

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Cuarto Trimestre 1983**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

Abogado

Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. República. A. Procurador General de la República. a. Representación. b. Subtítulo.
 2. *La Administración Pública*. A. Ejercicio de funciones jurisdiccionales. B. El poder discrecional. 3. *Establecimientos Públicos Corporativos. Régimen del personal.*
- II. ORDENAMIENTO ORGANICO
 1. *Estados*. A. Personalidad Jurídica. B. Gobernador o Potestad Reglamentaria. C. Régimen de los funcionarios estatales.
- III. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Contribuciones especiales*. 2. *Impuestos Municipales sobre Inmuebles.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos*. A. Clases. B. Límites. 2. *El Procedimiento Administrativo*. A. Régimen Legal. a. Aplicaciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Los interesados. a. Notificación. b. Citación. c. Derecho a la defensa. C. Recusaciones e inhibiciones de funcionarios. D. Pruebas: carga de la prueba. 3. *Los Actos Administrativos*. A. Requisitos. a. Motivación. b. Requisitos de forma. B. Efectos: retroactividad. C. Vicios. a. Abuso de poder. b. Desviación de poder. c. Vicio en la causa. d. Vicio de forma. D. Convalidación. E. Revocación. 4. *Los Contratos Administrativos*. 5. *Los Recursos Administrativos*. A. Régimen legal. B. Recurso jerárquico: autoridad competente.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de inconstitucionalidad*. A. Vicios. B. Leyes estatales. 2. *Recurso de amparo.*
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*. A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Legitimidad. b. Agotamiento de la vía administrativa. C. Recusación. D. Suspensión de efectos. E. Notificación: cartel de emplazamiento. F. Pruebas. G. Sentencia. a. Requisitos. b. Poderes del juez. c. Falta de motivación. d. Vicios de la sentencia. e. Apelación. H. Desistimiento. I. Costas y Honorarios. 2. *Contencioso Fiscal*. 3. *Contencioso Inquilinario*. 4. *Contencioso-Agrario.*
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Propiedad: Limitaciones urbanísticas*. 2. *Expropiación*. A. Arreglo amigable. B. Oposición: Pruebas del derecho. C. Justiprecio. a. Elementos. b. Valor fiscal. c. Probable producción. d. Impugnación. D. Desistimiento. 3. *Régimen Inquilinario.*
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Régimen legal*. 2. *Ingreso: Contratos*. 3. *Cargos*. 4. *Situaciones jurídicas*. A. Disponibilidad. B. Suspensión con goce de sueldo. 5. *Destitución*. 6. *Retiro*. 7. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*. A. Pretensiones. B. Notificación. C. Poderes del juez. D. Sentencia.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa (CSJ-SPA), dictadas hasta el 28-11-83, y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas hasta el 21-11-83.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. República

A. Procurador General de la República

a. Representación

CSJ-SPA (168)

8-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La competencia del Procurador General de la República en la representación de los intereses patrimoniales de la República no tiene carácter de plena exclusividad existiendo excepciones establecidas en la Ley.

Ahora bien, el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que "Sin perjuicio de las atribuciones del Procurador General de la República, la Contraloría podrá designar representantes ante cualquier Tribunal, para sostener los derechos e intereses de la Administración en los juicios a que se refiere el presente título". Consta de autos Resolución de la Contraloría General de la República de 11 de febrero de 1982, publicada en Gaceta Oficial, mediante la cual la ciudadana Evelyn Marrero de Alonzo fue nombrada, conjuntamente con los abogados que allí se identifican, "Abogados Representantes ante los Tribunales de la República donde cursen causas fiscales relacionadas con reparos formulados por este Organismo Contralor. Los mencionados Abogados Representantes sostendrán con tal carácter ante dichos organismos judiciales, los derechos e intereses de la Hacienda Pública, y harán valer todos los recursos ordinarios y extraordinarios concedidos por las leyes".

La recurrida, con cita del artículo 204 de la Constitución Nacional, alega que la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 211 *ejusdem*, por ser el más Alto Tribunal de la República debe individualizarse y distinguirse de los demás Tribunales que determine la respectiva Ley Orgánica. Llega a la conclusión de que sería ilógico entender que la frase "ante cualquier Tribunal" que contiene el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se extiende, por vía de interpretación, a la Corte Suprema de Justicia; "porque ello conduciría a enervar la distinción preestablecida por el propio Poder Constituyente".

Considera la Sala, contrariamente a lo que interpreta la recurrida, que cuando el artículo 204 de la Constitución Nacional precisa que "El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la ley orgánica" no persigue individualizar y distinguir a esta Corte de los demás Tribunales como tales, es decir, como órganos jurisdiccionales, sino que el Constituyente quiso resaltar la característica de la Corte Suprema de Justicia de ser el más Alto Tribunal de la República conforme lo establece el artículo 211 *ejusdem*. Pero no hay dudas de que aun siendo el más Alto Tribunal, la Corte Suprema de Justicia es un Tribunal. Precisamente por eso el artículo 204 de la Constitución Nacional ya citado establece que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia "y por los demás Tribunales...". Esta expresión la repite el Constituyente en el artículo 206 *ejusdem* que establece: "La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley". De acuerdo con esta interpretación, cuando el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República establece que la Contraloría podrá designar representantes ante cualquier Tribunal, no está excluyendo a la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo advierte la Sala que, porque el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establezca que el Procurador General de la República conservará en toda su plenitud la representación de los intereses patrimoniales de la República aun en los casos en que legalmente existan otro u otros funcionarios investidos de ella, no quiere decir que la competencia de la Procuraduría General de la República le corresponda ejercerla al ciudadano Procurador General "con el carácter de plena exclusividad", como afirma la recurrente, pues, como la misma lo admite, existen las excepciones establecidas en la Ley y, precisamente, una de esas excepciones es la que consagra el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Por otra parte, la cita que hace la recurrida de una sentencia emanada de esta Corte y Sala de 22 de enero de 1982 es inaplicable al caso de autos por ser diferentes los presupuestos normativos aplicables. En efecto, en aquella sentencia se hizo un análisis de la representación del Procurador General de la República en relación con disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En cambio, en el presente caso, se trata de la aplicación de normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Obsérvese que según el artículo 236 de la Constitución Nacional "La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones". Esta autonomía funcional de la Contraloría General de la República, conforme a su ordenamiento legal, específicamente el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, faculta a sus representantes nombrados conforme a la ley para actuar ante esta Corte en los asuntos que le conciernen. En virtud de lo expuesto, resulta inadmisibles la conclusión del *a-quo* respecto al artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ya que, según los términos de esta norma, al referirse a "cualquier tribunal" lejos de excluir a la Corte Suprema de Justicia, ésta se considera implícitamente incluida en ese enunciado. Por consiguiente, dado que la ciudadana Evelyn Marrero de Alonzo fue nombrada conforme a dicha disposición legal, abogado representante ante los Tribunales de la República donde cursen causas fiscales relacionadas con reparos formuladas por la Contraloría, no hay duda alguna para la Sala de que dicha ciudadana puede actuar válidamente ante este Supremo Tribunal en defensa de los derechos e intereses de la Hacienda Pública y hacer valer todos los recursos ordinarios y extraordinarios concedidos por las leyes.

b. *Sustituto*

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La sustitución del Procurador General de la República puede hacerse mediante oficio, sin otras formalidades legales propias de los poderes, pero con la indicación de la identificación precisa de los sustitutos designados.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece dos supuestos en lo que atañe a la sustitución que el Procurador puede hacer de la representación que por ley le corresponde.

El primer supuesto está constituido por la sustitución que se haga para actuar en el territorio de la República y el segundo alude a la sustitución que tiene por

objeto la actuación en el exterior. Respecto a esta última, el aparte único del artículo 27 señala que "el poder se otorgará con las formalidades legales correspondientes".

De la antes indicada exigencia se evidencia que en las hipótesis de la sustitución que ha de surtir efecto en Venezuela no son exigidas esas "formalidades legales". Analizada la primera hipótesis señalada, en ella aparecen los siguientes supuestos:

a) Los Directores, esto es, los titulares de las Direcciones en las cuales se divide la Procuraduría General de la República, de quienes se indica son:

"Los sustitutos del Procurador General de la República según el artículo 23 *eiusdem*"; sin embargo, tal sustitución no opera de pleno derecho sino que el Procurador deberá delegar en ellos la representación en forma que puede ser "amplia" o "limitada" "para que actúen en los asuntos que le confíen";

b) Los Adjuntos de los Directores a quienes podrá delegarse la representación en la misma forma y modalidades que la anterior;

c) Los abogados a quienes se les otorgue el carácter de Adjuntos para que actúen en forma permanente en los Estados de la República;

d) Los Auxiliares del Procurador General de la República quienes son al efecto los siguientes:

1. Los Consultores Jurídicos de los Ministerios en los asuntos "que se relacionen con el despacho al cual el Consultor Jurídico preste sus servicios o que tengan conexidad con éste";

2. Los abogados contratados temporalmente para tratar determinados asuntos;

3. Funcionarios o empleados a quienes las leyes atribuyan la representación de los intereses patrimoniales de la República.

Esta primera hipótesis de los abogados a quienes el Procurador puede sustituirles la representación no requiere de un poder formalmente otorgado, tal como lo señala el artículo 27 *eiusdem*, sino que basta con el otorgamiento de "un oficio". Al efecto el artículo 27 en su encabezamiento indica:

"La sustitución de representación que podrá hacer el Procurador General de la República conforme a los artículos anteriores se otorgará por oficio. En el caso a que se refiere el artículo 26 el poder se otorgará con las formalidades legales correspondientes".

En el sistema venezolano, no existe ningún texto que defina lo que es un oficio; pero la práctica administrativa entiende por tal el acto de comunicación mediante el cual un órgano de la Administración se dirige a otro (acto de comunicación inter-orgánico), o bien, a un sujeto extraño a su esfera (inter-subjetivo). En los casos como el presente en el cual sea una comunicación entre figuras de una misma organización el oficio en consecuencia debe señalar, siendo como lo es un acto de comunicación inter-orgánica, la indicación del órgano destinatario y del órgano remitente. Tal como fuera expresado precedentemente los sustitutos del Procurador General de la República se califican por el desempeño de ciertos cargos específicos, y es por ello que su identificación radica en el señalamiento de la correspondiente titularidad. En el presente caso nos encontramos con que en el oficio PN. 1402 del 12 de marzo de 1981, el Procurador General de la República se dirige a los ciudadanos que actúan en el presente juicio, pero sin indicar cuál es la titularidad que ostentan. Es cierto que el oficio fundamenta el acto en lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; pero justamente tales artículos son los que exigen que la sustitución recaiga sobre funcionarios específicos. A juicio de esta Corte la exigencia que hace la parte actora de que la identificación exprese las señas de cada uno de los sujetos a los cuales se dirige el oficio es ajena al sistema legal, ya que tratándose de titulares de órgano los mismos se reconocen e identifican por tal medio; pero sí resulta justificada la impugnación que hiciera de la deficiencia del mencionado oficio, por cuanto la mera mención de los nombres allí señalados es insuficiente para cumplir con el requisito legal. Diferente

hubiera sido si la Procuraduría General de la República, una vez impugnada su representación, hubiese aportado algún documento demostrativo de la titularidad de las personas designadas en el oficio atacado, o simplemente de aquella que opusiera la excepción dilatoria. En tal situación se habría subsanado la omisión y debería pasar esta Corte a pronunciarse sobre la señalada excepción. Nada de lo anterior se produjo, por lo cual debe declararse con lugar la oposición formulada por el actor.

En vista de la anterior declaratoria, rechazada como ha sido en virtud de ella la representación que alegara en el acto de contestación de la demanda el ciudadano José Ignacio Moreno Vale, tal actuación se estima inexistente y así se declara, por lo cual en base a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se estima contradicha simplemente en todas sus partes la demanda y concluido el acto en cuestión con los efectos establecidos en el artículo 277 del Código de Procedimiento Civil ordenándose la apertura del lapso probatorio.

2. *La Administración Pública*

A. *Ejercicio de funciones jurisdiccionales*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Establece el artículo 43 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados que en todo lo relacionado con el procedimiento establecido en la Ley contra Despidos Injustificados y en el presente Reglamento, se aplicarán supletoriamente en su orden, en cuanto sean aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de Tribunales y del Código de Procedimiento Civil: Por su parte, el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil establece que toda sentencia debe contener decisión expresa, positiva y precisa, con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones o defensas opuestas. Ahora bien, cuando la Comisión Tripartita se pronuncia acerca de lo justificado o injustificado de un despido lo hace a través de un procedimiento administrativo que reviste características particulares donde la administración asume un papel arbitral absolutamente imparcial que la lleva a zanjar el conflicto entre particulares sin olvidar que lo que tiene que valorar es el interés público general que preserva la ley de la materia. Aparece así la Administración con competencia resolutoria de conflictos entre particulares en los cuales se ventilan intereses eminentemente privados donde no existe un interés directo de la misma. En consecuencia, si los interesados han promovido pruebas, la Comisión deberá apreciarlas, desecharlas o estimarlas al decidir sobre la calificación de despido, teniendo por norte de sus actos las características de cada caso concreto en relación con las situaciones de hecho que determinan sus actuaciones dentro del marco legal. Por lo tanto, la decisión de la Comisión, a través de su justificación intrínseca o motivación, deberá reflejar el análisis de determinadas situaciones de hecho y establecer el nexo lógico que existe entre ellas y la disposición legal que las regula a fin de no provocar la indefensión del interesado.

B. *El Poder Discrecional*

CSJ-SPA (146)

12-7-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El ejercicio del poder discrecional encuentra límites en el ordenamiento jurídico, particularmente por lo establecido en el

artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Estima, por tanto, la Corte que en el caso de autos el órgano administrativo ha excedido la órbita de discrecionalidad que le confiere la norma jurídica, incumpliendo de esta manera el principio de legalidad, con arreglo al cual su facultad para negar la marca solicitada se encuentra limitada a los supuestos de hecho contemplados taxativamente en los doce ordinales del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, uno de los cuales (el 10) invocado por la recurrida, no aparece como causal suficiente para la denegatoria de la solicitud; doctrina universalmente admitida la de los límites de la discrecionalidad, hoy también recogida por nuestro derecho positivo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo artículo 12 establece: "Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia". En razón de lo cual esta Corte considera fundados los argumentos de ilegalidad esgrimidos en contra de la Resolución impugnada, y así lo declara expresamente.

CPCA

22-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En relación con los anteriores argumentos esta Corte observa al efecto que la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas establece como causal de desalojo lo siguiente: "Cuando se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exija el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público. Tales circunstancias serán demostradas ante la Comisión Nacional de Abastecimiento o la Delegación respectiva, la que, a su juicio concederá la autorización con vista de los permisos otorgados por la Ingeniería Municipal o por las autoridades sanitarias competentes. La demolición, reconstrucción o reparación, deberá comenzarse dentro del mes siguiente a partir de la fecha de la desocupación". Transcrita la norma en la cual se fundamentara la decisión apelada, de la misma se evidencia que la autoridad administrativa que concede la autorización para el desalojo tiene una facultad discrecional que le permite apreciar la oportunidad de la concesión de tal autorización, exigiéndosele sólo que la funde en los permisos exigidos al respecto. De allí que, la autoridad administrativa tiene una cierta libertad de criterio para acordar la autorización, por lo cual no es cierto que la sola presentación del permiso municipal baste para consolidar el derecho del solicitante, sino que su decisión tiene un carácter mucho más amplio por cuanto en ella entra en juego su poder racional de apreciación de las circunstancias.

3. Establecimientos Públicos Corporativos. Régimen del personal

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los funcionarios administrativos contratados por el Colegio de Ingenieros de Venezuela (Persona Jurídica de Derecho Público) para la prestación de sus servicios no son empleados públicos, por lo cual estarán sometidos a la Ley contra Despi-

dos Injustificados, siendo las Comisiones Tripartitas competentes para conocer de sus reclamos.

Se observa respecto a la cuestión planteada, que si bien el Colegio de Ingenieros de Venezuela es una persona jurídica de derecho público, tal como lo indica el artículo 21 de la Ley de Ejercicio de Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines, dictada por Decreto N° 444 del 24 de noviembre de 1958 y lo revela su propia naturaleza; sin embargo los funcionarios administrativos que contrata para la prestación de sus servicios no son empleados públicos y en consecuencia no se rigen por una norma estatutaria, sino por la Ley del Trabajo, por lo cual en base a lo dispuesto en el artículo 1º, letra b) de la Ley contra Despidos Injustificados, tales trabajadores cuando sean permanentes y con más de tres (3) meses ininterrumpidos de servicios, están sometidos a dicha normativa. Por todo lo anterior la Comisión Tripartita sí era competente para conocer de la reclamación, no existiendo en consecuencia el vicio de orden público denunciado por el Colegio de Ingenieros de Venezuela, y así se declara.

II. ORDENAMIENTO ORGANICO

1. Estados

A. Personalidad Jurídica

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Contraloría General del Estado Apure carece de personería jurídica distinta a la del Estado Apure; por tanto, el Contralor no puede otorgar poderes para que abogados en ejercicio representen judicialmente a la indicada Contraloría.

Con carácter previo la Corte cree conveniente precisar el carácter con que se presentó ante esta Corte, el abogado Manuel Zambrano Pino, quien fundamentó la apelación diciéndose apoderado de la Contraloría General del Estado Apure, en virtud de la sustitución del poder que le hiciera el abogado Neptalí Pinto Salcedo, a quien calificó de apoderado de dicha Contraloría. Tal precisión resulta importante en razón de la naturaleza jurídica de la Contraloría mencionada, como órgano del poder público, que si bien tiene autonomía funcional y presupuestaria, sin embargo, carece de personería jurídica, por lo cual, mal podrían sus titulares otorgar poderes para que se represente a tal órgano judicialmente, precisamente por carecer éste de personería jurídica, autónoma y separada del Estado Apure.

A este respecto, se tiene que la Constitución del Estado Apure de fecha 5 de noviembre de 1976, en su artículo 10, establece que el Poder Público del Estado Apure se compone del Poder Ejecutivo y Legislativo Estadales. Y en lo que se refiere al Poder Legislativo, el texto legal señalado dispone que este Poder se ejerce por la Asamblea Legislativa, y que la Contraloría General del Estado Apure es su órgano auxiliar (artículo 73). Esta característica la ratifica el artículo 2º de la Ley de Reforma Total de la Ley de la Contraloría General del Estado, de fecha 30 de junio de 1976, al señalar que tal Contraloría es el 'órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa del Estado Apure en sus atribuciones de fiscalización y control en cuanto concierne al crédito, bienes, rentas, gastos y buen manejo del Tesoro Público, y realizará

sus tareas con independencia orgánica y funcional, sin perjuicio de la inspección y fiscalización que ejerce el Poder Nacional, ni de las atribuciones que al respecto fije la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el desarrollo del artículo 235 de la Constitución Nacional, así como de las inversiones conjuntas con otros organismos que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y con el Poder Municipal del Estado Apure". Por su parte, el artículo 4º de la mencionada Ley Estadal, dispone lo siguiente: "La Contraloría elaborará su propio presupuesto, pudiendo las estimaciones de éste ser modificadas sólo por la Asamblea Legislativa, y lo ejecutará directamente la propia Contraloría dando cuenta de ello en su informe anual". Y por lo que se refiere a la organización de dicha Contraloría, el artículo 12 ejusdem, señala que la misma "estará a cargo de un funcionario denominado Contralor General del Estado y actuará bajo la dirección y responsabilidad del mismo", y en su artículo 13 dispone que, para el cumplimiento de los fines señalados por la Constitución y la Ley de Contraloría General del Estado, constará de una Dirección General, y de tres Salas que se denominará de Control de Centralización y de Examen, y el artículo 18 de la Ley citada, dispone que la Contraloría Estadal tendrá el personal y los servicios técnicos y administrativos que fueren necesarios. Por último, el artículo 23 de la Ley que regula la organización y funcionamiento de la Contraloría General del Estado Apure, que se ha venido citando, establece que el Contralor General del señalado Estado, tiene las siguientes atribuciones y deberes principales:

- 1º—Ejercer la suprema dirección y vigilancia de la Contraloría.
 - 2º—Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de cada una de sus dependencias, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley y su Reglamento.
 - 3º—Nombrar y remover al personal de su Dependencia.
 - 4º—Determinar, mediante realamientos internos cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza y consecencial" (sic).
 - 5º—Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica.
 - 6º—Informar a la Asamblea Legislativa del Estado o a su Comisión Permanente, de inmediato y por escrito, de las irregularidades que observare en la ejecución del Presupuesto Estadal.
 - 7º—Presentar los informes y evacuar las consultas de carácter fiscal que le requieran la Asamblea Legislativa del Estado, su Comisión Permanente o el Gobernador del Estado, en dictamen por escrito.
 - 8º—Presentar anualmente a la Asamblea Legislativa del Estado, dentro de los primeros cinco días de sus sesiones ordinarias, informe y cuenta total sobre las actividades del Organismo a su cargo.
 - 9º—Ordenar la práctica de inspección e investigación de las diferentes dependencias sujetas a su vigilancia fiscal.
 - 10—Informar a la Asamblea Legislativa del Estado o a su Comisión Permanente, dentro de los cinco días siguientes a su recepción, los contratos enviados por el Ejecutivo del Estado.
 - 11.—Contratar, previa consulta y autorización por escrito de la Asamblea Legislativa del Estado o su Comisión Permanente, auditores y fiscales privados y profesionales de comprobada solvencia, discreción y moralidad, para obtener los informes y dictámenes que requiera para el ejercicio de las funciones de control.
- Párrafo Unico.—El Contralor del Estado concurrirá personalmente ante la Asamblea Legislativa, Comisión Permanente o comisiones especiales de ésta, cuando así sea requerido".

De las normas citadas y referidas anteriormente, no puede deducirse que la Contraloría General del Estado Apure, cuya representación legal y judicial corres-

ponde al Procurador General del Estado, según se desprende del artículo 65 de la Constitución del Estado Apure, que atribuye al Procurador General del Estado la representación judicial, personalmente o por medio de apoderados, con la previa aprobación de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada, de los derechos y acciones del Estado Apure, en todos los juicios en que fuere parte; lo cual confirma el ordinal 4º del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado Apure. Por tanto, el Contralor General del Estado Apure no puede otorgar poderes para que abogados en ejercicio representen judicialmente a la indicada Contraloría, por cuanto ésta carece de personería jurídica distinta a la del Estado Apure, y así se declara.

B. *Gobernador: Potestad Reglamentaria*

CSJ-SPA (208)

20-10-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En oportunidad de decidir la Sala observa:

1. Al analizar el texto impugnado, encuentra la Corte que en él se establece, en efecto: "El presente Reglamento regirá el derecho de los funcionarios o empleados públicos al servicio del Ejecutivo del Estado Bolívar, de la Asamblea Legislativa, de la Procuraduría del Estado y de la Contraloría General del Estado Bolívar, a organizarse sindicalmente" (artículo 1º), en tanto que la Ley de Carrera Administrativa del mismo Estado, que el texto recurrido reglamenta, reza: "La presente Ley tiene por objeto establecer las normas que regirán los derechos y deberes de los *empleados del Poder Ejecutivo* del Estado Bolívar en sus relaciones de trabajo..." (artículo 1º).

Como puede observarse, la simple confrontación de ambos textos revela el exceso en que incurre el poder reglamentario al extender el ámbito de aplicación del acto recurrido más allá de la norma superior que desarrolla. Tanto más si se tiene en cuenta que el Reglamento impugnado, expresamente trae como fundamento el artículo 46 de la Ley que intenta desarrollar, el cual parcialmente transcrito expresa: "Los funcionarios públicos *sujetos a la presente Ley* podrán organizarse sindicalmente..."

El poder reglamentario al proceder de esta manera desvirtúa, tal como lo denuncian los impugnantes, la atribución que le confiere al Gobernador el ordinal 1º del artículo 63 de la Constitución del Estado Bolívar para ejecutar las leyes estatales "reglamentándolas sin alterar su espíritu, propósito y razón". Así lo estima también esta Sala y lo declara expresamente.

Infracción que se pone aún más de manifiesto cuando se tiene en cuenta que el artículo 63 de ese mismo texto constitucional de nivel estatal autoriza al Gobernador (ordinal 18) sólo para "hacer los nombramientos que le atribuyen esta Constitución y las Leyes", y para —ordinal 19— "Renovar los empleados de su *Dependencia* sin perjuicio de lo que dispongan las leyes que reglamentan la carrera administrativa" (subrayados de esta sentencia).

Por otra parte, no alcanza a justificar tal exceso en las facultades reglamentarias el contenido del artículo 60 de la Ley de Carrera Administrativa del Estado Bolívar —Ley en la cual, como se ha dejado dicho, el Reglamento impugnado inten-

ta fundamentarse— conforme al cual “quedan equiparados a los empleados del Ejecutivo Regional en lo que respecta a los beneficios contenidos en la presente Ley, los trabajadores que prestan sus servicios en la Asamblea Legislativa, Contraloría General del Estado Bolívar y Procuraduría del Estado Bolívar”. Por el contrario, la frase de dicho artículo subrayada en el texto de la presente sentencia, pone más bien de manifiesto cómo la equiparación se limita a los beneficios a que dicha Ley se refiere, en tanto que el Reglamento impugnado abarca —a más de lo que toca al denunciado punto de su indebida extensión a otros funcionarios distintos de los del poder ejecutivo estatal— otros campos; sindicato único (*artículo 7º*) para cada Dependencia indicada en el artículo 1º; requisitos para la constitución de éste (*artículos 8º al 17*) y para su organización y funcionamiento (*artículos 18 al 29*); imponiendo también la necesaria incorporación del Sindicato Único (*artículo 30*) a la Federación de Trabajadores del Estado Bolívar (Fetrabolívar); entre otras de sus disposiciones.

En virtud de las razones expuestas considera la Corte, y así lo declara expresamente, que la razonable, en principio, aplicación del Reglamento —en general y salvo las especificaciones y correspondientes decisiones que, por vía excepcional, más adelante se adoptan— a los funcionarios del Poder Ejecutivo, incluidos los de la Procuraduría del Estado, no puede extenderse sin embargo a los de la Asamblea Legislativa ni de la Contraloría General del Estado Bolívar.

La señalada infracción es sin duda de rango legal; pero, además, al incurrir en tal exceso en sus facultades reglamentarias, el Gobernador del Estado Bolívar transgredió asimismo los límites que el principio de la separación de poderes —reproducidos en idéntica firma, y no podía ser de otra manera, en que la Carta Magna lo consagra (*artículo 118*)— le fija a él, expresamente, como representante del Ejecutivo, en el artículo 11 de la Constitución de esa Entidad: “El Poder Público Estatal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de esta última rama y al Ministerio Público, son de la competencia del Poder Nacional. El Poder Municipal con la autonomía que le señala la Constitución Nacional y las Leyes, es también parte del Poder Público del Estado. Los órganos del Poder Público Estatal colaborarán entre sí para la realización de los fines que se proponen”.

Texto el transcrito que no es más que la concreción a nivel estatal de los por los recurrentes invocados artículos 117 y 118 de la Carta Magna, así como del 118, en función de los cuales toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos nulos. Normas constitucionales indirectamente infringidas —además de las de rango legal, incluso de naturaleza estatal, directamente violadas— por el Poder Ejecutivo del Estado Bolívar representado en el Gobernador, al reglamentar en los términos descritos la Ley de Carrera Administrativa de esa Entidad Federal.

Como consecuencia de lo cual, queda afectado de nulidad el artículo 1º (párrafo primero) del Reglamento impugnado, en cuanto extiende la aplicación de ese Cuerpo normativo a los empleados públicos al servicio de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General del Estado Bolívar, a los cuales no es aplicable, por tanto, el Reglamento impugnado en virtud de la nulidad así declarada.

C. Régimen de los funcionarios estatales

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los funcionarios de la Contraloría General del Estado Apure gozan de “estabilidad”, pudiendo ser retirados de sus cargos

únicamente por el Contralor, cuando hayan incurrido en faltas graves.

Aunque las anteriores fueron en realidad las denuncias contenidas en el escrito de fundamentación de la apelación de los opositores a la demanda de nulidad, y por ello el objeto de la decisión que debe dictar este Tribunal en Alzada, la Corte cree conveniente precisar lo relativo al régimen de personal al que están sometidos los funcionarios de la Contraloría General del Estado Apure, y a la luz de éste revisar los actos impugnados, por tratarse de materia de orden público.

A este respecto, se tiene, como se dejó asentado precedentemente, que si bien la Contraloría General del Estado Apure no tiene personería jurídica distinta e independiente del Estado Apure, sin embargo disfruta de autonomía presupuestaria, funcional y administrativa, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa de dicho Estado. Ahora bien, dentro de esa autonomía funcional y administrativa, en la Contraloría General del Estado Apure existe un estatuto especial en cuanto a la relación de empleo público de sus funcionarios. En efecto el artículo 19 de la Ley de la Contraloría General del Estado Apure, de fecha 30 de junio de 1976, consagra un régimen de carrera en la siguiente forma: "Los empleados y funcionarios de la Contraloría General del Estado serán designados por el Contralor, quien lo hará previo concurso y aprobación de conocimientos, méritos y aptitudes de los aspirantes. Las destituciones se harán por faltas graves y previo expediente administrativo elaborado al efecto". En otras palabras, que en general todos los funcionarios de dicha Contraloría están protegidos por el derecho a la estabilidad y por tanto, no pueden ser retirados de la Contraloría sino cuando incurran en faltas disciplinarias, previa la averiguación administrativa pertinente, que ante la ausencia de un procedimiento especial de este tipo, debe aplicarse supletoriamente, el procedimiento disciplinario contemplado en los artículos 101 a 116 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, y según las causales de destitución contempladas en el artículo 62 de la misma Ley. Sólo por excepción, pueden ser retirados, mediante la remoción libre, aquéllos funcionarios que ocupen cargos que hubieren sido calificados de alto nivel o de confianza, conforme se desprende de los ordinales 3º y 4º del artículo 23 de la citada Ley de la Contraloría General del Estado Apure.

En efecto, según el artículo 23 citado, el Contralor General del Estado tiene entre sus atribuciones, la de "nombrar y remover el personal de su Dependencia" (Ordinal 3º), y la de "Determinar, mediante reglamentos internos, cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza..." (Ordinal 4º).

Ahora bien, respecto a estas dos últimas atribuciones, la Corte cree conveniente precisar, que en realidad, la primera de ellas, o sea, la de nombrar y remover el personal, en cuanto a los funcionarios y empleados, está limitada por el artículo 19, anteriormente referido, que establece que los funcionarios o empleados gozan de estabilidad, en el sentido de que sólo pueden ser retirados por el Contralor, cuando incurran en faltas graves, previa la instrucción de un expediente administrativo, y que por lo tanto, la facultad de nombrar y remover libremente, en consecuencia, sólo puede estar referida a los funcionarios que ocupen cargos calificados en el Reglamento Interno como de alto nivel o de confianza. A este respecto, observa la Corte que la Ley en comentarios adolece de un defecto de redacción, porque en realidad lo que determina el Contralor son los cargos de alto nivel o de confianza, ya que propiamente son las labores o actividades como tales, las que permiten calificar los cargos como de alto nivel o de confianza, pero no las personas en sí mismas.

III. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Contribuciones Especiales*

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las contribuciones parafiscales, como contribuciones especiales, están sometidas al Código Orgánico Tributario.

“... En fecha 01-01-83 entró en vigencia el Código Orgánico Tributario, promulgado en fecha 01-07-82, el cual unificó la materia sustantiva y adjetiva tributaria en nuestro país. En efecto, según el artículo 1º *ejusdem*, el referido Código se aplica a todos los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, salvo a los tributos aduaneros, así como a las obligaciones pecuniarias establecidas en beneficios de las personas de Derecho Público no estatales, lo cual confirma el artículo 13 del mismo Código, cuando ratifica y complementa el artículo 1º, en los siguientes términos: “Están sometidos al imperio de este Código, los impuestos, las tasas, las contribuciones de mejoras, de seguridad social y las demás contribuciones especiales, salvo lo dispuesto en el artículo 1º.”

Ahora bien, dentro de estas contribuciones especiales, sin lugar a dudas que se encuentra la prevista en el ordinal 1º del artículo 10, y en el artículo 12, de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, o sea, la contribución, de quienes ocupan en sus establecimientos a más de cinco trabajadores, de pagar al indicado Instituto el equivalente al 2% del total de los sueldos, salarios, jornadas y remuneraciones de cualquier especie, pagados al personal que trabaja en los establecimientos industriales o comerciales. A estas contribuciones se les denomina “contribuciones parafiscales”, dado que tienen, por un lado, la naturaleza general y obligatoria común a todo impuesto, pero además, por otro lado, llevan implícitamente consigo una contraprestación, lo cual es propio de las tasas. Por ello, no es posible calificar a tales contribuciones como impuestos o tasas, y en consecuencia, se prefiere ubicarlas en un género aparte denominado “contribuciones parafiscales”, porque además de lo anterior, no forman parte del presupuesto de ingresos de la Ley de Presupuesto, es decir, que están excluidas del Fisco Nacional. Sin embargo, no por ello pierden su naturaleza de tributo nacional, y por ende, su procedimiento de determinación o liquidación y de los recursos, así como las sanciones por su incumplimiento, están regidos hoy día por la Ley especial que la crea y también por el Código Orgánico Tributario, al tenor de lo dispuesto en sus artículos 1º y 13, respectivamente.

2. *Impuestos Municipales sobre Inmuebles*

CSJ-SPA (227)

24-11-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los Municipios tienen competencia tributaria en materia de impuestos inmobiliarios, pero la misma sólo puede ser ejercida de acuerdo con las formalidades establecidas por las Ordenanzas, y sólo pueden recaer sobre inmuebles, efectivamente, de carácter urbano.

