscribe a la inherencia (...) sin fundamento legal de la autoridad nacional que impide al municipio Juan Germán Roscio, el ejercicio de las potestades públicas municipales, en el marco de sus competencias en ejecución directa e inmediata de la Ley, especialmente de las atribuciones que desarrolla conforme a los valores de democracia participativa, corresponsabilidad social, planificación, descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados, en el ámbito de la Planificación y Desarrollo Urbano”. (Destacado de la Sala)

En virtud de lo anterior, adujeron que “...la presente solicitud tiene como pretensión que esta máxima y competente autoridad judicial disipe las dudas del orden competencial que han surgido entre la Alcaldía del Municipio Juan Germán Roscio y el antes señalado Ministerio, dirigiendo, orientando y sobre todo delineando las atribuciones inherentes a cada órgano, a los fines de lograr la coordinación necesaria para ejercerlas eficazmente...”

y consideraron que “...se ha descrito suficientemente la gravedad de la Controversia Administrativa que se ha suscitado entre la República [...] y el municipio [...] con motivo de las funciones relativas a las competencias municipales en materia de Desarrollo Urbano”. (Destacado de la Sala)

Por su parte, la representación judicial de la República Bolivariana de Venezuela opuso defensas tendientes a demostrar la “*inadmisibilidad*” o, en todo caso la declaratoria “*sin lugar*” de la controversia incoada por el Municipio, para lo cual señaló que “...*La República Bolivariana de Venezuela es propietaria de unos terrenos, ubicados dentro de la poligonal establecida en el plan especial del Sector Noroeste de Expansión Urbanística situados en el Municipio de San Juan de los Morros, Distrito Roscio del Estado Guárico, las cuales abarcan una extensión de 190,55 hectáreas...*”, siendo que los aludidos terrenos se asignaron al Ministerio de Relaciones Interiores, según Decreto Presidencial N° 172 publicado en la *Gaceta Oficial* N° 21.482 del 12 de agosto de 1944 y que actualmente se encuentran bajo la administración del Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias.

Adicionalmente precisaron que dichos terrenos fueron afectados con el carácter de ejidos por el Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico, de manera “*inconstitucional e ilegal*”, por cuanto la República es la propietaria de esos terrenos, por lo que afirmaron que para “...*la realización de cualquier acto que implique la transferencia de la propiedad de bienes propiedad de la República a una persona de derecho público o de derecho privado, es necesaria la emisión de un acto administrativo previo que lo autorice de conformidad con el artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...*”.

Para desvirtuar el actuar del Municipio cuando afectó, desafectó y vendió a empresas privadas los terrenos en referencia, alegaron que el Decreto Presidencial que declaró el estado de emergencia en el sistema de vivienda en todo el territorio nacional, no autorizaba a los Estados y Municipios a afectar con carácter de ejidos, bienes inmuebles propiedad de la República “...*como erradamente lo hizo el Alcalde del Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico en el Decreto N° DA-021-2006...*”; de manera pues que, según la República, de lo anteriormente expuesto, “*se constata que el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia ha desplegado su actuación de conformidad con su condición de legítima propietaria de los terrenos señalados infra, por tanto la paralización de los Proyectos Urbanos se encuentra legalmente sustentadas con las Decisiones señaladas anteriormente, no incurriendo en perturbaciones al derecho a la vivienda, ni suprimiendo el ejercicio del derecho al trabajo de los obreros, ni lesionando el ejercicio del derecho al deporte y a la recreación, ni impidiendo el ejercicio del derecho a la propiedad privada y a la libertad económica*”. (Destacado de esta Sala)

Cabe subrayar que la representación del Ministerio Público, en la oportunidad de los informes, alegó acogerse “...a la propuesta formulada por el Magistrado Emiro García Rosas, en la audiencia de juicio, en el sentido de que el caso de autos se trate de resolver *–prima facie-* a través de un medio alternativo *–y no jurisdiccional-*”, cuestión que ya fue resuelta en punto previo.

