

# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre 1984\**

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

### SUMARIO

- I. ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
  1. *El Poder Público: Régimen de los funcionarios públicos.* 2. *La Administración Pública: Potestad sancionatoria.* 3. *La Administración Pública Descentralizada: Naturaleza de las Universidades Nacionales.*
- II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
  1. *Ordenanzas Municipales: Carácter de Leyes locales.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
  1. *Impuesto sucesoral.* 2. *Impuestos municipales: Patentes de industria y comercio.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *Reglamentos: Límites (Reserva legal).* 2. *El procedimiento administrativo.* A. Formalidades de los procedimientos sancionatorios. B. Interesados. a. Representación. b. Notificación. C. Pruebas. a. Prueba testimonial. b. Documentos administrativos. c. Certificaciones. D. Comisiones tripartitas. Procedimiento 2ª Instancia. 3. *Los actos administrativos.* A. Requisitos de validez. a. Competencia por el territorio. b. Formalidades. c. Motivación. B. Contenido de la decisión. C. Efectos: Irretroactividad. D. Vicios. a. Extralimitación de funciones. b. Retroactividad. c. Abuso de poder. d. Violación de la cosa juzgada.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *Organos.* A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia: Competencia en materia de Ordenanzas Municipales. B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo 2. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.* A. Procedencia. B. Motivos: incompetencia. C. Legitimación pasiva. a. Entes públicos. b. Prerrogativas procesales. D. Procedimiento. a. Declaración del asunto como de mero derecho. b. Procedimiento de urgencia. c. Expediente administrativo. E. Suspensión de efectos. F. Pruebas: Apertura del lapso. G. Poderes del Juez. H. Perención. 3. *El Recurso Contencioso-Fiscal.* 4. *El Contencioso-Agrario.*
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Ordenación urbanística de la propiedad: Competencias.* 2. *Expropiación.* A. Partes. B. Avalúo. D. Precios: Intereses. E. Sentencia: Ejecución. 3. *Régimen inquilinario.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Relación de empleo público: Naturaleza.* 2. *Carrera administrativa.* A. Aplicación de la Ley de Personal Administrativo de las Universidades Nacionales. B. Funcionarios excluidos: Carrera diplomática. C. Funcionarios de libre nombramiento y remoción: Aplicación Decreto 211. 3. *Derechos: Derecho a la sindicalización.* 4. *Retiro.* A. Competencia. B. Destitución.

\* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), dictadas desde el 1-3-84 hasta el 10-4-84 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas desde el 13-3-84 hasta el 26-4-84.

**I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO**1. *El Poder Público: régimen de los funcionarios públicos*

CSJ-SPA (66)

22-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En el sistema de distribución vertical del Poder Público corresponde a cada una de las ramas del poder público dictar las normas de carácter general que van a regular dentro de su ámbito específico, la función pública y el estatuto de los servidores de cada una de ellas; por lo que las previsiones de unas y otras salvo expresa remisión o aplicación analógica no pueden extenderse más allá de los ámbitos que le son propios.**

En este orden de ideas y en virtud del principio contemplado en el artículo 117 de la Constitución, resulta obvio que corresponde a cada una de las ramas del Poder Público dictar las normas de carácter general que va a regular, dentro de su ámbito específico, la función pública y el estatuto de los servidores de cada una de ellas, tal y como en efecto se ha hecho a nivel nacional (Ley de Carrera Administrativa de 1970), y a nivel estatal y municipal en algunos Estados y Municipios, mediante las Ordenanzas respectivas. Ello significa, en consecuencia, que salvo por expresa remisión o aplicación analógica, las previsiones de una y otras no pueden extenderse más allá de los ámbitos que les son propios sin alterar la disposición constitucional.

2. *La Administración Pública: Potestad sancionatoria*

CSJ-SPA (91)

3-4-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La Ley le atribuye a la administración pública competencias complementarias para el ejercicio de su potestad sancionatoria.**

En relación con los vicios de ilegalidad señalados por la recurrente y que se fundamentan en la presunta incompetencia del Ministerio de Fomento para imponer sanciones con ocasión de la infracción de normas técnicas sanitarias referentes a los alimentos destinados al consumo humano, considera la Sala que tal criterio debe ser analizado a la luz de la atribución de competencias complementarias que parece evidenciarse en la intención del legislador cuando, al dictar una Ley Orgánica como la de la Administración Central, en su artículo 30 atribuye competencia al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para el establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento en lo referente a los alimentos destinados al consumo humano (ordinal 6º del citado artículo), y cuando en el artículo 28 del mismo texto legal confiere también al Ministerio de Fomento la competencia para "la coordinación de las actividades relacionadas con la elaboración de normas técnicas, la coordinación, certificación y control de calidad de los productos y servicios...". Esta complementariedad de competencias explica que al Ministerio de Sanidad, al ejercer sus actividades de control sobre los alimentos de consumo humano, le corresponda proteger la salud del consumidor; en tanto que la competencia del Ministerio de Fomento se orienta hacia la normalización de la calidad de tales pro-

ductos como medio de hacer efectiva aquella protección. Y, en efecto, la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad viene a clarificar cómo debe entenderse en la práctica esta competencia complementaria cuando, en su artículo 10, señala que “los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y vida de las personas, estarán sometidos a la vigilancia y control de los organismos oficiales que, por la naturaleza de esos bienes y servicios, tengan competencia en la fabricación o uso de esos productos o en la prestación de servicios”. Ello explica la intervención del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a través de la División de Control del Instituto Nacional de Higiene para el levantamiento de los diferentes Protocolos de Análisis cuyas copias certificadas corren insertas en el expediente administrativo y cuyos resultados y conclusiones permiten al Ministerio de Fomento imponer la sanción requerida. Continúa el citado artículo: “Dichos organismos estarán obligados a participar en la elaboración de las Normas Venezolanas COVENIN y se requerirá su opinión favorable para aprobarlas”. Y agrega en su párrafo único: “Los organismos mencionados, dentro del ámbito de su respectiva competencia, propondrán al Ministerio de Fomento aquellas normas que estimen debe ser de obligatorio cumplimiento, a fin de que éste las incluya en la reglamentación o resoluciones que deban dictar conforme a lo dispuesto en esta Ley”.

La claridad de estas disposiciones legales disipa cualquier duda acerca del referido criterio de “complementariedad”, y, por ende, arroja luz sobre la presunta ilegalidad a que alude la recurrente; criterio que aparece reforzado por el carácter especial de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, así como por la oportunidad en la cual ésta se dicta (*G.O.* N° 2.529, Extraordinario de 31 de diciembre de 1979), fecha posterior a aquella en la cual fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Central (*G.O.* N° 1.932, Extraordinario, de 28 de diciembre de 1976). Queda así ratificada la competencia del Ministerio de Fomento para establecer sanciones en el caso de la violación de Normas Técnicas referentes a los alimentos destinados al consumo humano, y así se declara.

3. *La Administración Pública Descentralizada: Naturaleza de las Universidades Nacionales*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Las Universidades Nacionales Experimentales participan de las mismas características de autonomía corporativa de las Universidades Nacionales por lo cual también a ellas se les extiende la protección jurisdiccional contencioso-administrativa.**

No cabe duda que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia amplió la noción de Administración Pública a los efectos del disfrute del fuero jurisdiccional contencioso administrativo, que tradicionalmente se reconoció a la República casi con exclusividad, y a las personas de derecho público estatales, hasta el punto que se extendió a los organismos de servicios y de gestión económica del Estado, como son sus empresas. Ello, en criterio de la Corte, para proteger intereses fundamentales de la colectividad, representados por los recursos y patrimonios de tales entes, así como por la importancia para la sociedad de las funciones, servicios y actividades que realizan.

En el caso de los Institutos Autónomos tradicionales no cabe duda que del texto expreso del ordinal 6° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia, se desprende que forman parte de las personas públicas estatales que disfrutan por su sola naturaleza de establecimiento público institucional, del fuero privilegiado jurisdiccional contencioso administrativo, independientemente de que su actuación comprometa o no los intereses públicos. Es decir, que basta que un ente presente sin duda alguna las notas de un establecimiento público institucional: creación por ley, personería jurídica, patrimonio propio y separado del Fisco Nacional y gestión de actividades de servicio público, industrial o comercial, para que por ese solo hecho le corresponda el fuero privilegiado antes referido. En el caso de las empresas del Estado, no es así, es necesario la participación decisiva de un ente estatal en su capital, dirección o administración para que pueda extenderse tal fuero.

Ahora bien, ¿qué sucede con las Universidades? A este respecto la Corte observa que si bien participan de las notas de los Institutos Autónomos, sin embargo no pueden asimilarse totalmente a ellos. En efecto, no cabe duda que las Universidades tienen una personalidad jurídica de derecho público, un patrimonio autónomo independiente del Fisco Nacional, pero a diferencia de aquéllos, lo característico, más que su personería y autonomía patrimonial, resulta ser el sustrato personal que le sirve de base, es decir, la comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes (artículo 1º de la Ley de Universidades), y que le permite una autonomía funcional, normativa, administrativa y financiera (artículo 90 *eiusdem*), hasta el punto que su actuación, por regla general, no está sometida al control jerárquico y de tutela del Poder Ejecutivo Nacional, sino de otro ente diferente el Consejo Nacional de Universidades (artículo 20, ordinales 9º, 10º y 11º, de la Ley de Universidades). Además de lo anterior, las Universidades difieren de los Institutos Autónomos, en el hecho de que su creación está prevista de manera genérica en los artículos 8 y 12 de la Ley de Universidades, requiriéndose un acto de individualización y de singularización concreto, o sea, de un Decreto Ejecutivo, para que determinada Universidad adquiera personalidad jurídica con la publicación de dicho Decreto en la Gaceta Oficial. Trátase, en consecuencia, de una delegación general que hizo el legislador al Ejecutivo para que éste les otorgara a las Universidades, personalidad jurídica a través de un acto posterior individual de creación. Por el contrario, los Institutos Autónomos sólo pueden crearse por ley especial, conforme lo exige el artículo 230 de la Constitución. Las diferencias señaladas justifican las autonomías que disfrutan las Universidades, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley de Universidades, y que además de su sustrato espiritual, impiden que puedan ser asimiladas a los Institutos Autónomos en cuanto a los controles jerárquico y de tutela se refiere, por parte de la Administración Central.

Sin embargo, a pesar de las imposibilidades de su asimilación existencial, las Universidades participan de la naturaleza de los Institutos Autónomos en cuanto a sus componentes estructurales, tales como personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, y que por tratarse de instituciones al servicio de la Nación (artículo 2º de la Ley de Universidades), forman parte de la Administración Pública Nacional, y por ende, los intereses y recursos que manejan o disponen, interesa en definitiva a la Nación, y por tanto, por participar de las notas principales de aquéllos Institutos, y por los intereses fundamentales nacionales que representan, se justifica, que a los fines de su protección jurisdiccional, se les extienda el fuero contencioso administrativo de que disfrutaban los Institutos Autónomos tradicionales. en el sentido de que solo pueden las Universidades ser demandadas ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, y así se declara.

Ahora bien, respecto a las Universidades Nacionales Experimentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Universidades, participan, de las mismas características de autonomía y corporativas de las Universidades Nacionales, en razón de que su organización y funcionamiento se establecen en sus reglamentos generales, y en ese sentido, en cuanto a su régimen se equiparan a aquellas Universidades,

en atención a sus fines y naturaleza, y por ello, participándole su misma esencia, con el goce y disfrute de sus autonomías, salvo la evaluación periódica a que están sometidas. En el caso concreto de la Universidad Experimental creada mediante Decreto N° 878 de 18-07-67, y luego denominada "SIMON BOLIVAR", mediante Decreto N° 94 de 9 de julio de 1969, su vigente Reglamento General de fecha 14-11-83, confirma la característica autonómica de esta Universidad, y por ende, se justifica, en criterio de esta Corte, extenderle la protección jurisdiccional contencioso administrativa, prevista en el ordinal 6° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

## II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Ordenanzas Municipales: Carácter de Leyes Locales

CPCA

13-3-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**La ordenanza es el instrumento jurídico con carácter de ley local, del cual se vale el Concejo Municipal para estatuir con carácter general, a través de un procedimiento específico de formación, sobre materias propias de la vida local, en ejercicio de la función legislativa que se le atribuye constitucionalmente.**

La Corte, vista la materia sobre la cual recae el presente recurso, reitera el criterio sustentado en sentencia de esta Corte de fecha 10 de mayo de 1983:

"...la *Ley Orgánica de Régimen Municipal que desarrolla los principios constitucionales* referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales que ella determina, establece:

"1.—Que el Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene *carácter deliberatorio, normativo y administrativo* y está integrado por Concejales elegidos de acuerdo con la ley. El *órgano ejecutivo* de la Administración, es el Administrador Municipal (Artículo 30).

"2.—Que son facultades del Concejo Municipal: *Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones* para normar el Gobierno y la Administración Municipal; establecer su régimen interno y de debates; en fin, cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalan *las leyes, ordenanzas y reglamentos*. (Artículo 36 numerales 6°, 7° y 37 numeral 11°).

"3.—Que los actos que sancionen el Concejo o el Cabildo para establecer *normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local*, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara Plena y en días diferentes, serán promulgados por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano según los casos. (Artículo 43).

"A.—Que los actos que dicte el Concejo sobre el *régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares* se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana. (Artículo 44).

"5.—*Que los actos de efectos particulares* que dicte el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes se denominarán: *Resoluciones*.

"6.—Que es sólo a través de las ordenanzas, leyes locales, que puede exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones. (Artículo 90).

“7.—Que en el ámbito municipal las ordenanzas sólo se derogan por otras ordenanzas y que compete a la Sala Política Administrativa (Corte Suprema de Justicia) conocer de la nulidad de las mismas (bien por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad). (Artículo 155).