Para resolver la controversia planteada, con motivo de la resolución emanada de la Dirección de Catastro del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda, ratificada por el Concejo Municipal de dicha entidad territorial, mediante la cual se decide aplicar a los terrenos del Aeropuerto Caracas, el impuesto sobre inmuebles urbanos previsto en la Ordenanza correspondiente, considera la Sala necesario analizar previamente ciertos aspectos relativos a la potestad tributaria municipal en nuestro ordenamiento jurídico positivo, a cuyo efecto observa:

El artículo 29 de la Constitución de 1961 señala, en su ordinal 3º, que “la autonomía del Municipio comprende la creación, recaudación e inversión de sus ingresos”. Esa norma constitucional alude al contenido o ámbito de la autonomía fiscal municipal.

Ahora bien, tal como lo sostienen los recurrentes en su libelo, la “autonomía” ha sido definida como un conjunto de potestades o atribuciones *conferidas* a un ente público de manera derivada, es decir, no como un *poder* originario y propio. En efecto, “la autonomía propiamente dicha se ofrece siempre como el status jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta sus posibilidades de obrar. En este sentido constituye una capacidad legal no originaria —como la soberanía que es un atributo necesario—, sino derivada, o sea, conferida por la Constitución o la Ley”. (Antonio Moles Caubet: “Los límites de la autonomía municipal”, en *Revista de la Facultad de Derecho* Nº 26, p. 12. Caracas 1963).

En consecuencia, la potestad del Municipio de *crear, recaudar e invertir* sus ingresos, no es una potestad acordada en forma abstracta e ilimitada, sino que está condicionada a lo que la Constitución y la Ley le permitan. En este sentido, la propia normativa constitucional se encarga de trazar los límites de esa posibilidad que, en materia tributaria, están dados por “las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los *impuestos sobre inmuebles urbanos* y espectáculos públicos”, así como por “los demás impuestos, tasas y contribuciones que crearen *de conformidad con la Ley*” (Art. 29, ords. 3º y 6º). Subrayado de la Sala.

Debe señalarse, por otra parte, que en nuestro ordenamiento constitucional la materia tributaria ha sido tradicionalmente considerada como de reserva legal, y así lo señala expresamente la Constitución vigente, en su artículo 224, cuando establece:

“No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”.

La determinación de una materia como de reserva legal tiene su fundamento, históricamente, en el respeto a las garantías del individuo, y a ello obedece que aquellos asuntos que se encuadren en ese concepto de garantías individuales de los ciudadanos (libertad personal, propiedad, actividad económica, etc.) sólo puedan preceptuarse por Ley, como expresión de la voluntad general a la cual debe someterse el querer individual, garantizándose de esta forma que no sean regulados por el capricho o la discrecionalidad personal de la autoridad administrativa.

En el ámbito municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978, reafirma la disposición constitucional transcrita, al precisar en su artículo 90, que:

“No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones especiales municipales que no hubieren sido establecidos por el Concejo *mediante la promulgación de una ordenanza*. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la *materia* o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas o sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación" (Subrayado de la Sala).

Las disposiciones precitadas permiten a la Corte la determinación de una primera base de análisis para el caso de autos: los Municipios gozan, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico positivo, de la potestad para establecer *impuestos sobre inmuebles urbanos*, siguiendo las formalidades que las normas legales establecen. Es decir, que la potestad tributaria municipal debe expresarse a través de cauces formales ineludibles que, según las disposiciones señaladas, están constituidos por la promulgación de una Ordenanza (y no otro acto), que debe dictarse de acuerdo a lo pautado en la Ley.

Pero además, esa potestad tributaria, en lo que a inmuebles se refiere, está limitada exclusivamente a un tipo de inmuebles; aquellos que tengan el carácter de *urbanos*. Esto significa, que la autonomía y la potestad tributaria municipal no puede extenderse a la creación de un hecho imponible distinto del que las normas constitucionales y legales le precisan.

En tal sentido, el hecho generador del impuesto, o hecho imponible, está determinado en este caso, desde el punto de vista de su elemento objetivo, por bienes inmuebles calificados como urbanos.

Ahora bien, el adjetivo *Urbano* es definido como "perteneiente a la ciudad, y *Urbanizar* como "convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz, empedrado y demás servicios municipales". (Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe. 1970).

El carácter urbano de un inmueble se determina entonces por oposición a lo rural, a lo rústico, y alude a la condición de área acondicionada para la realización de actividades propias de la vida urbana, o susceptible de tal acondicionamiento en forma inmediata. Desde el punto de vista jurídico formal, la determinación de áreas urbanas debe hacerse mediante un acto de la autoridad que defina o delimite geográficamente tales áreas, con lo cual, las zonas excluidas de tal determinación no podrán gozar del calificativo de urbanas y, por consiguiente, no son susceptibles de soportar los efectos que tal condición genera, sean estos favorables o no.

Los inmuebles rurales no están en la actualidad sujetos a impuesto territorial alguno y, de acuerdo con nuestra Constitución, sólo una ley nacional podría crear un impuesto de tal naturaleza (art. 136, ord. 8 y 224 C.N.). En este caso, lo que correspondería al Municipio sólo podría ser "la participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto". (Ley Orgánica de Régimen Municipal, art. 98, ord. 3º).

Y el artículo 87 de la misma ley que organiza el régimen municipal coadyuva a reforzar lo expuesto cuando dispone que:

"Cada Municipio formará el Catastro de los inmuebles comprendidos *dentro de las zonas urbanas*. El Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera necesaria para la pronta realización de este propósito. En lo referente al *Catastro Rural*, cada Municipio gestionará la formación del mismo con el *organismo competente*" (Subrayado de la Sala).

De lo anteriormente expuesto puede concluirse entonces que, en Venezuela, el Municipio sólo podrá exigir impuestos sobre inmuebles cuando este impuesto hubiere sido establecido formalmente por Ordenanza, en los términos o condiciones que ésta determine, y que ese impuesto sólo podrá establecerse sobre aquellos inmuebles que de una manera formal y objetiva sean calificados como *urbanos* con anterioridad a la exigencia del tributo.

La Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda de fecha 3 de enero de 1976, expresa en su artículo 1º que:

“La presente Ordenanza establece el impuesto sobre inmuebles urbanos previsto en el Ordinal 3º del Artículo 31 de la Constitución de la República de Venezuela, en la jurisdicción del Distrito Cristóbal Rojas”.

Conforme al análisis realizado por la Sala en el capítulo precedente, esta norma, por sí sola, constituye expresión legítima de la potestad tributaria municipal, ya que se refiere exclusivamente, de acuerdo a la normativa constitucional, a “*impuestos sobre inmuebles urbanos*”. Pero ella sólo enuncia el alcance o ámbito del instrumento jurídico que la contiene. Son necesarias disposiciones complementarias que determinen con precisión lo que en el ánimo del legislador municipal ha de entenderse por “inmueble urbano”.

Esas disposiciones complementarias se encuentran usualmente en las Ordenanzas sobre Zonificación, y así ocurre en el caso de autos.

En efecto, la Ordenanza sobre Zonificación del Distrito Cristóbal Rojas (publicada en la Gaceta Municipal Nº 13 del 31-7-1977), establece en su artículo 1º que:

“La presente Ordenanza contiene la reglamentación de todo lo concerniente a la *extensión comprendida dentro del límite urbano de Charallave*, en cuanto a usos permisibles, densidades de población áreas de parcelas, áreas de ubicación y de construcción, altura de las edificaciones, retiros de las edificaciones, áreas para estacionamientos de vehículos y en general, todo lo relacionado con el uso e intensidad de construcción en el suelo urbano”. (Subrayado de la Sala).

El artículo 3º califica como elemento integrante de la misma Ordenanza, el:

...“b. Plano de Zonificación, que expresa los renglones de usos permitidos dentro de las diferentes zonas y sectores descritos en la presente Ordenanza”.

Por otra parte, el artículo 10 define dos posibles categorías de áreas urbanas: las “Áreas Desarrolladas” y las “Áreas para Nuevos Desarrollos”, estableciendo en su párrafo final que:

“La delimitación de las superficies de terreno correspondientes a las Áreas Desarrolladas y a las Áreas para Nuevos Desarrollos y su ubicación dentro de las zonas y sectores urbanos indicados en el Capítulo III anterior, se expresa en el Plano de Zonificación anexo”.

El examen concatenado de tales normas evidencia que el impuesto sobre inmuebles urbanos sólo podrá aplicarse a aquellos inmuebles que se encuentren ubicados dentro de las *áreas urbanas* delimitadas en el Plano de Zonificación correspondiente.

Pero si bien esto constituye un requisito indispensable para la legalidad del impuesto, no es, en modo alguno, la única exigencia que las normas prescriben al actuar de la Administración en este caso.

En efecto, el artículo 2º de la precitada Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos prevé que:

“El Concejo Municipal determinará *mediante Resolución Especial*, de acuerdo a los informes técnicos necesarios y oída la opinión de la Oficina Municipal de Catastro, la *zona en donde se encuentran los bienes afectos al pago del impuesto establecido en el artículo anterior*. Dicha Resolución deberá estar acompañada del plano o los planos correspondientes”, (Subrayado de la Sala).

Es decir, que en el Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda no basta, para la determinación del impuesto territorial urbano, con la sola ubicación del inmueble

dentro del área urbana señalada en el Plano de Zonificación correspondiente, sino que hace falta también que el Concejo Municipal, mediante *Resolución Especial*, determine las zonas donde se encuentran los inmuebles gravados. Lógicamente, la zona definida en la Resolución a que se alude no podrá exceder del área urbana determinada en el Plano de Zonificación, pero sí podría ser inferior a ella. En otras palabras, podría ocurrir que no todos los inmuebles urbanos (comprendidos en áreas urbanas) fuesen susceptibles del gravamen territorial, por no haber sido señalados en la Resolución; pero sería absolutamente contrario a derecho que la Resolución señalara, como sujetos al impuesto, inmuebles ubicados fuera del área urbana, es decir, inmuebles no urbanos o rurales.

En efecto, ya se dijo en el capítulo precedente de este fallo que los Municipios no tienen competencia en materia tributaria sobre inmuebles rurales. Por consiguiente, aplicar un impuesto previsto exclusivamente para inmuebles urbanos a aquellos que no son de naturaleza, escapa a las facultades que nuestro ordenamiento positivo otorga a los entes locales.

En el caso de autos los recurrentes han demostrado, durante el período probatorio, que los terrenos propiedad de Aeropuerto Caracas C.A. a que se refiere la comunicación de la Oficina de Catastro transcrita, se encuentran fuera del perímetro urbano de Charallave, de acuerdo a la Ordenanza sobre Zonificación y a su respectivo Plano de Zonificación. En tal virtud, la mencionada Oficina ha incurrido en el vicio que en materia de actos administrativos se conoce como "abuso o exceso de poder", al apreciar una situación de hecho y configurarla erróneamente como el supuesto para el cual se ha dictado la norma, creando —en cierta forma— dicho supuesto, sin tener poder jurídico para ello. Es decir, el vicio no afecta solamente la causa del acto (circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la decisión administrativa) sino que se refleja en la competencia de su autor, al configurar una situación jurídica para la cual no tiene atribuida potestad.

El Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas sólo podría gravar legalmente los aludidos terrenos propiedad de Aeropuerto Caracas C.A. si éstos formaran parte del área urbana, de acuerdo al Plano de Zonificación, previa Resolución Especial que los incluyera como inmuebles afectos al pago de tal impuesto (la cual no existe en el presente caso), y sólo a partir de la fecha de vigencia de la misma, jamás con efecto retroactivo.

En tal hipótesis sería necesario, por otra parte, que el Ministerio de Desarrollo Urbano aprobara la nueva definición del área urbana, para que ésta tuviera vigencia (Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículo 7º, ord. 3º).

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Reglamentos

A. Clases

CSJ-SPA (208)

20-10-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El Ejecutivo puede reglamentar la Ley que desarrolle, por las vías separadas o conjuntas, de los "Reglamentos Complementarios" o "Reglamentos de Aplicación".

El artículo 70 de la Constitución hace descansar en dos condiciones el derecho de asociación: la licitud de los fines que se persigan y la sujeción a los preceptos

legales; y el 31 refuerza la idea, pero somete al legislador, a su vez, a limitaciones en los objetivos a lograr al fijar esos requisitos, a saber: que ellos vayan dirigidos a asegurar la mejor realización de las funciones propias de los sindicatos y a garantizar los derechos de sus miembros.

... La Ley de Carrera Administrativa del Estado Bolívar, que, reformada, entró a regir el 20 de mayo de 1977, estableció en el artículo 46 —el cual justamente aparece entre los que fueron objeto de reforma— lo siguiente: “Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su Reglamento confieren”; y ninguna otra disposición de dicha Ley es dedicada a fijar requisitos para la existencia y funcionamiento de los sindicatos.

En tales circunstancias cabe preguntarse si puede el poder reglamentario hacerlo, no habiéndolos explanado el legislador. La respuesta ha de ser necesariamente afirmativa habida cuenta de los términos de la fórmula con que la Carta Magna —y a su imagen las Constituciones estatales— consagran la potestad reglamentaria del Ejecutivo: *in genere*, y sometida a la exclusiva limitación de no alterar el espíritu, propósito y razón de la ley que reglamentan, es decir, en tanto no traicione la mente (espíritu), ni la finalidad (propósito) por ella perseguida, ni el fundamento (razón) en el cual la ley reglamentada reposa.

Dentro de semejante liberalidad admite la doctrina que —en textos separados o en uno mismo— el poder reglamentario sea ejercido, con base en el ordenamiento constitucional venezolano, no sólo por la vía restrictiva del Reglamento complementario sino también por la del “Reglamento de aplicación”, en tanto se cumpla, eso sí, la única condición exigida: no alterar el espíritu, propósito y razón del texto legal desarrollado.

El Reglamento complementario es descrito en doctrina como aquel que, ante todo, debe “...ejecutar el contenido de la ley sin extralimitarlo. Por tanto el contenido de la ley representa un modelo preformado que ha de reproducirse —cabría decir a escala—”, apunta agudamente, entre nosotros, Antonio Moles. “De esta manera —concluye— los límites de los reglamentos complementarios resultan categóricos: los detalles de la complementación han de ser necesarios para el sentido de la ley; no pueden innovar, estableciendo principios, deberes u obligaciones distintos a los que declare la ley. En cuanto a formalidades, puede el Reglamento precisar las condiciones para su cumplimiento, pero sin añadir otros diferentes”.

En tanto que “la característica de los Reglamentos de aplicación consiste en que desenvuelven las proposiciones fundamentales, las reglas enunciadas o las normas carentes de una completa formulación, con el objeto de hacerlas aplicables” (Moles, Antonio: “La potestad reglamentaria y sus modalidades”, en “Estudios sobre la Constitución” —Libro homenaje a Rafael Caldera— U.C.V., tomo IV, pág. 2089).

En conclusión, reafirma la Corte, puede el Ejecutivo reglamentar la ley que desarrolle por las vías, separadas o conjuntas, de normas “complementarias” y “de aplicación”.

B. Límites

CSJ-SPA (204)

20-10-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La Corte señala los límites del Ejecutivo al ejercicio de su potestad reglamentaria.

Ha sido jurisprudencia constante y reiterada de esta Corte Suprema de Justicia:

“En el ejercicio de esa potestad reglamentaria, el Ejecutivo tiene límites que han sido cuidadosamente señalados por la doctrina: la sumisión de los mismos a la Constitución. La obligación de respetar la ley reglamentada, cuyo “espíritu, propósito o razón” no podrá un reglamento ejecutivo alterar; la imposibilidad de que un reglamento contenga disposiciones contrarias a cualquier otra ley y, finalmente le está también vedado al Ejecutivo el “establecer condiciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos, ni estatuir sobre creación de impuestos, establecimiento de penas, regulación de la vida privada y de la propiedad, ni sobre procedimientos judiciales y demás materias reservadas por la Constitución a la iniciativa del legislador”.

“El Derecho reglamentario o Reglamento Ejecutivo, tomado en su acepción estricta —que es el que interesa en este caso, tiene como antecesor a la Ley, de la cual es derivación, efecto y corolario. Esta sienta el principio, aquél prevé y desarrolla sus consecuencias, facilita su aplicación a los pormenores y determina las medidas necesarias para su aplicación. De ahí que cuando el reglamento ejecutivo se propasa y se ocupa de reparar las deficiencias de la Ley, regula cuestiones no comprendidas en ella, o se aparta del espíritu, propósito y razón que lógicamente han debido guiar al Legislador en su elaboración, se está en presencia de una extralimitación de atribuciones, en el primer caso; y de una violación del texto constitucional en el segundo, y en uno y otro, de un reglamento ejecutivo viciado, en todo o en parte, de ilegalidad por violatorio de expresas normas de la Ley Fundamental”.

CSJ-SPA (204)

20-10-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La discriminación en la aplicación de una ley nunca podrá emanar de una disposición reglamentaria, especialmente cuando se coartan o reducen derechos de los administrados.

De la lectura de los mismos se desprende que el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas, en situación de disponibilidad y retiro, está integrado por aquellos oficiales retirados que hayan solicitado su inscripción, *sin hacer ninguna distinción en cuanto al grado que tenían como oficiales.*

Asimismo, establece que la Dirección y Administración del Instituto estará a cargo de una Junta Directiva formada por un Presidente, cuatro vocales principales y cuatro suplentes, miembros todos del Instituto. *Sin hacer ninguna distinción en cuanto al grado que corresponda a cada uno.*

Establece que el Presidente será de la libre elección del Ministro de la Defensa, el cual lo escogerá de una lista que le presentará la Asamblea, quien tiene la atribución de elaborar la lista de candidatos: *no hace referencia la Ley al grado que deben tener dichos candidatos.*

Con lo cual resulta evidente que el reglamento priva a algunos oficiales de dicha institución de derechos que le confiere la propia Ley; infringiendo así el principio “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, es decir, el principio por el cual “donde no distingue el Legislador no debe distinguir el intérprete”. No es dado al intérprete restringir las facultades o derechos concedidos por la Ley; y el reglamento puede contemplar formalidades que no parezcan en la Ley, siempre y cuando no contradigan el texto de la Ley o su intención. La ley debe aplicarse por igual a todos a quienes va dirigida; y para establecerse una discriminación entre estos siempre que la constitución no lo impida debe ser estricta materia de una disposición legal pero nunca tal discriminación puede emanar de una disposición reglamentaria, especialmente cuando se coartan o reducen los derechos de los discriminados.

Considera la Sala que en el caso *sub-júdice* el modificado artículo 31 del reglamento de la Ley, al crear una discriminación entre los miembros de Ofidire para ocupar el cargo de Presidente de la Junta Directiva, infringe el espíritu de la misma, al restringir derechos a los socios que la Ley confiere, quebrantando así el espíritu y propósito de la referida Ley, que es el de que todos sus miembros tengan iguales derechos, pues como se ha visto, no hace distinciones entre ellos para ejercer la Presidencia del Organismo y al poder reglamentario, por ende, le está vedado hacer tal distinción. Así se declara.

2. El procedimiento administrativo

A. Régimen legal

a. Aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

CSJ-SPA (201)

20-10-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable a los actos administrativos dictados por los órganos judiciales.

La recurrente, según los términos del libelo, parece inferir el poder de revisión del Consejo de la Judicatura sobre la medida de destitución tomada por la Juez titular del Municipio Buenavista del Estado Falcón, en las normas generales de procedimiento consagradas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos promulgada el 1º de julio de 1981, las cuales considera infringidas y la conducen a solicitar de dicho cuerpo (Consejo de la Judicatura) "revocatoria de la sanción", y "se la reincorpore al cargo que ocupaba", solicitud que —aduce— "no fue respondida dentro del término legal para ello".

Ahora bien, la Sala observa que el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, está circunscrito a la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas. Asimismo, en cuanto les sea aplicable, a las administraciones estatales y municipales, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República (Art. 1º); pero no al Poder Judicial ni al Consejo de la Judicatura, órgano administrativo periférico de este Poder.

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 162 del Código de Procedimiento Civil es aplicable a las decisiones de las Comisiones Tripartitas, sólo en lo que atañe a su espíritu en general, por no ser estas decisiones sentencias sino actos administrativos.

Alega el impugnante que ha sido violado el artículo indicado en el epígrafe (Artículo 162 del Código de Procedimiento Civil), por cuanto el mismo establece que: "Toda sentencia debe contener decisión expresa, positiva y precisa con arreglo a las acciones y a las excepciones o defensas opuestas, condenando o absolviendo en todo o en parte, nombrando a la persona condenada o absuelta y la cosa sobre la

que recae la condena o absolución, sin que en ningún caso pueda absolverse de la instancia". Al efecto, hace valer los siguientes argumentos:

A) Como lo establece la Corte Suprema de Justicia, las Resoluciones de las Comisiones Tripartitas son actos de "Sustancia Jurisdiccional", y por ello le son aplicables las disposiciones relativas a las sentencias.

B) La decisión no señala quién es la persona contra la cual ha recaído el dispositivo contenido en la misma, por cuanto "La Hacienda Los Buches" no tiene personalidad jurídica y Luis Felipe Corona Bergel no ha sido "en ningún momento nombrado como sujeto de la referida obligación". De allí que la Resolución no determina a la persona condenada en el fallo.

C) No se establece en la Resolución el monto de los salarios caídos, lo cual la hace indeterminada e imprecisa.

D) No se determina si el salario fue el alegado por el trabajador de ochenta y cinco bolívares (Bs. 85,00) diarios, o el que alegara el patrono de cuarenta y tres bolívares (Bs. 43,00) diarios.

En relación con estos alegatos la Corte observa lo mismo que señalara en el punto anterior en el sentido de que del procedimiento incoado y de la decisión dictada, se evidencia que el recurrente era el patrono del trabajador, y es sobre el mismo que habrá de recaer la condenatoria contenida en el acta, por lo cual no hay violación alguna del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, el cual, en todo caso, es sólo aplicable en lo que atañe a su espíritu en general, ya que los actos de las Comisiones Tripartitas no son sentencias sino actos administrativos, verdaderos y propios.

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las regulaciones procedimentales de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevalecen sobre los reglamentos universitarios.

Por otro lado, como se expresó, la materia relativa al recurso jerárquico y al agotamiento de la vía administrativa, regulada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su Título IV, no puede ser desconocida por ninguna disposición legislativa, originaria o delegada, como sucede con el Reglamento del Tribunal Académico de la Universidad de Oriente, en el sentido de alterar los principios relativos a la relación jerárquica que debe existir entre el órgano que dicta la decisión y el órgano que la va a revisar, y en cuanto a que la decisión que dicte el superior, al resolver un recurso jerárquico, es la que agota la vía administrativa.

Por último, la delegación normativa que el Reglamento Ejecutivo de la Universidad de Oriente hace al Reglamento del Tribunal Académico, y que tiene su fuente en el artículo 10 de la Ley de Universidades, después de la promulgación y vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sólo tiene aplicación preferente en aquello en que ésta última Ley permita la aplicación prevalente de una disposición especial, ya que por su carácter orgánico, toda la materia procedimental administrativa contenida en sus disposiciones son obligatorias para los entes de la Administración Pública Nacional, Centralizada y Descentralizada, y dentro de ésta para la Universidad de Oriente, de forma que el artículo 21 del referido Reglamento en lo que se refiere a la obligatoriedad de intentar el recurso jerárquico ante el Tribunal Académico para agotar la vía administrativa, cuando se trate de decisiones dictadas por el Consejo Universitario en materia de sanciones contra los Profesores, ha quedado derogada por los artículos 95 y 93 de la referida Ley Orgánica de Pro-

cedimientos Administrativos, y así se declara. Además, que como se señaló, la atribución al Tribunal Académico de la competencia para oír y decidir los recursos jerárquicos que se intenten contra las decisiones del Consejo Universitario, carece de base legal, al tenor de lo dispuesto en el Numeral 1º del artículo 46 de la Ley de Universidades. Por tanto, al violar el citado artículo 21 del Reglamento de referencias, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que es una Ley Orgánica, en sus artículos 95 y 93, así como el Numeral 1º del artículo 46 indicado, esta Corte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución, y el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, desaplica tal artículo 21 del Reglamento del Tribunal Académico, en lo que se refiere a la competencia de dicho Tribunal para conocer y decidir en última instancia, los recursos interpuestos contra las decisiones del Consejo Universitario en materia de sanciones que acarrear la destitución de los profesores, que son las sanciones que propiamente dicta dicho Consejo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 82 del Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Oriente, y así se declara.

B. Los interesados

a. Notificación

CPCA

22-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En todo caso, respecto a las notificaciones, no puede menos que ratificar esta Corte su criterio constante y reiterado de que las mismas, en los procedimientos administrativos no tienen el formalismo ni rigidez que se exige en el proceso, guiándose por el principio del "logro del fin" en virtud del cual basta con que la notificación haya cumplido con su objetivo de aviso y comunicación a los interesados de la existencia de un procedimiento, para que sea válida, a menos que una norma en forma expresa establezca lo contrario. La atenta lectura del procedimiento administrativo revela que todos los efectivamente interesados fueron debidamente llamados y tuvieron oportunidad de alegar sus defensas, en razón de lo cual resultaba improcedente acordar reposición alguna, ya que ésta sólo podía estar dirigida a un fin diferente del querido por el legislador, esto es, al fin de retardar el pronunciamiento definitivo sobre la cuestión de fondo.

b. Citación

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En el régimen de la calificación de despido injustificado, los vicios en la "citación" son vicios de nulidad absoluta.

Esta Corte para decidir observa, que si bien el procedimiento administrativo es flexible, carece de rigidez y admite saneamientos y convalidaciones múltiples, existen situaciones en las cuales la ley establece específicas exigencias, dada la naturaleza de la cuestión que en ciertos procedimientos se debaten. En el caso concreto del régimen de la calificación de despido injustificado la ley es particularmente rigurosa en materia de citación a la parte contra la cual se interpone la antes indicada solicitud de calificación. El artículo 26 exige que la citación personal sea practicada

mediante boleta que habrá de entregarse "al patrono". El patrono ha de entenderse en el sentido más restringido posible, esto es, aquel sujeto que es calificado por la Ley del Trabajo y su Reglamento como tal, o bien su representante que tenga la facultad de darse por citado. La Ley contra Despidos Injustificados indica en forma pormenorizada que incluso si el patrono se niega a firmar el recibo correspondiente, deberá darse cuenta a la Comisión a fin de que se libere una boleta de notificación al citado donde se transcriba la declaración del funcionario que lo citó. Esta boleta de conformidad con lo que estatuye la ley ha de dejarse a la persona citada en su lugar de trabajo o residencia. La hipótesis de que el funcionario de la Comisión Tripartita no hubiese encontrado al patrono ha sido expresamente prevista en el artículo 27, indicándose que en tales casos deberá dejarse constancia en el expediente de la circunstancia indicada, pudiendo en tal caso el reclamante pedir que la citación del patrono se haga por carteles. Como puede apreciarse el legislador estableció un régimen rígido, severo y no derogable ni por los interesados ni por el organismo administrativo ante quien se realiza el procedimiento, por lo cual su violación resulta una violación del texto expreso de Ley.

Es por lo anterior que, existiendo como existió un vicio original en la citación el cual por ser violatorio de una norma de orden público, es un vicio de nulidad absoluta, y al mismo tiempo, por ser un vicio de nulidad absoluta no admite ni convalidación ni saneamiento, bien tácito o expreso, es por lo que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estima que estuvo ajustada a derecho la decisión de que se repusiese el procedimiento al estado de practicar nuevamente la citación.

c. Derecho a la defensa

CSJ-SPA (183)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Cree propicio esta Corte, además, advertir que los criterios anteriormente expresados por este órgano jurisdiccional sobre las vicisitudes del procedimiento administrativo antes analizado se inspiran en el propósito de preservar el derecho de petición y el derecho de defensa garantizados por los artículos 67 y 68 de la Constitución, los cuales deben ser respetados siempre por la Administración, por encima de cualesquiera circunstancias que pudieran hacer procedente el rechazo o denegación de las pretensiones de los Administrados.

CSJ-SPA (220)

17-11-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para la imposición de sanciones, el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa antes de ser impuesta la sanción correspondiente.

Para la imposición de sanciones, es principio general de nuestro ordenamiento jurídico que el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa, antes de ser impuesta la sanción correspondiente, bien sea esta última de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria. Tiene base el citado principio en la garantía individual consagrada en el Ordinal 5º del artículo 60 de la Constitución de la República, a tenor del cual "Nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido noti-

ficado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la Ley". Igualmente, tiene base el principio general invocado en la inviolabilidad del derecho de defensa "en todo estado y grado del proceso" consagrada en el artículo 68 de la Constitución. La cobertura de estas garantías constitucionales ha sido interpretada ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país, a tal punto que la aplicabilidad de los preceptos en ellas enunciados ha sido extendida a todas las ramas del derecho público, allende los límites del derecho penal y de las normas que protegen exclusivamente la libertad física del individuo, a fin de convertirlas en pautas fundamentales de la genérica potestad sancionadora del Estado.

En esta perspectiva, el derecho de defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros estados de Derecho ha sido llamado como el principio del "debido proceso".

En el sentido antes esbozado, esta Sala ha afirmado con anterioridad (12-12-74) que "...Desde 1967 y en sentencia más reciente de 5 de diciembre del presente año, esta misma Sala ha establecido que "el trámite administrativo para imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por ese mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ella debe dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa".

"Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado, y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa del 12-12-74. G.O. Nº 1718 Ext. del 20-1-75).

En reciente oportunidad, también ha expresado esta Sala su "propósito de preservar el derecho de petición y el derecho de defensa garantizados por los artículos 67 y 68 de la Constitución, los cuales deben ser respetados siempre por la Administración, por encima de cualesquiera circunstancias que pudieran hacer procedente el rechazo o denegación de las pretensiones del administrado". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 11-8-83, pág. 14).

CSJ-SPA (236)

24-11-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El derecho a la defensa también abarca el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de cualquier sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer los hechos imputados y las disposiciones legales aplicables a los mismos.

En el caso de autos, tal como lo advierte en su dictamen el Fiscal General de la República, no existe constancia alguna ni en el expediente administrativo remitido por el Ministro de Justicia ni en el presente recurso, de que el ciudadano José Antonio Arias Palma, funcionario sancionado con la destitución de su cargo por el Director de la Política Técnica Judicial, decisión confirmada por el Ministro de Justicia por oficio de fecha 10 de julio de 1981, hubiera sido impuesto del contenido del informe elaborado por la Inspectoría General de los Servicios para que hiciera los alegatos que considerara oportuno; ni de que hubiera designado un defensor o se le hubiera nombrado; ni de que hubiera sido oído por el Director del Cuerpo, conforme a las exigencias de los artículos 33 y 41 del Reglamento tantas veces citado.

Ahora bien, en materia de imposición de sanciones, esta Sala ha reafirmado en fecha reciente (Exp. 2606 - 17-11-83) el principio general de nuestro ordenamiento jurídico de que el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa antes de ser impuesta la sanción correspondiente, sea de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria.

Tiene base el citado principio en la garantía individual consagrada en el ordinal 5º del artículo 60 de la Constitución de la República, a tenor del cual "nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la Ley". Igualmente tiene base el principio general invocado en la inviolabilidad del derecho de defensa "en todo estado y grado del proceso" consagrada en el artículo 68 de la Constitución. La cobertura de estas garantías constitucionales ha sido interpretada ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país, a tal punto que la aplicabilidad de los preceptos en ellas enunciados ha sido extendida a todas las ramas del derecho público, allende los límites del derecho penal y de las normas que protegen exclusivamente la libertad física del individuo, a fin de convertirlas en pautas fundamentales de la genérica potestad sancionadora del Estado.

Con esta perspectiva, el derecho de defensa debe ser considerado, no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor, de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de cualquier sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar las pruebas que obren en su favor.

C. *Recusaciones e inhibiciones de funcionarios*

CPCA

29-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La recusación es improcedente en la esfera del procedimiento administrativo.

En relación con los anteriores alegatos esta Corte observa que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula el modo de actuación de los órganos de la Administración y de los interesados en el curso de los procedimientos y trámites que se realizan en su propia esfera, sin distinguir la naturaleza sustantiva de la materia que en los mismos se debate, por lo cual no cabe, ni es valedera la distinción entre procedimientos administrativos "de derecho público" y procedimientos administrativos de materia laboral que intenta hacer la representante del Ministerio Público. En efecto, tal distinción resulta arbitraria y sin fundamento alguno en el

espíritu de la Ley, la cual en forma indiscriminada regula tanto los procedimientos que implican la decisión de una controversia nacida entre dos o más administrados (procedimientos contradictorios) como aquellos en los cuales no se da tal supuesto. Por otra parte, la sentencia que se cita de la Corte Suprema de Justicia, a la cual obviamente no puede atribuírsele carácter vinculante en base a nuestro sistema jurídico que no le otorga el rango de fuente principal a la jurisprudencia, fue dictada con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En esta etapa existían dudas sobre la procedencia de las figuras de la recusación y de la inhibición, propias del proceso jurisdiccional, en el procedimiento administrativo. Estas dudas serían aclaradas mediante la articulación de la normativa reguladora de la actividad administrativa a la cual hemos hecho referencia, específicamente en el capítulo II del título II de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el cual se consagrará la inhibición como deber fundamental del funcionario que se encuentre incurso en cualquiera de los supuestos específicos que la norma prevé. La recusación, por el contrario no fue contemplada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la misma forma como se la omite en la casi totalidad de las leyes que han sido dictadas en este campo, ante el temor de que las incidencias a que la misma da lugar perturbaran la flexibilidad y rapidez que el procedimiento administrativo ha de tener, previéndose sólo, lo que ha sido denominado en doctrina la "inhibición de oficio", consagrada en el Artículo 39 *ejusdem*. Este artículo prevé la posibilidad de que el funcionario de mayor jerarquía ordene bien de oficio, o bien a instancia de parte, la abstención de quien estuviese incurso en cualquiera de los supuestos de inhibición, de toda intervención en un determinado procedimiento. De allí que la norma en forma expresa establece un procedimiento para excluir del conocimiento de un trámite administrativo a un funcionario que se encuentre en alguno de los supuestos darían lugar a la inhibición. Este procedimiento es el de elevar ante el superior jerárquico el conocimiento de la circunstancia antes mencionada, a fin de que el mismo ordene la abstención, de quien, debiendo hacerlo, no planteó oportunamente su inhibición. La circunstancia de que exista esta normativa expresa, y de que, por el contrario, no haya sido prevista la recusación, permite afirmar que esta última es improcedente en la esfera del procedimiento administrativo, y en vista de ello no existe vicio alguno en la decisión impugnada en lo que atañe a la omitida apertura de la incidencia prevista en el Código de Procedimiento Civil. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la norma que rige el procedimiento que se planteara por ante el Inspector del Trabajo, en lo que atañe a las reglas no establecidas en forma expresa por la Ley del Trabajo y por la Ley Contra Despidos Injustificados en sus casos y es a tal régimen al que ha debido ocurrir el recurrente si estimaba que sobre el Inspector del Trabajo pesaba alguno de los supuestos del artículo 36 del texto citado. Es por tales circunstancias que el motivo de impugnación carece de fundamento y así se declara.