Ahora bien, una vez analizada la forma en la cual ha quedado trabada la *litis* en la presente causa, debe esta Sala resaltar, en primer lugar, que de la argumentación expuesta por la representación judicial de la República Bolivariana de Venezuela se deduce que, lejos de discutir la competencia del Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico en materia de Desarrollo Urbano -lo que pretende el solicitante que sea resuelto-, con su defensa la República pretende que se determine que su proceder, en cuanto a ordenar la paralización de unas obras en los terrenos adyacentes a la Penitenciaría General de Venezuela del Estado Guárico, se debió a una actuación legítima, por cuanto aduce ser propietario de los lotes de terreno enajenados por el Municipio para la supuesta construcción de viviendas.

De hecho, y sin pretender entrar a efectuar un profundo análisis de la propiedad del referido inmueble (porque no le corresponde en este caso), esta Sala observa que en la oportunidad de la consignación del escrito de defensa, durante la audiencia de juicio en la presente causa, la Procuraduría General de la República consignó copia simple de la sentencia dictada por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, Bancario y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, el cual, conociendo en segunda instancia del interdicto de obra nueva ejercido por dicha representación judicial, declaró con lugar dicha acción interdictal incoada contra las sociedades mercantiles Constructora DIP, C.A., Inversiones M.C.L.V., C.A., Asociación Cooperativa de Servicios Industriales R.L. (COOPSEIN, R.L.) y Metalcomer Comercializadora Metalúrgica C.A. (Metalcomer C.A.) (folios 196 y siguientes del expediente).

Cabe destacar que las prenombradas empresas, de acuerdo al propio dicho del Municipio y de los documentos que constan en el expediente, adquirieron a través de la figura de la compraventa, los lotes de terreno objeto de la controversia, de los cuales precisamente la República aduce ser propietaria y por lo que ordenó la paralización de las actividades que se desarrollaban en ese terreno (a través de un interdicto de obra nueva, cuya decisión judicial favorable a la República se encuentra definitivamente firme).

En efecto, en el lapso de promoción de pruebas, la República promovió “Copia certificada del expediente N° 1470/10, correspondiente al Interdicto de Obra Nueva interpuesto por la República Bolivariana de Venezuela, en fecha 18 de mayo de 2010, contra las sociedades mercantil Constructora DIP, C.A., Inversiones M.C.L.V, C.A., Asociación Cooperativa de Servicios Industriales R.L. (COOPSEIN, R.L.) y Metalcomer Comercializadora Metalúrgica C.A. (Metalcomer C.A.), ante el Juzgado Segundo de los Municipios Juan Germán Roscio y Ortíz de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, constante de 117 folios útiles”, de donde, a decir de la representación de la República, se “evidencia que la Administración actuó de conformidad con lo establecido en la Ley, en su condición de legítima propietaria de los terrenos ubicados al noreste de la ciudad de San Juan de Los Morros, que comprenden la zona ocupada por las edificaciones de la Penitenciaría General de Venezuela, más el conjunto de terrenos asignado a la mencionada institución”.

Se evidencia además de las actas del expediente, documentación -aportada a los autos por ambas partes- presuntamente demostrativa de la tradición legal de los terrenos ampliamente descritos a lo largo del presente fallo (folios 220 y siguientes del expediente).

Por su parte, el accionante en el escrito de informes insistió en que “La controversia o conflicto planteado entre las señaladas autoridades se produce ante el cuestionamiento de la legitimidad de la autoridad municipal por la autoridad nacional, es decir, **dos autoridades de la República, y del Municipio, se atribuyen funciones o competencias urbanísticas**, teniendo sólo el Municipio dicha competencia o facultad atribuida por la ley...”. (Resaltado de esta Sala)

En cuanto a las mencionadas competencias urbanísticas, se observa que el Municipio fundamentó su argumento en torno a este punto, en que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece en el artículo 56 que “*Son competencias propias del Municipio: (...) a) La ordenación territorial y urbanística (...)*”.