“Para finalizar, basta citar en adición a las normas citadas una previsión que ratifica en el ámbito municipal (Ley Orgánica del Distrito Federal, Artículo 14, 3º) el carácter de *Ley* de la Ordenanza y la *naturaleza subalterna del Reglamento* que la desarrolla, cuando se establece que corresponden al Gobernador del Distrito Federal, en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva... los siguientes deberes y atribuciones: 3) Dictar los Reglamentos que considere necesario referentes a la ejecución de las *Ordenanzas* y Resoluciones del Concejo Municipal, *sin alterar su espíritu, propósito o razón*.

“Deriva claramente de la normativa citada que las “Ordenanzas” son el instrumento jurídico del cual se vale el Concejo Municipal *para estatuir con carácter general, a través de un procedimiento específico de formación sobre materias propias de la vida local, en ejercicio de la función legislativa que se le atribuye constitucionalmente*. Al respecto ha señalado la Corte Suprema (S.C.F. 24 de noviembre de 1953. Gaceta Forense Nº 2 Págs. 174-175) que “entre nosotros las Ordenanzas tienen el carácter de leyes, puesto que se lo da originariamente la Constitución Nacional y la misma del Estado, al erigir las Municipalidades en Poder, atribuyéndoles el ejercicio de una parte del Poder Público dentro de los límites antes señalados. Y, *siendo la facultad legislativa la manifestación primordial de la autonomía del municipio*, tiene que aplicárseles a las Ordenanzas dictadas, a esas “leyes locales”, las reglas concernientes a las nacionales o estatales, o sea, que aquéllas guardan —lo mismo— que éstas igualmente subordinación a los principios generales del Derecho y a la Constitución Nacional o estatal, respectivamente”.

“A nivel municipal “*Sólo las ordenanzas tienen carácter de Ley*, y por ello se las contrapone a otros actos de menor jerarquía como los Acuerdos y Resoluciones cuya naturaleza y alcance es diferente al de aquéllas”. (CSJ-SPA. 12 de mayo de 1969. Gaceta Forense Nº 64. Pág. 171-180). (Subrayado de esta Corte).

“De allí las previsiones que contempla la Ley al proceso formativo de la “ordenanza”, de allí también la posibilidad de regular a través de ellas materias que son de la *reserva legal*, como ocurre en el concreto caso del establecimiento de impuestos o contribuciones (C. Artículo 224 numeral 3º y 31 numerales 3º y 6º); Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículo 90); Materias Presupuestarias (Ley Orgánica de Régimen Municipal (Artículos 113 y 116) y de Hacienda (Ley Orgánica de Régimen Municipal. Artículo 132)”.

“Paralelamente a la facultad de emanación y sanción de las “leyes locales”, el Concejo Municipal está facultado para dictar otros actos de efectos generales que se dirigen a regular aspectos internos de su organización y funcionamiento, a desarrollar o desenvolver la normativa de las “ordenanzas”. (Reglamentos. Artículo 44 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal)”.

“La calificación de Acuerdos y Resoluciones acorde con la Ley que se cita, queda para los actos de efectos particulares que dicten el Concejo Municipal, el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal o los Directores y demás funcionarios competentes. Terminología que también sufre modificaciones a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (enero de 1982) aplicable al Poder Municipal por expreso mandato de su Artículo 1”.

### III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

#### 1. *Impuesto sucesoral*

CSJ-SPA (101)

5-4-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**El reparo formulado por la administración al valor atribuido a un inmueble por el declarante, basado en un avalúo de otra administración del Estado, debe estar suficientemente motivado.**

Entra la Corte a considerar el segundo de los aspectos en controversia, esto es, lo relativo a los reparos que formuló la Administración del Impuesto sobre Sucesiones al valor que señaló el declarante para los cuatro inmuebles que se especifican en los cuatro primeros numerales de la declaración de herencia en cuestión. Alega el recurrente al referirse al primero de los inmuebles, que no pueden dos órganos de la Administración producir avalúos con resultados distintos efectuados en un mismo tiempo y sobre un mismo inmueble. Como en autos consta la diferencia existente entre los avalúos señalados, debe esta Corte entrar a considerar la vinculación que podía o puede establecerse entre el criterio que expresa, en torno al valor de un inmueble, un organismo público con relación al que expresa otro. Debe considerarse hasta qué punto puede vincular una opinión de órgano público, relativa al valor de un inmueble a otro órgano administrativo y en consecuencia, hasta dónde puede el administrado alegar válidamente el criterio que ha expresado uno de los órganos administrativos frente a otro órgano, a lo que es lo mismo, hasta qué punto puede un avalúo ser considerado como vinculante u obligante a los fines de establecer el valor fiscal para otros órganos administrativos.

Al fijar, la Dirección competente del Ministerio de Fomento, el monto de las pensiones de arrendamiento a los inmuebles, ejerce una función de control, reguladora, dirigida a mantener limitada el alza de los cánones de arrendamiento, objetivo éste diferente del que persiguen los avalúos que se realizan atendiendo a los efectos del impuesto sucesoral. Sin embargo, puede constatarse que la fijación del valor fiscal para efectos de inquilinato tiende a desfavorecer al particular propietario y el criterio que guía a la Administración del Impuesto sobre Sucesiones para el establecimiento del valor fiscal de los inmuebles tiende a desfavorecer al particular ya que en el primer ejemplo (regulación de inquilinato) el particular tiende a cobrar más arrendamiento mientras mayor sea el valor establecido por el Despacho de Fomento respectivo, y para el caso de sucesiones, mientras mayor sea el valor que sostenga la administración del impuesto sucesoral mayor será el impuesto que deba cancelar al fisco el particular. Es así como puede establecerse una relación inversa en cuanto al comportamiento del avalúo comparando los casos señalados: en uno el avalúo tiende a ser bajo y en otro alto.

La tendencia señalada, en opinión de esta Corte, ha permitido que se formulen valores fiscales distintos para un mismo inmueble según la finalidad para la cual se realice el avalúo y ello ha traído como consecuencia que el mismo haya ido perdiendo el carácter objetivo y técnico que supuestamente ha de tener. No puede sostenerse la veracidad de un avalúo, si el mismo varía sustancialmente según la finalidad para la cual se establezca, ya que esa finalidad no es un elemento objetivamente cuantificable y en consecuencia, considerable para el resultado. Por lo contrario, el legislador ha utilizado tal medio con el propósito de controlar la discrecionalidad cuando se trata de establecer el valor fiscal de un determinado inmueble, con el espíritu de someter a criterios técnicos la formulación de su valor y así brindar a los administrados segu-

ridad jurídica. Mas, considera esta Corte, que así como el valor fiscal que se establezca debe ser suficientemente motivado, con mayor razón debe serlo cuando fija dicho valor por vía de reparo, o sea, que al objetar el valor que declara el administrado debe la Administración motivar suficientemente el valor que pretende. Es por ello que esta Corte comparte el criterio del recurrente cuanto estima que frente al avalúo alegado por el declarante, proveniente del Ministerio de Fomento (folios 77 y 78), ha debido la Administración sucesoral motivar suficientemente su desacuerdo frente a él; al omitir tal obligación y resultar de la comparación de ambos criterios una desproporción evidente, considera el reparo formulado no ajustado a derecho. Se sigue de esta conclusión que para prescindir del avalúo, que ha hecho *bona fide* un particular, al presentar el ofrecido por un respetable órgano administrativo, debe estar dicha objeción suficientemente motivada y mientras no sea así, el avalúo alegado ha de servir de criterio cuando sea técnicamente admisible para el establecimiento del valor fiscal a otros efectos.

En cuanto al inmueble marcado con el número 2, existe en el expediente (folio 82) una comunicación que dirige a la causante de los declarantes el ingeniero José Ramón Camejo Zavala, actuando con carácter de Director del Departamento de Catastro Municipal del Distrito Miranda (Estado Falcón) en la cual se le notifica que el avalúo montante a Bs. 6.033,45 que se hizo del inmueble de referencia "constituirá la base para calcular el impuesto inmobiliario previsto en el artículo 4º de la Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos vigente, el impuesto trimestral a pagar será de Bs. 2,25 (CASA). El *arrendamiento anual* (subrayado de la sentencia) a pagar es de Bs. 73,05 (TERRENO MUNICIPAL)".

Descartado el valor del terreno, en vista del dato precedente —ser un terreno municipal— queda en pie la presumible sinceridad del avalúo de la construcción, así por la fuente de donde proviene como por la finalidad legal que la sustenta, como es la de proveer rentas al municipio. Aun cuando no es descartable la posibilidad de que en algunas localidades del interior del país tales avalúos adolezcan de imperfecciones, explicables por falta de precisión técnica en su elaboración, ya por ausencia de personal especializado u otra determinada circunstancia, parece siempre válido el criterio de que cuando el interesado no avalúa a su libre arbitrio, sino afirmado en una fuente comprobadamente legítima, debe ser suficientemente motivado el reparo que a tal estimación se haga. Distinta es la solución cuando frente a la sola y personal estimación del declarante interesado, sin apoyo en ningún dato fehaciente, surge el reparo. Entonces prevalece la estimación fiscal, salvo que el interesado (y este es el verdadero ámbito de utilización del artículo 27 de la ley especial citada) opte por someter la discrepancia al criterio del Ministro o promover una experticia, cuyos gastos deberán costear.

## 2. *Impuestos Municipales: Patentes de Industria y Comercio*

CPCA

29-3-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**La Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio es la autoridad administrativa competente para la clasificación y fijación de las Patentes de Industria y Comercio.**

Al respecto esta Corte observa:

Los Concejos Municipales en Venezuela, obtienen ingresos provenientes de diversas actividades fiscales que realizan y que la Constitución y las Leyes los reco-

nocen y permiten; ahora bien, dentro de estos diversos impuestos que pueden imponer los Concejos Municipales encontramos por su tradición e importancia a los provenientes de las patentes de industria y comercio, que son ingresos fiscales derivados de las actividades industriales, comerciales o de otra índole similar, ejercidas con fines lucrativos en la jurisdicción del Distrito correspondiente. En el caso de autos, las patentes de industria y comercio en el Distrito Puerto Cabello, se encuentran debidamente reguladas por la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, dictada por esta Corporación Municipal, y publicada en la Gaceta Municipal del Distrito Puerto Cabello el día 18 de diciembre de 1968; ahora bien, el mecanismo para proceder a la determinación y fijación de la carga fiscal derivada de realizar cualquier actividad económica en el ámbito territorial del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello, es obtener el respectivo permiso del Concejo Municipal, quien en la oportunidad de otorgarlo expedirá al solicitante la denominada patente de industria y comercio. Así mismo, para establecer el monto a pagar por concepto de dicha patente, el Concejo Municipal elaboró un padrón que comprende todas las actividades económicas ejercidas en el Distrito Puerto Cabello, y a tal efecto, los contribuyentes están obligados a enviar a la Administración de Rentas Municipales todos los años una relación detallada de las operaciones efectuadas desde el 1 de noviembre hasta el 31 de octubre de cada año, con la especificación de las operaciones desarrolladas en dicho período, y en tal sentido, podrá cuando lo juzgue necesario la Administración de Rentas Municipales, así como otro funcionario que el Concejo designe, levantar dicho padrón y ordenar inspecciones para establecer la validez de lo declarado por el contribuyente.

Ahora bien, prevé la Ordenanza en comento, que la clasificación y fijación de las respectivas patentes, estará a cargo de un órgano municipal colegiado, denominado Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio, integrado de la siguiente manera: dos concejales, uno de los cuales deberá pertenecer a la Comisión de Rentas y quien presidirá dicha Junta; el Administrador General de Rentas; un representante de las personas con actividades comerciales en el Distrito; y por último un representante de las personas con actividades industriales. De las decisiones que adopte la Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio, podrán ser recurrida en vía jerárquica por ante la Cámara Municipal.

Debe así mismo esta Corte precisar, que los ingresos que perciben las municipalidades por concepto de patente de industria y comercio, se encuentran establecidos como tales en el artículo 31 de nuestra Constitución, principio desarrollado por las Ordenanzas Municipales correspondientes, en tal consecuencia, en jurisdicción del Distrito Puerto Cabello el órgano municipal competente para la clasificación y fijación de las respectivas patentes, por mandato expreso de la Ordenanza respectiva, estarán a cargo de la Junta Clasificadora de Patente de Industria y Comercio, que sometiéndose y aplicando el padrón elaborado a tal fin, establecerá las cargas fiscales fijas y variables, que les corresponden a los contribuyentes.

De los procedimientos anteriormente indicados, esta Corte observa, que tanto en el inicial procedimiento formativo del acto administrativo mediante el cual el Administrador de Renta Municipales clasificó en la letra "E" del Clasificador de Actividades las funciones económicas que realizaba la VOLKSWAGEN INTERAMERICANA, C.A., así como en los procedimientos posteriores incluido el reparo que formularon los Auditores Fiscales al servicio de la Administración de Rentas Municipales, que culminaron con el Acuerdo de la Cámara Municipal por el cual dictó la providencia administrativa que le da plena validez al reparo formulado y se ratifica la nueva clasificación allí hecha, están todos ellos manifiestamente viciados de ilegalidad. En efecto, en el presente caso, es evidente que no se cumplió en la sede administrativa con el procedimiento establecido en la Ordenanza Municipal de industria

y comercio, ni tampoco la autoridad que acordó la clasificación, es la autoridad administrativa competente a tal fin, por cuanto de conformidad con la Ordenanza Municipal, le corresponde clasificar las actividades productivas y fijar la patente, como autoridad con competencia exclusiva y excluyente a la Junta Clasificadora de Patentes de Industria y Comercio, y en todo caso, de los actos que esta Junta dicte conocerá en vía jerárquica la Cámara Municipal.