D. *Pruebas: Carga de la prueba*

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En lo referente al acto de destitución del funcionario, el expediente administrativo elaborado por la Oficina de Personal, es la prueba que debe aportar la Administración para así demostrar la legitimidad de su actuación.

Ahora bien, de acuerdo al contenido del Parágrafo Unico del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, el expediente administrativo elaborado por la respectiva Oficina de Personal, constituye uno de los requisitos de validez del acto de destitución. Por tanto, procesalmente representa la prueba que debe aportar la Administración, para demostrar la legitimidad de su actuación, no sólo en cuanto a la veracidad de los hechos en que se apoyó para dictar la sanción, sino también para justificar el fundamento legal de la misma. Es decir, que el expediente disciplinario viene a ser el instrumento fundamental de la comprobación de los motivos y de la motivación del respectivo acto sancionatorio. De su contenido se desprende para el funcionario que recurre por la ilegalidad del acto de destitución, los elementos en que apoyar su defensa, promoviendo las pruebas pertinentes y enervando las que le desfavorezcan. En el caso de autos, se observa que la Administración produjo el expediente administrativo en que fundamentó su decisión pero la parte recurrente no desvirtuó ninguna de estas probanzas ni aportó otras diferentes.

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La carga de la prueba de la Calificación del Despido, le corresponde a las Comisiones Tripartitas y no al solicitante de dicha calificación.

Del examen precedentemente hecho en las actas del proceso se evidencia una aparente violación del artículo 23 del Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados, sin embargo, la falta de requerimiento y de detalles en dicha acta no son suficientes para enervar el efecto del acto administrativo producido, bastaba simplemente con la mención del despido ya que precisamente esa es la función de la Comisión Tripartita, la de calificar el despido del cual es objeto el trabajador, no es al reclamante, al solicitante de la calificación, al débil protegido a quien la Ley le impone la carga de probar la calificación del despido, esa función le compete al órgano calificador y él es la Comisión Tripartita. En criterio de esta Corte, el acta levantada en la norma en que quedó establecida precedentemente no adolece del vicio señalado, no viola el artículo 23 del Reglamento y ello porque allí se expresó el motivo del despido, y así se decide.

3. *Los Actos Administrativos*

A. *Requisitos*

a. *Motivación*

CPCA

12-7-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Al respecto, la tradicional jurisprudencia de la Corte ha destacado la indispensable necesidad de que los órganos de la Administración motiven suficiente y adecuadamente sus decisiones, sobre todo cuando ellas hubieren de afectar, por su carácter denegatorio, los derechos subjetivos de los particulares. Sólo la "ratio decidendi" puede constituirse en medio eficaz para salvaguardar la certeza jurídica de los administrados frente al poder discrecional de la Administración, doctrina hoy re-

cogida y ampliada en la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos, cuyo artículo 18, en su numeral 6, reza: "Todo acto administrativo deberá contener: ...5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes".

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte considera, que la motivación de un acto administrativo tiene dos aspectos: formal el uno, y material el otro. El primero consiste en la expresión de los motivos fácticos y jurídicos en que se apoyó la autoridad administrativa para dictar la decisión. Y el segundo, la comprobación de la existencia de esos motivos. En ese sentido, los antecedentes administrativos constituyen también la motivación del acto administrativo, cuando en ellos se encuentran contenidos la prueba de los motivos que se señalan en el acto en concreto. En el caso de autos, como fundamento de la decisión no aprobatoria del proyecto de construcción de los recurrentes, se indica una norma jurídica, el artículo 420 de la Ordenanza en comentarios, como la base legal; y la no sujeción del proyecto de construcción a las normas de dicha Ordenanza, contenidas en el citado artículo 420, como motivo fáctico o de hecho.

b. *Requisitos de forma*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El visto bueno del Presidente del Concejo Municipal es un trámite previo y esencial al otorgamiento del Permiso de Construcción que debe cumplirse antes de la emisión del acto autorizador final, y cuyo incumplimiento conlleva la invalidez del permiso.

La anterior denuncia de violación del derecho de propiedad se encuentra muy ligada a la otra denuncia de violación de la cosa juzgada administrativa, que también constituye junto con la anterior, motivos de nulidad absoluta del acto impugnado, denunciados por los demandantes. En efecto, la violación de la cosa juzgada administrativa consiste en el desconocimiento por parte de las autoridades administrativas de una situación jurídica anterior de carácter definitivo, que creó derechos en favor de los particulares, como ahora lo estatuye el ordinal 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por tanto, debe determinarse si en realidad existía reconocido definitivamente el derecho de los recurrentes a edificar el proyecto de construcción, al cual se refería el permiso otorgado por el Ingeniero Municipal, bajo el Nº 011 de fecha 19 de marzo de 1979, como lo alegaron los recurrentes en su demanda de nulidad.

A este respecto, la Corte estima que del referido permiso no se desprende ningún derecho definitivo a construir el edificio proyectado, por cuanto carecía del requisito de su conformidad por parte del Presidente del Concejo Municipal, en cuyo caso sí hubiera podido hablarse de un derecho definitivo, porque a esta conclusión lleva el artículo 26 de la Ordenanza varias veces citada, que señala que "Los permisos concedidos por el Ingeniero Municipal con el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal dan derecho a la ejecución de la obra u obras expresadas en ellos. (omissis)". En efecto, el requisito de la obtención del visto bueno para la

validez de los permisos de construcción, a que se refieren los artículos 17 y 26 de la Ordenanza en comentarios, permite afirmar que no existe una situación definitiva mientras tal conformidad no se produzca. Es más, el cumplimiento de los trámites y formalidades del procedimiento para la obtención de los permisos no es suficiente para considerar que los proponentes de obras de construcción, tienen por ese solo hecho el derecho al otorgamiento del permiso, sino que es necesario aún que el Presidente del Concejo Municipal lo conforme. Por tanto, no puede decirse que en el presente caso la decisión del Ingeniero Municipal constituía una situación jurídica definitiva, y que el Concejo Municipal como máximo jerarca no podía, en consecuencia, revisar de oficio, y hasta revocar o anular, el permiso de construcción, si consideraba que su concesión no estaba conforme con la zonificación establecida, o con las condiciones de arquitectura y de ingeniería aprobadas conforme a la susodicha zonificación. Es más, conforme lo decidió esta Corte, en el Capítulo Segundo de este fallo, el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal es un trámite previo y esencial al otorgamiento del permiso por parte del Ingeniero Municipal, que debe cumplir éste mismo antes de emitir el acto autorizador final. En otras palabras, que el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal es un acto de trámite fundamental, que no puede ser obviado por el Ingeniero Municipal antes de pronunciarse favorablemente sobre la concesión del permiso, hasta tal punto que carece de validez tal concesión si se otorga sin aquel visto bueno. Es la propia Ordenanza referida, la que en sus artículos 17 y 26 sanciona con la carencia absoluta de efectos, es decir, con la nulidad de este mismo tipo, a los permisos que se hubieran dado sin el trámite de la obtención del visto bueno del Presidente del Concejo Municipal. Siendo pues, el permiso otorgado por el Ingeniero Municipal, inválido por el incumplimiento de tal trámite, porque no aparece de autos que se hubiera cumplido en la tramitación administrativa, incluso como lo aceptan los mismos recurrentes, y no habiendo aún concluido el procedimiento del otorgamiento del permiso de construcción, como en efecto ocurría, mal puede aceptarse que existía una situación jurídica definitiva que reconocía también con tal carácter el derecho a edificar a los recurrentes, y que el Concejo Municipal hubiera desconocido, y que por lo tanto violó, siendo que no era una cuestión ya decidida con carácter definitivo, porque aún faltaba el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal. No encuentra, pues, tampoco la Corte que se hubiera incurrido en violación de la cosa juzgada administrativa y así se declara.

B. *Efectos: Retroactividad*

CSJ-SPA (183)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La jurisprudencia de esta Corte ha acogido el principio de que los actos administrativos particulares deben surtir efectos únicamente a partir del momento en que, después de perfeccionados, son notificados a los interesados, o lo que es lo mismo, que los actos de tal naturaleza no deben tener efectos retroactivos, porque tal circunstancia los viciaría de ilegalidad.

Pero, igualmente ha reconocido la Corte que la retroactividad de dichos actos es admisible cuando así lo disponga la Ley o tal posibilidad sea inherente a la naturaleza del acto especialmente considerado.

C. *Vicios*

CPCA

12-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El vicio de “contradicción manifiesta” al colocar al administrado en un total estado de indefensión, ocasiona la nulidad del acto impugnado.

El acto cuyo texto fuera transcrito alude a un “error material involuntario” que permitiera la admisión de “un recurso de derecho de preferencia”. Se observa que si bien no se señala en qué consistiera tal error material; sin embargo, más adelante en la parte decisoria el órgano administrativo indica que la revocatoria del acto emerge del hecho de que el derecho de preferencia la ejerció el arrendatario sobre los lotes de terrenos que tenían alquilados y, siendo que: “los terrenos no están sometidos a la norma inquilinaria” el procedimiento del derecho de preferencia no era aplicable. Esta Corte observa que existe una contradicción en la decisión administrativa por cuanto por una parte estima que la razón de la revocatoria se originó por un hecho involuntario, lo que denomina, “error material involuntario” aduciendo posteriormente una razón jurídica como lo fuera la circunstancia de que los terrenos carentes de construcción no están como tales sometidos al régimen especial inquilinario. Indudablemente existió el vicio de inmotivación en lo que atañe a la ausencia de la indicación de las circunstancias que constituyeron el “error material e involuntario”, ya que al administrador que ha de fundar sus decisiones tanto en hechos (motivación fáctica) como en el derecho (motivación jurídica), no le es dado utilizar frases genéricas como la antes indicada sin expresar su contenido y alcance. Por otra parte si se trató de un error, como lo afirma la Dirección de Inquilinato, la revocatoria de lo actuado no tenía fundamento alguno por cuanto los errores se rectifican, “se subsanan” o, en todo caso, si son de tal carácter que no admiten saneamiento alguno es preciso indicar las razones que así lo determinen; sin embargo, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento alude posteriormente a una razón jurídica, lo cual se contradice con el planteamiento anterior. Debe concluirse en consecuencia que el acto que fuera impugnado por parte el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tenía dos vicios como lo son la inmotivación y la contradicción manifiesta, vicio este último de naturaleza lógica que coloca al administrador en un total estado de indefensión, por lo cual correspondía al juez declarar su nulidad.

a. *Abuso de Poder*

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe al vicio de abuso de poder, el mismo implica el exceso en el cual incurre un órgano administrativo en el uso de sus atribuciones legales. En el caso de autos, tal como quedara expresado, la Comisión Tripartita interpretó erróneamente la situación planteada, lo cual en forma alguna constituye el vicio que se denunciara y así se declara, declarándose igualmente que un falso supuesto en la decisión no conlleva necesariamente al exceso en las atribuciones legales.

CPCA**11-8-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Por último, observa la Corte que el Tribunal *a quo* calificó de exceso de poder la actuación de la Administración Municipal de emitir un nuevo Boletín de Notificación de Impuesto de Patente de Industria y Comercio, sin que hubieran entrado en vigencia las normas legales que le servían de fundamento, lo cual, a juicio de esta Corte, no es lo apropiado, ya que tal vicio de exceso o abuso de poder se produce cuando existe un desmedido uso por parte de un órgano administrativo de las atribuciones que sí le han sido conferidas, y tal no es la situación de autos, donde precisamente se ha señalado la ausencia de competencia por parte de la Administración Municipal al actuar sin tener expresamente atribuida autorización alguna para modificar el monto de los impuestos ya establecidos, lo cual constituye otro vicio diferente de los actos administrativos, que se denomina extralimitación de atribuciones, que en el caso presente se juzgó de incompetencia manifiesta, y por ende, motivo de nulidad absoluta del acto impugnado, y así se declara.

b. *Desviación de poder***CPCA****28-11-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe a la desviación de poder que fuera denunciada, la Corte observa que tal vicio es propio de los actos que persiguen un fin distinto al que fuera querido por el legislador al establecer la facultad de actuar del órgano administrativo, vicio este que implica para su procedencia, la demostración de los hechos que prueben el fin torcido o desviado que efectivamente el órgano persiguiera. En el caso de autos no ha sido hecha tal demostración, ni la definición misma de lo que es el vicio denunciado efectuada por el impugnante obedece a su sentido y alcance, por lo cual se estima infundado el motivo de impugnación y así se declara.

CSJ-SPA (180)**11-12-83**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para que proceda la consideración jurisdiccional del vicio de desviación de poder, no bastan las apreciaciones subjetivas, sino que deben probarse los hechos.

La Corte también *ha analizado el vicio de desviación de poder*, a través del cual se permite el control jurisdiccional de la regularidad de la acción administrativa discrecional, ya que la misma sólo podrá considerarse legítima cuando se cifiña a los elementos que la Ley ha previsto para condicionar el ejercicio de la nombrada atribución. En consecuencia, la libertad de decisión conferida al órgano administrativo no lo autoriza en modo alguno a apartarse del fin en virtud del cual le ha sido otorgada la correspondiente facultad, no sólo porque persiga un fin privado o un interés particular, sino porque el fin perseguido por él no coincida con el previsto por la norma atributiva de competencia que, en todo caso, atiende siempre al interés público o al bien del servicio.

La desviación de la finalidad perseguida requiere por ende, ineludiblemente, de la prueba de la divergencia que se imputa a la acción administrativa, y, por consi-

guiente, no bastarán apreciaciones subjetivas o suspicaces de quien invoque la desviación si no se presentan hechos concretos que conduzcan a su plena comprobación.

No aparecen en el presente expediente pruebas idóneas para demostrar que el Fiscal General de la República distorsionó, al sustituir del cargo a la recurrente Zoraida Castillo de Cárdenas, en ejercicio de la potestad que le es propia, el cumplimiento del fin de interés público que persigue la norma que lo faculta para designar a los funcionarios de la jurisdicción ordinaria.

Por las razones señaladas, se declara que carecen de fundamento las denuncias de falta de motivación del acto impugnado, así como el vicio de desviación de poder alegadas por la recurrente.

c. *Vicio en la causa*

CPCA

29-9-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa que la falta de motivación de un acto administrativo radica en la ausencia de los elementos de hecho y de derecho en los cuales se funde la decisión. En el caso de autos los elementos precedentemente mencionados aparecen en el texto del acto impugnado, por lo cual no lo afecta el indicado vicio. Ahora bien, del análisis y decisión de la impugnación que precede se deduce que la parte decisoria del acto se fundó en la tergiversación de los hechos y del derecho, lo cual implica una falta de lógica en la formación de la voluntad administrativa que afecta en forma irremediable e insanable la decisión, por cuanto constituye un vicio de nulidad absoluta.

d. *Vicio de forma*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los vicios de forma que pueden conllevar a la anulación de un acto administrativo, son aquellos graves como la ausencia absoluta y total del procedimiento.

De lo expuesto, es posible deducir, que en el procedimiento administrativo de regulación se omitió un requisito de forma, cual es que la solicitud de regulación ha debido acompañarse de la constancia de conformidad del Edificio con las normas preventivas de incendios, pero que antes de dictarse la Resolución de regulación, tal constancia fue agregada al expediente administrativo. La omisión antes indicada impedía ciertamente que la solicitud fuera admitida, pero tal omisión, a juicio de esta Corte no es suficiente para anular el acto definitivo dictado en el procedimiento de regulación, porque no significó indefensión para ningún interesado, ni tampoco puede decirse que con ella se incumplieron actos fundamentales del procedimiento. Pero aún más, observa la Corte, que en materia de procedimiento administrativo los vicios que pueden significar su anulación, son sólo aquellos de tal gravedad que ciertamente justifiquen tal decisión, como por ejemplo, la ausencia total y absoluta del procedimiento, y que todos los demás vicios procedimentales pueden incluso ser convalidados por el órgano competente, conforme a la regla de la no formalidad estricta que rige los procedimientos administrativos, y que ahora aparece recogida

como un principio legal en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los artículos 62, 81 y 90 *eiusdem*, que permite, también a los Tribunales Contencioso Administrativos, declarar la nulidad de los actos administrativos sólo por los vicios de nulidad absoluta, y no por los de nulidad relativa que hayan podido incurrir durante la tramitación administrativa.

D. *Convalidación*

CSJ-SPA (183)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El acto convalidatorio sólo puede tener efecto retroactivo en la medida en que no perjudique a los interesados ni lesione derechos de terceros.

No obstante la defectuosa redacción del acto de fecha 4-01-79, esta Corte considera que los actos jurídicos deben interpretarse en el sentido que conduzcan a un efecto útil y admisible en derecho, si ello fuere posible, y no en la forma que conduzca inevitablemente al absurdo. Con base en esta premisa, estima esta Sala que el referido acto administrativo contiene la voluntad de convalidar actuaciones anteriores a su vigencia cuando otorga una "prórroga" con efectos retroactivos junto con la decisión de extender el plazo otorgado originalmente.

Establecido el hecho que el acto del 4-01-79 contiene convalidación de actuaciones anteriores, es necesario examinar si tal acto podía ser retroactivo.

Considera esta Sala que es inherente a la naturaleza misma de la convalidación el estar referida a hechos, actos o situaciones jurídicas pasadas cuya existencia y efectos se encuentran afectados por circunstancias que vician su validez. Se trata de subsanar actuaciones anteriores a la convalidación, relativas a supuestos de hecho realmente existentes en el pasado. Luego, puede afirmarse que la convalidación es uno de esos actos administrativos que pueden tener efecto retroactivo por la naturaleza misma de la función que desempeñan.

Sin embargo, se ha admitido en doctrina que el acto convalidatorio puede tener efecto retroactivo pero sólo en la medida en que no perjudique a los interesados ni lesione derechos de terceros; esto, con el objeto de preservar la certeza y estabilidad de las relaciones jurídicas existentes frente a la necesidad de tutelar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública y de los particulares que con ella se vinculen.

E. *Revocación*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Ramón J. Duque Corredor

Los Concejos Municipales pueden revisar de oficio o a instancia de los interesados por la vía de los recursos administrativos, las actuaciones de sus órganos subalternos; a fin de verificar su legalidad, legitimidad y oportunidad, pudiendo disponer la revocatoria o anulación de las mismas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 30), los Concejos Municipales, además de órganos deliberantes y normativos, tienen carácter administrativo, y como tales sancionan, entre otros actos, Acuerdos, que son actos referentes a asuntos de efectos particulares (artículos 36, ordinal 6º, y 44 *ejusdem*), los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte del resto de las autoridades municipales (artículo 45). Además, los Concejos Municipales constituyen los máximos órganos revisores de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales (artículo 36, ordinal 16, *ejusdem*). Como máximo jerarcas en materia municipal, y en concreto en la de urbanismo, las Municipalidades pueden perfectamente revisar de oficio, o a instancia de los interesados por la vía de los recursos administrativos, las actuaciones de sus órganos subalternos, para verificar su legalidad, legitimidad y oportunidad, y en ejercicio de esa facultad, bien pueden disponer la revocatoria o anulación de aquellos actos de sus inferiores que estuvieran viciados de ilegalidad. Facultad ésta que hoy día está consagrada de una manera general en los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Y en el caso concreto del Concejo Municipal del Distrito Plaza, el artículo 532 de su Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo, reconoce la potestad de anulación del referido Concejo, cuando su texto establece: "Podrán ser anuladas por el Concejo Municipal todas las operaciones de nuevos desarrollos o modificaciones de zonificación de las áreas desarrolladas y urbanizadas que no se ajustan a las directrices generales señaladas en el Plan General de Desarrollo Urbano y a las normas de urbanismo promulgadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano". Y en todo caso, como manifestación del principio de la autotutela, o sea, la facultad de revisar y corregir sus actuaciones, la potestad revocatoria de la Administración está implícita en el sistema de control de la legalidad de los actos de los poderes públicos, cuya fuente constitucional genérica es el artículo 117 de la Constitución, que consagra el principio de la sujeción a la Ley de la actuación de los órganos públicos.

En el caso de autos, el Concejo Municipal, en su sesión de fecha 18 de agosto de 1980, aprobó el Informe de su Comisión de Urbanismo, en base a la opinión de la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, respecto a la concesión de permisos de construcción en el Casco de la Ciudad de Guarenas, de que por no haber una reglamentación especial para el otorgamiento de permisos en el Casco de la indicada Ciudad, como lo exige el artículo 420 de la Ordenanza ya varias veces referida, "no pueden ser concedidos permisos de construcción en dicha zona". Y que "mientras no se apruebe esa política urbanística relativa a retiros, anchos de aceras y calles, usos, altura de edificaciones y cualquiera otra norma necesaria para la remodelación del Casco de la Ciudad, el Ingeniero Municipal y el Presidente del Concejo Municipal están impedidos de otorgar permisos de construcción en la citada zona central de la Ciudad". Y órgano máximo de la estructura administrativa municipal, también es competente para revocar los actos de sus subordinados.

En consecuencia, no encuentra la Corte que el acto impugnado deba ser anulado por la incompetencia denunciada por los recurrentes, porque la actuación cuya nulidad se solicita, resulta ser un acto de revocación, y como tal, sí corresponde dictarlo al Concejo Municipal en ejercicio de sus atribuciones de máximo jerarca de la Administración Municipal en materia de urbanismo, y así se declara.

4. *Los Contratos Administrativos*

CSJ-SPA (176)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte establece las diferencias entre los "contratos administrativos" y los contratos de derecho privado de la Administración.

Como puede apreciarse de los términos del auto apelado transcrito supra, así como de los alegatos expuestos por la actora, la solución de la presente apelación está circunscrita al criterio de la Sala acerca de la naturaleza de la contratación celebrada entre el Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar y la empresa Cervecería de Oriente, C.A., como elemento condicionante de la competencia de este órgano jurisdiccional.

Respecto a las características y elementos conformadores de los contratos o negociaciones celebrados por las personas de derecho público, esta Sala, en reciente decisión, hizo un extenso análisis cuyas ideas principales juzga la Corte conveniente reproducir en el presente fallo por su pertinencia al caso de autos.

En efecto, constató la Sala en esa oportunidad (S. del 11 de julio de 1983) que, cuando requerimientos del interés colectivo así lo postulan, la Administración acude a la figura del contrato administrativo para asegurarse la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general. La presencia de la Administración en el negocio jurídico marca a éste, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquella, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes que éstos parezcan. Los particulares contratantes quedan, a su vez, protegidos en ese género de convenciones gracias a la intangibilidad de la ecuación económica del contrato, en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervinientes: "hecho del príncipe", circunstancias imprevisibles, fuerza mayor) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado.

La Corte observó entonces que, entre esos dos extremos (sujeción a las normas de derecho civil por el respeto a la ecuación económica del contrato y violación de algunos de los principios de derecho privado por razones de interés público), encuentra cabida la peculiar teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídico-privados.

La Sala admite que no existe unanimidad doctrinaria acerca de la absoluta y total equivalencia entre la figura del contrato administrativo y las expresiones constitucionales "contratos de interés nacional" o "de interés público" o "de interés público nacional" (Art. 126 de la Carta Magna), pero asimismo constata el hecho evidente de la aceptación por parte de la misma doctrina venezolana acerca de la posibilidad para las administraciones de celebrar contratos de la especie indicada, es decir, de los llamados "contratos administrativos", lo que, a nivel legislativo, se ve corroborado contundentemente en la propia Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, la cual otorga competencia a la Corte para "conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los *contratos administrativos* en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades" (Art. 42, ord. 14).

Pero como la Administración (nacional, estatal o municipal) acude no sólo a la vía del contrato administrativo, sino también a la de la contratación ordinaria o de derecho común, regida por reglas jurídico-privadas, resulta indispensable establecer los rasgos diferenciadores entre una y otra categoría ("contratos administrativos" y "contratos de administración"), por las consecuencias prácticas y jurídicas que tal diferenciación involucra, entre las cuales ocupa lugar relevante la jurisdicción competente para conocer de los litigios que se produzcan a raíz de esos dos diferentes tipos de contratación celebrados por las administraciones públicas.

Para llegar a una clara identificación de los "contratos administrativos" al menos en nuestro derecho positivo, la Sala en la oportunidad dicha (sentencia del 11-07-83, exp. 2471) partió de los orígenes mismos de esta teoría en la jurisprudencia francesa, pionera en la materia, según la cual el criterio predominante de distinción se encontraba en la existencia de las llamadas "cláusulas exorbitantes" del derecho común en los contratos administrativos, considerando como tales las que consagraban en el convenio, a favor o aun en contra de la Administración, un régimen excepcional por comparación al de Derecho privado. De esta forma, se estaría en presencia de un contrato administrativo, cuando las partes —una de las cuales es siempre la Administración— han manifestado su voluntad de sustraerse al derecho común insertado cláusulas que lo deroguen (cláusulas "exorbitantes").

No obstante las ventajas de su simplicidad, que la hacían práctica, años más tarde la realidad puso a prueba esta tesis.

Por su parte, la jurisprudencia venezolana de la época, apartándose de la francesa en la que predominaba el criterio de las cláusulas exorbitantes para identificar los contratos de naturaleza administrativa, volvió a centrar la teoría del contrato administrativo en la noción, abandonada en Francia, del servicio público como factor clave para la identificación de dichos contratos.

Así, una sentencia de la Corte Federal dictada el 12 de noviembre de 1954 contiene expresiones tales como "interés público" "prestación de utilidad pública" que resultan premonitorias del desarrollo ulterior de la jurisprudencia extranjera y especialmente francesa. En efecto, dos años después, una decisión del Consejo de Estado francés (20-4-1956), calificó como administrativo un contrato verbal celebrado entre la Administración y los esposos Bertin, en razón de que "encargaba" a dos particulares de la "ejecución misma del servicio público".

La evolución de la teoría del contrato administrativo sucintamente narrada y el hecho evidente de su consagración legislativa en nuestro derecho positivo (Art. 42, ord. 14 L.O.C.S.J.) conducen a la Corte a concluir en la existencia de negociaciones celebradas por las administraciones públicas que están sometidas a un régimen de derecho público del cual dimanar importantes consecuencias jurídicas, siendo una de las más resaltantes, como ya se ha dicho en este fallo, el órgano de competencia jurisdiccional para conocer de los litigios que se produzcan con motivo de tales negociaciones.

Por esta circunstancia, no comparte la Sala el criterio del autor patrio citado por los recurrentes acerca de que "la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración está en la actualidad superada y ya no tiene interés jurídico". Para la Sala, la presencia de "cláusulas exorbitantes" en un contrato celebrado por la Administración Pública constituye índice evidente de la existencia de un contrato administrativo, pero ellas no hacen otra cosa que revelar la noción de interés general o colectivo que el servicio público entraña. En otras palabras, si bien las "cláusulas exorbitantes" son importantes para identificar un contrato administrativo, no obstante ante la ausencia de éstas en una negociación pública, la noción de servicio público, que lleva implícita la de interés general o colectivo, recobra su plena y absoluta vigencia. Si se trata de una negociación de este tipo, es decir, en la cual se evidencia la presencia de cláusulas que desborden el ámbito

del derecho común (cláusulas exorbitantes) o en las que prive el interés del servicio público en su realización, la competencia corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, cuando la Administración Pública celebra convenios con los particulares en un plano de igualdad frente a éstos o que no sean determinantes para la realización del servicio público, el conocimiento de los litigios que pueden derivar de ellos compete a los órganos jurisdiccionales ordinarios.

De allí que, antes como ahora, en nuestro derecho sigue siendo importante el contenido o la naturaleza de la negociación celebrada por la Administración para extraer el criterio diferenciador que determine el reparto jurisdiccional de competencias.

En virtud de lo expuesto, resulta obligante para la Sala el examen de la negociación mediante la cual, en fecha 15 de noviembre de 1978, la Municipalidad del Distrito Heres del Estado Bolívar dio en venta a la Cervecería de Oriente, C.A., una extensión de terreno de propiedad municipal ubicada en la Zona de Ensanche de Ciudad Bolívar, en el sitio denominado "Zona de Reserva Industrial", constante de un millón sesenta y ocho mil seiscientos treinta metros cuadrados con sesenta y cuatro centímetros (1.068.630,74 M2) de superficie, por el precio de Bs. 1.602.946,11.

En el documento público de compraventa, que corre inserto a los folios 7 al 8 de este expediente, se estipula lo siguiente:

"Es entendido entre las partes y forma dispositiva del presente contrato que a partir del otorgamiento de esta escritura la Empresa agregará (sic) de cinco (5) años de Exoneración de todo tipo de impuestos municipales y cuando en el lapso de dos (2) años, después del otorgamiento, se presente el proyecto definitivo de construcción de obra para la cual se solicitó la extensión o área aquí cedida y asimismo se comprende que la Municipalidad no podrá obligar a la Empresa a realizar obras internas de vialidad dentro del lote general...".

Mediante Acuerdo de Cámara Nº 26, publicado en el Diario El Bolivarense de Ciudad Bolívar, en su edición de fecha 15 de septiembre de 1981, cuya copia fue traída a los autos, el Concejo Municipal del Distrito Heres procedió "a recuperar conforme a derecho para el Patrimonio Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar la referida extensión de terreno". Esta acción del Concejo se razona en varios de los Considerandos del referido Acuerdo en "que es condición tácita que la expresada y alinderada parcela de terreno, será destinada a la construcción de obras que tengan por finalidad desarrollar la extensión vendida"; "que el Concejo Municipal, cumpliendo con lo que es uno de sus deberes, puede ejercer para conservar el patrimonio municipal, todas las acciones que estime pertinentes y en razón de la Inspección Ocular evacuada por ante el Juzgado del Distrito Heres, en fecha 19 de agosto de 1981, constató el incumplimiento por parte de la Empresa Cervecería de Oriente, C.A., en desarrollar la zona enajenada y la misma se encuentra en el más completo estado de abandono, y no se evidencia ningún indicio de pretender por la aludida Empresa, implementar obras o construcciones en el mismo"; "que el Concejo Municipal exoneró por un lapso de 5 años a la Empresa Cervecería de Oriente, C.A., con la finalidad de estimular la expansión de esta Empresa, en la zona vendida"; y "que de conformidad con lo establecido en su artículo 106, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Concejo Municipal puede ejercer acciones tendientes a resolver los contratos lesivos al Interés Municipal".

Para la Sala, la potestad asumida por el ente público contratante de conformidad con la normativa legal municipal, de resolver unilateralmente la negociación celebrada con el particular, así como los términos y condiciones mismos contenidos en la contratación referida, consistentes en la exoneración de todo tipo de impuestos municipales durante el lapso de cinco años y el hecho de que la venta se efectuó "con la finalidad de estimular la expansión" de una empresa industrial, revelan fehaciente-

mente tanto la existencia de cláusulas exorbitantes del derecho común como el objetivo de utilidad pública o social implícito en la contratación, ya que efectivamente —como sostienen los demandantes—, la creación o desarrollo de tal industria, generaría para el Distrito Heres del Estado Bolívar una fuente de empleos y riquezas derivadas de la actividad que habría de desplegar dicho establecimiento.

Se trata pues, a juicio de la Sala, de un contrato administrativo, de acuerdo a las características definitorias de los mismos consignados en este fallo, en cuya virtud, a tenor de lo establecido en el ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, tiene competencia esta Sala para conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la celebración del referido contrato.

5. *Los Recursos Administrativos*

A. *Régimen legal*

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es de aplicación preferente en materia de recursos administrativos.

Lo relativo a los recursos que pueden los administrados interponer en contra de los actos administrativos se encuentra regulado en el Título IV de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que comprende la materia referente a la revisión de los actos en vía administrativa, ya sea de oficio, o mediante los recursos administrativos. Esta materia, como es fácil concluir de la simple lectura del texto legal citado, no se trata del procedimiento ordinario, que es al que propiamente hace referencia al artículo 47 *ejusdem*, cuando deja a salvo los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales, los cuales se aplicarán preferentemente al procedimiento ordinario que pauta el Título III de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en las materias que constituyan la especialidad. En este sentido, leyes diferentes a la última citada, aunque no se trate de leyes de procedimientos administrativos, y con mayor razón si consagran procedimientos especiales, pueden apartarse de la mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto el procedimiento ordinario se refiere, es decir, en lo que respecta a los trámites de iniciación, a los requisitos de las solicitudes, la sustanciación del expediente, la terminación del procedimiento, la publicación y notificación de los actos y su ejecución, así como en cuanto a los plazos de cada una de dichas fases procedimentales. Pero, sin lugar a dudas, que lo referente a los principios de la revisión de los actos administrativos, y dentro de ella lo relativo a los recursos administrativos, tal aplicación preferente no está prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como sí se previó en lo atinente al procedimiento ordinario o constitutivo.