No obstante los argumentos esbozados por el Municipio, esta Sala estima que el asunto debatido no se encuentra constituido por el solapamiento ni el conflicto Municipio-República, en cuanto a la **competencia urbanística** previamente citada. Por el contrario, este órgano jurisdiccional estima que la defensa de una de las partes no se circunscribe a discutir competencia alguna, sino que ha planteado un asunto distinto, como lo es el ejercicio de su

derecho de propiedad sobre el inmueble constituido por los lotes de terrenos vendidos por el Municipio a unas empresas, que supuestamente pretendían construir viviendas de carácter social.

Siendo ello así, tomando en cuenta que la defensa del Ministerio no se encuentra dirigida a cuestionar función o competencia alguna del Municipio, sino su derecho de propiedad en los mencionados terrenos ubicados en las adyacencias de la Penitenciaría General de Venezuela, los cuales, dada la particular forma en que se ha trabado la *litis*, constituyen el ámbito espacial del conflicto, esta Sala considera que se encuentra vedada de dilucidar cuestiones relacionadas con la propiedad de un inmueble en el marco de una controversia administrativa, por cuanto se desvirtuaría la naturaleza de este mecanismo procesal, el cual está dirigido, se insiste, a resolver aquellos casos en los cuales autoridades de la República, de los Estados o de los Municipios, se atribuyan una misma función o competencia, teniendo solo una de ellas dicha competencia o facultad atribuida por la ley.

En el caso *sub iudice*, solo una de las autoridades se encuentra afirmando su competencia para ejercer una determinada actividad, en este caso, la competencia en materia de ordenamiento urbanístico. Sin embargo, la otra autoridad, lejos de cuestionarle a la primera su competencia en esa materia, y sin siquiera atribuírsela, pretende que esta Sala reconozca que posee derechos de propiedad en los terrenos donde supuestamente se quiere ejecutar un desarrollo habitacional por unas empresas que se atribuyen la propiedad de los terrenos y que no han venido a juicio.

Con base en las consideraciones antes expuestas, se entiende que el conflicto pretendidamente existente -la propiedad de los lotes de terreno vendidos por el Municipio a empresas privadas, así como la legalidad de los actos de enajenación llevados a cabo por este- no puede ser ventilado a través de una controversia administrativa, toda vez que para llegar a una conclusión al respecto, el estudio necesariamente debe partir por dilucidar quién es el legítimo propietario de los terrenos objeto de la controversia, para luego determinar si el Municipio tenía la potestad de afectarlos como ejidos, desafectarlos y enajenarlos, como reconoce haberlo hecho.

El aludido estudio de la propiedad de los inmuebles obviamente excede los límites propios de una controversia administrativa, ya que -como se dijo antes- no es el mecanismo judicial idóneo para ventilar perturbaciones al derecho de propiedad, determinando quién es el legítimo propietario de un inmueble, como en efecto ha sido instado por la República a través de una acción interdictal (que por lo demás es posesoria), en virtud de la perturbación ocurrida. De igual modo, tampoco es el procedimiento idóneo para revisar la legalidad de los asientos registrales producidos por las ventas efectuadas por el Municipio a unas empresas privadas.

Una vez precisado lo anterior, llama la atención de esta Sala la circunstancia relativa a que, aun cuando de los propios argumentos de la representación judicial del Municipio accionante se desprende que los lotes de terreno a los que se ha venido haciendo referencia fueron vendidos a unas empresas, para la supuesta construcción de una cantidad importante de viviendas, a pesar de ello, esas sociedades mercantiles (que en principio serían las presuntamente afectadas de manera directa por la orden de paralización emitida por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia) no han intervenido en el presente juicio, ni para apoyar ni para oponerse a los alegatos de ninguna de las partes.

De hecho, el interdicto de obra nueva ejercido por la República por perturbación a su supuesta propiedad, no lo ejerció en contra del Municipio peticionante, sino en contra de las empresas constructoras a los cuales este último les vendió los lotes de terreno.