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. Reglamentos: Límites (*Reserva legal*)

CPCA

26-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Constituye una usurpación de la función legislativa el que el Ejecutivo, por vía reglamentaria, en uso de la facultad que le otorga la Constitución establezca procedimientos judiciales no contemplados en las leyes, por lo cual el acto reglamentario resulta viciado de inconstitucionalidad.**

Es cierto que la potestad reglamentaria que tiene el Ejecutivo Nacional se encuentra limitada, entre otros motivos, por la reserva que la Constitución Nacional establece en favor del Poder Legislativo respecto de determinada materia. Así sucede por ejemplo, con la materia relativa a los procedimientos, que por tratarse de un asunto atribuido al Poder Nacional, el mismo Texto Fundamental asigna al Congreso la facultad de legislar sobre tal materia (artículos 136, ordinal 24º, y 139 de la Constitución). En consecuencia, en principio, constituye una usurpación de la función legislativa el que el Ejecutivo por vía reglamentaria, en uso de la facultad que le otorga el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución, establezca procedimientos judiciales no contemplados en las leyes, y por tanto, tal acto reglamentario resultaría viciado de inconstitucionalidad, y los jueces de acuerdo a lo previsto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, pueden desaplicar y apartarse de aquellos procedimientos. Sin embargo, en el caso presente, considera la Corte que el Ejecutivo Nacional al establecer en la Sección Tercera del Capítulo V, de los artículos 73 a 81 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, el procedimiento que debe aplicar el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no incurrió en el vicio de incompetencia constitucional de usurpación de funciones antes señalado, porque propiamente de lo que se trata es de una precisión que efectuó el Ejecutivo respecto del contenido del último párrafo del Parágrafo Único del artículo 17 de la mencionada Ley de Regulación de Alquileres.

En efecto, el artículo 17 de la Ley en comentarios atribuye al Ejecutivo Nacional la facultad de crear, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, Tribunales especiales para conocer de los recursos en contra de la decisión de los organismos administrativos competentes en materia de regulación en dicha jurisdicción. Ahora bien, el último párrafo del Parágrafo Único del artículo citado, reza lo siguiente: "Los Tribunales u organismos a que se refiere este artículo, tramitarán y decidirán las apelaciones de que conozcan en conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, para los juicios breves". De lo expuesto, es posible concluir que ante la duda de si el procedimiento de tales juicios que debían seguir los indicados Tribunales, es el correspondiente al de primera instancia, o si por el contrario, el de segunda instancia, y dada la especial naturaleza contenciosa adminis-

trativa del recurso contemplado en el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, que la propia Ley llama "apelación", perfectamente el Ejecutivo Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria, podía precisar el procedimiento que los Tribunales antes mencionados debían aplicar en aquellos recursos.

No tratándose el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de una segunda instancia administrativa, sino de una primera instancia judicial, y siendo tales apelaciones verdaderos recursos contenciosos administrativos de anulación, el procedimiento a seguir no podía ser el de la Alzada previsto para las apelaciones de carácter judicial contra las decisiones de Tribunales de Primera Instancia, pero, ante la remisión genérica del artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil para los juicios breves, se hacía necesario aclarar si estas disposiciones eran las contenidas en los artículos 700 y 701 del Código de Procedimiento Civil, o en el artículo 702 *eiusdem*. En efecto, en las normas señaladas en primer término se consagra el procedimiento de primera instancia en los juicios breves, mientras que en la segunda de las disposiciones indicadas, el de segunda instancia. Existía la duda pues, de cuál de los dos procedimientos era el aplicable para tramitar y decidir las "apelaciones" en contra de las decisiones administrativas dictadas por los organismos competentes de inquilinato. Aún más al denominar la Ley "apelación" a los recursos que pueden interponerse para impugnar tales decisiones, se podía interpretar que el procedimiento a seguir debía ser el consagrado en el artículo 702 y no el estipulado en los artículos 700 y 701. Por ello, se imponía una precisión respecto al contenido del ya referido último párrafo del Parágrafo Único del artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres, que fue lo que propiamente realizó el Ejecutivo Nacional al dictar el Reglamento de dicha Ley, y al señalar para la comparencia de los interesados, el período probatorio, las conclusiones escritas y para la oportunidad de dictar sentencia, los mismos términos que para el procedimiento de primera instancia en los juicios breves se señalan en los artículos 700 y 701 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, los actos procesales y los plazos correspondientes a la comparencia de los interesados, la promoción y evacuación de pruebas, la oportunidad de las conclusiones y de la sentencia, previstos en los artículos 74, 75, 78 y 80 del Reglamento en cuestión, son los mismos a los cuales se refieren los artículos 700 y 701 del Código anteriormente mencionado.

En razón de lo expuesto, esta Corte desestima el alegato del apelante de que se declaren nulas las actuaciones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por no ser inconstitucional el procedimiento que siguió para resolver el recurso interpuesto contra la decisión dictada por la Dirección de Inquilinato, y así se declara.

## 2. *El Procedimiento Administrativo*

### A. *Formalidades de los procedimientos sancionatorios*

CSJ-SPA (91)

3-4-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farrías Mata

**En los procedimientos sancionatorios, al menos, debe garantizarse ineludiblemente el conocimiento del interesado de la irregularidad que se le imputa, evitando colocárselo en una situación de indefensión.**

Finalmente se refiere la recurrente al quebrantamiento de las formalidades que establece la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional relativas a la obligación en que se encuentra el funcionario, autorizado para imponer una multa, de levanta-

tar un acta, en la cual deben hacerse constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deberá ser suscrita por el funcionario y por el contraventor o jefe encargado del establecimiento; principio este contenido en el artículo 420 de la referida Ley Orgánica y cuya regencia tiene lugar *en cuanto resulte aplicable*, por virtud de la remisión consagrada en el artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad.

Observa sin embargo la Sala que tal requisito aparece satisfecho al exigirse la firma de uno o más representantes de la empresa en la oportunidad de levantar el informe de inspección; no obstante, resulta evidente la imposibilidad práctica en la cual se encuentra el funcionario encargado de la recolección de muestras —que deberán ser posteriormente analizadas por un organismo técnico— de señalar, en el mismo acto, las irregularidades observadas, y de solicitar, en consecuencia, que con venga en ellas, mediante un representante de la empresa. Esta imposibilidad práctica de que pueda darse el correspondiente supuesto de hecho, hace inaplicable la norma, y, por tanto, imposible la remisión legal a ella. Considera esta Corte conveniente puntualizar la sustancial diferencia existente entre el caso que nos ocupa, y otros que han servido de base a este Supremo Tribunal para dictaminar sobre el ineludible carácter acumulativo de los cuatro requisitos que para la imposición de multas consagra el artículo 420 de la citada Ley Orgánica. Efectivamente los antecedentes jurisprudenciales que han llevado a declarar con lugar recursos fundamentados en el no cumplimiento, por parte de la Administración, de algunos de los requisitos procedimentales en cuestión, han apreciado en dicho procedimiento la única vía legítima que debe enmarcar la actuación administrativa, por cuanto la Ley no daba cabida a interpretaciones elásticas o excepcionales. Al dictarse la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, el legislador ha querido significar claramente en su artículo 30, que este procedimiento —en principio aplicable— pudiera resultar de aplicación imposible en la práctica, y que, por lo tanto, la omisión de alguna de las exigencias allí expresadas, no podrían traducirse en la ineficacia de todo lo actuado por la Administración. La situación cobrará de ahora en adelante mayor importancia en razón de que la ahora vigente Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo (art. 47) a la par que establece un procedimiento general para la configuración de los actos administrativos, deja subsistentes los procedimientos administrativos especiales destinados al mismo fin, los cuales, en todo caso, serán de preferente aplicación en las materias que constituyan la especialidad. Aún más: este texto procedimental remite, en su artículo 102 —y en idénticas condiciones de racional aplicabilidad— a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en todo en cuanto toca al procedimiento establecido por ésta para la imposición de las multas que aquélla prevé, manteniendo así cualquier posible indefensión, y, lo que es más importante, permitiéndole corregir posibilidad de aplicación.

Esta Corte estima, en consecuencia, que si bien lo recomendable resulta el orientar la práctica procedimental de aquellos órganos administrativos que tengan a su cargo la imposición de multas hacia una uniformidad destinada a garantizar la certidumbre jurídica al administrado, en aquellos casos, como en el presente, en los cuales resulte materialmente imposible cumplir con el precepto, queden sin embargo a salvo los fines últimos que persigue la norma misma, que no son otros que el conocimiento por parte del administrado de la irregularidad que se le imputa, evitando así cualquier posible indefensión, y, lo que es más importante, permitiéndole corregir los vicios o situaciones irregulares capaces de originar una sanción, sobre todo cuando ellos dañen o puedan dañar, como en el caso de autos, la salud de los consumidores, bien inestimable, de interés general o colectivo, a proteger por la norma. A tal efecto considera la Corte que tal premisa aparece satisfecha en el presente caso en virtud de las notificaciones escritas de fechas 25 de enero y 11 de abril de 1980, que fueron hechas a la recurrente, en razón de lo cual esta Suprema Corte desestima

también los alegatos de la recurrente referidos al quebrantamiento de las señaladas formalidades legales por parte de la Administración. Así se declara.

B. *Interesados*

a. *Representación*

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**En los Procedimientos Administrativos es válida la representación otorgada mediante una carta Poder.**

Por otra parte, como para el momento en que se celebró el acto de contestación de la solicitud de calificación de despido por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia, no estaba vigente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que en su artículo 26 permite la simple designación de representantes sin mayor formalidad, la Corte aclara que la informalidad de la representación de los interesados siempre existió como un principio general de los procedimientos administrativos, y que la única limitación a tal informalidad venía dada por la indefensión que podría causarse a algún particular cuando la representación no era tal, y porque se obtuviera el fin propuesto por la Ley, pero, si con ella se cumplían todas las etapas procedimentales, y se consiguió la finalidad perseguida por la norma, no había lugar a considerar viciado el acto definitivo. Además, la representación de los interesados es un trámite del procedimiento, de modo que sólo su ausencia o su ineficiencia absoluta, podrían justificar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, ya que en ese modo existiría un incumplimiento total del procedimiento, que sí da lugar a tal declaratoria. En efecto, en esta materia las formalidades del procedimiento deben, en lo posible, salvo que condicionen el contenido del acto definitivo, subordinarse a que consientan llegar a la cuestión de fondo. En el presente caso, tratándose de un procedimiento administrativo y no judicial, es válida la representación otorgada mediante una carta-poder, porque la exigencia del poder auténtico, a que se contrae el artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, no es compatible con la informalidad de la representación en los procedimientos de carácter administrativo, y por tanto, el nombrado artículo 40 del Código de Procedimiento Civil, por la salvedad contenida en el artículo 43 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados, no resulta aplicable a aquellos procedimientos, y así se declara.

b. *Notificación*

**CSJ-SPA (91)**

**3-4-84**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La notificación de la orden administrativa por publicación en la prensa es un procedimiento subsidiario que sólo procede cuando se desconoce la residencia del interesado.**

1. Alega la recurrente que el Ministro de Fomento debió tramitar la apelación, dado que la misma se interpuso oportunamente, es decir, dentro del lapso de diez días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación personal, tal como lo establece el artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad.

Observa la Corte que, en efecto, el artículo 30 ya referido remite a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo relativo al procedimiento a seguir para la aplicación de multas, señalando al mismo tiempo que éstas "serán apelables para ante el Ministerio de Fomento dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación". Por su parte, el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "la resolución se le notificará al multado pasándose copia de ella junto con la correspondiente planilla de liquidación..."; y el 421 *ejusdem*, en su segundo aparte, reza: "Si al contraventor no se le conociere residencia en el país, se le notificará por la prensa, señalándole en tal caso un plazo de noventa días, vencido el cual se le considera notificado". Se infiere en consecuencia de la normativa transcrita que esa notificación a través de un órgano de divulgación como la prensa sólo es aplicable como un procedimiento subsidiario que, por tanto, procede únicamente cuando se desconociera la residencia del contraventor; textos legales coincidentes con las prescripciones doctrinales, las cuales postulan —en ausencia de norma procedimental expresa aplicable— la notificación como de la esencia de los actos administrativos individuales, reservando la publicación para los actos generales. Doctrina, por cierto, que como orientación recoge ahora la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el procedimiento ordinario para la constitución de actos administrativos (artículos 72 y 73).

CPCA

26-4-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Para la validez de la notificación en el procedimiento administrativo basta con que el interesado sea efectivamente notificado de la solicitud y del trámite en curso, en forma que no se le prive de su derecho a comparecer y a hacer sus alegatos.**

Estima el impugnante que en la sentencia apelada se consideró intrascendente el hecho de que la notificación del procedimiento administrativo de regulación se hubiese notificado al inquilino original y no a sus herederos, lo cual contradice, por estimar que se le ha podido causar una lesión procesal irreparable a éstos últimos al no permitírseles adecuadamente su defensa por falta de la convocatoria en la forma que la ley ordena. Indica al efecto que no puede válidamente estimarse que la convocatoria de una persona fallecida pueda operar sobre sus herederos, de allí que ha debido acordarse la reposición del procedimiento administrativo en su oportunidad, cuando fuera solicitada y, en su defecto, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ha debido ordenarla, solicitando los impugnantes que en todo caso lo declare esta Corte.