Por otra parte, es verdad que el régimen legal de los establecimientos públicos corporativos, y dentro de estos las Universidades Nacionales, como autónomos que son, no sólo se encuentra en la Ley de Universidades, sino también en los reglamentos que dicten los Consejos Universitarios y los Consejos de Facultad, pero, en todo caso, tal potestad normativa o reglamentaria sólo puede ejercerse dentro de los límites que la propia Ley de Universidades señala, o sea, en lo que respecta a su organización interna (Autonomía Organizativa), la planificación, organización y realización de programas de investigación, docentes y de extensión (Autonomía Académica),

y en lo relativo al proceso de elección de sus autoridades y a la designación de su personal docente, de investigación y administrativo, así como en lo referente a los aspectos económicos y financieros (Autonomía Económica y Financiera), como se desprende del artículo 9 de la Ley de Universidades. Ahora bien, esta potestad reglamentaria de los órganos de gobierno universitarios, es en realidad una delegación legislativa, que el propio legislador confiere, en razón de la autonomía de tales establecimientos corporativos, y por tanto, esos reglamentos universitarios pueden considerarse formando parte de la Ley de Universidades, y por ello, los procedimientos administrativos ordinarios previstos en los reglamentos universitarios son de aplicación preferente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Pero tal aplicación preferente no llega a comprender lo relativo a la revisión de los actos, por cuanto la Ley últimamente citada no contiene esa salvedad en ninguna de las normas contenidas en el Título IV de dicha Ley, es decir, en lo regulado en el artículo 93 *eiusdem*, respecto al agotamiento de la vía administrativa y a la apertura de la vía contencioso administrativa. Y ello, porque tratándose las Universidades de órganos de la Administración Pública Descentralizada, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la ya mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, su actuación, salvo exoneración expresa de la propia Ley, como la contenida en el artículo 47 *eiusdem*, debe ajustarse al resto de su texto legal. Además, el carácter orgánico de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, obliga, según lo señala el artículo 163 de la Constitución, a que las disposiciones legales, y entre ellas, por supuesto, las de los reglamentos universitarios, en materias que son reguladas por leyes orgánicas, se someten a las normas de éstas. Por ello, lo relativo a la revisión de los actos administrativos en vía administrativa, y dentro de esta materia lo que se refiere al agotamiento de la vía administrativa, no podría ser contrariado por disposición reglamentaria universitaria alguna.

B. Recurso Jerárquico: Autoridad Competente

CPCA

2-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El Concejo Municipal, es el órgano competente para conocer de la revisión de los actos del Administrador Municipal y de los demás funcionarios municipales, a través de la interposición de una apelación o recurso jerárquico.

Por otra parte, dentro del mismo orden de ideas, una de las potestades de la Administración Pública, es la de revisar los actos de los funcionarios inferiores por parte de los máximos órganos superiores, facultad que ejercen cuando los interesados interponen el recurso jerárquico, o cuando revocan o anulan de oficio un acto ilegal de un subalterno; cuestión ésta que después de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se consagra de manera general en sus artículos 82, 83, 90 y 95. Tratándose de los actos del Administrador Municipal y de los demás funcionarios municipales subalternos, como las Ingenierías Municipales o Direcciones de Ingeniería o de Obras Municipales, no cabe duda que el órgano superior competente para conocer de la revisión de dichos actos, a través de la interposición de una apelación o recurso jerárquico, no puede ser otro que el respectivo Concejo Municipal, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que es el instrumento legal que desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administra-

ción, funcionamiento y control de los Municipios, y que por tratarse de una ley orgánica priva sobre cualesquiera otro instrumento legal ordinario, en las áreas por ella reguladas, según lo estatuye el artículo 163 de la Constitución.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Distrito Federal, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sí tendría aplicación preferente, tampoco contiene norma especial alguna, que modifique la competencia del Concejo Municipal como máxima autoridad en materia de arquitectura y urbanismo. Por el contrario, el artículo 27 de la citada Ley Orgánica del Distrito Federal, establece que el conjunto de Parroquias de dicho Distrito constituye el Municipio, que es una entidad autónoma administrativa y económicamente, la cual se ejerce a través del Concejo Municipal, al que se le asigna la materia de los servicios de arquitectura civil, y también se le atribuye la facultad de dictar Acuerdos y Resoluciones en todos los ramos que constituyen su autonomía, y la de admitir y resolver las peticiones que se refieran a asuntos de su competencia (artículos 28; 29, ordinal 1º, y 41, ordinales 2º y 8º). En concreto, que la Ley Orgánica del Distrito Federal, también ratifica la máxima jerarquía del Concejo Municipal, y por tanto, su competencia para revisar por vía del recurso jerárquico los actos administrativos de los funcionarios subalternos, por lo que igualmente en el Distrito Federal, tiene aplicación la norma atributiva de la competencia de revisión a que se contrae el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y así se declara.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Inconstitucionalidad*

A. *Vicios*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Asimismo debemos indicar, que si bien el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que si el motivo de impugnación de una providencia administrativa de efectos particulares o de efectos generales emanado de autoridades estatales o municipales, se fundamenta en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal que conozca de ello declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia. Esta Corte estima que el contenido de la norma anteriormente citada para su recta aplicación, no puede ser interpretada aisladamente, sino dentro del marco del sistema contencioso administrativo que transitoriamente desarrolló la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; en efecto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, y con base a criterios ya establecidos por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 28 de junio de 1983, para que un recurso sea por inconstitucionalidad de un acto administrativo de efectos generales o particulares, se requiere que se denuncie la violación directa de una norma constitucional, o sea, cuando para llegar a la solución del caso planteado se requiera la aplicación de normas constitucionales. En el caso de autos no se denuncia que el propio texto legal (Ordenanza

de Industria y Comercio) sea retroactivo, sino que la impugnación se fundamenta en que este cuerpo normativo fue aplicado retroactivamente, lo que se evidencia en el acto administrativo impugnado.

Igualmente debemos señalar, que cuando el contenido de una disposición constitucional es desarrollada por una norma inferior, en presencia de una violación de tal precepto, implica una violación directa de la norma de inferior grado y una violación indirecta de la norma constitucional, bajo el supuesto de que se impugnare una providencia administrativa que viola ambas disposiciones, constitucional y legal, debe en consecuencia necesariamente ser calificado el recurso como de ilegalidad. Este es el caso de autos, efectivamente estamos en presencia de un vicio de ilegalidad el que afectaría el acto impugnado; en consecuencia, corresponde su conocimiento en primera instancia al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital; y en segunda instancia a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por lo cual se ratifica la decisión del Tribunal *a quo* y se rechaza el presente alegato planteado por el representante judicial del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, y así se declara.

B. *Leyes Estadales*

CSJ-SPAC (177)

11-8-83

Presidente Ponente: René De Sola

Para que un recurso sea por inconstitucionalidad de un acto administrativo de efectos generales o particulares, es necesario que se denuncie la violación directa de una norma constitucional.

Estima la Corte que el planteamiento referente a la improcedencia de un recurso de ilegalidad de una ley estatal es más que todo una cuestión de terminología. En efecto, cuando se declara la nulidad de una ley por inconstitucionalidad no se hace otra cosa que determinar cuál debe predominar entre dos normas de diferente jerarquía que se encuentran en colisión. Se trata también de un recurso de ilegalidad que recibe la denominación específica de inconstitucionalidad porque la colisión se plantea frente a la ley fundamental de la República que es su Constitución. Pero, genéricamente, el conflicto no es distinto del que se suscitara entre una ley y otra norma jurídica de rango inferior.

En el caso de autos, se dice que existe un conflicto entre la Ley Orgánica de Régimen Municipal y una ley de rango inferior como es la Ley de División Político-Territorial del Estado Portuguesa, la cual —según afirma el recurrente— debe someterse a la primera. Si así fuere, la ley estatal estaría viciada de ilegalidad por violar una ley de jerarquía superior que tiene primacía según nuestro ordenamiento constitucional, y es indiscutible que el recurso procedente no sería otro que el de ilegalidad (artículos 26 y 163 de la Constitución).

Siendo la ley estatal un acto general emanado de un órgano del Poder Público —compartido en Venezuela entre la Nación, los Estados y los Municipios—, no hay duda que, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —y tal como lo decidió el Juzgado de Sustanciación— esta Sala es competente para conocer del recurso de nulidad intentado, y así se confirma.

En consideración de que en el propio libelo del recurso se han señalado hechos que, en concepto de la actora, podrían concurrir como fundamento de la nulidad alegada, considera la Sala que es improcedente la aplicación del segundo aparte del artículo 135 de su Ley Orgánica. Pero al mismo tiempo estima que, por su

naturaleza, el conflicto planteado debe ser decidido con carácter de urgencia desde el momento que puede afectar la existencia de varias entidades municipales, y, en uso de las facultades que le otorga el primer aparte de la citada norma, acuerda reducir a la mitad todos los términos a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2. *Recurso de Amparo*

CSJ-SPA (203)

20-10-83

Presidente Ponente: René De Sola

La Corte declara procedente el ejercicio del recurso de amparo respecto de garantías diferentes a la libertad personal, pero con la advertencia a los Tribunales de su uso prudente y racional.

En escrito presentado ante esta Sala el 17 de octubre corriente por el ciudadano Andrés Velásquez, en su carácter de Candidato Presidencial del Partido Causa Radical, se alega que el Consejo Supremo Electoral, en sesión ordinaria de 22 de agosto próximo pasado "dictó una Resolución por medio de la cual fijó el espacio en los Canales de Televisión Oficiales, para los candidatos electorales a la Presidencia de la República", y que en dicha Resolución "por aplicación del artículo 154 de la Ley Electoral (sic) solamente se abarcaron aquellos candidatos que tienen representación en los partidos mayoritarios en el Consejo Supremo Electoral".

Sostiene el recurrente que si bien el Consejo Supremo Electoral se basa en un artículo de la Ley, se trata de "una disposición discriminatoria que viola las normas internacionales de derechos humanos que suscribió Venezuela (e hizo vigente en 1978), así como las disposiciones constitucionales que consagran la no discriminación y la igualdad de oportunidades, contenidas en el preámbulo como en el artículo 114 de la Constitución Nacional".

Con base en tales alegatos, ocurre a la Corte para interponer "recurso de amparo constitucional" e igualmente solicita se decrete la suspensión temporal de los efectos de la Resolución impugnada.

En consideración a la naturaleza del recurso que se manifiesta ejercer, de la próxima terminación del proceso electoral actualmente en curso, de que la cuestión planteada es de mero derecho y existen en autos elementos suficientes para su debida consideración, la Corte acuerda declararla de urgente decisión y pasa a dictar inmediatamente su fallo, previas las consideraciones siguientes:

El artículo 49 de la Constitución reza textualmente:

"Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley.

El Procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida".

La norma transcrita ha sido objeto de divergente interpretación tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia nacionales, pues mientras algunos consideran que se trata de una norma simplemente programática cuya aplicación —salvo lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta— queda diferida hasta que se dicte la ley especial que regule la materia, otros estiman que la ausencia de este instrumento legal no impide el ejercicio del recurso de amparo, y en apoyo de este último

criterio se invoca especialmente el aparte del artículo 50 de la propia Constitución, que establece:

“La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Considera la Corte que con esta declaración el constituyente ha reafirmado su voluntad en el sentido de mantener la integridad de los derechos humanos y de ponerlos a cubierto de cualquier intento o acto que pudiese vulnerarlos, ya que, en su concepto, la diferencia que ha pretendido hacerse entre derechos y garantías es inadmisibles, desde el momento que haría de aquellos meras declaraciones retóricas sin contenido real.

Al admitir la posibilidad del ejercicio actual del recurso de amparo, no puede la Corte dejar de advertir que los Tribunales de la República deben hacer un uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, tratando de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria de la materia.

Al efecto, deben limitar su facultad para admitir recursos de amparo de acuerdo con la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados, en razón de que el propio artículo 49 de la Constitución da a entender claramente que si el deber de amparo corresponde a todos los Tribunales de la República, habrá una distribución de competencias entre los mismos, según se desprende del aparte que se refiere al juez competente, y porque el propio constituyente inició esta distribución de competencias al otorgarla a los jueces de Primera Instancia en lo Penal en lo referente al amparo de la libertad personal (Disposición Transitoria Quinta).

En el caso de autos, como la Resolución impugnada emana del Consejo Supremo Electoral, y el amparo no podría ser sino la derivación de la nulidad manifiesta del acto administrativo emanado de dicho órgano, esta Sala se declara competente para resolver la solicitud presentada, en virtud de la atribución que le otorga el ordinal 12º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y porque corresponde a la Corte la función primordial de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público (Artículo 2 *ejusdem*).

Ahora bien, como reconoce el propio recurrente, el Consejo Supremo Electoral ha actuado en virtud de una norma expresa contenida en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Sufragio, cuya constitucionalidad debe presumirse mientras no haya sido declarado lo contrario por el órgano jurisdiccional competente y por las vías legales establecidos para el ejercicio de tal tipo de recursos.

No siendo por tanto manifiesta la alegada inconstitucionalidad de la Resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad, se declara la improcedencia del recurso de amparo para dirimir la cuestión planteada por el recurrente.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de amparo intentado por el ciudadano Andrés Velásquez en el escrito presentado el 17 de octubre corriente.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

A. *Objeto*

CSJ-SPA (201)

20-10-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los actos administrativos de los Jueces concernientes al personal a su servicio (secretarios-alguaciles) son recurribles por vía contencioso administrativa, no estando sometidos a revisión por el Consejo de la Judicatura.

A la luz de las disposiciones transcritas se desprende que el poder disciplinario sobre los funcionarios (Secretario, Alguacil) y demás empleados de los tribunales, corresponde en forma exclusiva a los respectivos jueces bajo cuya subordinación se encuentran.

En el caso concreto de los Secretarios se ha visto que su nombramiento y remoción es potestad de los Jueces (Art. 91), y las decisiones que éstos tomen en uno u otro sentido no están condicionadas a la aprobación o control de ningún otro órgano en sede administrativa, ya que sólo se prevé la *participación* correspondiente al Ministerio de Justicia, o al Consejo de la Judicatura a los fines de la administración presupuestaria y registro del personal judicial que ejerce este organismo.

Es más, en cuanto a las sanciones disciplinarias por las faltas cometidas por los Secretarios y demás funcionarios de los tribunales, la Ley comentada precisa claramente que éstas serán impuestas por el Juez, *sin ulterior* recurso. (Art. 132).

De lo anterior se deduce que, el Consejo de la Judicatura no tiene ninguna potestad de control sobre los actos de los Jueces en materia de administración de su personal, y específicamente de sus Secretarios. La potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura sobre los Jueces está circunscrita a la actuación de los mismos por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, tipificadas en la Ley de Carrera Judicial promulgada el 30 de diciembre de 1980.

Vale aclarar que la conclusión precedente no significa que los actos de los Jueces concernientes a la administración de su personal (nombramiento, remoción, sanciones disciplinarias, etc.) están exentos de todo tipo de control, pues este Alto Tribunal ha interpretado en anterior oportunidad que *cuando el legislador niega posterior recurso a un acto administrativo de efectos particulares, se trata de recursos en sede administrativa, pero no del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido*, en virtud del dispositivo constitucional, que no establece excepciones al respecto (Art. 206 Constitución). Este órgano jurisdiccional competente sería, en el caso concreto, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en aplicación de la norma residual de competencia contenida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

A. *Admisibilidad*

a. *Legitimidad*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el procedimiento contencioso-administrativo, el "poder" que acredita la representación de quien se presente por el de-

mandante en el juicio, es indispensable para la admisión de la demanda.

Por otra parte, el poder que acredita la representación de quien acuda a solicitar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, es uno de los documentos indispensables que debe acompañarse a las demandas respectivas, conforme lo exige el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 113 ejusdem, en el sentido de que a tales demandas deben adjuntarse un ejemplar o copia del acto impugnado, el instrumento que acredite el carácter con que actúe el solicitante de la nulidad, y los documentos que quiera hacer valer en apoyo de su solicitud. Además, según el artículo 124 ejusdem, constituyen motivos de inadmisibilidad de las demandas de nulidad de los actos señalados, la existencia de algunas de las circunstancias indicadas en los ordinales 1º, 2º, 4º, 6º y 7º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en la primera parte del ordinal 5º de dicho artículo. En concreto, cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible, y cuando sea manifiesta la falta de representación del actor.

A juicio de esta Corte, la copia o la referencia del acto impugnado, los documentos fundamentales de la demanda, o sea, los que sirven directamente de apoyo a la misma, y el instrumento que acredite el carácter de quien se presente por el demandante, son documentos indispensables para que el Tribunal Sustanciador se pronuncie sobre la admisibilidad de las demandas, y por ello, si no existen válidamente en autos, aquellas no podrán ser admitidas. Como se asentó precedentemente, la falta de representación del apoderado actor, en el momento de la presentación de la demanda, aparece claramente del mismo expediente (Folios 1 al 15), y tal omisión pretendió ser subsanada por otro abogado, presentando posteriormente un nuevo poder. No obstante, por tratarse de requisitos relativos a la admisibilidad de la demanda, y de documentos indispensables de éstas, su incumplimiento no podía ser subsanado con una actuación inoportuna como la mencionada, por otro apoderado distinto al que presentó la demanda, y mucho menos el mismo día en que el Juzgado de Sustentación dictó su decisión acerca de la admisibilidad de la demanda, siendo que tal admisión supone que este Juzgado había examinado previamente la demanda y en especial, si se habían acompañado a ésta los recaudos que exigen los artículos 122 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo cual no era cierto. Por tanto, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con los ordinales 5º primera parte, y 7º del artículo 84 ejusdem, el Juzgado de Sustentación ha debido declarar inadmisibile la demanda, y siendo inadmisibile la demanda, resulta improcedente que la Corte entre a conocer del mérito principal del asunto, ya que ello sería ilegal, y así se declara.

b. Agotamiento de la vía administrativa

CPCA

28-7-83

Magistrado Ponente: Román José Duque Corredor

Las decisiones dictadas por el Rector de la Universidad Simón Bolívar agotan la vía administrativa, salvo que de manera expresa se atribuya al Consejo Directivo Universitario la potestad de revisión de algunas de esas decisiones.

El acto que constituye el objeto del presente recurso de anulación, por el cual el Rector manifestó al Director del Núcleo Universitario del Litoral, que estaba con-

forme con no prorrogar el contrato del ciudadano Aldo Ignacio Dávila, a partir del 1 de noviembre de 1981, tiene fecha 22 de octubre de 1980, y ocurre que las decisiones relativas a la contratación del personal académico, no son recurribles por ante el Consejo Directivo Universitario, porque las mismas son de la competencia exclusiva del Rector, al tenor de lo dispuesto en el artículo 89 del Reglamento de la Universidad de Caracas, de 28 de febrero de 1969, vigente para la época, y en razón de que las decisiones que por vía de recurso conoce tal Consejo son las atinentes a las medidas disciplinarias aplicadas por el Rector al personal académico, técnico y administrativo y a los estudiantes, conforme se desprende del literal k) del artículo 14 del citado Reglamento. Por tanto, el indicado acto del Rector causaba por sí mismo estado en vía administrativa, por cuanto aquel actúa en los casos de contratación del personal académico, como el máximo jerarca de la organización, en virtud de la facultad privativa que le confiere el mencionado artículo 89, y por ello, con ese acto se agotaba la vía administrativa, y a partir de él comenzaba a correr el plazo de caducidad para demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad de aquel acto, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es de seis meses. Por tanto, este plazo, para la fecha de presentación de la demanda ante esta Corte, el 28 de abril de 1982, se encontraba evidentemente vencido.

Entiende esta Corte, que las decisiones que dicte el Rector de la Universidad Simón Bolívar, en ejercicio de las competencias que se le señalan en el artículo 18 del Reglamento de la Universidad de Caracas, de fecha 29 de febrero de 1969, agotan la vía administrativa, en razón de que dicho artículo establece que el Rector es la máxima autoridad ejecutiva, y por ello, causan estado, salvo, que de manera expresa se atribuya el Consejo Directivo Universitario la potestad de revisión de algunas de esas decisiones, como ocurre por ejemplo, con las relativas a las medidas disciplinarias que pueda adoptar el Rector en contra del personal académico, administrativo y los estudiantes, porque de una manera expresa se asigna al Consejo señalado, en el literal k) del artículo 14 del referido Reglamento, la atribución concreta de conocer de tales medidas. No sucede lo mismo con las decisiones que en materia de designación y contratación puede adoptar el Rector, de conformidad con las facultades que le acuerda el literal e) del artículo 18 *ejusdem*, en concordancia con el artículo 89 del mismo Reglamento, ya que la única limitación que se le establece al Rector, como máxima autoridad ejecutiva, es la de obtener la aprobación del Ministro de Educación.

CPCA

31-10-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El acto emanado del superior jerárquico agota la vía administrativa, salvo la interposición ante el mismo superior, del recurso de reconsideración por parte del particular interesado.

Según el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con el artículo 93, el recurso jerárquico es el que pone fin a la vía administrativa, porque es el recurso que resuelve el órgano superior, cuando se trata de actos de órganos inferiores, y después de resuelto tal recurso, es cuando se abre la vía contencioso administrativa, en razón de que por tratarse del máximo órgano administrativo, no existe instancia alguna administrativa a donde acudir. Por otra parte, el órgano competente para resolver el recurso jerárquico, como se desprende igualmente del artículo 95 citado, es el órgano superior de la respectiva

organización, de forma tal, que efectivamente se trate de la revisión del acto por una instancia mayor, es decir, dealzada o en un segundo grado. De allí que en los casos dictados por el propio órgano superior no existe recurso jerárquico, porque ya no hay más instancia a donde acudir, y por ello, ese sólo acto agota la vía administrativa, salvo que el particular interesado provoque un nuevo acto mediante un recurso de reconsideración intentado ante el mismo órgano superior que lo dictó, en cuyo caso la resolución del recurso de reconsideración, por ser otro acto emitido por la máxima autoridad, agota la vía administrativa. Sólo que tal recurso no es obligatorio sino potestativo por parte de los interesados, salvo que la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos lo hubiere establecido como requisito para agotar la vía administrativa, cuestión ésta que no es la prevista en dicha Ley. Igualmente, una disposición legislativa ordinaria, y entre ellas las reglamentarias universitarias, cuando se trate de un acto emanado del máximo órgano superior administrativo, no podrá establecer otro nivel mayor de revisión, por cuanto, como se expresó, la vía administrativa ya fue agotada con ese acto, no pudiendo crearse otras instancias administrativas, puesto que no existe otro superior jerárquico.

Por otra parte, dentro de los principios de la revisión administrativa de los actos, la relación jerárquica es la base del recurso de alzada, que implica la existencia de un máximo jerarca por encima del cual no existe ningún otro de quien dependa, ya que de no ser así, sería infinita la cadena jerárquica. Pero, además, ese superior tiene que ser quien verdaderamente lo sea desde el punto de vista administrativo, porque sus decisiones emanan del órgano efectivo de gobierno y de dirección. En ese sentido, también se tiene que en lo atinente a una decisión del órgano superior, esa sola decisión es la última, porque precisamente no hay otro superior administrativo a quien acudir para solicitar la revisión de tal decisión.

Los principios anteriores no podrían ser alterados por las disposiciones legislativas ordinarias, porque las fuentes de aquellos principios se encuentran en una Ley que tiene carácter orgánico, y por lo tanto, de aplicación obligatoria prevalente, y de ese carácter participan las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, contenidas en sus artículos 92 y 95.

CPCA

2-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los actos administrativos dictados por un órgano inferior (administrador municipal, funcionarios municipales) recurribles ante el Concejo Municipal mediante apelación o recurso jerárquico, que no sean impugnados internamente ante dicho órgano, no pueden ser demandados en nulidad, en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para decidir la Corte observa, que el Juzgador *a quo* consideró inadmisibile la presente demanda por cuanto el recurrente dejó que el acto impugnado adquiriera firmeza, por no haber agotado la vía administrativa, al no ejercer el correspondiente recurso jerárquico o de alzada. Y a este respecto, la Corte encuentra que tal proceder del Tribunal de la Causa resulta conforme a Derecho. En efecto, el objeto del recurso de anulación presentado por el abogado Juvencio Herrera, como apoderado del ciudadano Vicente Rubio Llorens, lo es la Resolución Nº 7642, de fecha 09-11-77, de la Dirección de Obras Municipales de la Gobernación del Distrito Federal, la cual fue ratificada en Resolución Nº 09087 de 14 de enero de 1983, emanada de la Dirección de Control de Desarrollo Urbano, por la cual se impuso al último de los nombrados, una multa por Bs. 4.800,00, y se le ordenó demoler una construcción,

acto éste último que por emanar de un órgano inferior municipal, podía ser recurrido jerárquicamente, en razón de lo dispuesto en el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual señala como una facultad del Concejo Municipal, el “conocer en apelación, previo depósito o fianza, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales”.

Además de que el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de una manera diáfana establece que los actos de los funcionarios municipales subalternos son recurribles para ante los Concejos Municipales, el último aparte del artículo 4º *ejusdem* dispone, que “Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes”, de donde puede deducirse, que los únicos actos impugnables mediante recursos de anulación, ante la jurisdicción contencioso administrativa, son, los que emanen de los Municipios, es decir, de los Concejos Municipales, a los cuales corresponde la función administrativa o de gobierno de tales Municipios, al tenor de lo dispuesto en los artículos 3º y 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ahora bien, ocurre que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por su parte, exige como un presupuesto procesal de los recursos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, que los actos recurridos hayan causado estado, es decir, que se haya agotado la vía administrativa por el recurrente o impugnante, conforme se desprende de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que en el caso de los actos dictados por funcionarios municipales subalternos tal agotamiento se produce con el ejercicio del recurso jerárquico contemplado en el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En concreto, que para que un acto administrativo de la Administración Pública Municipal, pueda ser recurrido ante la jurisdicción contencioso administrativa, tiene que haber agotado la vía administrativa, es decir, causado estado; o porque emane directamente del Concejo Municipal; o porque se ejerció ante este órgano el recurso jerárquico o de apelación y fue resuelto por éste; o porque finalmente, por disposición legislativa expresa, el acto del funcionario municipal subalterno no es apelable o recurrible jerárquicamente. Por tanto, un acto dictado por un órgano inferior, que es recurrible ante el Concejo Municipal, mediante la apelación o recurso jerárquico, al cual se refiere el ordinal 16º del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que no es impugnado internamente ante el referido órgano superior, no puede ser demandado en nulidad, y por lo tanto, la demanda correspondiente es inadmisibles porque no sólo no se agotó la vía administrativa, sino además en razón de que existe una prohibición de admitir la demanda, al tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 4º de la Ley ya mencionada de Régimen Municipal, porque no se trata de un acto que emana del Concejo Municipal, y todo ello, por aplicación de los ordinales 2º y 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y del ordinal 1º del artículo 84 *ejusdem*, y así se se declara.

C. Recusación

CSJ-SPA

15-11-83

La recusación solamente puede ser propuesta por diligencia y ante el Tribunal.

Aplicable al caso de autos por remisión del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone el Código de Procedimiento Civil:

“La recusación se propondrá por diligencia ante el Tribunal correspondiente, exponiéndose las causas de ella” (art. 117, primera parte).

Es terminante la doctrina patria en sostener que, a tenor del texto transcrito, la recusación no puede ser propuesta sino *por diligencia y ante el Tribunal*, opinión que Borjas expone y justifica con claridad meridiana. Por tanto, considera conveniente la Sala transcribirla textualmente:

“La recusación *no puede proponerse por medio de un escrito*, aunque sea público o auténtico, ni por diligencia ante el Secretario o Canciller, sino *precisamente* en horas de audiencia, ante el Tribunal respectivo...

“Nuestro Feo cree —concluye Borjas— que, al exigir el legislador patrio la solemnidad de la diligencia de recusación ante el propio Tribunal del recusado, «ha querido contener a las partes inmoderadas, haciendo que vayan a expresar sus motivos de sospecha ante el funcionario mismo, pues no puede suponerse descargo y cinismo bastantes para exponer en presencia del recusado una calumnia inventada, un cuento urdido, una mentira descarada» (véase Borjas, Armínio: *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*. Imprenta Bolívar. Caracas, 1924. Tomo 1, págs. 366 y 367. Subrayados de la Sala).

Sea cual fuere la *ratio legis* y la intención del recusante observa la Sala que, respecto del punto concreto, el dispositivo legal es claro en cuanto a la solemnidad de la audiencia para que la recusación sea planteada, y que la que en el caso, de autos ha sido interpuesta contra la totalidad de los magistrados de la misma y de su secretaria se planteó en actuación procedimental estampada fuera de la audiencia, por tanto incumpliendo el requisito formal de la diligencia ante el Tribunal exigida por el ordenamiento procesal venezolano en el texto parcialmente transcrito y prolijamente comentado por autorizada doctrina, sin que siquiera se expusieran en la referida diligencia de recusación las causales de la misma, las cuales fueron señaladas en escrito separado —contradiendo de esta manera y de nuevo la solemnidad exigida por el legislador— confundidos, además, entre otros alegatos relativos a puntos distintos de la recusación, que se pretende sean resueltos por la Corte.

Las descritas circunstancias de inmotivación impiden a los recusados proceder conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 117 también parcialmente transcrito y obligan a este Tribunal —órgano competente para ello por mandato del mismo artículo— no sólo a declarar, como en efecto lo hace, inadmisibile la recusación propuesta, sino también a imponer al recusante abogado Lisandro Bautista Rangel la multa prevista en el artículo 126 del Código de Procedimiento Civil en su límite máximo de cuatrocientos bolívares o arresto supletorio de 12 días, dada la manifiesta mala fe que deriva de las reseñadas actuaciones procesales, demostrada entre otros, por los siguientes hechos gravemente relevantes: al mismo tiempo que recusa, el promovente de esta actuación se libera de su condición de parte en el proceso (únicos apelantes como fueron IAAFE y EXPLOARENACA), requisito de ser parte que es de la naturaleza de la recusación y que se desprende de toda la normativa procesal sobre la materia especialmente del artículo 118 *ejusdem*; y, asimismo, demostrada esa mala fe por la inadmisibile reincidencia del promovente al proponer esta recusación de la misma manera formalmente inadecuada como lo hiciera contra el entonces Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, la cual fue declarada sin lugar por dicho Tribunal el 11 de febrero de 1982, también con la consiguiente multa.

D. *Suspensión de efectos*

CPCA

28-7-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa al efecto que si bien el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta al juez que conoce de los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, para suspender los efectos de los actos impugnados por tal vía, estableciendo así una notoria excepción a la ejecutividad de los actos administrativos y a la eventual ejecutoriedad de los mismos, en el presente caso no se han dado los supuestos contenidos en el artículo 136 *ejusdem* y si bien el solicitante alegó que ya se había iniciado el procedimiento para la aplicación de la multa, no lo demostró en la debida forma, por lo cual el mismo resulta infundado y así se declara.

CPCA

28-7-83

Magistrado Ponente: Ramón J. Duque Corredor

La irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que ocasionaría la ejecución de un acto administrativo impugnado para la suspensión temporal de los efectos de un acto administrativo, debe ser medida no sólo económicamente sino también institucionalmente, según sea la naturaleza pública o privada de la persona en contra de quien obra dicho acto, y en atención a las consecuencias que pudieran derivarse de ella.

De acuerdo a los términos del texto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos de carácter particular, cuya nulidad se demanda, entre otros requisitos de su procedencia, requiere que dicha medida sea indispensable para evitarle al demandante perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

Ahora bien, la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que ocasionaría la ejecución de un acto administrativo impugnado judicialmente por ilegal, que exige el artículo 136 de la Ley citada, para suspender temporalmente la ejecución de un acto cuya nulidad se solicita, no sólo debe medirse económicamente, es decir, cuantitativamente, sino incluso institucionalmente, según sea la naturaleza pública o privada de la persona en contra de quien obra dicho acto, y en atención a las consecuencias que pudieran derivarse para ella, en cuanto a las labores y actividades que desarrolla. En efecto, la ejecución de un acto como el presente, el cual se impugna precisamente por el hecho de que no se trata de un trabajador sino de un funcionario público, cuyo reenganche fue ordenado, junto con el pago de los salarios caídos no percibidos, siendo la persona en contra de quien obra tal orden una Municipalidad, los perjuicios serían fundamentalmente de carácter institucional y jurídico, si en la sentencia definitiva se llegara a declarar que en realidad se trataba de un funcionario público y no de un trabajador, ya que, si con anterioridad se hubiera ejecutado, ni más ni menos que se permitió beneficiar indebidamente a una persona a quien no correspondía recibir una protección como la de la Ley contra Despidos Injustificados. Si no se suspende provisionalmente la orden de reenganche en los casos como el de autos, la Administración Pública Municipal puede sufrir perturbaciones e inconvenientes, no sólo en sus relaciones con las personas que le prestan servicios, sino hasta en sus propias funciones. Por ello, cree la Corte

que en el caso de autos para evitar perjuicios como el señalado, resulta procedente y conveniente suspender la ejecución del acto impugnado hasta que la sentencia definitiva resuelva sobre la ilegalidad denunciada por la apoderada de la Municipalidad.

E. *Notificación: Cartel de emplazamiento*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La no consignación de la publicación del cartel de emplazamiento en el expediente durante el lapso de tiempo concedido a tal fin ocasiona el desistimiento del recurso.

Tal como se señalara precedentemente, el apoderado del trabajador ha denunciado la violación de una norma de orden público contenida en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que le coloca en estado de indefensión, que estima sea del conocimiento de esta Corte, en vista de la tutela que la misma ejerce no sólo sobre la legalidad de los actos administrativos sometidos a su conocimiento, sino también sobre el procedimiento al cual se acude para recurrir y oponerse al referido acto. Al efecto indica que de acuerdo con la antes citada disposición, el Tribunal que conoce de los recursos de nulidad contra los actos administrativos particulares, podrá disponer el emplazamiento de los interesados mediante un Cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que de esta manera concurren a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de la publicación. Esto supone, que una vez ordenado por el Tribunal el emplazamiento y librado el Cartel, éste debe ser publicado inmediatamente en los periódicos antes mencionados y, a partir de dicha publicación es cuando comienzan a correr las diez audiencias para darse por citados para obedecer el emplazamiento. Indica que, sin embargo, en la práctica que denuncia, el abogado que se atribuye la representación de la Empresa Baroid de Venezuela, S.A., en la misma fecha en que el Tribunal dictó el auto ordenando que se librase el Cartel, el 1º de diciembre de 1981, no pagó el arancel correspondiente al mismo, permaneciendo consignado dicho Cartel en el expediente sin fecha definitiva de expedición, la cual sólo sería colocada el 25 de mayo de 1982, después de cinco meses de haberse impartido la orden tribunalicia, haciendo depender la continuidad del procedimiento, y su celeridad de su absoluta voluntad, paralizando así la información requerida por los interesados. Estima el apoderado del trabajador que con su proceder, el recurrente lesionó sus derechos, por cuanto la falta de la publicación del Cartel les impidió oponerse a la admisión, a la suspensión de los defectos del acto o apelar del auto de admisión.