Siendo ello así, no entiende esta Sala cómo siendo esas empresas las afectadas por no poder disponer libremente de los terrenos que presuntamente adquirieron mediante escritura protocolizada ante Oficina de Registro Público, no hayan participado en el presente juicio, sino que, por el contrario, el Municipio, -el cual aparentemente ya se ha desprendido de la propiedad de esos terrenos- es el que ha acudido a la vía jurisdiccional a reclamar que a través de la mencionada orden de paralización emanada del Ministerio, se le está invadiendo su competencia en materia de ordenación urbanística, entre otra serie de denuncias.

Ahora bien, a pesar de los detalles meramente procesales de ineludible estudio anteriormente detectados, no es menos cierto que, de lo argumentado por las partes a lo largo del presente juicio, se desprende que en el caso bajo estudio se encuentran involucrados intereses generales, dado el alegato del solicitante en torno al estancamiento de la pretendida construcción de viviendas en el terreno antes aludido, supuestamente dirigidas a sectores sensibles de la población. En razón de ello, este Máximo Tribunal estima que la circunstancia relativa a que la parte accionante no ejerciera los medios procesales idóneos, no debe ocasionar que se deje insoluto esa situación, que como se entiende, es de medular importancia en la actualidad, más aún cuando las partes no llegaron al acuerdo instado por este Tribunal.

En efecto, indica el Municipio accionante en su escrito libelar que la paralización ordenada por el Ministerio "...pone en grave riesgo la respuesta ante el clamor de todos los habitantes del Municipio Juan Germán Roscio que no es otro que la consolidación real de proyectos urbanos que satisfagan y materialicen el **Derecho a la Vivienda** a más de quince mil (**15.000**) personas censadas que requieren una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénicas, con servicios básicos esenciales que incluya un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias". (Negritas del escrito)

Aunado a ello, no se puede perder de vista que el mismo peticionante indicó que "...se aprobó la desafectación de un lote de terreno para una **organización civil para viviendas (OCV Bicentenario)** la cual agrupa en su mayoría a funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales". (Negritas del escrito)

Tomando en consideración lo anterior, se observa que en el proyecto urbano referido por la parte actora pareciera estar involucrado el interés público de resolver el déficit habitacional y garantizar el derecho que tiene toda persona a obtener una vivienda digna, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Precisa y ciertamente, como lo alega el peticionante, el Presidente de la República mediante Decreto Presidencial N° 4.343 del 6 de marzo de 2006, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.396 del 13 del mismo mes y año, decretó el estado de emergencia en el Sistema de Vivienda y Hábitat en todo el territorio nacional, y en tal sentido, se ordenó al Ministerio para la Vivienda y Hábitat como órgano rector en esta materia, así como a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, integrantes del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, realizar las acciones requeridas para atender a la población de forma inmediata, con un plan de emergencia en vivienda y hábitat.

En ese sentido se indicó en el mencionado Decreto Presidencial que dicho plan de emergencia tendría por finalidad la instrumentación perentoria de la atención inmediata al acceso a una solución habitacional de la ciudadanía, así como facilitar la construcción, reparación, acondicionamiento, adquisición y equipamiento urbano de ámbito primario de viviendas unifamiliares o multifamiliares, y la contratación necesaria para la ejecución y culminación de obras en todos los ámbitos, entre otras muchas previsiones relacionadas con la materia.

De acuerdo con la normativa anterior, esta Sala considera que, siendo el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat el órgano rector en este ámbito, el cual, mediante la coordinación de todas las instancias organizativas territoriales, tiene el deber de establecer las políticas públicas en los ámbitos nacional, estatal y municipal, debe necesariamente instarse a dicho organismo -como en efecto se insta- con la finalidad de que se involucre de manera directa en el diseño y ejecución de estrategias que permitan satisfacer las expectativas de la construcción de las viviendas, a las que hace referencia el Municipio accionante, que hayan generado en la población necesitada de las zonas aledañas a los lotes de terreno cuya disputa se encuentra pendiente, a través de la adopción de todas las medidas que considere necesarias para lograr un acuerdo que satisfaga las necesidades habitacionales de la población del Estado Guárico.