La sentencia apelada por su parte hace valer la diferencia entre la notificación que se plantea en los procedimientos administrativos y la citación procesal para la contestación de la demanda. El juez *a quo* recuerda que hay una diferencia radical entre ambas figuras por cuanto la citación para la contestación de la demanda responde al principio de que nadie puede ser juzgado sin ser oído, en cuanto que, la notificación, pretende solamente poner a los interesados en conocimiento del trámite que ha sido incoado para que aleguen lo que estimen conveniente ya que la regulación en realidad es un acto de la administración pública. Para el juez *a quo* la diferencia resalta, pues mientras en el proceso ordinario la citación debe cumplirse en la persona o personas demandadas, esto es, en aquellas respecto a las cuales se trabara la litis, la notificación simplemente va dirigida a informar sobre el procedimiento.

Estima esta Corte que en el procedimiento administrativo rige el principio "del logro del fin" en virtud del cual el procedimiento es válido o el trámite procedimental que se debate tiene tal característica, si obtiene el objetivo que con el mismo se persigue, siempre y cuando no haya habido lesión de las esferas de intereses de los administrados. En el caso presente se aprecia que la notificación a los interesados prevista por la ley tiene como objetivo hacerla del conocimiento de los inquilinos, en la hipótesis de que la solicitud de regulación hubiese sido hecha por el propietario y de informar a éste en la situación opuesta de que hubiese sido efectuada por los arrendatarios la fijación del canon de arrendamiento del inmueble que ocupan. En tal sentido se entiende por inquilino o arrendatario, aquel que efectivamente detenta el inmueble con tal carácter, esto es, en virtud de un contrato de arrendamiento y mediante el pago de una suma de dinero (pensión o canon de arrendamiento). Lo que es necesario y válido a los fines del llamamiento al procedimiento administrativo es que el interesado haya sido efectivamente llamado, esto es, de que se haya enterado debidamente de la solicitud y del trámite en curso, en forma tal de que no se le prive de su derecho a comparecer y a hacer sus alegatos. "No hay solemnidad en todo ello, basta con que se cumpla en forma efectiva la notificación. En igual sentido tampoco existe la exigencia de que la notificación sea remitida a los causahabientes, habiendo sido llamado el causante que figura como arrendatario en el contrato de arrendamiento, si éstos hubiesen comparecido y se les hubiese dado la oportunidad de hacer sus alegatos. El procedimiento administrativo no puede quedar en manos de los intereses de ninguna de las partes: lo que el Estado quiere con el sistema de regulación de alquileres es que sea fijado el canon máximo de arrendamiento de un inmueble y que durante el procedimiento para su determinación, comparezcan las partes efectivamente interesadas en el mismo. El alegato del inquilino compareciente por ante la Administración y enterado debidamente de la naturaleza y razón del procedimiento, de que se le notifique nuevamente para volver a comparecer, no puede ser calificado ni en el mejor de los casos sino como un formalismo inútil, perjudicial y obstaculizador del objetivo perseguido por el solicitante. De allí que esta Corte estime respecto a la presente impugnación que se vincula con las que fueran tratadas y dejadas parcialmente pendientes en el punto anterior, lo siguiente:

*Primero:* El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tenía la facultad de pronunciarse sobre el problema de la notificación, por cuanto denunciada la falta de procedimiento del órgano administrativo sobre la solicitud de reposición, tenía plena facultad para determinar el efecto que tal omisión producía en el contexto global del procedimiento. De allí que no incurrió en vicio alguno el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato cuando subsanó la falta de decisión del órgano administrativo sobre la cuestión relativa a la notificación, estimando que al no ser lesiva de los intereses de las partes la misma no constituía causal de nulidad. En vista de lo anterior se desecha por infundada la impugnación y así se declara.

*Segundo:* En el procedimiento destinado a obtener la fijación del canon máximo mensual de arrendamiento de un inmueble o procedimiento de regulación, se cumple con el requisito de la notificación cuando los interesados efectivos y reales han sido llamados y han comparecido por ante el organismo administrativo que ha de hacer dicha fijación. De allí que al cumplirse el principio del logro del fin el procedimiento administrativo no adolece de los vicios en los cuales fundamenta el impugnante su pedimento de reposición y así se declara.

C. *Pruebas*a. *Prueba testimonial*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La citación de terceros para que reconozcan documentos privados como emanados de ellos, no es otra cosa que la prueba testimonial socorrida con la formalidad de la ratificación de una declaración anterior extraprocedimiento, pero no la de oposición de un instrumento privado a la parte contraria para que ésta lo reconozca o lo desconozca, y así se declara.

Tampoco la certificación médica privada tiene carácter de documento administrativo, porque no emana de funcionarios, y tampoco la ley le da carácter de prueba de justificación de inasistencia al trabajo. De forma que no podía la Comisión atribuirle valor alguno si no ocurría su ratificación en el procedimiento, por parte del tercero que la expidió, y así se declara.

Por tanto, también se desecha la anterior denuncia de violación del artículo 324 del Código de Procedimiento Civil, por parte de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, y así se declara.

b. *Documentos administrativos*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La representación conferida a través de carta-poder en los procedimientos de calificación de despido injustificados puede ser apreciada válidamente como prueba de dicha representación en razón de su naturaleza de documentos administrativos.**

Denuncia el recurrente como vicio de ilegalidad de la decisión impugnada el falso supuesto en que incurrió la Comisión de Segunda Instancia, al atribuirle a la carta-poder que presentaron quienes acudieron a contestar la reclamación, la mención de que fue otorgada por el Director Gerente de la empresa reclamada, y por ello, denunció como violados los artículos 1.357, 1.559, 1.360 y 1.363 del Código Civil, en razón de que no consta de que sea cierto que tal instrumento fue otorgado siguiendo las formalidades pautadas en el artículo 790 del Código de Procedimiento Civil, por quien se dice es su firmante; lo cual denomina también el recurrente como desviación de poder por parte de la autora del acto.

Al respecto observa la Corte, que anteriormente se señaló la validez de la representación conferida mediante carta-poder en los procedimientos de calificación de despidos injustificados, por tratarse precisamente de procedimientos administrativos. De modo, que en dichos procedimientos tales instrumentos constituyen prueba plena del hecho de la representación si están autorizados por el patrono o por algunos de sus representantes, a los cuales se refiere el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo, como se aclaró también precedentemente. De forma, que siendo instrumentos cuya fuerza probatoria deriva precisamente del hecho de que pueden legalmente acreditar la representación del patrono, los órganos administrativos decisorios pueden perfectamente apreciarlos válidamente como pruebas de dicha representación, en

razón de que por derivar de la propia ley su carácter de prueba de la representación, tienen naturaleza de documentos administrativos, y por ende, participan de la índole de los documentos públicos, sin que sin embargo puedan asimilarse totalmente a ellos, y por consiguiente, es posible atribuirles el valor que a aquellos documentos les asigna el artículo 1.360 del Código Civil. Este criterio respecto a los documentos administrativos ha sido sostenido por esta Corte en sentencia de fechas 30-06-83 y 16-02-84, que se ratifica en esta oportunidad.

En virtud de lo expuesto, dada la fuerza de documento administrativo que ostenta la carta-poder, por haber sido consignada y recibida en el procedimiento administrativo como emanada de un representante del patrono, la Comisión Tripartita de Segunda Instancia podía perfectamente darle validez al hecho de su firma, y por ello, considerarla como otorgada por quien la suscribe, sin que estuviera con ese proceder, atribuyéndole una mención capaz de desvirtuar las menciones que sí contiene, de modo de hacerle producir efectos distintos, de los en ellas previstos o efectos que hubieran producido menciones que el instrumento no contiene. En efecto, al señalar la Comisión autora del acto que la carta-poder de referencia fue otorgada por el Director-Gerente de la empresa reclamada, está simplemente ratificando la validez de dicho instrumento como prueba de la representación del patrono; como instrumento administrativo que es, producido en el procedimiento, como emanada de la persona, quien la suscribe, y no propiamente dándole valor de un documento autenticado, como lo señala el recurrente. Al decir que dicha carta fue otorgada por su firmante, el órgano decisorio simplemente está dándole valor de plena fe a la declaración de su firmante de que en verdad autorizó a las personas a las cuales se refiere para que representaran a la empresa reclamada, es decir, asignándole el valor al cual se contrae el artículo 1.360 del Código Civil, por tratarse de un instrumento que fue recibido por el órgano competente, en razón de emanar de uno de los representantes del patrono a que se refiere el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo. Con la mención referida, la Comisión autora del acto impugnado no desvirtuó los efectos propios del instrumento, ni tampoco le atribuyó otros distintos a los que se derivan de las menciones que sí contiene, por lo que no se da el vicio de falso supuesto, y así se declara.

c. *Certificaciones*

**CPCA**

**12-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El sistema de "certificación" de copias fotostáticas, mediante un sello sin firma autógrafa carece de autenticidad.**

Esta Corte observa que el elemento en el cual se fundamentara el Tribunal de la Carrera Administrativa para decidir sobre las impugnaciones al acto de retiro estuvo en el expediente administrativo que la Administración le remitiera, el cual, si bien contiene una voluminosa documentación sobre el recurrente y específicamente sobre el procedimiento de reducción de personal, sin embargo, constaba en copias fotostáticas que presentan en la mayoría de las páginas que lo constituyen, un sello que indica "ser copia exacta de su original" con la firma, también estampada por el mismo medio, del Director de Personal del Ministerio de Agricultura y Cría. Ahora bien, este sistema de certificación es completamente ajeno a la exigencia del régimen jurídico que rige para el derecho venezolano, por cuanto carece de autenticidad: Un sello sin firma autógrafa no conforma prueba alguna de que una copia provenga de

un órgano legítimo, en razón de lo cual las páginas o folios que lo ostentan, no poseyendo otra indicación que revele su procedencia, constituyen simples copias sin valor jurídico. Ahora bien, en esta segunda instancia, en cuyo procedimiento el apelante tenía facultad para hacerlo, promovió como pruebas los documentos fundamentales que constituyen el expediente administrativo en los cuales consta el sometimiento de la Administración al procedimiento establecido para la reducción de personal, y específicamente para la reducción del cargo ocupado por el querellante. La documentación aludida ha sido anexada en copia fotostática pero debidamente certificada página por página, en razón de lo cual tiene la fuerza jurídica que su presentante le atribuye y así se declara.

En base a lo anterior y en vista de que de las consideraciones que anteceden se evidencia que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un error de apreciación al analizar los poderes de la Administración en ejecución del Decreto 1.162, estableciendo reglas para el uso de los poderes de los organismos administrativos para lo cual carecía totalmente de facultades y, concluyendo que el desacato de tales reglas implicaban la nulidad del acto, lo cual es contrario a derecho y, que la presentación de los documentos debidamente certificados del procedimiento administrativo que antecedió al acto, demuestran que el mismo fue dictado en sujeción de las normas vigentes, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA CON LUGAR** la apelación interpuesta por el ciudadano abogado ALBERTO OSORIO GOMEZ, antes identificado, actuando como sustituto del Procurador General de la República y en consecuencia se anula la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, de fecha 2 de febrero de 1983, lo cual implica la declaratoria de SIN LUGAR de la querrela interpuesta por el ciudadano MARCOS ANTONIO ORTA, ya identificado, contra la República de Venezuela (Ministerio de Agricultura y Cría) y el total rechazo de todas sus pretensiones.

#### D. *Comisiones Tripartitas. Procedimiento 2ª Instancia*

**CPCA**

**14-3-84**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**El procedimiento aplicable en la segunda instancia por parte de la Comisión Tripartita respectiva, es el pautado en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo.**

Antes de entrar a decidir sobre el fondo de la impugnación, la Corte considera previamente pronunciarse acerca del procedimiento seguido en la Comisión de alzada, ello en virtud de la existencia de una serie de evidencias que podrían conducir a la nulidad absoluta de la Resolución, en cuyo caso no habrá lugar a entrar el fondo de la impugnación, en caso contrario, se procederá a su consideración, y así se resuelve.

La Corte observa:

Conforme al artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados, las decisiones de la Comisión Tripartita serán apelables dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su fecha, por ante una Comisión Tripartita de Segunda Instancia.

Tanto en la Ley Contra Despidos Injustificados como en su Reglamento, se establece el procedimiento a seguir en las cuestiones que conoce la Comisión de Primera Instancia, no así con respecto al procedimiento a seguir en segunda instancia. Ante esta falta de señalamiento debe recurrirse al contenido del artículo 43 del Re-

glamento de la Ley Contra Despidos Injustificados, según el cual, 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 de Procedimiento del Trabajo.

De ello resulta, y así lo tiene establecido esta Corte, que el procedimiento aplicable en la segunda instancia por parte de la Comisión Tripartita respectiva, es el pautado en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, el cual consiste:

1. Darle entrada al expediente.
2. Fijar un lapso de ocho días hábiles para promover y evacuar las pruebas contempladas en el artículo 410 del Código de Procedimiento Civil.
3. Decidir en un término no mayor de quince (15) días (artículo 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados), sin perjuicio de la facultad de dictar auto para mejor proveer.

En el caso de autos, el análisis efectuado en el procedimiento administrativo que consta en el expediente correspondiente, como ha quedado señalado, se evidencia una prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido por parte de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia para producir la Resolución objeto de la presente impugnación, vicio que acarrea la nulidad absoluta del acto administrativo contenido en la dicha Resolución, todo de conformidad con lo establecido en el ordinal 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, y así se declara.

En virtud de la precedente declaratoria, la Corte se abstiene de pronunciarse sobre el vicio cuya impugnación se venía analizando, así como de los demás señalados por el recurrente.