De todo lo anterior el representante del trabajador concluye por denunciar el estado de indefensión a que fuera expuesto por la práctica antes indicada y que en caso de que se nieguen las razones que alega como defensas contra el recurso interpuesto, se reponga la causa al estado de librar nuevamente el Cartel a objeto de que se corrija dicha falla y se hagan las publicaciones en la oportunidad en que la ley así lo exija.

Esta Corte observa al efecto que, efectivamente en el artículo 125, relativo al procedimiento del recurso de nulidad de los actos individuales, se establece la facultad discrecional del órgano jurisdiccional que conoce de dicho recurso de disponer el emplazamiento de los interesados en el mismo "mediante un Cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que concurren a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de aquél", indicando al efecto que "Un ejemplar del periódico donde fuere publicado el Cartel será consignado por el recurrente dentro de los quince

días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquél hubiere sido expedido, y de no hacerlo dentro de dicho término, la Corte declarará desistido el recurso y ordenará archivar el expediente, a menos que uno de los interesados se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el Cartel”.

La Corte observa que es clara la imperfección de la norma la cual se presenta como contraria a su propio sentido ya que, en base a una facultad discrecional que acuerda al tribunal contencioso administrativo de librar o no el Cartel, se llega a una consecuencia fatal para el recurrente, por cuanto la no consignación del periódico puede acarrearle la extinción del procedimiento, por cuanto la misma opera como presunción de desistimiento del recurso. Lo anterior ha sido atenuado por la circunstancia de que los tribunales contencioso-administrativos, por lo menos, por lo que atañe a esta Corte y los de Primera Instancia en los casos de los cuales se ha conocido apelación, ordenan siempre el emplazamiento de los interesados para otorgarle mayor seguridad jurídica al procedimiento ya que, hay actos administrativos, como es el caso de la decisión de las comisiones tripartitas, en los cuales lo decidido es un conflicto entre particulares por lo cual en los actos impugnados sigue vivo y latente el conflicto. Se trata de la llamada “administración jurisdiccional”, en la cual los órganos administrativos conocen y deciden de un conflicto de derechos subjetivos o de intereses entre administrados. Ahora bien, es indudable que el entregar el Cartel al propio recurrente para su publicación, sin establecerse ninguna sanción contra su retardo en la publicación, se deja en manos del mismo el curso del proceso. Más correcto habría sido sancionar con la presunción de desistimiento la tardanza del recurrente más que la consignación del Cartel ya publicado por cuanto, como sucede en el caso planteado por el apoderado del trabajador, es evidente que el patrono afectado por una decisión de una Comisión Tripartita puede impugnarla por esta vía contencioso-administrativa, dejando en suspenso la situación del beneficiario de dicho acto, con el simple retardo de retirar y publicar el Cartel. Como correctivo, en hipótesis análoga este organismo jurisdiccional, a instancia del trabajador, cuyo interés resulte evidente del texto del acto impugnado, notifica al recurrente que se procederá a expedir el Cartel dentro de un lapso prudencial de tiempo, pasado el cual se procederá en consecuencia, concediéndose para su consignación un lapso. En tal forma se atiende al espíritu que ilumina al artículo 125 *ejusdem*.

Lo anterior es la vía que el sistema ofrece para impedir la dilación del procedimiento, a la cual puede acogerse el eventual interesado o coadyuvante en el acto en casos como el presente, en el cual el objeto del recurso es una decisión cuya confirmación o nulidad pueda afectarlo. De allí que esta Corte, hace el pronunciamiento que antecede respecto a la cuestión planteada por el apoderado del trabajador, debiendo regresar sobre la misma, si fuere necesario, una vez decididas las impugnaciones del recurrente y las refensas opuestas por el interesado, a fin de pronunciarse sobre la pretensión de reposición que éste último planteara con carácter subsidiario a las antes indicadas, de que sea librado nuevo Cartel.

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román José Duque Corredor

El cartel de emplazamiento se considerará expedido cuando hayan sido pagados los derechos arancelarios y aparezca en los autos que efectivamente el cartel fue librado.

A este respecto, la Corte observa que el texto del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala como inicio del plazo de los quince días para cumplir la obligación de consignar el cartel, la fecha en que éste hubiere sido expedido, por tanto es necesario interpretar qué se debe entender por tal expe-

dición, de modo de atribuirle el sentido que aparezca no sólo del significado propio de las palabras, sino también, de acuerdo con la conexión de ellas con el resto de la norma y la intención del legislador, conforme con la regla interpretativa consagrada en el artículo 4º del Código Civil.

En este sentido observa la Corte, que todo plazo o término dentro del cual un acto puede o debe realizarse, requiere de un momento inicial y de un momento final, que en realidad son los que precisan el lapso, y en este orden de ideas se tiene que el momento inicial resulta ser decisivo porque es en realidad el que asegura el desarrollo y la conclusión del plazo o término. Por esta razón, en los lapsos procesales es determinante el día en que ocurre el acto que da lugar al acto (*dies a quo*), porque según la regla contenida en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, el día en que se dicte la providencia o se verifique el acto que motive o acuerde el lapso, no debe contarse a los efectos del cómputo del período de tiempo establecido para la realización de determinada actuación procesal.

Por lo expuesto, puede afirmarse que todo momento inicial de los lapsos procesales, de naturaleza perentoria, como el establecido para la consignación del cartel en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, tiene que estar constituido por la verificación de un acto que verdaderamente defina la naturaleza del término establecido por la Ley, como de carácter perentorio o preclusivo. En efecto, pasados estos términos sin efectuar la actuación predeterminada por la Ley, se pierde la facultad de ejecutar el acto, o se produce la extinción de la misma facultad, por la no realización oportuna del acto, como sanción al incumplimiento de las partes, o como castigo a su inactividad. Así por ejemplo, con el plazo de quince días establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que los recurrentes consignen el cartel de emplazamiento a los interesados en los juicios de nulidad de los actos particulares, el legislador quiso establecer esta actuación como una verdadera carga procesal sobre los demandantes, y como una obligación de impulsar el desarrollo del proceso para que se dé comienzo a dichos juicios, de forma tal que la consecuencia del incumplimiento de esta carga, es un castigo grave: el desistimiento del recurso o de la acción de nulidad, en otras palabras, la terminación del juicio. En realidad, lo que quiere sancionar el legislador es la inactividad del recurrente al mantener intencional, o negligentemente, detenido o paralizado el correspondiente juicio, siendo que en estos procesos contenciosos de anulación, el interés público requiere que con prontitud se resuelva, en definitiva si determinado acto administrativo resulta válido o no. Esta es la razón por la cual el incumplimiento de un acto de aparente interés particular, como lo es el emplazamiento de los interesados, trae como consecuencia la terminación fatal y obligatoria del juicio. Ello, como se dijo, porque interesa para la garantía del principio de la legalidad y del Estado de Derecho, el que se decida si un acto de la Administración deja o no de estar protegido por la presunción de legitimidad que lo ampara.

Por lo expuesto acerca de la naturaleza del plazo de los quince días establecidos por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 125, en concreto, de que se trata de un plazo perentorio o fatal, y que en realidad lo que se pretende con dicho lapso fatal, es que el recurrente cumpla con la obligación y la carga procesal, de impulsar el juicio, el momento inicial de dicho plazo tiene que ser en realidad aquél a partir del cual puede decirse con propiedad que el impulso del proceso depende únicamente de la diligencia y el interés del recurrente y no del Juez, porque efectivamente quien puede propiamente actuar es aquél y no éste. En efecto, para que el recurrente tenga la posibilidad material de dar cumplimiento a su obligación de impulsar el procedimiento, mediante la publicación y consignación del cartel dentro del plazo de quince días a que se contrae el artículo 125 ya citado, es necesario evidentemente que el cartel haya sido librado, pero que además pueda serle entregado para que proceda a publicarlo en el periódico de mayor circulación

de la ciudad de Caracas, a que se refiere el artículo mencionado. En este sentido, no basta la expedición en sí misma, sino que se hayan cumplido todos los trámites del cartel y que lo único que falta es que el recurrente concurra a solicitar su entrega. En efecto, el trámite de la expedición del cartel se compone de tres actos: El primero, la orden de expedición o de librar el cartel, que aparece en el propio auto de admisión del recurso o demanda de nulidad. El segundo, el librar el cartel, o su expedición propiamente hablando, que es la elaboración material del cartel, la cual corresponde al Tribunal y al recurrente, puesto que éste debe cancelar los derechos arancelarios, conforme al artículo 16 de la Ley de Arancel Judicial. Y en tercero y último lugar, la de la entrega del cartel, que ya depende enteramente del recurrente y no del Tribunal.

La distinción de los momentos del trámite de expedición del cartel es importante, porque los efectos de las paralizaciones en cualesquiera de sus tres momentos, no tienen las mismas consecuencias procesales. En efecto, si la paralización ocurre después de la orden de expedición o de librar el cartel de emplazamiento, que se contiene en el propio auto de admisión de la demanda, la causa no se considera desistida porque hubieran transcurridos quince días, sino que el proceso quedará paralizado hasta que el recurrente inste al Tribunal a que expida o libere el cartel, y si ello no sucede en el término de un año, procede declarar la perención de la instancia prevista en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por la paralización del juicio por más de un año, desde el último acto del procedimiento, o sea, desde el auto de admisión de la demanda que es donde se encuentra la orden de expedición del cartel. En efecto, después de ordenada la expedición del cartel, para proceder a su expedición y entrega es necesario que el recurrente pague y consigne el recibo de cancelación de los derechos arancelarios previstos en el artículo 16 de la Ley de Arancel Judicial, y si ello no ocurre en el plazo de quince días, por no haber sido todavía expedido o librado el cartel, no puede declararse el desistimiento de la instancia a que se contrae el artículo 125 de la citada Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, sino que aún después de vencido tal plazo, el recurrente podría proceder a cancelar los derechos referidos, y a retirar el cartel, y si tampoco lo efectúa en un plazo de un año, contado desde la fecha del auto de admisión, entonces resulta procedente declarar pérecido el recurso por esa inactividad, conforme al artículo 86 anteriormente señalado. Ahora bien si por el contrario, se ordenó expedir el cartel, se libró éste, y además, el recurrente, canceló los derechos antes indicados toda la actuación posterior a dicha cancelación, sí depende de la diligencia de aquél y de su completa actividad, porque ya cesó la actuación del Tribunal. En efecto, librado el cartel y pagados sus derechos, sólo queda que el demandante ocurra al Tribunal a retirarlo y a solicitar su entrega, porque como se señaló, ya el cartel se puede considerar que fue expedido. La expedición, a los efectos del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ocurre cuando después de ordenada, en los autos se encuentra constancia de que se pagaron los derechos arancelarios, y de que efectivamente se libró dicho Cartel. La entrega del cartel es un acto material del proceso que no depende del Tribunal sino que el recurrente comparezca a solicitarlo, de lo cual dejará constancia el Tribunal en el expediente. Pero, en realidad, el cartel se considera expedido cuando se pagaron los derechos arancelarios y aparece en los autos que efectivamente el cartel fue librado.

De interpretarse que la expedición ocurre cuando el cartel se entrega al recurrente, y de que sólo a partir de la Constancia de dicha entrega es cuando debe empezarse a contar el plazo de los quince días para que ocurra la consignación de su publicación en el expediente, como lo exige el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sería desvirtuar la intención del legislador que quiso que después de admitidos los juicios de nulidad de los actos de efectos parti-

culares, éstos prosiguieran de inmediato, al imponer a los recurrentes la carga u obligación de consignar la publicación del cartel de emplazamiento de los interesados en el referido plazo de quince días. Si aquella fuera la interpretación ocurriría en la práctica que los recurrentes tendrían la posibilidad de retardar a su conveniencia los juicios de nulidad, no compareciendo a retirar el cartel después de expedido y librado, lo cual haría inútil la sanción de desistimiento contemplada en la norma en comentarios, e impediría lo que el legislador efectivamente quiso, que los juicios de esta naturaleza no sufrieran retardos después de admitidos, por la inactividad negligente o intencional de los recurrentes.

F. Pruebas

CPCA

14-11-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para que las declaraciones denominadas "justificación de declaración" tengan mérito probatorio, es necesario que quienes dieron el testimonio fuera de juicio rindan declaración en el proceso.

1º. *Si la decisión apelada violó los artículos 290 y 292 del Código de Procedimiento Civil*

La prueba de testigos constituye uno de los medios básicos con que cuenta el hombre para demostrar y reconstruir la realización y acontecer de hechos externos; prueba que se materializa mediante el relato que hace la persona que percibió y guardó en su memoria tales supuestos fácticos. Ahora bien, la regulación de la prueba testimonial está establecida en nuestro Código Civil (artículos 1387 al 1393), y en el Código de Procedimiento Civil (artículos 290, 291, 292 y del 348 al 367).

El artículo 290 del Código de Procedimiento Civil nos expresa los requisitos que deben cumplirse para que el testimonio promovido tenga eficacia procesal, y en tal sentido nos señala que el promovente deberá presentar por escrito los interrogatorios a los cuales se someterán los testigos, así como la identificación de quienes tengan que declarar con inequívoca expresión del domicilio de cada uno de ellos. Además dispone la norma en comento que las preguntas deben estar relacionadas directamente con la acción del demandante o con las excepciones del demandado. En el caso de autos podemos apreciar que el recurrente en su escrito de promoción de pruebas, en la parte referida a la prueba documental en su numeral "tercera" se acompaña un documento administrativo emanado del Prefecto de la Prefectura del Municipio Sabana Libre, Distrito Escuque del Estado Trujillo y además se anexa "una justificación de testigos" levantado ante la Notaría Pública Vigésima de Caracas con fecha 6 de octubre de 1982, en la cual declararon los ciudadanos Víctor Julio Díaz y José R. Zurita; personas que en la oportunidad de promoción de pruebas fueron presentados como testigos para que ratifiquen sus deposiciones allí contenidas; y para tal fin, se solicitó se comisione al Juzgado Tercero de Parroquia del Departamento Libertador del Distrito Federal.

El instrumento denominado por el apoderado del recurrente como "justificación de declaración", no es más que una pretensión de prueba preconstituida, elaborada a espaldas de la parte demandada, que carece de todo valor procesal; en efecto, para que tales declaraciones tengan mérito probatorio, se requiere que quienes dieron el testimonio fuera de juicio rindan declaración en el proceso con base a un interrogatorio pertinente, que permita a su vez el examen del declarante por la otra parte

o por el Juez de la causa. Los ciudadanos Víctor Julio Díaz y José R. Zurita han sido promovidos como testigos y tal promoción por mandato de Ley debe cumplir los extremos para su procedencia, que están indicados en el ya analizado artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, que entre otros requisitos exige que el promovente debe presentar el interrogatorio al cual serán sometidos los declarantes, requisito evidentemente no cumplido por el recurrente, quien en el presente caso se limitó a solicitar que los testigos promovidos fueran citados para que ratificaran unas declaraciones anteriormente rendidas. Por lo cual esta Corte comparte el criterio del Tribunal *a quo*, que actuando conforme a lo dispuesto en los artículos 12, 290 y 292 del Código de Procedimiento Civil desechó las testimoniales promovidas por el recurrente en el numeral tercero de su escrito de pruebas, y así se declara.

G. Sentencia

a. Requisitos

CPCA

24-11-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La fecha del pronunciamiento de la sentencia es requisito esencial para la validez de la misma.

Señala también el recurrente, que además de los requisitos esenciales que para la validez de las sentencias señala el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, hay que agregar los exigidos por el artículo 168 *ejusdem*, entre ellos, la expresión de la fecha de su pronunciamiento. Que la sentencia sin fecha, o la que confunde la de publicación con la de pronunciamiento, ha de reputarse nula. Y termina por "*observar las disposiciones contenidas en los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Civil*" (Subrayado de la Corte).

Al respecto se observa:

El artículo 168 del Código de Procedimiento Civil ordena que la sentencia exprese la fecha en que se haya dictado. De los términos de la norma no es posible señalar algún efecto con consecuencias diferentes a la publicación y al pronunciamiento; ésto último es la toma de la decisión, la materialización externa de la voluntad del sentenciador o sentenciadores, pero la Ley sólo exige la fecha en que se dicte, entendiéndose por tal no la transcripción literal de la voluntad sino la oportunidad de publicación.

Sin embargo, por cuanto de la denuncia formulada parece entenderse que el motivo de impugnación es la falta de fecha de la sentencia, se solicita la reposición para que se proceda a ello, la Corte observa:

En primer término, que de existir el vicio anotado, la decisión no podría ser de reposición, sino de nulidad de la sentencia; pero por otra parte, al examinar el fallo recurrido el juzgador encuentra que la sentencia tiene fecha en que fue dictada, firmada y sellada (02-05-83); así como la certificación de la Secretaría del Tribunal de que fue publicada y registrada el 02-05-83, por lo cual se desestima el vicio denunciado, y así se decide.

Por otra parte también se observa que el mismo recurrente en su diligencia que contiene la apelación (folio 135), lo hace contra la sentencia "*dictada*" (Subrayado de la Corte) por el Tribunal en fecha 2 de mayo de 1983, lo cual ratifica el criterio establecido de desestimar la denuncia por falta de fecha de publicación; y así se decide.

b. *Poderes del Juez*

CSJ-SPA (169)

8-8-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Los jueces de lo contencioso administrativo no son competentes para interferir en la función administrativa fundamentada en razones de oportunidad o de conveniencia.

Más, escapa a los poderes de un juez de lo contencioso administrativo (aun del más alto nivel, como este Supremo Tribunal) limitado a juzgar sobre razones de ilegalidad —entendiendo por tal “lo contrario a derecho” (art. 206 de la Constitución)— interferir la función administrativa que estuviere fundamentada en razones de oportunidad o de conveniencia —caso de cumplimiento alternativo de sentencias, presente en autos— así fuere por la sola vía de fijación de plazos. Semejante actuación violaría el principio de la separación de poderes, el cual —pese a la forma atenuada en que lo consagra el artículo 117 de la Constitución— continúa informando de manera preeminente nuestro estado de Derecho, y en cuya virtud la función administrativa, bajo el control del juez, se entiende sin embargo independiente de éste.

CPCA

12-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa que en el procedimiento contencioso administrativo de segundo grado que ante la misma se ventila, no sólo está en juego la validez de la sentencia apelada, la cual ha sido atacada mediante las impugnaciones que se formularon en el escrito de formalización del recurso, sino que también se plantea la legitimidad del acto administrativo sobre el cual versa dicha sentencia. La apelación le da a esta Corte una competencia ampliada, ya que recae sobre toda la situación jurídica creada, lo cual le permite no sólo conocer y pronunciarse sobre los eventuales vicios de la sentencia sino también sobre los que hubiesen podido afectar al acto original. Es esta la situación del caso presente, en la cual el apelante no se limita a impugnar el fallo del juez contencioso especial, sino que siendo este confirmatorio de un acto administrativo, ataca igualmente los vicios que estima lo afectaran, lo cual obedece a una correcta técnica de impugnación y, por tales razones, esta Corte pasa a pronunciarse sobre la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento contenida en la Resolución N° 15528 del 11 de mayo de 1982.

c. *Falta de motivación*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No se da la falta de motivación de la sentencia porque se consideren erróneos los fundamentos o motivos en los cuales se basó.

En efecto, tal vicio de la sentencia consiste en la carencia absoluta de fundamentos o motivos en los fallos, o en que estos resulten gravemente contradictorios o falsos,

pero no se da la falta de motivación porque se consideren erróneos tales fundamentos o motivos, y como tal vicio del fallo apelado no resulta procedente lo denunciado por el apoderado de los recurrentes, puesto que éste señala como inmotivación lo que en realidad podría ser una infracción expresa de la ley, en este caso, de normas concretas de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo del Distrito Plaza, por ser errónea o indebida la interpretación o aplicación que a dichas normas le dio el juzgador de Primera Instancia. Por tanto, se desecha como cuestión previa la inmotivación de la sentencia apelada denunciada por el apoderado de los recurrentes, y así se declara.

d. *Vicios de la sentencia*

CPCA

4-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe a la denuncia formulada por el sustituto del Procurador de que la sentencia está viciada por condicionar su decisión relativa al pago de los sueldos a la circunstancia de que no se demuestre que la querellante desempeñara, a partir de la fecha de su remoción otros cargos al servicio de entes públicos, esta Corte observa que, efectivamente dicho vicio estuvo presente en el fallo, por cuanto tal condición viola el espíritu del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, resultando por otra parte, la exigencia en el mismo contenida totalmente inoperante o en todo caso peligrosa. En efecto, ¿ante quien debería demostrar la Administración, una vez concluido el proceso, la circunstancia de que la funcionaria cuyo reenganche fuera ordenado, había trabajado en otro organismo público? Obviamente no podría hacerlo en sede de ejecución, por cuanto todas sus facultades al respecto estaban precluidas y cerradas por el efecto del fallo definitivo. Por otra parte no puede dejar de anotarse el peligro señalado que tal decisión implica, por cuanto deja en manos de la Administración, a espaldas del interesado y sin proporcionarle oportunidad alguna de defensa, la determinación de la suma que en definitiva debía cancelar al recurrente victorioso. Por las razones que anteceden resulta fundada la impugnación objeto del precedente análisis y así se declara.

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por tanto, al salirse de los términos del petitorio de la querrela el Tribunal *a quo* se excedió de los límites de su oficio, al reconocer al actor un beneficio que éste no había solicitado, lo cual también significa que el Tribunal *a quo* no decidió conforme a lo alegado en autos, y que por ello, el fallo apelado resulta incongruente con lo debatido en juicio, en el cual la concesión o no de la jubilación nunca fue planteada por ninguna de las partes. Al reconocer un beneficio no pedido, y al no atenderse a lo solicitado en la demanda, el fallo apelado adolece de ultrapetita y de incongruencia, y por ello, resulta violatorio de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por lo que debe ser revocado, y así se declara.

e. *Apelación*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Ramón J. Duque Corredor

Una vez interpuesto el recurso de apelación los jueces deben pronunciarse expresamente sobre la admisión o no del recurso, requisito esencial para la validez del procedimiento, que no puede ser subsanado por el Tribunal ni por las partes.

Dispone el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que si el apelante no presentare el escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funde su recurso, dentro del lapso de las diez audiencias fijadas para el inicio de la relación de la causa, se considerará que ha desistido de la apelación, y así lo declarará la Corte, de oficio, o a instancia de la otra parte. Por esta razón, el Juzgado de Sustanciación remitió a la Corte el expediente, a los fines anteriormente indicados, de que se declare desistida la apelación.

Ahora bien, dispone por su parte, el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que el desistimiento de la apelación deja firme la sentencia apelada, salvo que se violen normas de orden público y que por disposición de la Ley corresponda a la Corte el control de la legalidad de la decisión. Y en este sentido, se observa que el Tribunal *a quo* violó precisamente normas de orden público al no pronunciarse sobre la apelación de la apoderada del recurrente. En efecto, según lo determina el artículo 180 del Código de Procedimiento Civil, interpuesto el recurso de apelación en el término legal, el Tribunal lo admitirá o lo negará en la audiencia siguiente a la última de aquel término. En otras palabras, que los Jueces tienen el deber de pronunciarse expresamente sobre la admisión o no del recurso de apelación, una vez interpuesto éste, y por lo tanto, tal actuación constituye un requisito esencial para la validez del procedimiento, que no puede ser subsanado por el Tribunal, ni por las partes, y por ello, no procede declarar desistida la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, de acuerdo a lo indicado en el mencionado artículo 87.

En consecuencia, por haberse quebrantado por el Tribunal *a quo* normas de orden público, cual es la referente a la admisión de la apelación interpuesta por la apoderada del querellante, se encuentra viciado todo lo actuado con posterioridad a la interposición de dicho recurso por la mencionada apoderada y por la sustituta del Procurador General de la República, y por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte debe anular las actuaciones ocurridas y reponer la causa al estado de que el Tribunal *a quo* se pronuncie sobre la apelación de la apoderada del recurrente, y así se declara.

CPCA

24-11-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El órgano jurisdiccional de alzada sólo es competente para reformar, confirmar o revocar la Sentencia apelada.

No es rigurosamente cierto lo afirmado por el formalizante, la Corte, como Tribunal de Alzada limita el conocimiento de su actuación a las fundamentaciones de hecho y de derecho presentadas por los recurrentes y solo se extiende al conocimiento total cuando encuentre que se han vulnerado normas de orden público.

Tampoco comparte el criterio del formalizante en el sentido de que como Tribunal de Alzada pueda y deba aclarar puntos dudosos, salvar omisiones, rectificar errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos, ni dictar ampliaciones, y ello por varias razones: entre otras, porque tal actuación sólo le está permitida al Tribunal que produce la decisión, por mandato expreso del artículo 164 del Código de Procedimiento Civil; por otra parte, la acción de aclarar, salvar omisiones y de rectificar errores es privativa del órgano que incurrió en tales desaciertos, facultad que se le brinda para que su actuación quede ajustada a la verdad; y nunca puede corresponderle al órgano jurisdiccional de alzada, quien sólo puede *reformular, confirmar o revocar la sentencia*; y en último lugar, porque la Ley establece un lapso de tres audiencias para tales aclaratorias y rectificaciones; ello en beneficio de la seguridad jurídica, la cual no podría quedar en suspenso indefinido ante la posibilidad de que un órgano de alzada en lugar de confirmar, reformar, o revocar una decisión del inferior se pronunciara aclarando o rectificando, lo que conduciría a un ciclo de reposiciones que haría interminables los procesos, y tal no fue el espíritu del legislador al dictar la normativa contenida en el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, y así se decide.

CPCA

21-7-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La calificación de indeterminada o imprecisa de la fundamentación de las apelaciones para considerarlas desistidas, es de la soberana apreciación de la Corte.

En cuanto a la declaratoria de desistimiento de la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, que como punto previo solicitaron los apoderados del querellante, la Corte estima que la calificación de indeterminada o imprecisa de la fundamentación de las apelaciones, para considerarlas como desistidas tácitamente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es de la soberana apreciación de la Corte, en el sentido de que si de los términos de la apelación se desprende algún razonamiento de hecho y de derecho que permita la revisión de la sentencia apelada, ello es suficiente para dar por fundamentada dicha apelación. Tal sucede en el presente caso, porque de los términos de la apelación de la sustituta del Procurador General de la República se desprende que en realidad se impugna la sentencia apelada por haber calificado como de carrera y no de libre nombramiento y remoción el cargo que ocupaba el querellante, conforme a las pruebas existentes en autos y de acuerdo al fundamento legal en que se apoyó la Administración. Por lo expuesto, se desestima la declaratoria de desistimiento de la apelación solicitada por los apoderados del demandante, y así se declara.

H. *Desistimiento*

CSJ-SPA (181)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Producido el desistimiento, toda actuación posterior pierde relevancia jurídica siendo absolutamente nula.

Como ha quedado reseñado, en el caso de autos el ciudadano Juan Gustavo Hernández Neda "apeló" de una decisión del Ministro de Justicia relacionada con la aplicación del artículo 11 de la Ley de Registro Público. Para la fecha de recepción del expediente en la Corte (1º de marzo de 1979) no estaba esclarecida la naturaleza del recurso previsto en la Ley de Registro Público contra las decisiones del Ministro de Justicia cuando conoce en alzada de la negativa de los Registradores a protocolizar algún documento y, por consiguiente la Sala venía aplicando el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual:

"En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación.

"Dentro de ese término el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el escrito en el lapso indicado, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o instancia de la otra parte" (subrayados de la Corte).

Examinadas las presentes actuaciones se observa que no existe en autos el escrito del apelante a que alude la norma transcrita y en tal virtud ha debido la Sala, previa verificación del cómputo de las audiencias transcurridas desde la fecha en que se dio cuenta en Sala del recibo del expediente (1-3-79) exclusive, hasta el día en que comenzó la relación (22-3-79) inclusive, declarar desistida la apelación, de conformidad con el citado artículo 162.

Inexplicablemente, no ocurrió así, pues seguidamente aparecen dos notas de Secretaría en las cuales se fija audiencia para el acto de informes (18-4-79) y se realiza éste y se dice "Vistos" (26-4-79).

Sin embargo, para la Sala, la circunstancia de que bien por inadvertencia o por cualquier otra causa, no se haya pronunciado en la oportunidad correspondiente la declaratoria de desistimiento, no altera en nada el efecto necesario del mismo, si se atiende a la imperatividad de la norma transcrita que impone a la Corte el deber insoslayable de *declarar de oficio*, o sea sin necesidad de requerimiento alguno, el desistimiento que se haya producido. Es decir, producido el desistimiento, toda actuación posterior pierde relevancia jurídica, debe considerarse absolutamente nula por contrariar una norma imperativa de nuestro sistema jurídico, y así se declara.

CPCA

3-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El acto por el cual se desiste de la acción o del recurso es irrevocable.

Ahora bien, según lo determina el artículo 205, último aparte del Código de Procedimiento Civil, el acto por el cual se desiste de algún recurso o acción, es irrevocable, aún antes de que el Tribunal lo dé por consumado. Por tanto, habiendo la querellante manifestado en el expediente que desistía de su apelación, tal manifestación resultaba irrevocable para ella, y el Tribunal *a quo* no ha debido admitir tal recurso, por cuanto con anterioridad obraba en autos la diligencia mediante la cual la recurrente renunciaba al recurso que había interpuesto en una oportunidad previa, y que en razón de su naturaleza irrevocable no podía ser dejada sin efecto. Además,

la renuncia o desistimiento de tal apelación constaba de modo auténtico en el expediente, como lo es la diligencia de fecha 19 de mayo de 1983, en razón de haber sido autorizada por las firmas del Juez y la Secretaria del Tribunal de la Carrera Administrativa, conforme lo pauta el artículo 213 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, siendo irrevocable y por emanar de parte legítima, el desistimiento referido, mal podía el Tribunal a quo considerar como eficaz la diligencia de apelación de la querellante de fecha 19 de mayo de 1983, en virtud de que con posterioridad y de modo auténtico, aquélla había desistido de su apelación, y por ello, esta Corte, como Tribunal de Alzada debe corregir tal situación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, y no dar por válida la apelación de la querellante, por ser improcedente, por cuanto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, debe considerarse como desistida. Por tanto, no puede la Corte entrar a conocer de los fundamentos de la apelación de la querellante, y así se declara.

I. *Costas y Honorarios*

CPCA

10-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En materia de intimación de honorarios la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sólo se refiere a su fijación o tasación de acuerdo a la Ley (artículo 46, ord. 16 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La decisión apelada reconoció a los interesados opositores en los juicios de nulidad de actos de efectos particulares, el derecho de reclamar las costas del juicio a los recurrentes cuyas acciones de nulidad hubieren sido declaradas sin lugar. En dicha decisión, la Presidencia de la Corte se pronunció sobre tal derecho, y se lo reconoció expresamente a la ciudadana Mercedes Clavier de España, quien en la oportunidad prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, compareció como interesada a oponerse a la demanda de nulidad de la Resolución de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Carabobo y Cojedes, que había declarado injustificado su despido, ordenado su reenganche, y el pago de sus salarios caídos. Es decir, que la nombrada trabajadora se opuso a la referida demanda, alegando tener interés legítimo, personal y directo, en que el acto impugnado no fuera anulado por esta Corte, conforme a lo previsto en el artículo 137 *ejusdem*.

Por tanto, la Presidencia de la Corte, actuando como Juez de Sustanciación, como se desprende de la decisión apelada, declaró válido el derecho a la intimación de los honorarios devengados por los abogados del interesado opositor, en ejecución de la condena de las costas. Es decir, se pronunció sobre la relación jurídica material de la cual se deriva tal derecho, y no sobre el monto mismo de los honorarios, o sea, sobre su tasación. Ahora bien, tal decisión no correspondía a la Presidencia sino a la Corte, en razón de que la materia versaba sobre la exigencia misma del derecho que decían tener los mencionados abogados; no se trataba, en consecuencia, de un acto de sustanciación, sino de la resolución de la oposición sobre la procedencia de dicho derecho hecha por la parte intimada. De modo que la Presidencia de esta Corte actuó propiamente como Juez de Sustanciación, conforme a lo señalado en el ordinal 17º del artículo 46 *ejusdem*, y no como Juez retasador,

y en tal condición resolvió el mérito principal del procedimiento de intimación y de ejecución de las costas, lo cual no le correspondía.

En efecto, en el procedimiento de cobro de honorarios, después de la intimación, puede surgir una discusión entre el abogado y la parte que aparece condenada en costas, acerca del derecho que tiene aquél para cobrarlos. En este supuesto, ocurre una incidencia previa a la fijación o retasa de tales honorarios, que según el artículo 22 de la Ley de Abogados, debe resolverse mediante la articulación contemplada en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. Ahora bien, de tal incidencia, la cual no versa sobre la retasa, sino sobre el derecho del abogado a cobrar los honorarios que reclama, debe conocer el Juez de la Causa, el cual, en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, es el mismo Juez que se pronunció sobre la nulidad o no del acto impugnado, es decir, en el presente caso, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así lo ha señalado esta misma Corte, en sentencia de fecha 29-06-82, en la cual asentó lo siguiente:

“... (omissis) . . . , en el procedimiento de cobro de honorarios que se describió anteriormente, después de la intimación puede surgir la discusión entre el abogado y su cliente o la parte condenada en costas, acerca del propio derecho que tiene aquél para cobrarlos a estos últimos. En estos supuestos ocurre una incidencia previa a la fijación o retasa de los honorarios, que según el artículo 22 de la Ley de Abogados, debe resolverse mediante la articulación contemplada en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil. Pues bien, aun no tratándose de la estimación, la intimación o retasa, sin embargo, de tal incidencia previa sobre si el abogado tiene derecho a cobrar los honorarios que reclama, también conoce el mismo Juez de la Causa. A este respecto, la Casación ha señalado que “la fijación del monto de los honorarios corresponde al Tribunal retasador; pero la declaración de que existe el derecho a cobrarlos es materia que corresponde al Juzgado de la Causa que condenó en costas” (Sentencia de fecha 22 de noviembre de 1966, en Gaceta Forense Nº 54 (2ª etapa) págs. 366 y 367). Esta conclusión resulta lógica, por cuanto según el propio texto del artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, quien ordena la apertura de la articulación especial y quien debe resolverla a su término, es el mismo Juez ante el cual surgió la incidencia”.