Aunado a lo anterior considera la Sala que, de acuerdo a los Estatutos Sociales de la Fundación Misión Hábitat (publicados en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.673 del 30 de abril de 2007), su objeto es “*la organización, planificación, promoción, administración, financiamiento y ejecución de los programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo de vivienda y hábitat en el ámbito nacional, en correspondencia con las estrategias de desarrollo y las políticas establecidas por el Ejecutivo Nacional...*”. Por lo tanto, la Fundación Misión Hábitat debe igualmente intervenir en la toma de las medidas necesarias respecto de la cuestión atinente a las viviendas, en coordinación con los demás organismos mencionados a continuación.

Como corolario de lo establecido, esta Sala estima que la adopción de cualquier medida con respecto a los terrenos objeto del problema bajo examen, debe partir del hecho de que el **Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, en coordinación con la Fundación Misión Hábitat**, convoquen a la participación de todas las personas que han estado involucradas o que puedan verse afectadas o beneficiadas por las actuaciones tanto del **Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico** como del **Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia**, en donde necesariamente debe incluirse tanto a la **Procuraduría General de la República**, como al **Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias**, organismo que mediante diligencia consignada en este expediente en fecha 15 de febrero de 2011, alegó tener interés en las results del juicio, así como a la **organización civil para viviendas (OCV Bicentenario)**, a la cual hizo alusión la parte actora en el libelo, y finalmente a los **Consejos Comunales** interesados. Debe entenderse que estas notificaciones adicionales no inciden sobre el proceso.

Como consecuencia de lo antes expuesto, y visto que en definitiva no se está frente a lo que en criterio de este Máximo Tribunal ha denominado controversia administrativa, y expresado como fue, que los conflictos en cuanto a la propiedad de un inmueble deben ser ventilados por las vías procesales adecuadas, conforme a la normativa civil, esta Sala concluye que, no habiéndose entablado propiamente un conflicto de autoridades que pueda subsumirse en los supuestos establecidos, resulta improcedente la presente solicitud. Así se determina.

Finalmente, visto el contenido decisorio de este fallo y con el fin de que las exhortaciones contenidas sean conocidas por la comunidad, se ordena su publicación en la Gaceta Judicial y su reseña en el portal web del Tribunal Supremo de Justicia, así como en la Gaceta Municipal del Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico, con el siguiente sumario: “*Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante la cual se declaró improcedente la ‘controversia administrativa’, planteada por el Municipio Juan Germán Roscio del Estado Guárico contra la República Bolivariana de Venezuela, e instó a los órganos indicados en su dispositivo al logro de una solución extrajudicial, que permita satisfacer las expectativas de la construcción de las viviendas, a las que hace referencia el Municipio accionante*”.

2. *Contencioso Administrativo de Anulación*

A. *Sentencia: Vicios. Inmotivación*

TSJ-SC (1277)

25-9-2012

Magistrado Ponente: Juan José Mendoza Jover

Caso: Carmen Alid Quintero vs. Decisión del Juzgado Superior Tercero en lo Civil, Mercantil, Tránsito, Bancario y de Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira.

Partiendo de lo señalado, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 25, numeral 10, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se observa que, en el caso de autos, fue dictada una sentencia por el Juzgado Segundo de los Municipios San Cristóbal y Torbes de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, el 10 de diciembre de 2009, en la cual declaró sin lugar la demanda de desalojo, interpuesta por la ciudadana Carmen Alid Quintero, hoy accionante, en contra de los ciudadanos Freddy Alberto Álvarez Oviedo y José Ysaías Chacón Pérez, en cuya motiva señala textualmente lo siguiente:

(...) Ahora bien, del análisis de sus todos y cada uno de los recaudos presentados, quedó demostrada la existencia de una controversia, por relación arrendaticia entre las partes, de un bien inmueble ubicado en la carrera siete (7), entre calles 2 y 3 N° 2-33, Barrio Guzmán Blanco, Parroquia San Sebastián, del municipio San Cristóbal, Estado Táchira, ejerciendo la parte demandante, la presente acción por desalojo del inmueble objeto de la controversia, lo cual riela al folio tres (03) del expediente, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 y 254 del Código de Procedimiento Civil, debe declararse sin lugar la misma y así se decide.