### 3. *Los actos administrativos*

#### A. *Requisitos de validez*

##### a. *Competencia por el territorio*

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La competencia por el territorio de las personas públicas territoriales, la República, los Estados y los Municipios, constituye un requisito esencial de la validez de los actos administrativos que dictare.**

De lo expuesto, se deduce que por resultar incompetente la autoridad que dictó el Acuerdo de fecha 04-08-71, el Concejo Municipal del Distrito Federal, que asignó a la Parcela N° 5.006 la zonificación R-3-E, no puede constituir un acto legítimo de donde pueda derivarse un derecho en favor de la recurrente a mantener tal zonificación. En efecto, la competencia por el territorio de las personas públicas territoriales, la República, los Estados y los Municipios, constituye un requisito esencial de la validez de los actos administrativos que dicten, dado que constitucionalmente sólo les corresponde ejercer sus funciones dentro de los límites de su respectiva jurisdicción territorial. Por ello, la incompetencia por razón del territorio, cuando se trata de las personas públicas territoriales, es uno de los supuestos de incompetencia

grave y manifiesta, de forma que los actos que adolezcan de tal vicio son nulos absolutamente, vale decir, inexistentes, y por ello, no han podido producir ningún efecto. Y por tanto, tales actos no pueden constituir fundamento de derecho particular alguno, por tratarse de un vicio de nulidad absoluta, que no puede ser convalidado ni por el consentimiento de la Administración, ni por los interesados, ni tampoco por el transcurso del tiempo, y así se declara.

Por consiguiente, la Resolución de fecha 04-08-71 del Concejo Municipal del Distrito Federal, tampoco constituye un acto definitivo válido que hubiera creado derechos particulares en favor de la recurrente, y que la Municipalidad del Distrito Sucre hubiera tenido que respetar, y así se declara.

b. *Formalidades*

**CPCA**

**26-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En efecto, si bien es cierto que un acto administrativo-decisión, esto es, aquel que se pronuncia sobre una controversia entre particulares tiene la misma esencia sustantiva de una sentencia, por lo cual le son aplicables, en la medida en que ello se desprenda de su naturaleza, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, también lo es que tales disposiciones no son de sujeción absoluta para el órgano administrativo, ya que éste ha de atender a su propio y específico régimen jurídico, constituido en este caso por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y por las normas reglamentarias que rigen el procedimiento inquilinario. De allí que la impugnación genérica de las antes mencionadas disposiciones no es motivo suficiente para invalidar el fallo.

En resumen, de las consideraciones antes hechas debe concluirse estimando que el juez que conoce de las impugnaciones de un acto administrativo cuando las mismas son de forma o de procedimiento tiene un poder amplio para subsanar errores o para acordar que los mismos sean subsanados en sede administrativa, dependiendo la decisión de la naturaleza de la infracción denunciada y es por ello que lo que urge en el caso presente es conocer y pronunciarse sobre la naturaleza del objeto de dicha infracción denunciada, lo cual sólo se obtendrá a través de su conocimiento y estudio.

c. *Motivación*

**CSJ-SPA (35)**

**1-3-84**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**En materia de Marcas, la motivación debe ser muy precisa por la misma naturaleza de la institución.**

Establecidos así los supuestos objetivos que integran la razón de la normativa contenida en el ordinal 5º del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, esta Corte pasa a analizar la Resolución recurrida, para lo cual observa:

En materia marcaría la motivación debe ser muy precisa, por la naturaleza misma de la institución, puesto que una vez adoptada una marca como signo diferenciador, aun cuando no se haya solicitado su registro, el derecho existe en quien la adopta, de conformidad con el artículo 546 del Código Civil, conforme al cual: "Las

obras del ingenio o del talento de cualquier persona, son propiedad suya . . .”; y la tutela que da el Estado sobre ella, una vez registrada, es la de su uso exclusivo, en protección del público consumidor y del titular de la marca, como se desprende del artículo 3º de la Ley de Propiedad Industrial que establece la presunción de propiedad sobre la misma en la persona de quien ha obtenido su registro. Quien tiene derecho a una marca que ha creado y adoptado no puede ser despojado de la misma si no hay hechos específicos que estén comprendidos en las disposiciones prohibitivas de la Ley.

En el caso que nos ocupa, la Corte observa que la Resolución recurrida no fundamenta objetivamente las razones en que se funda, pues se limita a decir “Que las razones aducidas por el apelante deben ser tomadas en consideración por cuanto la ciudad francesa de Reims está estrechamente vinculada a la producción de Champaña, de forma tal que si el término cuyo registro se solicita resulta ser protegido, ello será causa de error o confusión en la mente del consumidor quien indubitablemente creerá que el producto que está adquiriendo es originario de Francia”. Como se observa, la motivación dada por el ciudadano Ministro es absolutamente subjetiva, puesto que es su apreciación personal basada en los argumentos suministrados por el apelante, que consistieron en afirmaciones sobre *hechos* que en ningún momento fueron demostrados, careciendo por tanto de relevancia jurídica. En efecto, el apelante no acreditó en forma alguna sus afirmaciones, ni en la apelación ante el ciudadano Ministro de Fomento ni durante la sustanciación del correspondiente proceso contencioso-administrativo. En consecuencia, la Corte considera que la motivación dada por la recurrida, carece de sustentación legal alguna, por falta de prueba de los hechos, lo que vicia de nulidad a la aludida Resolución. Así se declara.

**CSJ-SPA (46)**

**1-3-84**

**El acto de no reelección de un Juez requiere como uno de sus elementos constitutivos la motivación de la decisión de no reelección.**

Queda entonces por dilucidar si, según lo planteado en autos, teniendo el Juez derecho a la reelección, era o no necesario para el Consejo de la Judicatura fundar una resolución en contrario.

Tal cuestión ha sido también decidida con anterioridad por la Sala, en los siguientes términos:

1. Que el acto de no reelección de un Juen requiere, como uno de sus elementos constitutivos, la motivación donde aparezca: los fundamentos de hecho que tuvo en considerar el Consejo de la Judicatura para tomar la decisión de no reelección a un determinado Juez.

2. Que no es necesario que esa motivación aparezca en el texto del propio acto, sino que igualmente puede suplirse con actas u otros instrumentos idóneos; y

3. Que el Consejo de la Judicatura tiene la posibilidad de hacer las pruebas pertinentes de la motivación exigida, aún durante la secuela del proceso de impugnación del correspondiente acto administrativo.

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La insuficiente motivación de los actos administrativos no da lugar a su nulidad cuando permite conocer la fuente legal, las razones y los hechos apreciados por el funcionario.**

Por otro lado, la motivación de los actos administrativos no constituye un completo raciocinio de las normas legales que sirven de fundamento a la decisión, sino el encuadramiento de los hechos bajo los supuestos contemplados en las normas, y el señalamiento de estas normas, de modo tal que los interesados y los órganos judiciales encargados del control de la legalidad, puedan determinar cuáles son esas normas y cuáles los hechos en que se apoyó el órgano administrativo para dictar su decisión bajo el amparo de aquellas normas. De modo que si se dan tales determinaciones no puede hablarse de inmotivación o ausencia de fundamentación de los actos administrativos de que se trate.

En el caso de autos, la decisión impugnada señala con precisión los hechos que tuvo en cuenta para considerar que existía representación legítima del patrono, y del expediente administrativo se desprenden cuáles fueron los alegatos del trabajador para descalificarla, así como los argumentos de la Comisión de Primera Instancia para desechar tal descalificación, y que posteriormente se confirmaron en la decisión impugnada. De modo que no puede argumentarse la inmotivación o carencia de fundamentación del acto impugnado, y así se declara.

Por último, advierte la Corte que la insuficiente motivación de los actos administrativos sólo da lugar a su nulidad cuando no permite a los interesados conocer los fundamentos legales y los supuestos de hechos que constituyeron los motivos en que se apoyó el órgano administrativo para dictar su decisión pero no cuando, a pesar de ser sucinta, la motivación, ciertamente, permite conocer la fuente legal, las razones, y los hechos apreciados por el funcionario. Tal sucede en el presente caso, en el cual es posible determinar los extremos de la justificación del acto impugnado, en lo atinente a la decisión que declaró legítima la representación del patrono, y así se declara.

**CSJ-SPA (69)**

**23-3-84**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La motivación de los actos administrativos de efectos particulares es de carácter obligatorio.**

En el plano de la ilegalidad el recurso se centra en la demostración de que han sido transgredidos los dispositivos contenidos en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, normas que, en el mismo orden, regulan: la carrera judicial, el derecho preferente de los jueces a ser reelegidos y las condiciones para su suspensión y remoción.

El poder discrecional alegado por el Consejo de la Judicatura no puede, por sí sólo, sustituir la necesaria motivación que debe acompañar todo acto administrativo de carácter particular. La inmotivación del acto —ha determinado la Corte en forma reiterada— puede conducir a la arbitrariedad, y por ello exige la motivación con carácter obligatorio. La excepción debe venir impuesta por ley, y, aún así, sería de dudosa constitucionalidad si por esa vía se vulnera el derecho de defensa. En todo caso tal excepción no la consagra la ley para asuntos como el de autos.

Esta teoría jurisprudencial encuentra eco en la ahora vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyo artículo 9º reza:

“Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley”.

No es aceptable el criterio conforme al cual la sola verificación de que el acto se produjo con las formalidades de oportunidad, publicidad y competencia orgánica, son suficientes para desechar el recurso. No se puede presumir la racionalidad sub-

jetiva. El órgano competente, además de pronunciarse oportuna y formalmente, debe explicar las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamenta su criterio.

El Consejo de la Judicatura es el órgano que, por definición constitucional (artículo 217), tiene a su cargo el asegurar a los jueces “los beneficios de la carrera judicial”, y siendo que tal carrera tiene como esencia la estabilidad de quienes consagran su vida a la administración de justicia, la separación de estos funcionarios judiciales de los destinos que ejercen, debe estar perfectamente ajustada a los supuestos que, para que tal separación se produzca, nos señala la Ley.

El artículo 11 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial consagra dos supuestos capaces, cada uno de ellos por sí solo, de desvirtuar el derecho preferente a la reelección que la misma norma consagra. Son ellos:

Que el funcionario judicial no hubiere observado conducta intachable, o

Que no hubiere demostrado eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

Si alguna de estas dos causas únicas hubiere conducido, a quienes tuvieron a su cargo la decisión, a optar por la no reelección del recurrente, ésta debió aparecer como motivación formal en el acto mismo o, para ese momento, en el expediente que contiene las actuaciones o investigaciones practicadas al efecto, o, por lo menos, en cualesquiera otros actos preparatorios del definitivo.

**CSJ-SPA (81)**

**2-4-84**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**La motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite.**

En reiteradas sentencias de esta Corte se ha mantenido, en forma ininterrumpida, desde hace muchos años, que todo acto administrativo que produzca efectos particulares, debe ser motivado para que el administrado comprenda claramente cuál es la razón jurídica por la que se le priva de algún derecho que estime pueda corresponderle, y así, pueda ejercer claramente los recursos que le asistan; principio éste que se considera fundamental en todo Estado de Derecho, en donde las actuaciones del Poder Público deben sujetarse a la Ley, en la forma establecida por el artículo 117 de la Constitución de la República que dispone: “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. La motivación, en tal sentido, debe referirse a los hechos involucrados en el acto y a los fundamentos legales de éste; de donde se desprende que en lo que respecta a los hechos y a los fundamentos legales de los mismos, el órgano administrativo está en el deber de analizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan, por lo que la motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite...

...Se trata de un acto administrativo de efectos particulares cuya denegatoria a cualquier persona que se crea legítimamente con derecho al mismo, debe ser motivada, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, a fin de que los ciudadanos con pretensiones legítimas, conozcan las razones de derecho que tiene la Administración para privarlos de algún derecho genéricamente reconocido por la Constitución y Leyes de la República. La falta de motivación hace nulo, de toda nulidad, al acto administrativo así dictado. Así se declara.

CPCA

12-4-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**Cuando la decisión administrativa y su modificación se comprenden en un solo acto, la ausencia de motivación invalida el acto, y esta no puede subsanarse.**

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable al organismo contralor por expreso mandato de su Artículo 1º), establece en sus Artículos 9, 18 y 73 la obligación para la autoridad administrativa de motivar los actos administrativos de carácter particular que ella dicte, y expresa que la motivación consiste en "la referencia de los hechos y a los fundamentos legales del acto", la cual debe constar en la notificación que de la decisión se haga al funcionario.

La exigencia de que en el texto del acto aparezcan explanados los motivos de hecho que llevaron a la Administración a adoptar la decisión, las razones alegadas y los fundamentos legales del acto puede parecer extrema si se atiende a que en los actos vinculados, uno de los cuales, es el acto sancionatorio, el expediente administrativo configura precisamente la expresión de los hechos y razones que la Administración tuvo en cuenta para dictar su decisión final, y cuyo contenido protege en consecuencia al administrado de quedar indefenso frente a decisiones que sin motivo alguno dicte la Administración en su contra.

Lo antedicho adquiere mayor relevancia si se piensa que de acuerdo con el texto orgánico que se examina (Artículo 31) *de cada asunto se formará expediente* y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos Ministerios o Institutos Autónomos.

3º) La exigencia de la referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto, que hace el Artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que luego precisa el numeral 5º) del Artículo 18 de la misma Ley, al ordenar que todo acto administrativo contenga la "expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes", produce a juicio de esta Corte dos efectos diferentes, bien se trate del acto en sí mismo, bien de su notificación. Al respecto es indudable que la decisión administrativa de efectos particulares que emane de la autoridad competente para dictarlo, debe contener las menciones que enumera el mencionado Artículo 18 para dar cumplimiento entre otras a la exigencia de motivación que prevé el Artículo 9 *ejusdem*, cuya ausencia invalida el acto.

Ocurre, en la mayoría de los casos, que la notificación de la decisión administrativa se hace ulteriormente, a través de otro acto que debe llenar los extremos previstos en el Artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y contener en consecuencia, el texto íntegro del acto con las menciones que precisa el citado Artículo 18, y los recursos que puedan proceder contra el mismo. La falta de tales menciones vician la notificación y le impiden producir efectos, en cuya virtud, la decisión dictada por el órgano competente *es válida*, pero *no eficaz*, porque incumple las exigencias del Artículo 73. La Administración en este caso debe proceder a hacer una nueva notificación que cumpla con lo previsto por la norma, para que el acto surta efecto y comiencen a contarse los lapsos para el ejercicio de los recursos que la Ley prevé.