“Sobre esta misma cuestión, nuestra Casación ha establecido que en materia de honorarios profesionales del abogado que presta sus servicios en juicio contencioso, se plantean dos cuestiones: el derecho a percibir los honorarios y la retasa de los mismos. En cuanto a la primera cuestión, ese derecho tiene que ser establecido por el Juez de la Causa ante quien han de alegarse las cuestiones inherentes a demostrar el derecho mismo a percibirlos, y tal revisión naturalmente que es en la Alzada, incluso, de acuerdo a la cuantía estimada motivo de Casación. Por el contrario, firme la cuestión relativa al derecho de percibir los honorarios la Ley acuerda en forma separada y con alcance distinto, la fijación del quantum de esos mismos honorarios, cuyo monto no corresponde sólo fijarlo al Juez de la Causa, sino que lo hace en unión de los retasadores previstos en la Ley. Las decisiones que al efecto se establezcan sobre la retasa propiamente dicha, no son apelables, por consagración expresa del artículo 28 in fine de la Ley de Abogados (Sentencia de fecha 18 de octubre de 1971).”

“Finalmente, en cuanto al Juez competente para conocer de la incidencia relativa al derecho de cobrar honorarios, también la doctrina concuerda con la jurisprudencia, por cuanto reconoce que al Tribunal retasador sólo le compete la fijación del quantum, “pero no la decisión acerca de si existe, o no el derecho de cobrar honorarios, porque ésta es cuestión que corresponde decidir al Tribunal que conoció de la Causa en Primera Instancia” (Rengel Romberg,

Arístides, "Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano", Volumen III, UCAB, pág. 364)."

"Pues bien una vez resuelta definitivamente en favor del abogado, la incidencia previa sobre su derecho a percibir honorarios, tiene lugar, la constitución del Tribunal retasador en la forma prevista en el artículo 27 de la Ley de Abogados, es decir, con el Juez de la Causa y dos abogados designados por las partes."

"No cabe duda pues, que legalmente está definida la autoridad que debe conocer del procedimiento de cobro de honorarios en cada uno de los actos en que se descompone y en la incidencia previa que puede surgir".

De lo expuesto se deduce, que conforme al ordinal 16º del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable por mandato del último aparte del artículo 184 ejusdem, el Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sólo tiene competencia para intervenir en la retasa de los honorarios devengados por las actuaciones en la Corte, pero por no ser el Tribunal de la Causa, tal atribución no llega a comprender lo relativo al mérito principal del asunto, o sea, sobre la titularidad del derecho a reclamar las costas, y dentro de ellas, sobre las personas legitimadas para reclamar honorarios por las diligencias del proceso. Esta última cuestión, sólo corresponde a la Corte, como que fue el Tribunal que resolvió el fondo del asunto debatido en el juicio en el cual se produjo la condenatoria de las costas. En efecto, es cierto, que la acción o recurso de nulidad intentado por la Ford Motor Company de Venezuela, S. A., en contra de la Resolución Nº 61 de fecha 29-12-81, emanado de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Carabobo y Cojedes, fue declarada totalmente sin lugar, y que por esta causa, la Corte, en la decisión de aclaratorias de fecha 13-04-83, determinó que el efecto de haber sido desestimado el referido recurso, no puede ser otro que el contemplado en el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil, que establece que "la parte vencida totalmente se entenderá condenada en las costas", y que en consecuencia, es la misma ley la que determina el efecto, que en relación a las costas tiene sobre el impugnante la denegación total de su recurso, y que tal condenatoria, es una "consecuencia necesaria que de la decisión en el mismo (fallo) contenida se deduce". Por tanto, la condenatoria en costas, resulta ser una cuestión ya decidida con fuerza de cosa juzgada, pero no así lo relativo al derecho a reclamarlas, y en concreto, si la interesada que concurrió a oponerse al recurso de nulidad, tiene o no la titularidad debida para reclamarlas, y si sus abogados pueden intimar sus honorarios, en concepto de costas, a la empresa recurrente. Estas cuestiones, correspondía decidir las a este Tribunal Colegiado en pleno, como Juez de la Causa que fue, y no a la Presidencia de la Corte, puesto que su competencia en materia de intimación de honorarios, sólo se reduce a su fijación o tasación, de acuerdo a lo previsto en el ordinal 16º del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

2. *Contencioso Fiscal*

CSJ-SPA (167)

8-8-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

No procede la imputación al recurrente de los intereses moratorios, mientras esté pendiente de decisión en la Corte el recurso de apelación contra las multas impuestas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

La Resolución impugnada se fundamenta en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional el cual reza así:

“Cuando una renta nacional no sea pagada en la fecha en que es exigible conforme a las disposiciones que la rigen, el deudor o contribuyente deberá pagar intereses moratorios a la rata del uno por ciento mensual, salvo que las leyes fiscales especiales fijaren una distinta, desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerse el cobro ejecutivamente, conforme a la Ley”.

Procede examinar entonces si el hecho sancionado por la Resolución impugnada, se corresponde o no con el supuesto previsto en la norma antes transcrita, la cual, como se dijo antes, es el fundamento de dicha Resolución.

La Corte observa:

Establece el artículo 89 de la Ley de Hidrocarburos:

“Los concesionarios y el opositor que no se conformaren con las decisiones del Ministro de Minas e Hidrocarburos respecto a corrección, rectificación o enmiendas de planos, en los casos previstos en los artículos 20 y 23 pueden apelar de ellas para ante la Corte Federal (Corte Suprema de Justicia) dentro del plazo de diez días señalados en el parágrafo 6º del artículo 20. El mismo recurso tendrá el opositor contra la Resolución aprobatoria de los planos; pero esta apelación se oirá en el solo efecto devolutivo si así lo pidiere el concesionario. La Corte decidirá la apelación con vista del expediente y planos que se le remitirán. Asimismo puede apelarse para ante la expresada Corte, dentro del término de diez días, de las multas impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos, de conformidad con el artículo 87”.

De lo que se evidencia que la ley concede el derecho de apelación contra las multas impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos.

Recurso que ejerció en este caso la Compañía Shell de Venezuela N.V., por ante esta Corte, en relación con una serie de planillas impositivas de multas por un monto total de Bs. 17.500,00 correspondientes al año 1976 y dicho recurso fue declarado sin lugar por sentencia dictada el 27 de marzo de 1979.

Posteriormente dichas Planillas fueron canceladas por la Compañía Shell de Venezuela N.V., según se evidencia del expediente. En fecha 10 de diciembre de 1979, el Ministerio de Energía y Minas emite una nueva Planilla por concepto de intereses moratorios por no haberse pagado las planillas en la fecha de su exigibilidad, sino en el año 1979, —fecha en la que esta Corte decidió el recurso—, planilla esta última de la cual la recurrente pide, en el presente caso, la nulidad.

Es de señalar que los intereses moratorios, por su propia naturaleza, se vinculan con dos elementos:

- a) un elemento objetivo que consiste en el transcurso del tiempo; y
- b) un elemento subjetivo que consiste en el incumplimiento de una obligación preexistente, a la cual, por ese mismo incumplimiento, se imponen los intereses moratorios.

Cuando el legislador establece unas vías legales para la impugnación de decisiones de los órganos administrativos con respecto a obligaciones preexistentes a las mismas (decisiones) y el recurrente ejerce los recursos respectivos, es obvio que, en todo ese lapso está en disputa la validez de la obligación principal o sea, en el caso sub-judice, la planilla que se impugna.

Cumplido el requerimiento de fianza previsto en el artículo 423 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y no existiendo una disposición legal que determinara expresamente el pago de intereses por mora en caso de haberse resuelto negativamente el recurso, no estaría ajustado a derecho imputársele a la recurrente

intereses moratorios correspondientes a períodos en los cuales se resolvieron los recursos legítimamente ejercidos con respecto al acto cuyo fundamento se cuestiona. Estos intereses procederán si después de haberse dictado la sentencia la recurrente no cumple con su obligación. Pretender el pago de los intereses moratorios durante el ejercicio del recurso significaría desvirtuar un derecho que se creó a favor de la parte pues la fuente de la obligación no sería una situación que tiene su origen en la culpa (de la parte) sino en el recurso legítimamente ejercido, lo que es evidentemente inadmisibile.

En ese orden de ideas, observa la Sala que pendiente el recurso, dicha obligación no es exigible; su exigibilidad sería a partir del 27 de mayo de 1979 fecha en que se dio por terminado el juicio en referencia mediante sentencia dictada por esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. No siendo exigible la obligación mientras esté pendiente de decisión en la Corte el recurso, no es aplicable el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Así se declara.

CPCA**31-10-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte destaca la regulación del Código Orgánico Tributario en lo relativo a los tribunales competentes para conocer del recurso contencioso tributario.

En el aspecto contencioso-administrativo, el citado Código Orgánico Tributario regula todo lo relativo al recurso contencioso-administrativo, en su Título V, tanto en cuanto a los casos en los cuales procede, como respecto a los Tribunales competentes para conocer de tal recurso. En efecto, el artículo 174 del Código citado establece: "El recurso contencioso tributario procederá: 1) Contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso. 2) Contra los mismos actos a que se refiere el numeral anterior, cuando habiendo mediado recurso jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente conforme al artículo 160 de este Código. 3) Contra las resoluciones en las cuales se deniegue total o parcialmente el recurso jerárquico, en los casos de actos de efectos particulares. *Parágrafo Unico:* El recurso contencioso tributario podrá también ejercerse subsidiariamente al recurso jerárquico, en el mismo escrito, para el caso de que hubiese expresa denegación total o parcial, o denegación tácita, de dicho recurso jerárquico".

Ahora bien, respecto a los Tribunales con competencia en materia tributaria, el artículo 213 del Código Orgánico Tributario, establece que los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario son los competentes para conocer en primera instancia, de los procedimientos contenciosos tributarios. Ahora bien, tratándose las contribuciones debidas al Instituto Nacional de Cooperación Educativa de contribuciones especiales, quedan sometidas a las disposiciones del Código Orgánico Tributario, al tenor de lo dispuesto en sus artículos 1º y 13, y por ende, los recursos contenciosos tributarios intentados en contra de los actos dictados por los órganos administrativos del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, en materia de fijación y liquidación de las contribuciones a las cuales se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 10 de la Ley de dicho Instituto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 174 del Código Orgánico Tributario, corresponden conocer de aquellos recursos a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, en primera instancia.

La competencia conferida a esta Corte en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de recursos contencio-

sos de anulación en contra de los actos administrativos dictados por autoridades distintas a los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal, debe entenderse como general y residual, de acuerdo a la regla contenida en el artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, y en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la competencia por materia se determina por las leyes especiales relativas a la materia misma que se discute, que en el presente caso es el Código Tributario, porque la demanda intentada en contra del acto de fecha 09-10-78 dictado por la Consultoría Jurídica del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, se trata de la materia atinente a un recurso contencioso tributario, cuyo conocimiento se atribuye a los Tribunales que el señalado Código prevé en su artículo 213. Por tanto, no priva en este caso la competencia genérica y residual que, según el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, se atribuye a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en única instancia, sino la de los Tribunales Contenciosos Tributarios, como Tribunales Contenciosos Administrativos Especiales de primera instancia, y así se declara.

Estos Tribunales fueron creados mediante Decreto Nº 1.570 de fecha 16-12-82 y sus titulares designados por el Consejo de la Judicatura en Resolución Nº 216 de fecha 19-01-83, publicada en la Gaceta Oficial Nº 32.652 del 25 del mismo mes y año citados...".

Esta Corte en la oportunidad de dictar el presente fallo ratifica la jurisprudencia anterior y reitera el principio de aplicación inmediata de las leyes de procedimientos en los procesos que se hallaren en curso, contenido el mismo en el artículo 44 de nuestra constitución; por otra parte las competencias otorgadas a los Tribunales Contenciosos-Administrativos indicadas en el artículo 213 del Código Orgánico Tributario son igualmente de ejercicio inmediato, como lo disponen los artículos 217 y 221 del Código citado, entre las cuales está incluida el recurso contencioso de anulación, pretensión procesal que dio lugar al presente procedimiento. Por las razones anteriores esta Corte debe declinar en los Tribunales Contenciosos Tributarios el conocimiento y decisión final de esta causa, y así se establece.

3. *Contencioso Inquilinario*

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En base a los elementos antes enunciados se observa que, si bien las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, las cuales versan sobre la mencionada materia inquilinaria, son impugnables por vía de apelación por ante esta Corte, no así lo son las decisiones de los Juzgados Superiores, ya que, en el primer caso no sólo existe disposición expresa de la Ley que lo consagra, al efecto el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino que tal vía constituye el recurso de alzada contra la decisión de un tribunal especial. —Ahora bien, en el caso de las decisiones en materia inquilinaria de los Tribunales Superiores, esta Corte no puede en forma alguna conocer de las mismas, ni ellas podrían valeramente operar, no sólo por la ausencia de norma que lo establezca, sino por el hecho de que la decisión de dichos tribunales constituye la revisión de un fallo jurisdiccional anterior dictado por un juez de distrito que a su vez implica la decisión de un recurso contra el acto administrativo de un Concejo Municipal. El sistema venezolano rechaza la triple instancia a lo cual conduciría la posición mantenida por el recurrente—.

De lo anterior se evidencia que declarado inadmisibile el recurso de apelación intentado en materia inquilinaria por ante un juez superior, dicha decisión queda firme y produce cosa juzgada, ya que no puede ser objeto de ninguna vía de revisión de acuerdo con el derecho positivo y con la lógica misma del sistema.

CPCA

1-12-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El dictamen de los Asesores Técnicos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es una Experticia que consiste en un avalúo, por lo cual es requisito básico para su validez, que sea motivado.

Al respecto estima la Corte, que el dictamen de los Asesores Técnicos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es una experticia que consiste en un avalúo, y por tanto está sujeta a los requisitos de forma y fondo señalados en los artículos 1.425 del Código Civil y 331, 334, 335, 479 y 480 del Código de Procedimiento Civil. Uno de esos requisitos lo es la motivación, cuyo incumplimiento vicia de invalidez el peritaje, y por ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 480 del Código últimamente citado, un avalúo inmotivado no podría ser acogido por el Tribunal. En efecto, tal requisito es básico, porque representa el análisis que después va a servir de apoyo al Tribunal para acogerlo o para rechazarlo en la correspondiente decisión. La motivación de las experticias, por tanto, constituye precisamente el señalamiento de las razones, datos y elementos que tuvieron en cuenta los peritos para arribar a una conclusión. Motivación esta que no puede ser genérica o indeterminada, como lo sería, por ejemplo, el que los peritos simplemente se limiten a señalar en general los factores de tasación, pero sin que especifiquen su aplicación circunstanciada al bien objeto del avalúo. Así se tiene que en el caso de autos, los expertos al asignar como precio del inmueble el de Bs. 196.357,25, señalaron que habían tomado "en cuenta la ubicación, zona, servicios, calidad de la construcción y sus acabados, estado de conservación, equipos extras y considerando todo lo relacionado con la Propiedad Horizontal, tales como las correspondientes partes alícuotas de terreno, construcción, áreas comunes, etc.", y que habían "estimado en Bs. 2.075,00 metros cuadrados el valor del Apartamiento N° 31-A. Es decir, que como justificación de su dictamen, sólo expresan elementos que pueden referirse en general a cualquier inmueble, pero no permiten concluir qué valor o ponderación atribuyen en el caso concreto, a cada uno de los factores que la Ley de Regulación de Alquileres y su Reglamento, establecen como factores obligatorios para la realización de los avalúos de los inmuebles objeto de regulación.

En efecto, no permite lo genérico e indeterminado de la experticia de los Asesores del Tribunal *a quo*, concluir acerca del peso, grado o incidencia que tiene la distancia del inmueble a los centros de servicios metropolitanos, comunales y vecinales, en la determinación del precio. Tampoco es posible extraer del dictamen pericial referido, cuáles son los precios medios de los últimos diez años, que sirvieron de base para llegar al precio de Bs. 2.075,25 por metro cuadrado. Igualmente, del dictamen que se analiza, no se puede concluir en la ponderación que efectuaron los asesores de los servicios públicos existentes y de la zonificación urbanística, como factores de tasación del valor total del inmueble. Asimismo, no señalan los expertos el análisis que efectuaron para determinar el valor de la construcción, o sea qué edad le asignaron; los servicios propios con que cuenta el inmueble y la proporción entre el área de construcción y las unidades de dormitorio. Cuestiones éstas, que obliga-

toriamente deben señalarse y explicarse en los avalúos, al tenor de lo que disponen los artículos 6º de la Ley de Regulación de Alquileres y 26 de su Reglamento.

4. *Contencioso Agrario*

CSJ-SPA

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Contencioso-Administrativo Agrario comprende no sólo las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la Reforma Agraria; sino también importantes cuestiones de interés agrario que se encuentran en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias, como es el caso de la explotación de productos forestales.

En sentencia del 30 de septiembre de 1982, esta Sala hizo un extenso análisis del nuevo texto de la mencionada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios sancionada por el Congreso de la República el 4 de agosto de 1982 y promulgada el 20 del mismo mes y año, en el cual se modifica la estructura organizativa de la jurisdicción especial agraria y se amplía el ámbito de la competencia.

Destacó en esa oportunidad la Corte que la ampliación de competencias y el cambio de denominación de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas por la de Juzgados de Primera Instancia Agraria, lo justificaban los proyectistas de la reforma para corregir el error básico cometido en la ley derogada que limitaba la competencia de los tribunales agrarios, apartándose así de la orientación establecida por la F.A.O. y por la doctrina y jurisprudencia, según la cual la competencia del Fuero Agrario no deberá abarcar solamente aquellos problemas derivados de la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria, sino también referirse a todos los problemas que corresponden al desarrollo agropecuario, es decir, que consagra el precio de la actividad agraria como determinante del Derecho Agrario moderno.

Respecto a la Jurisdicción Especial Agraria establece el nuevo texto que ésta será ejercida por los Tribunales Agrarios de Primera Instancia y por los Tribunales Superiores Agrarios, que conocerán en segunda instancia. La competencia de los Juzgados de Primera Instancia Agraria está establecida en los veinticuatro literales del artículo 12, que guardan relación con el enunciado general del artículo 1º, y de todas las decisiones que se produzcan en el ejercicio de estas facultades conocerán los Tribunales Superiores Agrarios, cuando la cuantía exceda de treinta mil bolívares. No obstante, el legislador atribuyó la competencia en forma exclusiva al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas, para conocer de las apelaciones en materia de expropiaciones para fines agrarios, forestales o de colonización (Art. 29), y fue con base en esa previsión legal que la Corte interpretó en el fallo que se comenta, que tocaba en lo adelante a dicho tribunal agrario y no a esta Sala, como había venido sucediendo antes de la reforma a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, conocer en apelación de las decisiones dictadas en primera instancia en materia de expropiación agraria por los antiguos Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas (hoy Tribunales Agrarios de Primera Instancia).

Pero señaló en esa oportunidad la Sala que la modalidad más importante que contiene la ley reformada en el aspecto concerniente y a la competencia, es que consagra en forma autónoma un recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios,

cuyo conocimiento en primera instancia atribuye también al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas y la apelación para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, creada en el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso *sub-júdice* se trata justamente de precisar el ámbito de competencia de este nuevo tribunal especial de lo contencioso-administrativo: el Juzgado Superior Agrario de Caracas, frente a la competencia general de anulación de los actos administrativos del Poder Ejecutivo Nacional, constitucionalmente otorgada a este Supremo Tribunal.

CSJ-SPA

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El contencioso-administrativo agrario comprende las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la reforma agraria, así como también cuestiones referentes al Derecho Agrario, contenidas en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias.

Establece el artículo 206 de la Constitución de la República que la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley; y precisa que esos órganos son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derecho, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

En lo tocante a la competencia específica de la Corte Suprema en materia contencioso-administrativa, ella se concreta en el artículo 215 *ejusdem* (ordinal 7º) a los actos administrativos del Ejecutivo Nacional. Sin embargo, pese a que la norma constitucional data de 1961, por razones históricas y legislativas que resulta innecesario evocar en el presente fallo, hasta 1976 había sido y continuaba siendo este Máximo Tribunal el único órgano en Venezuela que ejercía el control jurisdiccional sobre los actos del poder administrativo en todos los niveles: nacional, estatal o municipal, es decir, que la Corte Suprema era el único órgano jurisdiccional con competencia en el contencioso-administrativo general.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que entró a regir en 1977, creó una estructura provisional de la jurisdicción contencioso-administrativa hasta tanto fuese dictada la ley respectiva a la que alude el constituyente. Así, a la hora actual, son competentes para conocer en forma general de los actos de los órganos y autoridades administrativas, esta Sala Político-Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo, a nivel regional, creados por el Decreto 2.057 del 8 de marzo de 1977.

Pero lo que interesa destacar en esta ocasión es que, antes y después de la Constitución de 1961 y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de 1977, existían y han sido creados en nuestro ordenamiento jurídico órganos jurisdiccionales para atender ciertas ramas del derecho administrativo que ameritaban un tratamiento especial. Tal es el caso de los Tribunales de Hacienda, del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, del Tribunal de Carrera Administrativa y de los Tribunales de lo Contencioso-Tributario que pasaron a sustituir a los del impuesto sobre la renta. Y es el caso también del Tribunal Superior Agrario con sede en Caracas, al cual la reforma reciente a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1982 le atribuyó el conocimiento del contencioso agrario.

Ahora bien, el contencioso-administrativo agrario, tal como lo indican los proyectistas y se aprecia en el artículo 1º del referido texto legal transcrito por la recurrente, comprende no sólo las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico regulador de la Reforma Agraria —que es sólo una parte del Derecho Agrario— sino también importantes cuestiones de interés agrario que se encuentran en el Código Civil o en otras leyes no agrarias o no específicamente agrarias.

El caso de autos se ubica en esa concepción del Derecho Agrario moderno, pues versa sobre la explotación de productos forestales (recursos naturales renovables), regida por la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y su Reglamento, materia ésta comprendida en la enumeración legal que se examina de donde resulta indubitable, a juicio de la Sala, que su conocimiento corresponde al tribunal especial agrario con competencia al efecto de conformidad con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios vigente.

Por lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se declara incompetente para conocer del recurso intentado por el ciudadano José Serantes Baraboa contra la Resolución Nº 288 (RI) del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y acuerda remitir el expediente para su conocimiento y decisión, al Tribunal Superior Agrario, con sede en Caracas.

CPCA

5-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

De la transcripción textual de los pedimentos de la demanda, se deduce la naturaleza especial agraria del asunto que fue sometido a esta Corte, y en concreto, su incompetencia para seguir conociendo del mismo. En efecto, dispone el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que corresponde conocer en Primera Instancia a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de: "Cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de bolívares y su conocimiento no esté atribuido por la Ley a otra autoridad". Esta atribución de competencia para conocer de las pretensiones ordinarias en contra de la Administración Pública supone una derogatoria de las normas de la competencia de los Tribunales de derecho común, pero no de las competencias especiales, sean estas contencioso administrativas, o de otras jurisdicciones. Así por ejemplo, esta Corte es incompetente para conocer de demandas de carácter contencioso fiscal, así como también de las demandas que en materia de tránsito o laboral puedan intentar los particulares en contra de la Nación, los Institutos Autónomos o las empresas del Estado, y ello, porque las diferentes leyes que organizan estas jurisdicciones especiales, atribuyen a los Tribunales que ellas mismas han creado la competencia especial en cada uno de dichas materias.

VII. PROPIEDAD: LIMITACIONES URBANISTICAS

1. Propiedad: Limitaciones urbanísticas

CPCA

11-8-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El derecho de propiedad está limitado en cuanto a su uso urbanístico, a la obtención de una autorización municipal de uso (permiso de construcción).

A tal efecto, la Corte observa que el ejercicio del derecho de propiedad en lo que respecta al uso de los terrenos urbanos, está condicionado por un régimen autorizador cuya finalidad es controlar, por parte de las autoridades municipales, el uso que los propietarios de tales terrenos les dan a éstos, y si los mismos resultan conformes con las respectivas normas urbanísticas, tanto de zonificación como de ingeniería y de arquitectura. Tales controles lo son sin lugar a dudas, en primer término, los permisos de construcción, ya que éstos constituyen un instrumento para verificar si determinada obra, o sea, las construcciones, las modificaciones o transformaciones de edificios públicos o privados, las urbanizaciones o parcelaciones, y el resto de las demás obras de arquitectura e ingeniería civil, están conformes o no con las disposiciones relativas al uso establecido para los terrenos, al ornato público, al tránsito vial y a las demás disposiciones sanitarias, de seguridad y ambientales. De estar conformes a las normas señaladas, las autoridades competentes expedirán los permisos de construcción respectivos. Pero, también, en segundo lugar, la inspección y las sanciones administrativas, constituyen un instrumento para controlar el ejercicio del derecho de propiedad en cuanto al uso de los terrenos y a las construcciones se refiere, en razón de que a través de tales instrumentos las autoridades verifican si los particulares acatan y se sujetan en el disfrute de tal derecho de propiedad a las limitaciones que para este derecho se han establecido por razones de urbanismo, o si se respetan las autorizaciones o permisos concedidos, de forma tal de evitar modificaciones o violaciones a sus condiciones o requisitos ya aprobados.

Ahora bien, el permiso de construcción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 a 29 de la Ordenanza de referencias, es el acto definitivo del procedimiento para obtener la autorización para emprender una obra de urbanismo, arquitectura o de ingeniería. Por tanto, la solicitud a la cual se contraen los artículos 17, 18 y 28 de la Ordenanza en comentarios, constituye la petición de que la Administración Municipal adopte aquel acto definitivo, es decir, la instancia para que se inicie el procedimiento administrativo de concesión del referido permiso de construcción, y por ello, tiene la naturaleza de un acto de trámite del cual se deriva el derecho a que la Administración dé comienzo al procedimiento y a que lo impulse, conformes a las normas señaladas, las autoridades competentes expedirán los permisos. "El Ingeniero Municipal resolverá dicha solicitud dentro de los veinte (20) días siguientes a partir de la fecha de su presentación". Este procedimiento autorizador termina en un acto cuyo contenido puede ser la concesión del permiso, la negativa del permiso, o la proposición al interesado de que introduzca cambios o modificaciones a los planos de las obras, de acuerdo a lo que se deriva del texto de los artículos 26 y 21, también de la misma Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo del Distrito Plaza.

En el supuesto de que la Ingeniería Municipal resuelva favorablemente la solicitud de permiso de construcción concederá el permiso, que como acto autorizador, es el que propiamente permite a los propietarios emprender las obras de construcción y de urbanismo en sus terrenos. Tal conclusión aparece no sólo de la naturaleza de dicho acto, sino incluso del texto del artículo 26 de la mencionada Ordenanza, que dice lo siguiente: "Los permisos concedidos por el Ingeniero Municipal con el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal, sólo dan derecho a la ejecución de la obra u obras expresadas en ellos... (omissis).

De lo expuesto, es posible, en consecuencia, extraer la siguiente interpretación sobre los textos de los artículos 17 y 26, que se refieren al visto bueno del Presidente del Concejo Municipal en el procedimiento de obtención de un permiso de construcción. Siendo la solicitud de este permiso, la instancia de que se inicie el procedimiento autorizador y de que la Administración lo impulse hasta su término, no puede estar como derecho propio de los interesados, de carácter procedimental, sujeto en cuanto a su presentación o ejercicio a visto bueno alguno, sino sólo al cumplimiento

to de los requisitos formales que señala la propia Ordenanza comentada (artículos 28 a 37), la cual no exige como condición, o recaudo necesario para la presentación, de dicha solicitud, *el visto bueno o conformidad previa del Presidente del Concejo Municipal*. Es más, las solicitudes administrativas, como manifestaciones específicas del derecho genérico de dirigir peticiones a la Administración, a que se refiere el artículo 68 de la Constitución, sólo puede regularse en cuanto a su forma, pero no sujetar su ejercicio al visto bueno o aprobación de autoridad alguna, porque ello sería prácticamente hacer nugatorio tal derecho. Y finalmente, en cuanto a la decisión definitiva que debe dictar el Ingeniero Municipal al término del procedimiento autorizador, se tiene que, sólo en el supuesto de que las solicitudes de obtención de un permiso de construcción no llenen los requisitos exigidos por la Ordenanza, se negará el permiso, o se requerirá la modificación de los planes o proyectos, según aparece del artículo 21 *ejusdem*, y ocurre que en ninguna otra disposición de la Ordenanza aparece que el Ingeniero Municipal tenga competencia para negar un permiso cuya solicitud no haya sido presentada con el visto bueno del Presidente del Concejo Municipal. Por el contrario, la exigencia del visto bueno previo, constituye una actuación que debe cumplir el propio Ingeniero antes de emitir el acto autorizatorio del permiso de construcción, aun cuando las solicitudes hubieren resultado conformes, y en este sentido, un permiso concedido sin tal conformidad previa, carece de valor, como se desprende de los artículos 17 y 26 de la Ordenanza en comentarios. En efecto, el visto bueno por parte del Presidente del Concejo Municipal, es una suerte de convalidación del procedimiento y de la actuación de la Ingeniería Municipal, previa al otorgamiento del permiso y de la conveniencia de la obra o construcción determinada de que se trate, que por una expresa disposición legal condiciona la validez del mismo permiso, hasta el punto de que su violación ocasiona su nulidad absoluta, al no poder producir efecto alguno, si se hubiera otorgado sin aquel visto bueno, como se estipula en el artículo 17 *ejusdem*.

En conclusión, que el visto bueno a que se refieren los artículos 17 y 26 de la Ordenanza en comentarios, sólo puede condicionar el acto definitivo del procedimiento de obtención de un permiso de construcción, que es el acto de donde emana propiamente la autorización para ejercer el derecho a edificar o a construir los propietarios urbanos en sus terrenos, y no así las solicitudes de tales permisos, que por su naturaleza no son sino actos de trámites de donde sólo se deriva el derecho a iniciar el procedimiento, y que obliga a la Administración a impulsarlo hasta el final, y a obtener una respuesta sobre la concesión de tales permisos, o sobre su negativa, o acerca de las modificaciones que deben introducirse a los planos y proyectos. En consecuencia, *no siendo actos autorizatorios* de donde provienen los permisos para que los propietarios urbanos puedan ejercitar su facultad de edificar o construir en sus terrenos, mal pueden entonces, las simples solicitudes estar sujetas o condicionadas al visto bueno o conformidad del Presidente del Concejo Municipal. Por tanto, el Juez *a quo* no interpretó correctamente los textos de los artículos 17 y 26 de la Ordenanza sobre Arquitectura y Urbanismo, Construcciones en General y Desarrollo de Ciudad Fajardo del Distrito Plaza del Estado Miranda, y así se declara.

2. Expropiación

A. Arreglo amigable

CPCA

8-7-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Dr. José Domingo Montero Romero, en su carácter de apoderado de la Sucesión Angulo Méndez, en la oportunidad de la contestación de la solicitud de

expropiación alegó: que conforme al párrafo 1º del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, antes de procederse a la expropiación ha debido gestionarse por parte del ente expropiante un arreglo amistoso con los propietarios, lo cual no se hizo, y en consecuencia no ha podido intentarse ni ha debido intentarse la expropiación.

Al respecto la Corte observa:

Ha sido criterio reiterado por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que las formalidades previstas en el párrafo único del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, persiguen evitar la instauración de un juicio expropiatorio cuando tal situación pueda ser resuelta extrajudicialmente, pero si ésta se intenta, sin dicha formalidad, carece de utilidad práctica acordar la suspensión del procedimiento judicial. Sumándose a este criterio, la Corte considera además, que la instauración del procedimiento judicial demuestra mas bien un interés de la administración en la pronta tramitación para la adquisición del bien, en consecuencia, considera que no es motivo suficiente para oponerse a la expropiación solicitada, y así lo declara.

B. Oposición: Prueba del Derecho

CSJ-SPA (190)

4-10-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Ahora bien, como anteriormente señaló este fallo, es necesario, para hacer oposición o para obtener la calificación de legitimado pasivo, el compareciente debe aducir la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación de una manera fehaciente esto es, cuya verosimilitud se imponga de manera contundente e inmediata, la cual sea capaz de producir en el ánimo del Juez la convicción de la certeza del derecho aducido, y ninguno de estos extremos se hallan evidenciados en el expediente, por lo cual los alegatos de copropiedad esgrimidos por los terceros opositores son improcedentes, y así se declara.

Por lo demás señala la Sala que en el caso *sub-judice* no es posible determinar la absoluta identidad del inmueble cuya propiedad se atribuye la recurrente y el inmueble objeto de la expropiación, ya que los linderos generales del inmueble a que se refieren esos derechos de magnitud indeterminada, no se corresponden con los señalados en la solicitud de expropiación y fueron corroborados por el Oficio N° 109 de fecha 2 de febrero de 1982 emitidos por el Registrador Subalterno del Tercer Circuito del Departamento Libertador del Distrito Federal.

C. Justiprecio

a. Elementos

CSJ-SPA (179)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para la fijación del avalúo lo importante es el resultado final que configura la justa indemnización, no el porcentaje asignado por los peritos a cada uno de los elementos que le hayan servido de base para su fijación.

El artículo 101 de la Constitución garantiza el pago de una justa indemnización a quien se privare de su propiedad por causa de utilidad pública o de interés social.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece que entre los elementos del avalúo se tomará en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.

Es indiscutible el carácter operativo de esta última norma, destinada como está a hacer efectiva la garantía expresamente reconocida por la Constitución. En consecuencia, en la interpretación de la misma no puede perderse de vista su finalidad esencial; esto es, garantizar que el expropiado reciba la justa indemnización a que tiene derecho.

Conforme a la orientación señalada, no puede privarse a los peritos de su facultad de libre apreciación que pueda conducirlos al cumplimiento del propósito constitucional, ya sea con base en los elementos expresamente enunciados por el legislador o por cualesquiera otros que, aunque distintos, sean racionalmente aceptables.