De la transcripción parcialmente efectuada, se pudo comprobar que dicho Juzgado dictó sentencia sin ningún tipo de motivación respecto de la apreciación de los elementos probatorios ofertados, así como la argumentación jurídica que originó los términos en los que se pronunció, lo cual se evidencia en los folios 531, 532 y 533 de la pieza N° 2 de las actas que conforman en el expediente.

Sobre este particular, es importante señalar que esta Sala ha establecido criterios precisos en relación a la motivación del acto jurisdiccional, tal y como se refieren las decisiones números 889 /2008, y 33/2009.

Así, consecuente con la preservación del derecho a obtener una decisión motivada, la cual es, parte del derecho a una tutela judicial efectiva es por lo que la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de los Municipios San Cristóbal y Torbes de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, en fecha 10 de diciembre de 2009, al estar viciada de inmotivación ya que sus consideraciones no se bastan por sí sola, es por lo que declara su nulidad por cuanto no tuvo basamento de hecho ni de derecho, para luego concluir como lo hizo con la desestimación de la demanda, siendo la motivación una finalidad esencial de la sentencia.

Así las cosas, esta Sala Constitucional considera que la decisión en cuestión expresamente se apartó de la doctrina que esta misma Sala ha previsto sobre la inmotivación, generando violación de orden público, así como de los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva del solicitante de la acción de amparo, motivo por el que se declara de oficio la revisión del fallo dictado el 10 de diciembre de 2009, por el Juzgado Segundo de los Municipios San Cristóbal y Torbes de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira.

V. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Interpretación Constitucional*

TSJ-SC (967)

4-7-2012

Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño

Caso: Interpretación del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Pedro Perera Riera e Inés Parra Wallis y la Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX).

La Sala Constitucional reafirma su doctrina sobre la legitimación para intentar la acción de interpretación constitucional, así como los requisitos de admisibilidad a los que se halla sometido el ejercicio de la misma.

Por otra parte, la Sala desde su primera sentencia al respecto (Nº 1077/2000), dejó abierta la posibilidad de que luego de la decisión positiva de admisibilidad, en aras a la participación de la sociedad, pudiere emplazar por edicto a cualquier interesado que quisiera coadyuvar en el sentido que ha de darse a la interpretación, para lo cual se señaló un lapso de preclusión para que los interesados concurren y expongan por escrito, lo que creyeren conveniente.

En efecto, si bien es cierto que es una solicitud -interpretación- que requiere un interés legítimo, personal y directo para su interposición, sus efectos son generales y afectan de una manera indeterminada a todo un cúmulo de ciudadanos, por lo cual resulta admisible la posible intervención de terceros, por razones de economía, concentración y celeridad procesal, siempre y cuando la misma proceda conforme con los requisitos de admisibilidad establecidos al efecto para la parte recurrente -*Vid.* Sentencia de esta Sala Nº 1443/08-.

En tal sentido, la Sala estima conveniente reafirmar su doctrina sobre la legitimación para intentar la acción de interpretación constitucional, así como los requisitos de admisibilidad a los que se halla sometido el ejercicio de la misma -*Vid.* Sentencias Nº 1.077/2000, 1.347/2000, 1.387/2000 y 1.415/2000-.