Ahora bien, cuando la decisión administrativa y su notificación se confunden en un solo acto, como ocurre en el presente caso en que el Contralor simultáneamente decide destituir y lo notifica al funcionario, la falta de la motivación (referencia a hechos y razones alegadas) no puede subsanarse y el acto resulta inválido.

B. *Contenido de la decisión*

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**El órgano administrativo al decidir, no sólo debe resolver las cuestiones planteadas inicialmente en el procedimiento sino también las surgidas durante la tramitación.**

Se aclaró precedentemente la naturaleza no judicial sino administrativa del procedimiento de calificación de despidos injustificados, por lo que los mandatos dirigidos a los jueces contenidos en los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, sólo sirven a los funcionarios administrativos con facultades decisorias, como orientación, pero no como una regla absoluta. En efecto, en cuanto a los límites de sus poderes, los órganos administrativos no están constreñidos por lo alegado y probado por los interesados, hasta el punto que es de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites, cumpliendo de oficio incluso, las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deban decidir, y además, que el acto decisorio no sólo debe resolver las cuestiones planteadas inicialmente, sino también las surgidas durante la tramitación (artículos 52 y 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Por tanto, los funcionarios administrativos no violan principio dispositivo alguno, ni tampoco incurren en *ultrapetita*, en razón de la amplitud de sus poderes decisorios. Por otra parte, la fundamentación o motivación de las decisiones administrativas consiste en la expresión sucinta de los hechos, de las razones y de los fundamentos legales pertinentes, y por otra parte, en la ratificación de tales motivos con los elementos probatorios contenidos en el expediente administrativo.

En el caso presente, la Resolución recurrida declaró de manera expresa la improcedencia de la impugnación hecha por el accionante de la representación del patrono, por considerar legítima la derivada de la carta-poder otorgada por el Director-Gerente de la empresa, cuya cualidad consta al Folio 42 del expediente administrativo. Por tanto, entiende la Corte que sí resolvió el órgano administrativo una de las cuestiones planteadas en la tramitación por los interesados, al señalar la legitimidad de la carta-poder por emanar de persona autorizada. Es decir, expresó los hechos y las razones de tal determinación. Por consiguiente, sí existe una motivación formal de dicha decisión. Además, la comprobación de aquellos fundamentos también se encuentra evidenciada con el expediente administrativo, es decir, la existencia de la carta-poder, así como la prueba de la condición o cualidad de la persona de donde emanó. En concreto, que también desde el punto de vista material la decisión en concreto se encuentra justificada, y así se declara.

C. *Efectos: Irretroactividad*

CPCA

12-4-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Los actos administrativos no tienen efecto retroactivo sino excepcionalmente cuando se les dicta en sustitución de un acto anulado y siempre que no lesione derechos adquiridos.**

Por otro lado, llama la atención de la Corte, que la decisión de destituir tenga fecha 30 de agosto de 1979, y se le retrotraigan sus efectos al 16 de agosto de 1979,

con evidente violación de lo dispuesto en el artículo 32 del *Reglamento sobre el Régimen Disciplinario*, el cual taxativamente señala: "Las sanciones disciplinarias causan sus efectos desde la fecha en que sean notificadas a los funcionarios...". De ahí que la Corte no comparta el criterio de la recurrida de que se ha dado cumplimiento a lo pautado por la Ley de Carrera Administrativa, y que los recaudos que justifican la medida "conservan todo su mérito por no haber sido ejercido el recurso de tacha contra los mismos por la parte actora", pues era, precisamente, la petición de nulidad del mismo, por su ilegalidad, el objeto de la querrela y tal era el punto que debió determinar la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. Igualmente, no comparte la Corte el criterio de la recurrida de que a pesar que "surge de los autos que se ha conferido eficacia retroactiva al acto", sin embargo, "tal situación no afecta su validez, sino que interesa la oportunidad a partir de la cual comienza a ser eficaz. El Tribunal ha establecido que los actos no tienen efecto retroactivo sino excepcionalmente cuando se les dicta en sustitución de un acto anulado y siempre que no lesionen derechos adquiridos. En el presente caso no se justifica la retroactividad del acto discutido, al cual se ha hecho valer en oportunidad anterior a la notificación de la parte interesada". Para la Corte, está claro que la aplicación retroactiva del mismo, lo vicia de ilegalidad y así debió ser declarado por la recurrida. De todo lo anteriormente expuesto, la Corte estima que el acto de destitución de fecha 30 de agosto de 1979, está viciado de ilegalidad por ser emanado por funcionario incompetente para dictarlo y aplicar retroactivamente sus consecuencias, declarándose viciado de nulidad, y en consecuencia, no produce efecto alguno, debiéndose reincorporar al cargo que desempeñaba la querellante, para otro de similar categoría y remuneración, en el momento de la destitución, haciéndose acreedor al pago de los sueldos a partir de dicha decisión, no así de otros conceptos por no haberse precisado los mismos en el escrito contentivo del presente recurso.

La Corte considera que decidido como ha sido el objeto principal de la litis, no procede entrar a conocer otros aspectos planteados en la misma, pues ellos carecen de relevancia una vez decidido lo anterior.

En mérito a lo anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (Corte Especial Número Dos) en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar, la apelación interpuesta por los doctores Carmen Sánchez González y Alberto Balza Carvajal a nombre de la ciudadana Victoria Petrovich de Arnone, ya identificada, contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 19 de junio de 1981. En consecuencia, 1º) Se declara nulo el acto administrativo de destitución que afectara a la recurrente; 2º) Se ordena su reincorporación al cargo que desempeñaba o a otro de igual o superior jerarquía y remuneración al momento de su destitución; y 3º) Se condena a la República al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la recurrente a partir del día 30 de agosto de 1979 hasta la presente fecha, a razón de Dos Mil Doscientos Ochenta Bolívares (Bs. 2.280,00), sueldo mensual de la querellante, por 54, número de meses transcurridos; lo que da un total de Ciento Veintitrés Mil Ciento Veinte Bolívares (Bs. 123.120,00), suma que en definitiva deberá pagar la República.

#### D. *Vicios*

##### a. *Extralimitación de funciones*

**CPCA**

**5-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En relación con el primer alegato, esto es, el de la extralimitación de funciones esta Corte observa que tal vicio, propio de los actos administrativos, alude a la

competencia del órgano que lo dicta y no es específico de las actuaciones jurisdiccionales como el impugnado. En efecto, la extralimitación de funciones es el clásico vicio de incompetencia, en el cual el órgano administrativo, por carecer de ella, realiza una actuación que está fuera de la órbita o del ámbito de sus poderes legales.

b. *Retroactividad*

CSJ-SPA

10-4-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**La aplicación retroactiva de una ordenanza vigente a un hecho que se rige por una ordenanza anterior, al configurar la aplicación retroactiva de un cuerpo normativo viola el artículo 44 de la Constitución.**

Por razones de prelación normativa debe esta Corte entrar a considerar el primero de los vicios denunciados, o sea el de inconstitucionalidad por violación del artículo 44 de nuestra Constitución. Se solicita en la presente causa la nulidad de la Resolución N° 842 emanada del Gobernador del Distrito Federal el 19 de diciembre de 1980, que confirmó la resolución A-29 de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de fecha 24 de septiembre de 1980. Se observa al efecto que la resolución original N° A-29 en su segundo considerando, hace referencia a la determinación que formuló esa Dirección de Liquidación de Rentas Municipales al examinar los ingresos netos de la contribuyente para el ejercicio fiscal que va desde el primero de enero de 1975 al 31 de diciembre de ese mismo año, lo cual originó un reparo en contra de la Compañía Anónima Venezolana de Seguros Caracas, C.A. montante a Trescientos Ochenta y Cinco Mil Ciento Sesenta y Nueve Bolívares con Noventa Céntimos (Bs. 385.069, 90), como consta en la Resolución N° 87 de fecha 1° de octubre de 1977. Esta Resolución N° 87, de la que se ha hecho referencia, fue objeto de querrela por ante esta misma Corte la cual fue resuelta en sentencia del 27 de noviembre de 1980 que declaró sin lugar el recurso contencioso de anulación que ejerció la contribuyente contra el reparo mencionado. En esa oportunidad la Corte decidió contra la opinión sustentada entonces por la interesada, que el reparo "se rigió correctamente por la ordenanza sobre patente de Industria y Comercio del Distrito Federal del 20 de diciembre de 1968", por aplicación del principio conforme al cual los hechos generadores de los tributos se rigen por las leyes vigentes en el momento y oportunidad en que se produjeron. En virtud de esta afirmación, aun cuando para el momento de imposición de la multa no estaba ya vigente la ordenanza del 68, sólo ella podía aplicarse puesto que el hecho generador se produjo cuando aún no había sido derogada; y en consecuencia no era aplicable la ordenanza del 27 de abril de 1976. Fue así como esta Corte en la sentencia de referencia llegó a la conclusión conforme a la cual, el reparo que originó la multa que en la presente causa se considera, se rigió totalmente por la ordenanza de Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio de 1968.

Ahora bien, la resolución que se impugna en esta causa sostiene que la empresa contribuyente se ha hecho acreedora de una multa de acuerdo a lo dispuesto en el inciso D del artículo 55 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del 23 de abril de 1976, el cual establece que serán sancionados los contribuyentes que presenten la declaración del movimiento económico con datos falsos u omisiones, con multas del 50 al 100% de la patente causada en el período fiscal en el cual se incurra en la infracción, texto éste no inserto en la Ordenanza de 20 de diciembre de 1968,

que fue conforme a la antes citada decisión de esta Corte la aplicada al reparo, generador de la multa objeto de este proceso. Y en su cuarto considerando, la misma Resolución N° A-29 de la Dirección de Liquidación de Rentas de la Gobernación del Distrito Federal dice: "la declaración de ingresos brutos de la contribuyente C.A. Venezolana de Seguros Caracas correspondiente a su ejercicio económico 1975, se rige por las disposiciones de la ordenanza vigente", o sea por las disposiciones vigentes contenidas en la Ordenanza de 1976 ya que la Resolución en comentario N° A-29 es de fecha 24 de septiembre de 1980.

Por lo expuesto, con base en un hecho configurado bajo la vigencia de la Ordenanza de 1968, la Resolución N° A-29 impuso una sanción en aplicación de la Ordenanza de 1976, ambas sobre Patente de Industria y Comercio.

En consecuencia, se está aplicando retroactivamente la sanción prevista en la ordenanza vigente, a un hecho que se rigió por una ordenanza anterior. Considera esta Corte que ello configura una aplicación retroactiva de un cuerpo normativo, lo cual es violatorio del artículo 44 de nuestra Constitución y así lo declara.

*c. Abuso de poder*

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Existe abuso de poder cuando no existe proporción o adecuación entre los supuestos de hecho del acto y sus fundamentos legales.**

Lo que el recurrente denomina "abuso de poder", por la violación de las normas precedentemente citadas, en verdad no constituye tal vicio, porque éste se da cuando no existe proporción o adecuación entre los motivos o supuestos de hecho que sirvieron de base al funcionario u órgano autor del acto recurrido para dictar su decisión, y los contemplados en la norma jurídica, en el sentido de que se trata de un vicio que consiste en la actuación excesiva o arbitraria del funcionario, respecto de la justificación de los supuestos que dice haber tomado en cuenta, para dictar el acto. Tal vicio de abuso de poder existe también cuando un funcionario actuando dentro de las competencias discrecionales que le atribuye la ley, utiliza tal atribución de manera indebida para destruir la verdad o la realidad de los hechos, o para inventar otros, de modo de obtener intencionalmente un resultado en contra o a favor de determinada persona. Abuso de poder no existe cuando se impugna determinado acto porque el funcionario interpreta que determinados hechos materiales, comprobados en el respectivo procedimiento, se corresponden con los supuestos contemplados en las normas jurídicas, y aplican estas normas a aquellos hechos. En este caso si no se da esa correspondencia, se tratará de una errada o mala aplicación de tales normas, o en todo caso, de una inadecuada apreciación de los hechos, pero de allí no se puede derivar que el funcionario incurrió en abuso de poder, el cual siempre requiere de la correspondiente prueba respecto de la intención del funcionario de utilizar arbitrariamente sus competencias para falsear la verdad, y así obtener determinado resultado.

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Como segundo vicio de ilegalidad en que incurre la Resolución impugnada, en criterio de los recurrentes, es la violación del artículo 435 del Código de Proce-

dimiento Civil en su ordinal 3º, o sea, por falso supuesto, al atribuirle al acta menciones que no contiene.