En el caso de autos, el valor declarado por la propietaria estaba destinado a la fijación de la tarifa para el cobro de una contribución municipal. Pero, como bien observaron los peritos, dicha apreciación fue hecha ya hace más de veinte años y no ha sido actualizada. Si a esa declaración se le asignara un valor integral y absoluto a los efectos de la indemnización —tal como lo han alegado los representantes de la Procuraduría General de la República en su escrito de impugnación—, se cometería una flagrante injusticia, ya que es público y notorio el incremento extraordinario que ha tenido la propiedad inmobiliaria en Caracas durante el indicado período.

No rechaza la Corte el criterio de los representantes de la Procuraduría General de la República en el sentido de que la no actualización del valor o la negligencia en hacer una nueva declaración pueda equipararse jurídicamente a una vía para la evasión del pago de la contribución sobre inmuebles, en detrimento del Fisco Municipal. Sin embargo, no puede admitir que la sanción que corresponda aplicar sea la disminución de la justa indemnización que el Estado venezolano está obligado a pagar en acatamiento de una expresa y precisa garantía constitucional.

A través de los años, las diversas Ordenanzas que han estado sucesivamente vigentes establecieron las sanciones correspondientes a las faltas cometidas por el contribuyente en detrimento de las rentas municipales. También puede imputarse negligencia a los personeros del Municipio al no hacer efectivas las penas correspondientes.

En concepto de la Corte tiene entonces poca importancia cuál sea el porcentaje que le asignen los peritos a cada uno de los elementos de obligatoria o de facultativa consideración que le hayan servido de base para la composición del avalúo. Lo importante es el resultado final; vale decir, que éste configure la justa indemnización que garantiza nuestra Carta Fundamental.

CPCA

9-12-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Al no considerarse la totalidad de los elementos integrantes del justiprecio en el avalúo, éste está viciado de inmotivación.

En el caso de autos, encontramos que tanto la recurrente como la República alegan razones para establecer la ilegalidad del avalúo mediante el cual se pretendió establecer el valor del bien expropiado. Alegatos que formulan con fundamento al contenido del arreglo amigable celebrado y al incumplimiento de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El artículo 35 de la anteriormente citada Ley, nos indica los elementos conformadores del valor del inmueble, para que el precio allí determinado constituya una justa contraprestación al expropiado, por los daños que recibe por verse privado de la propiedad sobre el bien, y para que en definitiva tal situación no le represente un enriquecimiento o un empobrecimiento patrimonial. Ahora bien, los elementos del justiprecio de un bien ante una expropiación total, son: 1) El valor fiscal declarado y aceptado por el propietario. 2) El valor establecido en los actos constitutivos o traslativos de la propiedad realizados por lo menos seis meses antes de la expropiación. 3) Los precios medios en que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares.

Es evidente que en el avalúo impugnado, se aprecia que los peritos evaluadores, si bien tomaron en consideración los precios medios en que se han vendido inmuebles similares, es el caso, que tal factor no se ha conjugado con el valor promedio de las ventas actualizadas, y por supuesto no se efectuó la necesidad y obligatoria ponderación de los mismos. En tal consecuencia los peritos evaluadores incumplieron el contenido del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública ó Social, al no considerar dichos elementos, por lo cual, es procedente la presente impugnación de conformidad con las normas anteriormente citadas y del contenido del artículo 1425 del Código Civil que establece que el dictamen de los expertos debe ser debidamente motivado, caso contrario el mismo carecerá de valor. En el presente caso, al no considerarse la totalidad de los elementos obligatorios que integran el justiprecio, es evidente que el avalúo impugnado adolece del vicio de inmotivación, y así se declara.

b. *Valor Fiscal*

CSJ-SPA (221)

17-11-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Insiste la impugnante a través de sus escritos de impugnación, en el argumento de que los expertos, para calcular el lucro cesante de la empresa explotadora en razón de la cesación de sus actividades a partir del 30 de septiembre de 1982, sólo tomaron en cuenta la Declaración Jurada de Rentas presentada al Fisco Nacional por "Arenera Santa Cruz, S.A.", correspondiente al ejercicio de 1981 y no tomaron en cuenta la correspondiente al ejercicio de 1982.

Obviamente, en su informe de fecha 9 de diciembre de 1982, los expertos no podían conocer el contenido de la declaración de rentas de la expropiada, por tener ésta, fecha 4 de febrero de 1983, es decir, casi dos meses posterior.

Pero considerará la Sala oportuno hacer, en este punto, las siguientes consideraciones: cuando se trata de la expropiación de un bien tangible, mueble o inmueble, los peritos evaluadores, a los fines de la fijación del justiprecio, están en el deber de tomar en cuenta el valor fiscal atribuido al bien por su dueño o aceptado por él. Ya en otra parte de este fallo se dejó establecido que esta declaración o aceptación han de ser anteriores al Decreto de Expropiación, puesto que de lo contrario, podría el propietario de mala fe inflar el valor de su propiedad en una declaración fiscal, no ya para establecer sus compromisos con el Fisco, sino para obtener un justiprecio más elevado en la expropiación.

En este caso no se trata de expropiar un bien propiedad de la concesionaria de la explotación de arena, sino de fijar la indemnización que le corresponde en razón de la cesación anticipada de sus actividades. Para tales efectos, la Declaración Jurada

de Rentas puede ser tomada en cuenta por los expertos como un equivalente del valor fiscal declarado por el contribuyente.

CSJ-SPA

17-11-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La declaración o aceptación del "Valor Fiscal", debe ser anterior al decreto de expropiación.

Esta Sala tiene establecido (Sentencia del 19-7-82), que el valor fiscal del inmueble es de obligatorio análisis por los expertos para servir como adecuado punto de referencia, salvo en aquellos casos en que, por no existir dicho elemento, deban proceder con prescindencia del mismo. Este valor fiscal es de especial importancia, ya que refleja la sinceridad y la honestidad tributaria del propietario del inmueble expropiado y sirve como correctivo en caso de que, por propósitos de evasión, este valor haya sido minimizado.

Ahora bien, este valor fiscal debe estar representado por una cifra, una cantidad líquida de dinero perfectamente determinada que el propietario haya declarado como valor de su propiedad o que la haya fijado la autoridad competente y el propietario lo haya aceptado de manera expresa e incondicional.

Es requisito, además, que esta declaración o aceptación del valor fiscal, sea anterior al decreto de expropiación y que se haya efectuado con el indubitable propósito de establecer el monto de la obligación tributaria a cargo del propietario y de dar cumplimiento a esta obligación.

Respecto a este punto, no caben las conjeturas, las suposiciones ni las deducciones. Tales requisitos son indispensables para que se considere que existe el elemento "valor fiscal" y que los expertos deban considerarlo en su informe.

Ahora bien, las Planillas de Inscripción del inmueble en cuestión en el Catastro Municipal y la determinación del impuesto a pagar, que cursan a los folios 186 y 187 de este expediente, son de fecha posterior en casi tres meses al Decreto de Expropiación y es ahora, con motivo de este proceso, que la propietaria, no sólo acepta el valor fiscal allí fijado, sino que lo invoca en su favor, no ya con la intención de pagar un elevado impuesto municipal, cosa que por lo demás, no tendrá que hacer desde la fecha en que cedió su propiedad, sino para pretender que los expertos evaluadores, con vista de ese elemento, aumenten considerablemente el valor del inmueble objeto de su informe.

No tenían razón alguna los peritos para "pensar" que este valor estaba ya fijado desde 1980, como aspira la impugnante, porque, como se ha dicho, respecto de este punto no caben las conjeturas ni las suposiciones.

En consecuencia, considera la Sala correcta la afirmación de los expertos de que no se encontró declaración fiscal alguna de la propietaria del inmueble, y así se decide.

Cabe agregar que si la fijación del valor fiscal del terreno objeto de esta expropiación se produjo tardíamente, ello sólo puede ser imputado a la propietaria, la cual, según se infiere de la sanción que se le impone en el Boletín que cursa al folio 187 con base en el Artículo 28 de la Ordenanza sobre Catastro Urbano de la Municipalidad del Distrito Zamora, fue negligente en cuanto a su obligación de inscribir el inmueble en el mencionado Catastro.

c. *Probable producción*

CSJ-SPA (179)

11-8-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La probable producción de un inmueble, a los efectos del avalúo, tiene que fundamentarse en una base real objetiva y cierta, y no puede ser producto de especulaciones.

Ahora bien, es cierto que, conforme al artículo 35 de la ley de la materia, en el justiprecio del inmueble se especificará "su probable producción", así como "todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar el justo valor"; pero, estima la Sala, que el valor de un terreno sin edificar y sin construcciones, como lo es el avaluado en el caso de autos, no puede inferirse ni deducirse de un estudio meramente "Hipotético-Económico del desarrollo" del mismo, pues una cosa es la "probable producción" y otra, muy distinta, el probable (hipotético) desarrollo mediante la construcción de un edificio con base a superficie construida, costos y precios de venta, todo lo cual constituye imponderables y circunstancias variables, mutables, en lo cual influye mucho la especulación, la lucubración y el criterio subjetivo y personal de cada quien.

"Probable producción" da la idea, sí, de una apreciación, de un criterio más o menos aproximado, pero, sin duda, su base tiene que ser real, objetiva, cierta, y no producto de cálculos y especulaciones sobre lo que podría costar un edificio y los precios a los cuales podrían venderse sus dependencias. Cabe preguntarse: ¿tenía la expropiada la posibilidad de construir un edificio de las proporciones que señalan los peritos? ¿existe o existía un proyecto concreto al respecto? ¿habían los recursos necesarios? ¿existen tablas o tabuladores de costos más o menos precisos? ¿existe un mercado potencial de adquirentes por los precios indicados? ¿había posibles compradores dispuestos a pagar esos precios? De haberlos, ¿dispondrían de dinero para el pago?

Para esta Sala, la serie de interrogantes anteriores no encuentran una respuesta adecuada y satisfactoria en el dictamen de los peritos, por lo cual concluye que éstos se basaron en apreciaciones subjetivas, personales, sin fundamento y sin apoyo real. En efecto, conforme al criterio de los peritos, resulta que el valor del terreno sería la diferencia entre el posible costo total y el posible precio de venta, esto es, vendría a ser La Utilidad que, hipotéticamente, obtendría la expropiada de ejecutar la construcción de un edificio con todos los detalles y costos que dan los peritos, lo cual evidentemente, configura una apreciación sin fundamento y una mera especulación de los peritos.

En razón de lo expuesto, la Sala considera que este "tercer elemento" de juicio es inadmisibles y no puede apreciarse ni tomarse en cuenta para fijar el justo valor del inmueble, lo que hace procedente la objeción que, en ese sentido, opuso la representación de la República. Así se declara.

d. *Impugnación*

CSJ-SPA (221)

17-11-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Es bueno reiterar aquí que los informes periciales sólo pueden ser impugnados demostrando que los expertos han obrado ilegalmente o teniendo por base datos

erróneos o con manifiesta o comprobada parcialidad. Tales comprobaciones deben resultar del informe mismo, si fuere el caso, o de las pruebas fehacientes que aporte el impugnante. Esta afirmación de la Arcnera Santa Cruz de ser erróneo el peritaje en cuanto a la medición o cubicación de la gravilla que debe pagar la expropiante, no está soportada por ningún elemento que permita a esta Corte entrar a examinar el referido alegato y con ello es suficiente para que sea desechado. Así se declara.

D. *Desistimiento*

CSJ-SPA (232)

24-11-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

1. Una aplicación de autonomía de voluntad vigente y presente en el negocio jurídico, hace nuestro Código de Procedimiento Civil —artículo 205—, cuando establece, salvo estrictas limitaciones, que “en cualquier estado del juicio puede el demandante desistir de su acción y el demandado convenir en la demanda”. En el ámbito temporal, ese ejercicio de voluntad sólo exige, en reconocimiento a la intangibilidad de la cosa juzgada, que el juicio donde interviene no haya concluido por sentencia definitivamente firme, o por otro medio —transacción, conciliación—, que desistimiento o el convenimiento sea puro y simple, sin condicionamiento alguno. Como en el caso no se discute si el desistimiento fue de la acción o del procedimiento ni tampoco si se hizo o no citación de la parte opuesta a la desistente, puesto que la renuncia se extendió a la acción y al procedimiento, y ambas partes estuvieron presentes en la misma audiencia, manifestando la expropiada su conformidad absoluta con aquélla, debe respetarse en toda su integridad, el carácter irrevocable que la ley le reconoce.

Yerro grave y manifiesto del Juez de Primera Instancia exhibe su auto de 16-02-83 cuando, después de asentar que por haber llenado la expropiante sus pretensiones no tiene oportunidad ni sentido el desistimiento por haber concluido el juicio cuya extemporaneidad de paso declara, incurre en la contradicción de fijar en el mismo auto oportunidad para la designación de expertos, previa notificación de las partes, para proceder al justiprecio de los bienes. Demostración de que el juicio está vivo en ese momento y es temporalmente procedente el desistimiento es palpable porque ni siquiera se ha verificado el avalúo del inmueble. Si el hecho de haberse dictado sentencia declaratoria cierra en realidad una fase del juicio, se abre al mismo tiempo otra, que se inicia con el acto de avenimiento, y sigue, en caso de no lograrse, con el de nombramiento de expertos para fijar el valor de los bienes. La Doctrina y Jurisprudencia coinciden en que el juicio expropiatorio no concluye sino con la plena realización de sus objetivos: el dominio de los bienes por el expropiante y coetáneamente, con la recepción por la expropiada del equivalente de una justa indemnización.

2. Desde un punto de vista procesal, en acuerdo con los propios términos del auto de referencia, debióse notificar a las partes para concurrir al acto de designación de expertos y como no aparece haberse realizado ese requisito, ningún lapso preclusivo transcurre y, en consecuencia, ningún daño puede causar a las partes no haber apelado el auto que como se ha dicho, soslayando el atributo de irrevocabilidad que la ley reconoce al desistimiento, omitió el mandato de la ley que ordena al juez darlo por consumado y proceder como en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, aun sin necesidad del consentimiento de la parte contraria, que además, fue expreso y explícito en el caso actual.

Estas consideraciones debieron valer para proveer afirmativamente la solicitud de revisión y revocatoria de dicho auto de 16 de febrero, formulado por ambas partes

en sendas diligencias del 7 de mayo, y no negar la revocatoria, como lo hizo en auto de 20-05-83, cuya apelación fue oída el día 31 del mismo mes de mayo.

3. Régimen inquilinario

CPCA

17-11-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte señala la vigencia del Decreto Legislativo sobre desalojo de viviendas del 15-9-47.

En nuestro país el Estado se ha visto obligado a intervenir en las relaciones de locación de los inmuebles urbanos, porque en la mayoría de los centros poblados ha existido a partir de los años 40 del presente siglo, un evidente desequilibrio entre las necesidades de viviendas de la población y las que se ofrecen para su satisfacción; intervención dirigida a reducir el ámbito de la autonomía de la voluntad de las personas en el establecimiento de las obligaciones que puedan surgir del contrato de arrendamiento, y para evitar situaciones abusivas impuestas por el arrendador al arrendatario; finalidades que se han pretendido alcanzar, mediante el establecimiento de una legislación especial que crea algunas situaciones jurídicas de privilegio y protección a los inquilinos frente al arrendador, como han sido entre otras, la fijación de los cánones máximos de arrendamiento, la regulación de los desalojos, el establecimiento del derecho de preferencia para adquirir el inmueble arrendado o para ocuparlo al término del contrato. Forma parte de esta legislación especial el Decreto sobre Desalojo de Viviendas, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, el día 15 de septiembre de 1947, que es un acto legislativo del constituyente, por el cual, regula entre otros aspectos del contrato de arrendamiento de inmuebles urbanos, los referentes a su desocupación y las causales por las que procede, así como sus plazos; los derechos de preferencia que detentan los inquilinos para continuar ocupándolos y para adquirirlos; así como el procedimiento para consignar el alquiler.

De acuerdo a reiterado principio constitucional, que es desarrollado por el artículo 7º de nuestro Código Civil, las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes. Derogatoria que puede ser expresa, si la ley nueva lo manifiesta especialmente en referencia a la Ley anterior; o de forma tácita, que procede cuando no hubo derogatoria expresa en la nueva Ley, pero esta resulta incompatible con la anterior. Si bien, la Ley de Inquilinato promulgada el 19 de Abril de 1955 en su artículo 42, indica expresamente que deroga el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas del 15 de setiembre de 1947, así como otras normas vigentes para aquel momento referentes a la regulación de los cánones de arrendamientos y sobre el desalojo de viviendas; dispuso además, que esa derogatoria era sin perjuicio a lo establecido en el artículo 41 de la propia Ley de Alquileres, norma que a su vez señala que tanto el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas y las demás normas referentes a la regulación y desalojo de viviendas dictadas hasta esa fecha, quedaban vigentes y aplicándose hasta tanto el Ejecutivo Nacional, dispusiera sustituir dichas disposiciones por la citada Ley de Alquileres.

Ahora bien, la posibilidad de suspender los efectos de una Ley, se encuentra establecida en el artículo 1º del Código Civil, que a letra dice: "La Ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique". El Legislador, en el presente caso utilizó una forma poco usual de suspender la vigencia de la Ley, lo que llevó a varios juristas a calificar de inconstitucional tal suspensión, por cuanto en la práctica hubo una delegación de la facultad

de legislar en el Ejecutivo Nacional, por cuanto el Legislador sujetó la vigencia y obligatoriedad de la Ley al cumplimiento de una condición, cuyo contenido era la realización de un acto de voluntad por parte del Ejecutivo Nacional, acto que no fue cumplido; razón que determinó que la Ley de Alquileres promulgada el 19 de Abril de 1955, no tuvo vigencia, ni carácter obligatorio. Por lo cual, si la Ley de Alquileres de 1955 no tuvo eficacia en su integridad como cuerpo normativo, mal podía esperarse que una de sus disposiciones pudiera tener validez alguna; en efecto, si la Ley de Alquileres careció de vigencia no puede atribuírsele poder derogatorio al citado artículo 42. La Ley de Alquileres de 1955 careció de obligatoriedad, hasta su revocatoria expresa, contenida en el literal "J" del artículo 45 de la Ley Regulación de Alquileres del 1º de agosto de 1960.

Por las razones anteriores esta Corte estima, que el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, dictado por la Asamblea Constituyente, el día 15 de septiembre de 1947, no fue derogado por la Ley de Alquileres del 19 de abril de 1955, por lo tanto el citado Decreto Legislativo es un cuerpo normativo vigente de plena aplicación a los supuestos allí regulados, y es por lo tanto improcedente el alegato formulado por el apoderado de la propietaria, y así expresamente se declara.

La afirmación anterior nos conduce necesariamente además a establecer que está vigente el artículo 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, norma donde se instituye el derecho de preferencia a favor del inquilino para continuar ocupando el inmueble que posee por virtud de contrato de arrendamiento a plazo determinado; lo que a su vez nos lleva a formular otra afirmación en sentido positivo, al establecer igualmente la plena vigencia y aplicabilidad del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, disposición reglamentaria que desarrolla la norma citada para el ejercicio del derecho de preferencia.

Por su parte el artículo 40 de la Ley de Regulación de Alquileres promulgada el día primero de agosto de 1960, lo que hace es reiterar el contenido del artículo 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, especificando que su aplicación será en los contratos de arrendamiento por tiempo determinado vigentes a la fecha de promulgación de dicha Ley, además debemos añadir que es incuestionable que para la fecha de vigencia de dicha Ley se encontraba, como se encuentra actualmente vigente, el Decreto Legislativo que establece de forma categórica el derecho de preferencia. Situación que nos conduce a reiterar la vigencia y eficacia de los artículos 40 de la Ley de Regulación de Alquileres y 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, y así se establece.

CPCA

21-11-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En materia de inquilinato, lo dispuesto en el artículo 1.605 del Código Civil es aplicable a todos los contratos de arrendamiento sobre inmuebles urbanos.

En lo que atañe a la presunta violación del derecho de preferencia contemplado en el artículo 4º del Derecho Legislativo sobre Desalojo de Vivienda se observa que tal derecho sólo puede hacerse valer en los casos en los cuales exista un contrato por tiempo determinado. Ahora bien, en el caso de autos la situación de los inquilinos, tal como se evidencia de los documentos que aparecen en el expediente llevado por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, era análoga a la que

fuera expuesta en relación con la primera de las impugnaciones. En efecto, se trataba de contratos suscritos originalmente por tiempo determinado y renovables por lapsos iguales, salvo la expresa voluntad de cualquiera de las partes manifestada por escrito; sin embargo, efectuada la venta del inmueble la situación del inquilino se transformó en una relación por tiempo indeterminado en base a lo dispuesto en el artículo 1.605 del Código Civil, lo cual quedó ratificado con la actuación del nuevo propietario de notificar su voluntad de rescindir el contrato, antes de su vencimiento y de que hubiese transcurrido un año desde la fecha del registro del documento de compra-venta. No puede alegarse en lo que atañe a la norma precedentemente citada que la misma es sólo aplicable al "arrendamiento de casas y de predios rústicos", designación que tiene el Capítulo segundo del Título 8º del Código Civil en el cual está ubicada, por cuanto el espíritu de tales disposiciones se extiende a todos los contratos de arrendamiento sobre inmuebles urbanos. No hay, a pesar del título que utiliza el Capítulo mencionado, a todo lo largo del articulado, ninguna disposición que se oponga a la aplicación de dicha norma a los inmuebles ubicados en edificio de apartamentos, por todo lo cual carece de fundamento el alegato del impugnante y así se declara.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen Legal

CSJ-SPA

11-12-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La designación de los Fiscales del Ministerio Público es por el período constitucional respectivo, durante el cual gozan de estabilidad temporal.

En el presente caso se discuten, a la luz de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Ministerio Público, tres cuestiones fundamentales: *el período por el cual son designados los funcionarios del Ministerio Público* (en concreto los Fiscales de la jurisdicción ordinaria); *la estabilidad de éstos*; y *el alcance de la facultad de designación que la mencionada ley atribuye al titular del organismo*.

Estos tres puntos suscitados por la demanda, han sido ya resueltos en varias decisiones dictadas recientemente por la Sala con motivo de casos análogos al de autos en cuanto a su origen y fundamentación jurídica.

En lo tocante a la primera cuestión, la Corte hizo un análisis interpretativo de la normativa constitucional referente al lapso de ejercicio del Poder Público y concluyó que, salvo respecto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 214 C.N.), el ejercicio de las funciones del Poder Nacional, incluidos el Fiscal y el Contralor General de la República (arts. 219 y 238 C.N.), está sujeto a un término: el del período constitucional.

Sostuvo entonces la Sala el criterio, que ratifica en esta oportunidad, de que cuando el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone que "los funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción ordinaria serán nombrados por un período de cinco años, por el Fiscal General de la República", lo que hace es igualar el período de duración en el ejercicio de sus cargos de los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, al de la máxima autoridad del organismo del cual son subordinados; criterio que se robustece en la norma transitoria contenida en el artículo 72

de la referida ley que declara, en forma explícita y concluyente, que "*quienes desempeñan actualmente funciones de Fiscales del Ministerio Público, continuarán en el ejercicio de su cargo hasta la terminación del período constitucional, salvo las causales de destitución previstas en esta Ley*" (subrayado de la Corte).

En tal virtud ha considerado la Sala que las designaciones hechas por el titular del Ministerio Público, avanzado ya el período constitucional respectivo, sólo podrán entenderse realizadas por el resto de éste y que la permanencia de los Fiscales de la jurisdicción ordinaria al frente de sus cargos por otro período constitucional, requerirá de la expresa ratificación de la autoridad que ostenta la facultad de nombrar.

En lo atinente al problema de la "*estabilidad*" que la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1970 reconoce a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, la Sala en sus fallos anteriores y por las motivaciones que se dan por reproducidas en esta ocasión (Vid. S. 15-11-82. Exp. 2.881), concluyó que se trata de una "*estabilidad temporal*" y no absoluta de dichos funcionarios, en virtud de que está limitada por la duración del período constitucional y por la ausencia de previsiones legales expresas que regulen el derecho del funcionario o le reconozcan derecho preferente a permanecer en el ejercicio del cargo con posterioridad a la terminación de dicho período.

Esta "*estabilidad temporal*" supone, en consecuencia, que el Fiscal de la jurisdicción ordinaria tiene derecho a ejercer, por los cinco años que dure el período constitucional o por el "*resto de éste*" si ha sido nombrado con posterioridad a su inicio, las elevadas funciones que le señala el ordenamiento vigente y, por ende, a no ser retirado del mismo sino en virtud de las causales previstas en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, previa elaboración del expediente respectivo, pues las que contempla el artículo 20 *ejusdem* dependen de su voluntad o de hechos jurídicos ajenos a ella (muerte, enfermedad).

Dicha estabilidad no origina, por consiguiente, un "*derecho al cargo*" una vez que haya cumplido el correspondiente período constitucional. De allí la discrecionalidad que reconoce la ley al titular del organismo para proceder, cuando es designado, a *sustituir* a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, únicos servidores a quienes dentro del Ministerio Público se les garantiza una estabilidad quinquenal, por el dispositivo del artículo 18 comentado, siempre y cuando no incurran en alguna de las causales que, según el mismo, originan la *destitución* del funcionario.

Por último, en cuanto al alcance de la facultad de nombrar del Fiscal General de la República, ha dicho la Corte que, a falta de disposición legal que condicione su ejercicio, esto es, de normas que, preserven la "*carrera*" del servidor público y le garanticen la conservación y desarrollo de la misma, el jerarca de la organización administrativa goza de amplias prerrogativas en el campo de las designaciones y remociones del personal de la repartición que dirige.

Ahora bien, la inexistencia de un texto regulador de la "*carrera*" de los funcionarios del Ministerio Público, justifica que, en la Ley Orgánica que rige la competencia, organización y funcionamiento de dicho organismo, se hayan incluido algunas premisas básicas dirigidas a consagrar ciertos derechos de los servidores de la Fiscalía General de la República. Dentro de este marco, la potestad de "*nombrar*" y "*remover*" del Fiscal General de la República, aparece como facultad de neto carácter discrecional, puesto que no se le exige someterse al cumplimiento de normas especiales que condicionen su atención. En otras palabras, la Ley no ha determinado exhaustivamente las condiciones de ejercicio de la potestad de manera que configure un supuesto legal completo, definido en todos sus términos y consecuencias (requisitos de los aspirantes, evaluación, procedimiento, derecho preferencial, etc.); la ley sólo establece, por el contrario, *algunas* de las condiciones de ejercicio de dicha potestad, dejando a la valoración subjetiva del titular de la misma completar el resto de dichas condiciones, con lo que se integra el cuadro legal que subyace en el ejercicio de la potestad.

CPCA

11-7-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El cargo de Analista I dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores no está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Al decidir de manera positiva esta Corte la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las demandas intentadas por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encuentren en las diferentes categorías de personal en comisión, técnico y auxiliar del Servicio Exterior, ha declarado reiteradamente que aunque les son aplicables algunas de las normas de la Ley de Personal del Servicio Exterior, no por ello están excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, en razón de que por no poder ser considerados de carrera dentro del servicio exterior, no están protegidos por la primera de las leyes citadas. De allí, que en lo que respecta a su estabilidad y prestaciones sociales, se rigen por la segunda de los textos legales citados. Siendo la Ley de Carrera Administrativa el régimen general de protección de los funcionarios públicos, aquellos de estos funcionarios que no se encuentren protegidos, por otras leyes especiales, quedan entonces cubiertos por las normas de la Ley mencionada en último término, que se aplica a todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º ejusdem.

En consecuencia, estima esta Corte que el Tribunal a quo actuó ajustado a Derecho cuando consideró que el demandante, que desempeñaba el cargo de Analista I, estaba sometido a las disposiciones de la citada Ley de Carrera Administrativa. En efecto, este cargo, como aparece demostrado de autos, y como lo ha reconocido la propia Administración, no es de carrera dentro del Servicio Exterior, sino de carácter técnico y auxiliar, y por tanto, sin la protección de los cargos de carrera en dicho Servicio; y por ello, no está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

CPCA

3-10-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los funcionarios públicos que ejercen funciones docentes están sometidos a la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

El punto que es objeto de debate es el de la competencia de las Comisiones Tripartitas para conocer de las solicitudes de calificación de despido que interpongan los funcionarios públicos que ejerzan funciones docentes, por cuanto la Ley Orgánica de Educación que los rige y califica, señala que los mismos están sometidos a su régimen y al de la Ley del Trabajo. En vista de tal circunstancia la calificación de docente que sobre un funcionario recaiga, debería someterlo al régimen laboral y con ello a la Ley contra Despidos Injustificados. Se observa al efecto que para dilucidar el problema de la competencia precedentemente planteado, la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia hizo una interpretación específica del sistema armonizando las distintas disposiciones existentes, en forma tal que, consideró que el régimen estatutario establecido en la Ley de Carrera Administrativa les es aplicable a los docentes, por cuanto su condición predominante era la de funcionarios públicos

al servicio de la Administración, por lo cual la Ley de Carrera Administrativa constituía el texto regulador de la relación de empleo público. Indicó nuestro máximo Tribunal que la Ley Orgánica de Educación se aplica para regular la condición especial que deriva de la calidad de docentes y que por lo que atañe a la Ley del Trabajo, debía estimarse, que en virtud del reenvío que a ella hacía la ley orgánica especial, debía atenderse a sus disposiciones para acordarle a los sujetos de la misma los beneficios compatibles con su condición de empleados públicos que dicho texto laboral acuerda. Esta doctrina de nuestro tribunal supremo en lo contencioso administrativo, por ser reiterada y constante por el mismo y por constituir como se señaló una armonización del sistema existente, se estima constituya la interpretación más lógica de la normativa vigente y así ha sido acogida por esta Corte.

En el caso de autos está planteada la reclamación de un funcionario público que tiene el carácter de docente y que queda sometido al régimen que consagra la Ley de Carrera Administrativa, en razón de lo cual la competencia para conocer de sus pretensiones en materia de relación de empleo público corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, organismo creado por la Ley de Carrera Administrativa. De allí que el régimen de las comisiones tripartitas, órganos establecidos por la Ley para resguardar la estabilidad de los trabajadores que carecían de ella, no le era aplicable al funcionario Freddy Marcial Ramos, por cuanto disfrutaba del sistema estatutario especial antes mencionado, contenido en la Ley de Carrera Administrativa, por todo lo cual la solicitud que formulara ante la Comisión Tripartita regida por la Ley contra Despidos Injustificados era manifiestamente inadmisibles por incompetencia del órgano. De todo lo anterior se evidencia que el fundamento jurídico de la decisión impugnada implica el vicio de fondo constituido por la errónea interpretación del sistema, todo lo cual afecta su validez.

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La Corte define el ámbito de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados la cual no se aplica a los funcionarios públicos.

La cuestión a resolver consiste en definir el ámbito de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados, y al efecto la Corte observa, que conforme al texto de la misma se distinguen dos regímenes que pueden existir en la esfera de los organismos públicos: a) *régimen de la legislación laboral*; b) *régimen estatutario de la carrera administrativa*, indicando que sólo a las dependencias de la Nación, los Estados, las Municipalidades y demás Entidades Públicas que estén regidas por la legislación laboral se aplica la normativa (artículo 2, letra b). Por otra parte y conforme al contenido del artículo 2 citado, los requisitos establecidos para gozar de la protección de la Ley es que él o los trabajadores sean permanentes; que tengan más de tres meses de servicios ininterrumpidos y presten sus servicios en empresas, explotaciones o establecimientos sometidos a la Ley del Trabajo y que utilicen más de diez obreros y empleados. Esta protección por imperativo legal, se extiende también a los trabajadores regidos por la Ley del Trabajo que presten sus servicios en las dependencias de la Nación, los Estados, las Municipalidades y demás Entidades Públicas. Al excluir a los funcionarios o empleados públicos sometidos al régimen estatutario de la Ley de Carrera Administrativa se hace evidente que la extensión de la protección a los trabajadores de los entes públicos excluye a los empleados y no cabe otra interpretación sino la de que tal protección solo está reservada a los

obreros, es decir, que la misma Ley señala en sus dos ordinales, la protección al trabajador (obrero y empleado) al servicio de las empresas, explotaciones o establecimientos privados; y la protección también al trabajador al servicio de los establecimientos públicos que esté regido por la Ley del Trabajo (obrero) y sometido al régimen de la Ley de Carrera Administrativa (al empleado).

La inaplicabilidad de la Ley Contra Despidos Injustificados a los empleados municipales ha sido cuestión resuelta por esta Corte, así en sentencia dictada el 20-05-82 estableció: "Además de las irrefutables razones formales que se señalaron en contra de la aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados a los empleados municipales, juega una razón de lógica jurídica que es la siguiente: el régimen estatutario exigido para la regulación de la relación de empleo público tiende a crear la estabilidad en el cargo, impidiendo que el funcionario sea removido del mismo por razones caprichosas e infundadas. El control de esta garantía se realiza mediante el control de la legalidad del acto administrativo que, de ser anulado, conllevará al restablecimiento del afectado por el mismo en el cargo y al pago de una indemnización. La Ley Contra Despidos Injustificados, tal como lo señala su Exposición de Motivos tiende también a otorgar estabilidad en el trabajo pero mediante un sistema distinto en el cual el patrono que lesiona dicha estabilidad puede escoger entre el reenganche o en insistir en el despido mediante el pago de la doble indemnización (artículo 6). En la relación de empleo público la Administración no tiene escogencia alguna entre el acto contrario a la Ley que lesiona dicha estabilidad: solo le queda la vía de reincorporación al cargo".

En virtud de las precedentes motivaciones, la Corte considera que la Resolución impugnada impide la aplicación de una normativa que es ajena a la relación de empleo de autos y que en consecuencia, no está afectada de los vicios que constituyeron motivo de impugnación del recurrente, los cuales se rechazan por improcedentes.

CPCA

17-11-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Tribunal de la Carrera Administrativa es incompetente para conocer de las demandas que los funcionarios de carrera del servicio exterior (regidos por las leyes especiales) quieran formular con motivo del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales o de cualquier otro derecho que la Ley de Carrera Administrativa reconozca a los servidores a los cuales protege y obliga.