Así, en cuanto a la legitimación requerida para el ejercicio del recurso de interpretación constitucional, esta Sala reitera el criterio que sostuvo en la decisión Nº 1.077/2000 de exigir la conexión con un caso concreto para poder determinar, por un lado, la legitimidad del recurrente y, por otro, verificar la existencia de una duda razonable que justifique el movimiento del aparato jurisdiccional en la resolución del mismo. En dicho fallo se dijo lo siguiente:

“(...) Pero como no se trata de una acción popular, como no lo es tampoco la de interpretación de ley, quien intente el ‘recurso’ de interpretación constitucional sea como persona pública o privada, debe invocar un interés jurídico actual, legítimo, fundado en una situación jurídica concreta y específica en que se encuentra, y que requiere necesariamente de la interpretación de normas constitucionales aplicables a la situación, a fin de que cese la incertidumbre que impide el desarrollo y efectos de dicha situación jurídica. En fin, es necesario que exista un interés legítimo, que se manifiesta por no poder disfrutar correctamente la situación jurídica en que se encuentra, debido a la incertidumbre, a la duda generalizada (...)”.

Sobre la base de la sentencia parcialmente transcrita, y visto el contenido del escrito presentado por los terceros (la asociación civil Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana (CAVECOL), resulta aplicable al presente caso el criterio que sostuvo la Sala en sentencia Nº 3.125/2003, cuando señaló que *“(...) en criterio de la Sala, el solicitante más que la interpretación de una norma constitucional que plantee oscuridad o una duda razo-*

nable con ocasión de la confrontación de un hecho actual y vigente, pretende, de parte de la Sala, un dictamen u opinión jurídica que le despeje la duda acerca de si el paro patronal está o no prohibido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Esa inquietud del solicitante no encuadra dentro de los supuestos de admisibilidad que la Sala ha establecido respecto del recurso de interpretación (...)”.

Así, la asociación civil Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana (CAVECOL), constituida mediante documento protocolizado en la “*Oficina Subalterna del Tercer Circuito de Registro del Departamento Libertador (sic) del Distrito Federal el 27 de junio de 1978, bajo el N° 46, Tomo 46, Protocolo Primero*”, consignó escrito mediante el cual deja sentada su “*opinión (...) en torno a la interpretación (...) [y] hace suyos los argumentos esgrimidos por las partes recurrentes (sic)*”, sin que exista prueba alguna en el expediente que evidencie que la mencionada persona jurídica, sostiene un interés actual que lo vincule con los supuestos de aplicación del artículo 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de la “*Decisión 486 aprobada por la Comisión Andina*”.

De ello resulta pues, que sea necesario reiterar que la legitimación para interponer la acción de interpretación constitucional viene dada por la vinculación directa del accionante con un caso concreto cuya resolución en el orden constitucional, da lugar a una duda razonable que amerite el que sea instada la jurisdicción constitucional, con miras a solventar la posible incertidumbre derivada del máximo texto normativo -*Vid.* Sentencia de esta Sala N° 1.077/2000-. Así, es claro que al no verificarse ninguna condición que lo vincule con el presente caso en los términos expuestos esta Sala estima que la solicitante no posee el interés jurídico actual necesario para ejercer el presente recurso de interpretación, lo cual, a tenor del criterio asentado por esta Sala en la sentencia N° 1.541/08, hace forzosamente inadmisibles su intervención en el presente recurso y, así se declara.

Finalmente, esta Sala advierte que el 12 de febrero de 2008, la parte accionante consignó escrito mediante el cual anexó pruebas que a su juicio evidencian su interés y la necesidad de una interpretación en torno al alcance y contenido del artículo 153 de la Constitución, para lo cual solicitó se admitieran los elementos probatorios promovidos. En ese sentido, la Sala los admite y considera que de los elementos probatorios consignados en autos, particularmente en lo que se refiere a los trámites que se realizan ante el Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual, se desprende que efectivamente y en el contexto de la sentencia de esta Sala N° 427 del 13 de marzo de 2007, persiste la “*necesidad de la interpretación requerida*”, en relación a la condición, alcance y vigencia de las normas que se adoptaron en el marco de los acuerdos de integración. Así se decide.