La Corte observa:

Como lo alegan los recurrentes en abono del vicio denunciado, es evidente que la Comisión Tripartita de Alzada atribuyó al acta de declaración del testigo Eustoquio Seguera, menciones que no contiene, lo cual sería suficiente para declarar procedente el vicio anotado; sin embargo, del examen de la Resolución impugnada se desprende que la Comisión dictó su Resolución desechando la testimonial, entre otras, del ciudadano Eustoquio Seguera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, de allí que aun cuando exista la discrepancia entre el contenido del acta de examen del testigo y la apreciación con un contenido distinto de esa declaración, la misma resultó irrelevante para tomar la decisión ya que expresamente la Comisión no le dio ningún valor a esa declaración (folio 81 del expediente administrativo), y así se declara. En consecuencia, se desestima el vicio denunciado por este motivo.

d. *Violación de la cosa juzgada*

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Al respecto observa la Corte, que la nulidad absoluta de los actos administrativos, a que se refiere el numeral 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, requiere que la decisión anterior, de la cual pretenden derivarse derechos particulares, sean en verdad un acto administrativo válido y, no, a su vez, una decisión administrativa que también se haya viciado de nulidad absoluta, porque sabido es que nadie puede reclamar un derecho con base a un acto nulo absolutamente, es decir, inexistente.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *Organos*

#### A. *Competencia de la Corte Suprema de Justicia: competencia en materia de nulidad de Ordenanzas Municipales*

**CPCA**

**13-3-84**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las demandas de nulidad de las Ordenanzas Municipales en Corte Plena cuando el motivo sea de inconstitucionalidad y en Sala Político-Administrativa cuando sea de ilegalidad.**

“Despejada la naturaleza jurídica de la Ordenanza (ley local) y su sometimiento a la Constitución (Nacional y Estatal) y a la Ley, particularmente la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se entra a dilucidar cuáles recursos pueden intentarse para impugnarlas, no sólo por motivo de *inconstitucionalidad*, que, a juicio de los representantes del Concejo son los únicos que proceden, sino también por razones de *ile-*

*galidad*. Establece la Constitución en su Artículo 215 como atribución de la Corte Suprema de Justicia: 4) Declarar la nulidad parcial o total de las Ordenanzas y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con ella. El dispositivo fue complementado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que señala en su Artículo 42 que es la competencia de la Corte, como más alto Tribunal de la República; 9) Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de ilegalidad de los actos generales de los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público, salvo en los casos previstos en las disposiciones transitorias”.

“El vacío que en apariencia dejó la Ley Orgánica al no hablar específicamente de la *ilegalidad* de las ordenanzas se llena con la norma que contempla el Artículo 112 *ejusdem* que claramente establece:

“Artículo 112.—Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por Ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanados de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley”.

“Dice expresamente la Exposición de Motivos de la Ley que: «El Artículo 112 establece cuáles son los actos cuya nulidad puede ser demandada ante la Corte por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad: leyes, reglamentos, ordenanzas u otro acto de efectos generales emanados de algunos de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales o del Poder Ejecutivo Nacional. Esta demanda *puede ser intentada* por persona natural plenamente capaz o por persona jurídica». (*El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Página 548. Caracas 1979)”.

“La remisión que ambas previsiones hacen a las “disposiciones transitorias” se refiere única y exclusivamente a la impugnación de los “*actos administrativos de efectos generales o particulares*” emanados de las autoridades estatales o municipales (Artículo 181), cuyo conocimiento compete en primera instancia, a los Tribunales Superiores que la norma crea, y en apelación, a esta Corte Primera pero no, desde luego, a la “*ilegalidad*” de las ordenanzas cuya declaración compete a la Corte”.

“No puede llegar a pensarse que la “*ilegalidad*” de una Ordenanza, acto de carácter legislativo, puede ser conocida y declarada por los nombrados Tribunales Superiores, que sólo tienen competencia para conocer de ella en relación a los actos administrativos de efectos particulares o generales que emanen de autoridades municipales o estatales, y a quienes, incluso, les está vedado conocer de la impugnación de dichos actos cuando la misma se base en razones de inconstitucionalidad. (Artículo 181)”.

“Evidentemente la Ordenanza *es un acto general* (normativo) emanado del Concejo Municipal en ejercicio de su competencia legislativa, susceptible a ser impugnado por “*inconstitucionalidad*” (C. Artículo 215 y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Artículo 42 numeral 3º) y por “*razones de ilegalidad*”. (Artículo 42 numeral 9º y 112 de la misma Ley)”.

“Acorde con la normativa citada, la declaratoria de *ilegalidad de las Ordenanzas*, actos generales, dictados en función legislativa por los Concejos Municipales para regular materias propias de la vida local, es competencia única y exclusivamente de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispuesto por la Ley Orgánica que la rige en sus Artículos 42 numeral 9º), 43, 112, 181 y 185 numeral 3º)”.

“Establecidas la naturaleza de las Ordenanzas, las acciones que pueden ejercerse para impugnar su validez y el órgano jurisdiccional competente para declarar la nulidad de las mismas (Corte Suprema en Pleno: inconstitucionalidad y Sala Político Administrativa: ilegalidad), resulta claro que esta Corte no puede entrar a conocer de los planteamientos hechos por los impugnantes de la Ordenanza, materia que

corresponde precisar a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia”.

En tal virtud establecida la competencia de la Sala Político Administrativa para conocer de las demandas de nulidad por ilegalidad de las ordenanzas, corresponde también a la misma conforme al artículo 42 numeral 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento, dada su evidente conexidad con el primero, del recurso de nulidad que el interesado ha interpuesto contra el acto administrativo contenido en la Resolución N° AM-002-80 del 23 de octubre de 1980 dictada por la Administración Municipal del Concejo de Carirubana, Estado Falcón.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara nulo lo actuado y repone el procedimiento al estado de que vuelva a ser admitida la demanda para que el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Occidental, remita los autos a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a los fines legales consiguientes.

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

**CSJ-SPA (70)**

**26-3-84**

Presidente Ponente: René De Sola

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer en apelación de las decisiones que sobre juicios contra reparos formulados por la Contraloría General de la República, dicten los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario.**

Vistos, a los efectos de dictar sentencia, los autos del recurso de plena jurisdicción intentado por la Sociedad CINZANO S.A. contra la Resolución N° DGAC-3-2-12-13 de fecha 9 de febrero de 1979 que confirmó el Reparó N° DAC-3-32-11-15 de fecha 25 de febrero de 1977 dictada por la Dirección General de Control de la Administración Central, Dirección de Examen de Cuentas, Oficinas de Aduanas, Renta Interna y otros Ingresos de la Contraloría General de la República, la Sala observa:

La sentencia de primera instancia en este proceso fue dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, el cual por auto de 15 de enero de 1980 oyó libremente la apelación interpuesta contra su referido fallo y, señalando como fundamento el Acuerdo dictado por esta Corte Suprema de Justicia el 21 de junio de 1977, remitió el expediente a esta Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, promulgada el 19 de junio de 1975, estableció en su artículo 116 lo siguiente:

“Mientras se crean los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores de Hacienda conocerán de los recursos contra los reparos; de las decisiones de éstos se oirá apelación por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y se las consultará en todo caso con dicha Sala cuando sean totalmente exoneratorias de responsabilidad.

Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los recursos contra las decisiones de la Contraloría”.

El 1º de enero de 1977 entró en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dio competencia en materia contencioso-administrativa a los Tribunales Superiores en lo Civil, y posteriormente, por Decreto 2057 del 8 de marzo de 1977, se atribuyó exclusivamente dicha competencia a los nuevos Juzgados Superiores creados para las ocho Circunscripciones Judiciales en que al efecto se dividió el territorio nacional.

Tanto por el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como por lo previsto en el artículo 12 del Decreto 2057, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer de las apelaciones de las decisiones dictadas: primero, por los Tribunales Superiores con competencia civil; después por los Tribunales Superiores de Hacienda, durante la interinaria anterior a la creación de los Tribunales Superiores Regionales, y por último, por éstos con posterioridad, en lo que se refiere a los recursos contra los reparos formulados por la Contraloría General de la República, con la sola salvedad de los referentes al Impuesto sobre la Renta.

Sin embargo —a veces con invocación del Acuerdo de la Corte de 21 de junio de 1977 y otras sin mencionarlo—, tanto los Jueces de Hacienda como los de los Juzgados Superiores de las diversas Regiones territoriales, al oír apelaciones de sentencias sobre reparos de la Contraloría, han ordenado enviar los respectivos expedientes a esta Sala.

En el referido Acuerdo, la Corte reservó para esta Sala exclusivamente el conocimiento de las consultas, apelaciones y otros recursos que le corresponda conforme a la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley Orgánica de la Hacienda Pública.

Por tanto, una vez promulgada la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que dejó sin efecto las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública en materia de reparos formulados por dicho Organismo, y habiendo entrado posteriormente en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el Decreto 2057, cesó para esta Sala la competencia para conocer en apelación de las decisiones dictadas en primera instancia por los tribunales competentes de lo contencioso-administrativo, con la sola salvedad de los reparos referentes al impuesto sobre la renta. Desde entonces corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer en apelación de las decisiones dictadas sobre reparos de la Contraloría, con la sola excepción antes indicada.

Se advierte que en lo que respecta a las decisiones que sobre reparos de la Contraloría se hayan dictado o se dicten en el futuro por los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, volverá a esta Corte la competencia para conocer en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 del Código Orgánico Tributario promulgado el 1º de julio de 1982.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por cuanto la sentencia apelada fue dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, corresponde el conocimiento del presente recurso de apelación a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, a la cual se ordena remitir este expediente a los fines legales consiguientes.

CPCA

21-3-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Las Universidades Nacionales sólo pueden ser demandadas ante los Tribunales Contencioso-Administrativos.**

De lo expuesto, puede concluirse que las acciones derivadas de los contratos de ingresos del personal ordinario académico de la Universidad Simón Bolívar, no está atribuido por Ley a ningún otro Tribunal ordinario o especial, por lo que su conocimiento corresponde, *en principio*, a esta Corte, si se dan los otros requisitos señalados en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Es decir, si la cuantía se encuentra entre Bs. 1.000.000 y Bs. 5.000.000, y si en verdad el demandado es la República, una empresa con participación decisiva del Estado, o un Instituto Autónomo. En el presente caso, se trata de una Universidad, luego no es la República, ni una empresa estatal, por lo que queda por determinar si es un ente público que puede asimilarse, a los efectos procesales de la determinación del fuero jurisdiccional contencioso administrativo, al género Instituto Autónomo.

**CPCA****15-3-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El control jurisdiccional que ejercen los Tribunales Contencioso-Administrativos sobre las administraciones tradicionales, también se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del poder de dictar normas jurídicas y actos revestidos de ejecutoriedad y de imperatividad.**

En fecha 4 de octubre de 1983, el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental, al declinar la competencia en esta Corte hizo las siguientes consideraciones:

*Primero:* Señaló que ese Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental, tiene competencia de conformidad con el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acciones y recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares dictados por autoridades estatales o municipales si los mismos son impugnados por ilegalidad.

*Segundo:* La Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela es una entidad nacional por lo cual sale fuera de su competencia.

*Tercero:* En el supuesto de que la mencionada sociedad no sea de naturaleza privada y constituya un ente público institucional, su actuación estará comprendida dentro de la competencia de esta Corte.

*Cuarto:* El Juez se abstuvo en forma expresa de emitir su pronunciamiento sobre el carácter público o privado de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela así como también de la legitimación del recurrente y de la validez "del recaudo presentado y sobre el propio planteamiento del recurso".

*Análisis de competencia de esta Corte*

Vistas las consideraciones del Juez declinante de la competencia, esta Corte pasa a pronunciarse sobre esta materia específica que se encuentra planteada, lo cual excluye el examen de los restantes requisitos de admisibilidad del recurso.

Limitado en la forma que quedó señalada esta Corte observa que su competencia en primera instancia para conocer de los recursos contenciosos administrativos de nulidad por ilegalidad se encuentra establecida en el ordinal 3º del artículo 185 que la faculta para conocer:

"De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes

a las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11, y 12 de artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal”.

La norma atributiva de competencia analizada en todo su alcance, faculta a este Tribunal Contencioso Administrativo para conocer de las acciones de nulidad por ilegalidad contra los actos dictados por las autoridades no sometidas al control de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, al efecto los actos de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional; del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos de igual jerarquía a nivel nacional y de los órganos constitucionalmente previstos, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la República y la Fiscalía General de la República. Igualmente está excluido de su competencia en primera instancia el conocimiento de los recursos y acciones contra los actos de las autoridades estatales y municipales, los cuales están sometidos a los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos, en base a lo dispuesto en el artículo 181 *ejusdem*.

Este enunciado negativo lleva sin embargo a la atribución del conocimiento de esta Corte, a las acciones y recursos contra los actos de las restantes autoridades, término éste que requiere de un específico análisis.

En efecto, dada la complejidad de la materia, que deriva entre otras cosas del sistema antes señalado que presenta la Ley de enunciar las competencias en forma negativa haciendo reenvío a otras disposiciones, se ha querido simplificar la competencia de nulidad de esta Corte en Primera Instancia, señalándose que la misma cubre a los entes públicos institucionales, eso es, a las personas jurídicas de derecho público cuya existencia está determinada por una ley expresa al cumplimiento de un fin específico. Se ha dicho igualmente que la competencia residual señalada alude a los entes de la administración descentralizada que han sido dotados de autarquía, esto es, de la facultad de dictar actos administrativos verdaderos y propios que poseen la misma eficacia que aquellos que emanan de la administración central. Esta Corte observa que el enunciado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la norma atributiva de la competencia que se analiza, emplea un término que tiene un significado más amplio y expreso que el de la simple calificación de ente público. En efecto, la Ley ha mencionado a los “actos administrativos” emanados de “autoridades” sin calificar a tales “autoridades” como públicas. Esto quiere significar que el Legislador concibió una ampliación del Contencioso-Administrativo tradicional, en el sentido de que tal sistema se refiere no simplemente al control de los actos administrativos de la Administración del Estado, y de los Entes territoriales menores, sino que se extiende a los actos emanados de las organizaciones dotadas de autonomía y de autarquía, es decir del poder de emanar actos válidos para el ordenamiento jurídico del Estado (Autonomía) y del Poder de dictar actos individuales constitutivos de situaciones jurídicas subjetivas (Autarquía). De allí que el control jurisdiccional que ejercen los Tribunales Contencioso Administrativos no es sólo sobre las mencionadas administraciones tradicionales sino que se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del Poder de dictar normas jurídicas y actos (proveimientos) dotados de Ejecutoriedad y de imperatividad. En el presente caso, esta Corte, sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica y competencia de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela, estima sin embargo que por cuanto el acto que se impugna de dicho organismo es un acto “de autoridad” por cuanto tiene las características que precedentemente se señalaron, está sometido a su competencia de anulación prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así lo declara.