1.—La Ley de Carrera Administrativa de 1970 consagró explícitamente el ámbito subjetivo al cual se dirige su normativa constituido por *todos los funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional* que conforme a su artículo 5º) no queden exceptuados de su régimen. Téngase presente que el dispositivo citado a la par que excluye de la aplicación de la Ley de funcionarios que sirven en otras ramas del Poder Público Nacional; o bien en órganos constitucionales dotados de autonomía, incluyó entre las excepciones a ciertos servidores públicos que a pesar de prestar sus servicios en organismos de la Administración Pública Nacional (Central o Descentralizada) están regidos por estatutos especiales como ocurre en el caso de *los funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior y por la Ley Orgánica del Servicio Consular* (numeral 2º artículo 5º ejusdem).

La excepción, interpretada con sentido restrictivo, lleva a afirmar que debía limitarse a aquellos funcionarios "amparados" efectivamente por la normativa citada

de modo que se ha entendido que ciertos servidores de Relaciones Exteriores como el personal en Comisión, Técnico y Auxiliar al quedar excluido de ese "amparo" se rige por las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa.

La problemática se originó con motivo de las diversas reclamaciones que integrantes de ese personal formularon a fin de que se les reconocieran los derechos que el texto de 1970 concede a los empleados que regula, entre los cuales destaca el derecho a la indemnización por causa de retiro que consagra el artículo 26 ejusdem.

Este novedoso derecho reconocido sólo a los funcionarios regidos por la Ley de Carrera Administrativa que ostentan la cualidad de "funcionarios de carrera" conforme a lo dispuesto por el artículo 3º) ejusdem, hizo patente la desigualdad que en el ámbito de la Administración Pública se originó respecto de las categorías de servidores públicos no acreedores a él y llevó a que por decisión graciosa del Ejecutivo Nacional el pago de las prestaciones sociales se extendiera a jueces, secretarios, defensores públicos de presos y alguaciles titulares al servicio del Poder Judicial (D. 2513, 27-12-77); al *personal de carrera, en comisión, técnico y auxiliar del servicio exterior* (D. 2510 del 27-2-77); al personal de los Cuerpos de Seguridad (D. 2959 del 28-11-78); al personal de la Dirección de los Servicios de Inteligencia del Ministerio de Relaciones Interiores (D. 2795 del 15-8-78) al personal de vigilancia de los establecimientos carcelarios sujetos a la Ley de Régimen Penitenciario (D. 2542 del 10-1-78), etc.

El reconocimiento, *carente de base legal*, pues se trata en la mayoría de personal excluido de la Ley de Carrera Administrativa (artículo 5) se fundamentó en la potestad otorgada al Presidente de la República por el ordinal 12º) del artículo 190 de la Constitución, de administrar la Hacienda Pública Nacional y ordenar, por consiguiente, la erogación de determinados fondos para cancelar dicho beneficio a los funcionarios a que hacen mención los Decretos citados, cada uno de los cuales sienta las bases mínimas para proceder al pago de las prestaciones y remite, *en cuanto sea aplicable*, al Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera.

Dada la naturaleza del beneficio y la vía por la cual se hizo su otorgamiento resulta inadmisibles, para los sentenciadores, que sobre tal base se entienda *extendida la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa* a las categorías de funcionarios que *ella exceptúa de su régimen*, y, en consecuencia, la ampliación infundada de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, pues tal conclusión viola el principio constitucional conforme al cual la Ley sólo se deroga por norma de igual rango. Apoya esta aseveración la circunstancia misma del fundamento que se dio al reconocimiento del derecho, el régimen específico que se le aplica, contenido en cada decreto, y la remisión limitada (en cuanto sea aplicable) al Reglamento que desarrolla las previsiones pertinentes de la Ley de Carrera Administrativa.

Entiende la Corte que el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a las categorías de funcionarios ya señalados se *somete exclusivamente a las normas que contiene el Decreto que lo regula* en cada caso, incluso por lo que se refiere al cómputo de la antigüedad que es definida particularmente, como se desprende de algunos de los textos mencionados. De este modo:

Decreto 2510: "Artículo 1º) Los funcionarios de carrera, en Comisión y el personal técnico, auxiliar del Servicio Exterior, recibirán por una sola vez, como indemnización al cesar en el ejercicio de sus cargos, renunciar, ser jubilados, pensionados o destituidos conforme a las previsiones determinadas en la Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y de auxilio de cesantía".

"Artículo 2º) La prestación social de antigüedad será la que resulte de multiplicar la mitad del último sueldo básico mensual devengado por cada año o fracción de año superior a ocho meses de trabajo ininterrumpidos que tenga de antigüedad *en ejercicio de los cargos indicados en el artículo anterior*".

Decreto 2513: 'Artículo 1º) Los Jueces, Secretarios, Defensores Públicos de Presos y Alguaciles titulares al servicio del Poder Judicial, tanto de la jurisdicción ordinaria como de las especiales, con excepción de los adscritos al servicio de la justicia militar, recibirán por una sola vez, como indemnización al cesar en el ejercicio de sus cargos, renunciar, ser jubilados, pensionados o destituidos conforme a las previsiones determinadas en la Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y de auxilio de cesantía que se establecen en este Decreto”.

“Artículo 2º) La prestación social de antigüedad será la que resulte de multiplicar la mitad del último sueldo básico mensual devengado por cada año o fracción de año superior a ocho meses de trabajo ininterrumpidos que *tenga de antigüedad al servicio del Poder Judicial*”.

Decreto 2795: “Artículo 4º) El tiempo de servicio a ser tomado en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía será el que resulte de sumar los lapsos cumplidos por el funcionario a tiempo completo, en forma ininterrumpida, en la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención, *así como los servicios prestados, con anterioridad por éste, en cualquier otro organismo de la Administración Pública Nacional, si fuere el caso*”. (Subrayado de la Corte).

2.—Es preciso señalar que en el ámbito propio del Servicio Exterior el reconocimiento del Ejecutivo si bien benefició al personal de *carrera* (L.P.S.E. y L.O.S.C.) al reconocerle el pago de las prestaciones sociales, perjudicó notablemente a los integrantes del personal técnico, en comisión y auxiliar, *regidos* por la Ley de Carrera Administrativa y sujetos por consiguiente a las normas que ella contempla y el Reglamento respectivo para concretar el reconocimiento del derecho que consagra para tales funcionarios el artículo 26 ejusdem. En cuya virtud el régimen a aplicarse a estas categorías es el de la Ley y no el del Decreto.

3.—Las consideraciones anteriores obligan a concluir en que *es total la incompetencia* del Tribunal de Carrera Administrativa para conocer de las demandas que los funcionarios de carrera del servicio exterior (regidos por las leyes especiales mencionadas) quieran formular con motivo del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales o de cualquier otro derecho que la ley de 1970 reconozca a los servidores a los cuales protege y obliga.

Estima esta Corte, en este orden de ideas, que las acciones que deriven de la tramitación y pago del beneficio otorgado a estos funcionarios y otros de la Administración Pública Nacional, pueden someterse al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa por la vía de los Tribunales Superiores creados por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Artículos 181 y 182, numeral 2º).

2. Ingreso: Contratos

CPCA

11-7-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

A la persona que presta sus servicios bajo un contrato, cumpliendo a su vez con los requisitos que se exige para ingresar a la Administración y desempeña cargos públicos de manera permanente, se le considera como funcionario público.

De lo expuesto puede deducirse que en realidad el Tribunal de la Carrera Administrativa no desconoció la existencia de un contrato de trabajo firmado entre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa y el querellante, sino que por el con-

trario estimó dicho contrato como una forma de ingreso a la Administración, aunque irregular, pero sólo atribuible al propio organismo, y que ese solo hecho no podía servir para destruir la condición de funcionario de carrera del demandante, por haber prestado 28 años de servicios a la Administración. *En este sentido la Corte considera que en realidad el contrato es una forma de ingreso anormal a los cargos públicos, y violatoria del artículo 3º de la Ley de Carrera Administrativa, pero que cuando la persona que presta servicios bajo un contrato cumple con el resto de los requisitos que se exige a las personas para ingresar a la Administración, en el artículo 34 ejusdem y desempeña cargos públicos de manera permanente, dentro de los horarios establecidos para los demás empleados públicos, aquella persona puede ser considerada como funcionario público, y por consiguiente, si con anterioridad, esa persona tenía la condición de funcionario de carrera, por el hecho de su reingreso por medio de un contrato, readquiere los derechos que a tales funcionarios otorga la Ley de Carrera Administrativa.* En estos casos, el contrato encubre un nombramiento, y por ello, se coloca a la persona que ingresa al servicio de la Administración bajo ese medio anormal, también como un funcionario, y si se demuestra que esa persona ya tenía la condición de funcionario de carrera y una antigüedad acumulada, entonces, sus derechos son, sin lugar a dudas los mismos de los funcionarios de carrera.

3. Cargos

CPCA

21-7-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El cargo de Periodista II no es de confianza.

En cuanto al fondo del asunto debatido, la Corte encuentra que las labores que desempeñaba el querellante son fundamentalmente técnicas y que como tales deben ser ejecutadas por un profesional en la materia, como son las que corresponden al cargo de Periodista II, que según el expediente administrativo, en realidad ocupaba el actor, y no el de Comunicador Social I, como se indica en el Oficio de remoción que figura al Folio 6 del expediente. En efecto, tanto en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, como en la misma información elaborada por el Director de Personal, que cursa al Folio 78, las labores del cargo de Periodista II, tienen un carácter fundamentalmente técnico, que impiden calificarlas como confidenciales, y por ende de confianza, de manera tal que permitan ubicar el cargo referido en algunos de los enumerados en el Ordinal 2º del Literal B del Artículo Unico del Decreto Nº 211.

En efecto, el cargo de Periodista II aparece en el Reglamento Parcial de Clasificación de Cargos y de Remuneraciones de 1973, distinguido con el Código 31222, Grado 18, al cual corresponden, según el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, las siguientes tareas:

“Coordina y supervisa la elaboración de noticieros para la radio y televisión. Centraliza y revisa la información periodística diaria y selecciona la que debe ser enviada a los medios de comunicación social. Coordina, dirige y supervisa la edición de la revista y/o Boletín y/o periódico del organismo. Ve la televisión, escucha la radio y lee la prensa a fin de constatar si se trata algo relacionado con el organismo y prepara el informe respectivo. Redacta para los medios de comunicación social artículos, noticias, avisos, monografía y reportajes, para lo cual obtiene información, mediante revistas, ruedas de prensa, teletipos, películas, radiofotos y otros”.

La descripción anterior de las labores correspondientes al cargo de Periodista II, no permite calificarlas como de confianza, sino como técnicas, y por ello, el cargo en cuestión, por la índole de sus mismas labores, no corresponde a los de libre nombramiento y remoción a que se contraen el Ordinal 3º del Artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa y el Ordinal 2º del Literal B, Artículo Unico del Decreto N° 211, respectivamente. Además, la Administración no demostró con prueba alguna realizada en juicio, que en la práctica el querellante realmente efectuaba labores confidenciales distintas a las indicadas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos y en el informe elaborado por el Director de Personal. Probanzas estas que han podido ser no solo el Registro de Información del Cargo, al cual se refiere el artículo 171 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, sino cualesquiera otro medio probatorio documental, e inclusive hasta la testimonial, que demuestren, por encima de lo formal y nominal, las tareas y actividades que real y verdaderamente desempeña el querellante, en su relación de empleo público con la Administración.

Desde otro orden de ideas, encuentra la Corte que el acto de remoción que ocasionó el posterior retiro del actor; se encuentra totalmente inmotivado, al no indicar en cuáles de los supuestos contemplados en el Ordinal 2º del Literal B, del Artículo Unico del Decreto N° 211, se encuentran las labores desempeñadas por el querellante, y que hacen que por su índole resulten ser de confianza.

CPCA**5-10-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El cargo de "Agregado III" de un Consulado General de Venezuela, al formar parte del personal técnico, se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

En cuanto al alegato del Sustituto del Procurador de que la actora no se encontraba sometida a la Ley de Carrera Administrativa de conformidad con lo establecido en el Ordinal 2º del Artículo 5 de dicha Ley, por encontrarse sometida al régimen establecido por la Ley del Personal del Servicio Exterior, ha sido criterio reiterado de este Tribunal, que la excepción consagrada en el Ordinal 2º del Artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa, debe ser interpretada restrictivamente, y en consecuencia, sólo aplicable a aquellos funcionarios amparados de manera efectiva por las disposiciones de la Ley del Personal del Servicio Exterior y de la Ley Orgánica del Servicio Consular, es decir, a los empleados de carrera integrados al servicio; en tanto que el personal de comisión, técnico y auxiliar, a quienes sólo se les considera aplicables algunos de los regímenes que ella ha consagrado para los funcionarios de carrera, es evidente que tal personal al quedar excluido de ese amparo se rige por las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa. En el caso de autos, aparece debidamente comprobado y admitido por la querellada, que la accionante se desempeñaba para el momento de su remoción en el cargo de Agregado III del Consulado General de Venezuela en la Ciudad de San Francisco, Estados Unidos de América, es decir, formando parte del personal técnico, de conformidad con lo establecido en el literal "A" del Artículo 70 de la Ley del Personal del Servicio Exterior, resultando por ello evidente que la exclusión del Artículo 5, Ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa no es aplicable a la querellante, quien como personal técnico no estaba cubierta por el estatuto establecido en la de Personal de Servicio Exterior, en vista de lo cual, se rige por la regla que en el caso presente, está constituida por la normativa de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

En cuanto al alegato del sustituto del Procurador de que la querellante pertenece a la categoría de funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo establecido en el Artículo 77 de la Ley de Personal del Servicio Exterior, y que en consecuencia es válida la medida de remoción, la Corte observa: como lo dejó establecido el Tribunal *a quo*, la medida adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo ajustada a derecho ya que efectivamente está calificada como de libre nombramiento y remoción como lo afirma también el sustituto del Procurador. Sin embargo, como aparece demostrado en las actas procesales, con documentos públicos administrativos aportados por la querellante que no fueron impugnados ni desvirtuados durante el proceso, había adquirido la condición de funcionario de carrera y en consecuencia, estaba amparada por la estabilidad en la función y de allí que la Administración al decidir su remoción debió colocarla en disponibilidad durante el lapso de un mes y gestionar lo conducente para reubicación, gestiones que no se cumplieron, constituyendo un quebrantamiento de normas de orden público sobre disponibilidad y reubicación, todo lo cual vicia de ilegalidad al acto administrativo de retiro que afectara a la querellante.

Ahora bien, la consecuencia de la anulación del acto de retiro, puesto que la remoción es material y formalmente válida, no es la de la reincorporación del funcionario al cargo que ocupaba, sino al período del mes de disponibilidad, para determinar durante este lapso si es posible su reubicación o no, y en este último caso, para proceder a su retiro de la Administración. En consecuencia, sólo debe reconocérsele al querellante su reincorporación a la administración al período de disponibilidad, y el pago de su remuneración por ese período, y ordenar a la Administración cumpla con los trámites de reubicación pero no al cargo que ocupaba, del cual fue legalmente removido, y mucho menos, le corresponde el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha del retiro hasta tanto se le reincorpore para cumplir con la reubicación, ya que como se expresó sólo le corresponde la remuneración del mes de disponibilidad, y así se declara.

4. *Situaciones Jurídicas*

A. *Disponibilidad*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

En los casos de funcionarios de carrera removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, esta Corte reiteradamente ha considerado, y ahora lo ratifica, que durante el período de disponibilidad el funcionario removido no ha sido retirado del servicio y, por tanto, no se ha producido la ruptura de la relación de empleo, existiendo además, durante ese período, una expectativa de que la misma no se produzca en caso de que la Administración reubique al funcionario en un cargo similar o superior al que tenía antes de ocupar el cargo del que fue removido.

B. *Suspensión con goce de sueldo*

CPCA

19-10-83

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

La suspensión con goce de sueldo es una medida provisional vinculada al procedimiento disciplinario, adoptada en interés de la Administración y sin prejuzgar sobre el fondo mismo del asunto.

De los autos aparece evidente que la querellante fue separada del ejercicio de sus cargos, aun cuando quedó a disposición de la zona, cumpliendo el horario de trabajo correspondiente a la Oficina de Supervisión del Distrito Torres, y devengando el sueldo asignado al cargo que antes ejercía. En consecuencia, la querellante fue objeto de la medida de suspensión con goce de sueldo prevista en el artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa. Tal medida tiene su origen en el acta de fecha 14 de abril de 1980, donde se le imputa haber asignado, en forma irregular, ayudas alimenticias a dos de sus hijos.

En el presente caso la suspensión de la recurrente fue acordada por la Administración a los fines de facilitar la averiguación. Sólo el resultado de la averiguación judicial administrativa, previo el cumplimiento de los trámites legales y reglamentarios, puede dar lugar, a una sanción. En efecto, la suspensión con goce de sueldo es una medida provisional vinculada al procedimiento disciplinario, adoptada en interés de la Administración y que no prejuzga sobre el fondo mismo del asunto. Por lo expuesto, deben desestimarse los alcances de la querellante en el sentido de que la Administración estaba obligada a cumplir los trámites legales previos previstos para la destitución, antes de adoptar la medida de suspensión.

5. Destitución

CPCA

28-11-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Al no ser notificado el funcionario público por la Administración de la sustanciación de una averiguación en su contra, participándosele solamente de la destitución, la misma estará afectada de nulidad absoluta.

En cuanto al fondo del asunto, observa la Corte que del examen del expediente administrativo se desprende que el procedimiento constitutivo del acto de destitución no fue cumplido por la Administración, ya que el funcionario no fue notificado de la sustanciación de averiguación alguna en su contra, y en razón de que no consta que se le hubiera participado cargo alguno, y de que hubiera tenido oportunidad para contestarlo. En efecto, al folio 32 aparece un Acta levantada por dos funcionarios de la Oficina Especial del Programa Mindur-I.V.S.S., de fecha 31 de agosto de 1981, en la cual expresan que no les fue posible entregar la notificación de los cargos al funcionario. Sin embargo, a pesar de ello, al folio 33 figura un acta de fecha 7 de setiembre de 1981, en la que se dice que siendo la oportunidad para que el funcionario proceda a dar contestación a los cargos que se le formularon en el Oficio N° 1122 de 11-08-81, y que por cuanto ha transcurrido el plazo para que aquél concurre, sin que hubiera hecho acto de presencia, se procedía a levantar la mencionada acta. Finalmente, aparece al folio 48, un acta de fecha 6 de enero de 1982, en donde se deja constancia, que en esa misma fecha se procedió a notificar al querellante de la medida de destitución dictada en su contra. No habiéndose efectuado la notificación personal del funcionario, de que se abriría una averiguación en su contra y sobre cuáles eran los cargos que se le imputaban, ni por ningún otro medio, como la publicación de un cartel, y al procederse a instruir una averiguación sin su presencia, y sin que aquél tuviera oportunidad para presentar sus alegatos, pruebas y defensas en su favor; y además, participársele solamente de la sanción de destitución, evidentemente que puede concluirse en que la Administración incumplió totalmente el procedimiento a que se contraen los artículos 26 y siguientes del Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Pú-

blicos Nacionales, lo cual le causó una grave indefensión al funcionario, por lo que el acto de destitución está afectado de nulidad absoluta, que lo hace inexistente, y así se declara.

6. Retiro

CPCA

6-10-83

Magistrado Ponente: Elila Graterol de Sosa

Las causas de retiro de la Administración Pública Nacional contenidas en la Ley de Carrera Administrativa, se aplican indistintamente a los funcionarios públicos sean o no de carrera.

“El *a quo* declaró inadmisibile el recurso intentado por el funcionario demandante por considerar que este no es funcionario de carrera y por tanto no tiene derecho a la estabilidad, por lo cual no tiene cualidad para pedir la reincorporación al cargo y al pago de la indemnización correspondiente que es el objeto de su querrela”.

La Corte no comparte el criterio sustentado en la sentencia recurrida ya que todos los funcionarios públicos que han ingresado a prestar servicios a la Administración Pública Nacional están regulados por las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos, teniendo en cuenta por supuesto las exclusiones que el propio texto legal hace en su artículo 5º. Así pues, no se requiere ser funcionario de Carrera para tener el amparo y la protección de la mencionada Ley, lo que sí es cierto es que ella otorga una protección más amplia a los que tienen tal cualidad otorgándoles derechos exclusivos en virtud de tal carácter, como son los derechos de Estabilidad, Ascenso y pago de Prestaciones Sociales. Pero los Funcionarios Públicos que no tienen la cualidad de ser de carrera están protegidos y regulados por la Ley de Carrera Administrativa la cual les consagra y garantiza todos los demás derechos los cuales son previstos en los artículos 18, 20, 21, 22, 23, 24, y 25 de su texto.

Dentro de esa misma idea de protegerlos también les garantiza el derecho a la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los Organismos a cuyos funcionarios ella se aplique (Artículo 73).

Es por ello que resulta errada la decisión del *a quo* cuando decide declarar inadmisibile el recurso interpuesto en este caso por no tener el recurrente la condición de funcionario de carrera, pues consta en la demanda que el primer pedimento de aquel es la nulidad del acto administrativo de su retiro, el cual califica erróneamente de destitución. Dentro de este orden de ideas, podría perfectamente solicitar el recurrente aun cuando no fuese funcionario de carrera la nulidad de su acto de retiro si éste no obedeció a una de las causas previstas por la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos, pues es de destacar el hecho que desde el 4 de septiembre de 1970 fecha de promulgación de aquella, el retiro de los funcionarios que prestan servicios a los Organismos de la Administración Pública Nacional que están regidos por ella, no puede hacerse sino en base a una de las causales por ella establecidas. Independientemente de que ellos tengan o no la condición de funcionarios de carrera.

Es así como el artículo 53 del mencionado texto legal contempla las causas del retiro de la Administración Pública Nacional que indistintamente se pueden aplicar a los funcionarios públicos sean o no de carrera. A estas causas de retiro de la Ad-

ministración Pública Nacional debemos añadir la de remoción que opera cuando el funcionario está desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción.

En el caso en cuestión la Administración tenía dos vías legales que pudo utilizar para el retiro del funcionario según considerara que el cargo que estaba desempeñando era o no de carrera (independientemente de la condición o no de funcionario de carrera del querellante). Si consideraba que el cargo que estaba desempeñando era de libre nombramiento y remoción lo indicado era fundamentar el retiro en el numeral 8 del literal "A" del artículo único del Decreto 211, y si por el contrario consideraba que el cargo que desempeñaba era de carrera lo procedente era revocarle el nombramiento ya que estaba dentro del plazo en el cual la Administración podía tomar tal medida siempre que hubiera hecho constar el carácter previsto en el mismo nombramiento y previa práctica del examen correspondiente que señala el referido dispositivo legal y la constatación de que el resultado de éste no había sido satisfactorio.

CPCA**6-10-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Es por las razones que anteceden que esta Corte estima, que si bien la sentencia incurrió en el falso supuesto que precedentemente se anotara, sin embargo, estuvo ajustada a derecho al estimar que un acto de remoción basado en el ordinal 2º del artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa, está viciado si se fundamenta en una autorización genéricamente obtenida por la Administración para proceder a la eliminación de cargos que no aparecen precisados y perfectamente identificados en el expediente. En efecto, hay que recordar que la medida de eliminación de cargos, cuando afecta a un funcionario de carrera, como es el caso de autos, no puede valederamente acordarse sin que haya sido hecho el estudio particular y pormenorizado de la situación específica, por cuanto la autorización del Consejo de Ministros no puede operar como un cheque en blanco que la Administración rellene a su libre entender. La eliminación de cargos no es un acto discrecional, sino una medida vinculada por la Ley y por el Reglamento que rige la materia.

CPCA**19-10-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Conforme a la Ley de Carrera Administrativa Artículo 53, numeral 2º el retiro de la Administración Pública procede por reducción de personal, *aprobada en Consejo de Ministros*, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa. La norma fue complementada por el Reglamento Sobre Retiro y Pago de Prestaciones (Artículo 14 al 20) que sustancialmente expresan:

1. La necesidad de justificar la medida mediante informe detallado. (Artículo 14).
2. La aprobación de la máxima autoridad del Despacho y su tramitación ante el Consejo de Ministros (Artículo 15).
3. *La aprobación* por el Consejo de Ministros de la reducción de personal, que debe notificar el Secretario del Consejo al órgano respectivo, al cual se devuelven los documentos (Artículo 16).
4. La no previsión del cargo afectado durante el resto del ejercicio fiscal (Artículo 17).

5. La notificación al funcionario, su disponibilidad y reubicación (Artículo 18).
6. El retiro si no se logra la reubicación y el trámite del pago de las prestaciones (Artículos 19 y 20).

7. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*

A. *Pretensiones*

CPCA

31-8-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Las querellas, en materia de Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa, esto es, las demandas o impugnaciones que se interponen por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, mediante las cuales los funcionarios y aspirantes hacen valer los derechos, nacidos de la relación de empleo público, regulados por la Ley de Carrera Administrativa contra la Administración, pueden tener por objeto la impugnación de un acto formal de la misma, y en tal caso constituyen un verdadero recurso de nulidad, a través del cual han de deducirse los vicios de ilegalidad que se le impugnan a las decisiones formales de la Administración; o bien, demandas que los sujetos antes señalados pueden interponer contra los organismos públicos sometidos a la Ley para obtener la satisfacción de un derecho o de un interés, o bien el restablecimiento de las situaciones jurídicas que la conducta de la Administración hubiese lesionado.

No se trata en esta segunda hipótesis de un verdadero recurso de nulidad sino del ejercicio de una acción que puede ser tanto declarativa como de condena, destinada a que el juez que conoce de la misma satisfaga la pretensión del administrado deducida por tal vía.

En la hipótesis en las cuales la querella constituya un medio de impugnación, el lapso de caducidad comienza a computarse a partir de la fecha en que adquiere eficacia el acto atacado, por haber sido comunicado al sujeto al cual se designa, o de su notificación si es un acto particular. En los supuestos en los cuales la querella constituya una pretensión que se deduce contra la Administración para obtener de la misma la entrega de una cosa, de una suma de dinero o una conducta de cualquier índole activa u omisiva, el lapso de caducidad comienza a computarse en el momento en que nace tal pretensión en el querellante y resulta jurídicamente determinable.

En el caso de autos es evidente que no hay ningún acto administrativo impugnado, por cuanto el querellante no atacó una decisión formal de la Administración contra la cual esgrimiera argumentos para demostrar su ilegitimidad. Lo que está planteado es su pretensión de percibir el pago de una suma que estimaba se le adeudaba, la cual le fue cancelada en forma parcial, por lo cual, es a partir del momento que nace la pretensión del querellante de que le sea cancelada la diferencia entre la cantidad a la cual aspiraba y la percibida, en que comienza a computarse el lapso de caducidad establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa. Tal oportunidad no era otra que aquella en la cual le fuera entregado el cheque contenitivo de sus prestaciones. De allí que estuvo ajustada a derecho la declaración de caducidad efectuada por el Tribunal de la Carrera Administrativa por cuanto la querellante no impugnó ningún acto ni tal circunstancia aparece del expediente, sino que simplemente se limitó a hacer valer tardíamente una pretensión de pago.

B. Notificación**CPCA****19-10-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Cómputo del lapso para el ejercicio del recurso.

La Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 82, dice que el lapso para el ejercicio de las acciones que se interpongan, comienza a computarse a partir de la fecha del hecho que da lugar a la reclamación. El concurso al cual compareció el querellante culminó con un Acta que tal como consta en el expediente (Acta N° 14) tiene fecha 18 de diciembre de 1980. El querellante alega que el resultado final o veredicto no le fue comunicado oficialmente en la forma prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, esto es, mediante una notificación escrita contentiva del acto mismo, por lo cual la fecha que ha de tomarse para determinar el comienzo del lapso de caducidad es la de la respuesta que el organismo querellado le diera al Fiscal General de la República. Respecto a tal planteamiento se observa que a falta de otro texto legal que consagre un trámite procedimental diferente, la falta de notificación del acto con las formalidades previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos implica un vicio de la actuación administrativa que no puede obviamente lesionar al administrado. Por todo lo anterior, demostrada por haber sido reconocida por la propia Administración que no se hizo la notificación correspondiente, es indudable que el lapso para el ejercicio de la acción sólo puede computarse a partir de la fecha en que efectivamente el querellante tuvo conocimiento oficial del veredicto. Por tales razones estuvo ajustada a derecho la declaratoria contenida en el fallo de que careciera de fundamento la excepción de inadmisibilidad interpuesta por la Administración, y así se declara.

C. Poderes del Juez**CPCA****28-11-83**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otra parte, la concesión de la jubilación sólo puede ser iniciada y tramitada por la Administración, y por ello, el Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para ordenar trámite alguno para que un funcionario sea retirado mediante jubilación. Al proceder a ordenar dicho trámite el Tribunal *a quo* incurrió en usurpación de funciones que no le fueron conferidas, y también, por esta razón, el fallo recurrido debe ser revocado, y así se declara.

D. Sentencia**CPCA****19-10-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El juez en la sentencia no puede sustituir a la Administración sino que debe limitarse a declarar nulos o no los actos impugnados.

Ahora bien, resulta indudable que el querellante ha atacado un acto que afecta no sólo a su persona individualmente considerada, sino a todos los participantes al concurso, al alegar su derecho a obtener el cargo y reclamar del Tribunal así fuese declarado. El juzgador de la primera instancia conoció de las razones hechas valer por el querellante y entró al fondo de la decisión del órgano deliberante, estimando en base a las pruebas que el mismo le aportara que éste era el más idóneo, el de mayores méritos y el más calificado de los aspirantes para optar al cargo abierto a concurso. Obviamente esta solución se presenta manifiestamente contraria a la igualdad de los participantes en el mencionado concurso quienes no han tenido la posibilidad de conocer en el momento oportuno la interposición del recurso y, en consecuencia no podían hacer valer sus propios derechos. Resulta obvio que, si un acto que afecta a un grupo de sujetos es atacado sólo por uno de ellos a espaldas de los restantes, con lo cual el accionante adquiere una posición procesal única y preeminente que le permite demostrar sus méritos; pero sin permitir a los restantes interesados una actuación análoga, tanto el procedimiento, como el resultado del mismo será necesariamente injusto.

Esta Corte observa que es anómala la situación que el querellante plantea, por cuanto por la vía de la querrela consagrada por la Ley de Carrera Administrativa, un participante a un concurso obtiene en la práctica la nulidad del resultado del mismo y la sustitución de quien fuera declarado vencedor, por su propia persona. ¿Pero ha tenido el ganador originario, así como los restantes participantes alguna oportunidad para hacer valer sus alegatos? Obviamente no. En el caso de autos, con la decisión del Tribunal si bien se persiguió restablecer el derecho afectado del querellante, se lesionó sin embargo la esfera jurídica de quienes estaban en iguales condiciones y no tuvieron oportunidad alguna de hacer valer sus pretensiones. Con el fallo que se analizara, el Tribunal se ha sustituido en la voluntad de un órgano que, por ser coligiado, era de naturaleza deliberante, para imponer un criterio que se formó a la luz de una sola proposición: la del querellante. En el recurso contencioso-administrativo de anulación que se intenta contra los actos individuales de la Administración se produce un llamamiento a los interesados y objetantes para que tengan la oportunidad de hacer sus alegatos. Por tal vía, los participantes a un concurso podrían estar presentes y ofrecerle al juez elementos de convicción diversificados. En el procedimiento jurisdiccional cuya decisión ha sido impugnada estuvo presente sólo el impugnante frente a la Administración, desconociéndose así los intereses de quienes, por haber participado en el concurso debían ser llamados para que el tribunal oyera sus alegatos.

De todo lo anterior se evidencia que en casos como el presente en los cuales se ataca por parte de un solo querellante el resultado de un acto que afecta a una pluralidad de sujetos, la decisión del órgano jurisdiccional no puede ser en el sentido de conocer del mérito de la decisión impugnada, decidiendo a espaldas de los restantes afectados la titularidad de un cargo, sino que el órgano jurisdiccional ha de limitarse a verificar si están presentes o no los vicios que el impugnante denuncia y, en caso positivo declarar su existencia y anular el acto, pero sin poder alguno para sustituirse en el órgano administrativo y cambiar el contenido de la decisión impugnada.

Por otra parte el fallo impugnado presentó también la anomalía de que, sin anular el acto que declarara vencedor a otro concursante, procede a ordenar sea considerado como tal al querellante, con lo cual el vicio menor es el de que el mismo cargo pasaría a tener dos titulares, lo cual resulta absurdo. Observa la Corte que los argumentos en virtud de los cuales el Tribunal de la Carrera Administrativa estimó que la decisión contenida en el Acta era contraria a la Ley, no fueron desvirtuados por la parte apelante quien se limitó a atacar las cuestiones de forma sin aportar en consecuencia elementos que avalaran la legitimidad del acto impugnado. Por tales razones esta Corte estima demostrados en forma incontrovertida los vicios del acto

final del concurso; sin embargo, el dispositivo del fallo al declarar ganador del mismo a uno de los participantes, en base a los elementos de juicio que éste mismo le aportara carece de todo fundamento, no sólo porque sin la declaratoria previa de nulidad no podía designarse un nuevo vencedor, sino por el hecho de que el tribunal no tenía facultades para hacer la escogencia de los candidatos, sustituyéndose así en el órgano administrativo y fundándose para hacerlo en los alegatos unilateralmente formulados por uno solo de ellos. Es por lo anterior que procede la nulidad de la sentencia apelada en el sentido de que se revoca en todas sus partes la declaratoria que le otorga al querellante la condición de vencedor del concurso.

Por todas razones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Revoca la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa que declarara con lugar la querrela incoada por el ciudadano Dr. Samuel Henríquez Marvez, venezolano, mayor de edad, médico, de este domicilio y titular de la Cédula de Identidad N° 373.785, contra la República de Venezuela (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales), declarando que, por cuanto son válidas las razones hechas valer para demostrar la nulidad del concurso de credenciales abierto por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales para el cargo de Adjunto de Traumatología del Hospital Miguel Pérez Carreño, expresadas por el sentenciador, se declara la nulidad de dicho concurso, y consiguientemente del acta N° 14 de fecha 18 de diciembre de 1980.