2. *Recurso de Revisión Constitucional*

TSJ-SC (1277)

25-9-2012

Magistrado Ponente: Juan José Mendoza Jover

Caso: Carmen Alid Quintero vs. Decisión del Juzgado Superior Tercero en lo Civil, Mercantil, Tránsito, Bancario y de Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira.

No obstante la precedente declaratoria, esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 336, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y en el artículo 25, numeral 10, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia así como, fundamentado en lo dispuesto en la sentencia (Véase: Sentencia N° 93 de fecha 6-2-2001 en *Revista de Derecho Público* N° 85-86/87-88, 2001 p. 406 y ss) N° 93 de fecha 06 de febrero de 2001 caso: *Corpoturismo*, donde quedó evidenciada la potestad de revisión atribuida a esta

Sala como mecanismo orientado a la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, que a su vez garantiza la observancia de las interpretaciones vinculantes efectuadas por esta Sala Constitucional como máximo intérprete de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pasa de oficio a revisar la causa que dio origen al amparo constitucional ejercido. A tal fin, se observa que la revisión de sentencias ha sido concebida como una vía extraordinaria tendiente a preservar la uniformidad de la interpretación de las normas y principios constitucionales y para corregir graves infracciones a sus principios o reglas.

De allí que sea pertinente advertir que al momento de ejercer su potestad de revisión de sentencias definitivamente firmes, esta Sala está obligada, de acuerdo con una interpretación uniforme de la Constitución, y en consideración a la garantía de la cosa juzgada, a guardar la máxima prudencia en cuanto a la potestad discrecional de revisión de actos jurisdiccionales que han adquirido el carácter de cosa juzgada judicial.

..... Asimismo, una vez declarada la revisión de oficio de la decisión que declaró sin lugar la demanda de desalojo de la causa principal y su nulidad; se ordena reponer la causa al estado de que un nuevo Juzgado de Municipio decida la demanda incoada en fecha 01 de agosto de 2008, por la ciudadana Carmen Alid Quintero en contra de los ciudadanos Freddy Alberto Álvarez Oviedo y José Ysaías Chacón Pérez; y en consecuencia de ello, se anulan las decisiones dictadas el 17 de febrero de 2010 por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, Tránsito, Bancario y Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, el auto dictado el 16 de marzo de 2010, por el Juzgado Segundo de los Municipios San Cristóbal y Torbes de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira y la sentencia dictada el 10 de diciembre de 2009, por el Juzgado de los Municipios San Cristóbal y Torbes de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, por cuanto se trata de pronunciamientos posteriores a la decisión que generó la lesión constitucional cuyos argumentos ya fueron descritos anteriormente. Así se decide. Finalmente, en este caso se considera pertinente, dadas las afirmaciones efectuadas en la audiencia, oral y pública, instar al Ministerio Público para que, en lo sucesivo, suministre la información que tenga del caso bajo estudio o relacionada con el mismo, sin omitir dato alguno requerido por la Sala en los casos de audiencias constitucionales en los que esté efectivamente presente. Así se decide.

TSJ-SC (1126)

3-8-2012

Magistrado Ponente: Francisco Carrasquero López

Caso: Solicitud de revisión constitucional de la sentencia N° 303 dictada, el 12 de julio de 2011, por la Sala de Casación Civil (Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.)

Respecto a la posibilidad de que la Sala revise sentencias definitivamente firmes, es conveniente reiterar que al momento de ejecutar tal potestad de revisión, está obligada, de acuerdo con una interpretación uniforme de la Constitución y en consideración de la garantía de la cosa juzgada, a ser excesivamente prudente en cuanto a la admisión y procedencia de solicitudes que pretendan la revisión de sentencias que han adquirido dicho carácter de cosa juzgada judicial. Ello, por cuanto, en el derecho venezolano, la inviolabilidad de la cosa juzgada es, en principio, inquebrantable y de extrema protección según lo establecido en artículo 49, cardinal 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.