## 2. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

### A. *Procedencia*

CSJ-SPA (101)

5-4-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**Todos los Actos de la Administración Pública, están sometidos a control jurisdiccional, y por lo mismo todo acto administrativo puede ser revisado en vía contencioso-administrativa.**

Entra la Corte a considerar, conservando el mismo orden, las razones alegadas por el formalizante. Es cierto que el artículo 29 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos de 1966, autoriza a los declarantes a someterse a un peritaje o a la decisión del Ministro, pero esta opción no impide, como aduce el recurrente, utilizar, como lo hizo, el recurso de reconsideración y el subsiguiente de apelación.

Al haber sometido a revisión el reparo formulado por el fiscal, puso fin el interesado a la vía administrativa. Efectivamente, en esta sede, quien conoce en última instancia sobre lo controvertido, tal como lo dispone la Ley citada, es el superior jerárquico del órgano. El legislador utilizó la expresión "someterse" con el fin de señalar la instancia que ha de conocer del recurso en cuestión, disponiendo así cuál es el órgano jerárquico competente para revisar, en vía administrativa, los actos que dicte la administración del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos; nunca pudo haberse dispuesto que por el hecho de conocer el Ministro de Hacienda, se negaba el derecho que tienen los administrados de someter a control jurisdiccional los actos del poder público administrativo. En efecto, todos los actos de la Administración Pública están sometidos al control jurisdiccional —regla general— y por lo mismo, todo acto administrativo puede ser revisado en vía contencioso-administrativa, por ordenarlo así nuestra Carta Magna, razón ésta que impide interpretar que la Ley que se comenta restringe el derecho señalado.

### B. *Motivos: incompetencia*

CSJ-SPA Acc (78)

27-3-84

Magistrado Ponente: José Luis Albornoz

La materia de incompetencia del funcionario en todo lo que se relaciona con el binomio Físico-contribuyente, ya sea en su fase puramente administrativa o en la contencioso-tributaria, ha sido objeto de numerosas sentencias tanto en los Tribunales especiales de Instancia, como en esta Sala Político-Administrativa. De esa abundante, uniforme, reiterada y constante jurisprudencia se puede concluir válidamente los siguientes principios: a) Cuando un particular alega la incompetencia del funcionario se invierte la carga de la prueba y es entonces a la Administración Fiscal a quien le corresponde probar la competencia; b) El Juez debe conocer y decidir en primer término la incompetencia alegada, ya que si encuentra que ésta existe, es ocioso entrar a conocer de los demás alegatos de fondo; c) Se puede alegar la incompetencia, por ser de orden público, en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada, y el Juez no puede ignorarla aun cuando no haya sido ni siquiera invocada por el interesado en el curso del proceso; d) La incompetencia por la materia que

configura la extralimitación de atribuciones, vicia el acto de nulidad absoluta, lo que conlleva la imposibilidad de subsanar el acto o su convalidación, pues tiene efectos *erga omnes, ex tunc* o retrospectivos, para el pasado y para el futuro, como si el acto nunca hubiera tenido existencia, y la posibilidad, para el Juez, de pronunciar dicha nulidad absoluta aun de oficio. A este respecto la Sala, en Sentencia del 2 de noviembre de 1980, ha dicho, acogiendo la doctrina administrativa más ortodoxa y calificada en ese sentido que "...las reglas de competencia se imponen a la Administración de una manera particularmente estricta; y su rigor se manifiesta: primero, en que sus infracciones constituyen ilegalidades de *orden público*, es decir, que pueden ser denunciadas en cualquier estado y grado del proceso contencioso-administrativo, y aún más, pueden ser suscitadas de oficio por el Juez; segundo, en que dichas reglas deben ser interpretadas y aplicadas muy estrictamente; y, tercero, en que la irregularidad resultante de que una decisión haya sido tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación de la autoridad competente".

Es muy cierto, como lo expone la Procuraduría General de la República, que en el escrito del recurso contencioso-fiscal debe el contribuyente exponer todas las razones de hecho y de derecho que cree le asisten para su debida defensa, no pudiendo invocarse otros argumentos en las etapas sucesivas del proceso, so pena de ser declarados extemporáneos o inadmisibles, pero no lo es menos, que cuando se trata de vicios de ilegalidad, la Sala ha fijado un criterio distinto, que se aparta de la normativa procesal señalada anteriormente; en efecto, en Sentencia del 6 de diciembre de 1979, se dijo lo siguiente: "...las razones de hechos y de derecho, en que se fundamenta el recurso contencioso-fiscal deben expresarse en el escrito mismo en que éste se formula, tal como lo exige el artículo 128 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (análogo al de la vigente Ley) y su ausencia absoluta justifica decisión de inadmisibilidad. Pero una vez definida la "litis", en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la Fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquélla o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada. Tales razones de derecho no pueden ser ignoradas en ningún caso por el Juez de lo contencioso-administrativo al llegar a su conocimiento, aun cuando no hayan sido ni siquiera invocadas ni por la Administración ni por el administrado".

### C. Legitimación pasiva

#### a. Entes públicos

CPCA

15-3-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

**En el proceso contencioso-administrativo, la Administración recurrida es la parte pasiva de la relación procesal, y debe considerarse que siempre tiene la legitimación para hacerse parte en el proceso, en cualquier estado del mismo.**

En el procedimiento civil ordinario, tienen derecho a apelar, las partes y los terceros que tengan interés inmediato en lo que sea objeto o materia del juicio. Trasladando fielmente este esquema al procedimiento contencioso administrativo resultaría que, para poder ejercer el recurso de apelación debe tenerse la condición de parte o demostrar interés en el resultado de la sentencia; en tal sentido, la decisión

del *a quo* estaría ajustada a dicho principio al considerar que por virtud de que el apoderado de la Municipalidad carecía de autorización para hacerlo, en la oportunidad en que se hizo parte en el juicio; que la Municipalidad no compareció a tal fin hasta el momento de la oportunidad de Informes, y que la autorización consignada fue extemporánea, carecía de cualidad procesal para ejercer dicho recurso. Sin embargo, en fallos anteriores esta Corte ha determinado la diferencia entre uno y otro procedimiento, y ha dejado establecido, doctrina que ahora se ratifica, que en los recursos contra los actos administrativos individuales existe una legitimidad activa claramente determinada que es la del recurrente, y así mismo está prevista la presencia del Ministerio Público, en razón de lo cual, este último y el recurrente son las partes necesarias en el procedimiento. Los restantes intervinientes en el mismo tienen igual carácter ya que la Ley le da una facultad discrecional al Tribunal que conoce del recurso, para emplazarlas. En tal virtud, el autor del acto, o sea, la Administración recurrida debe ser calificada igualmente como parte necesaria aun cuando la Ley no ordene su notificación en forma expresa, por cuanto es sobre su esfera que habrá de actuar el efecto de la sentencia recurrida. Por tales razones, la Administración generadora del acto impugnado debe estimarse siempre como dotada de legitimación pasiva, aún más, ella es la verdadera demandada en el proceso de acuerdo con el papel que desempeña. Esta legitimidad pasiva que posee la Administración contra cuyo acto se recurre tiene en efecto una relación sustantiva en la controversia que ha dado origen al proceso, y no puede ser ignorada, así como tampoco puede admitirse que la Administración solo puede participar válidamente cuando concorra efectivamente al emplazamiento que el Juez ordene a los coadyuvantes u opositores al recurso, ya que como se ha observado, ésta es una facultad discrecional del Juez que podrá o no ejercer, y en este último supuesto podría llegarse al absurdo de dejar sin participación a la administración verdaderamente afectada por el recurso, de allí que deba ratificarse el criterio de que la Administración recurrida es la parte pasiva de la relación procesal, y así se declara.

En el caso de autos, independientemente de la falta de cualidad procesal de la apoderada judicial de la Municipalidad para darse por citada, ya que como se ha establecido, la autora del acto no requiere manifestar su voluntad en dicha oportunidad; de que haya comparecido en fecha posterior a la oportunidad de Informes, lo cual tampoco afecta la decisión en virtud de la antes establecido, como tampoco de que la autorización haya sido extemporánea, la Corte estima que la Municipalidad del Distrito Federal, en la oportunidad en que ejerce el recurso de apelación, como consta de autos, y en consecuencia, sí tenía cualidad procesal para apelar, y así se declara.

b. *Prerrogativas procesales*

**CSJ-SPA Acc (180)**

**9-7-84**

**Magistrado Ponente: Gustavo Planchart**

En el presente juicio la demandada no opuso ninguna defensa de fondo pues no ocurrió al acto de contestación de la demanda. De conformidad con el artículo 4 del Decreto de creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en concordancia con el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el Instituto referido goza del privilegio de que no obstante su no asistencia al acto de la contestación de la demanda, ésta se tendrá contradicha en todas sus partes. Tal situación procesal equivale a una contradicción pura y simple de la demanda pero sin que se aleguen hechos nuevos que desvirtúen las pretensiones de la parte actora explana-

das en el libelo de demanda. Tal conducta procesal del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) implica que toda la carga de la prueba recae sobre la parte demandante.

#### D. *Procedimiento*

##### a. *Declaración del asunto como de mero derecho*

**CSJ-SPA (45)**

**1-3-84**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

#### **La Corte delimita el contenido del concepto de mero derecho.**

La apelación del actor contra el auto del 13-10-83 se sustenta fundamentalmente en que el juicio no requiere pruebas por ser de mero derecho.

En relación a ese alegato del apelante acerca de que el asunto planteado es de mero derecho, la doctrina procesal ha establecido el criterio acogido por este Máximo Tribunal de que el concepto de mero derecho implica que "el asunto o la controversia esté referida a cuestiones de mera doctrina jurídica, a la interpretación de un texto legal o de una cláusula de contrato o de otro instrumento público o privado, sobre el cual y sobre cuya validez no haya discusión alguna, cuando el pleito en una palabra, no verse sobre hechos, no habrá necesidad de la comprobación de éstos, y sería injusto e ilógico que se retardase el curso del negocio abriendo un lapso probatorio a todas luces inútil".

La cuestión debatida en el presente caso versa sobre la interpretación y aplicación de los dispositivos legales por parte del Consejo de la Judicatura para el nombramiento del recurrente como titular del Juzgado del Municipio Lezama, Distrito Monagas de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, con sede en Lezama.

No existen pues, hechos controvertidos que pudieren dar lugar a la presentación de pruebas, ya que el caso denunciado por el interesado —su nombramiento como Juez— no ha sido rebatido por el Consejo de la Judicatura en la oportunidad de la contestación de la demanda, la controversia entonces se plantea respecto de la interpretación y aplicación del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente, invocado por el recurrente, o en su defecto la aplicabilidad del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tal como lo plantea el Consejo de la Judicatura en su Resolución Nº 190 de 14 de octubre de 1982, en razón de lo cual estima la Sala que aparece de autos el asunto a decidir como una cuestión de mero derecho. Así de declara.

##### b. *Procedimiento de urgencia*

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**Es procedente la declaratoria de urgencia al estar en juego intereses legítimos de los particulares, y la existencia de los mismos estén sometidos al ejercicio de una condición de cumplimiento inexorable por diversas circunstancias.**

Esta Corte reiteradamente ha sostenido en anteriores decisiones, que de conformidad con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad, y a consecuencia, la Corte pueda dictar sentencia definitiva sin relación o informes, se requiere que el caso planteado en forma objetiva, se derive su urgencia y se requiera no sujetar el procedimiento a su tramitación ordinaria, por tratarse de un hecho que notoriamente afecta intereses generales de la colectividad, o que del transcurso del tiempo pueda desprenderse una efectiva amenaza para tales intereses, en caso de someterse juicio de nulidad en los lapsos establecidos en la Ley. Igualmente ha sostenido esta Corte, como supuestos justificadores de la urgencia, los casos en donde diversas razones puedan destruirse o desaparecer determinados bienes; en virtud de su naturaleza, o por el tipo de la decisión administrativa, y de esperarse el cumplimiento de los lapsos procesales sería imposible reponerlos o hacerlos aparecer; por otra parte, han sido causa suficiente, cuando el objeto del acto administrativo impugnado sea la supresión o eliminación de servicios necesarios para una colectividad. Igualmente podría proceder también dicha declaratoria de urgencia cuando estén en juego intereses legítimos de los particulares, y la existencia de los mismos estuvieran sometidos al ejercicio de una condición de cumplimiento inexorable por diversas circunstancias. En caso como en los anteriores, la urgencia se desprende objetivamente sin que la misma dé margen a apreciaciones subjetivas por parte de los interesados o del órgano contencioso-administrativo que debe acordarla.

Ahora bien, en el caso de autos, la recurrente fundó su petición de declaratoria de urgencia, en el hecho que existe la efectiva posibilidad anunciada por parte de la Universidad de abrir un nuevo concurso de oposición con la finalidad de proveer el cargo que ocupa la doctora Carmen Alaide Mazzarri Mendoza, y en el cual ella no podría participar al no poder cumplir con un requisito que a criterio de la recurrente es nulo, por no ser posible su existencia legal, y en tal caso, el transcurso del juicio en su fase ordinaria y venciendo la recurrente, podría dar lugar a una decisión tardía que afectaría los intereses tanto de la recurrente como de la propia Universidad Centro Occidental "Lisandro Alvarado". Ante tal alegato, y como es obvio observar que la Universidad por sus deberes y haciendo uso de sus competencias puede llamar a concurso en cualquier oportunidad y crear con los resultados del mismo una situación compleja que afectaría diversos intereses, se acuerda en consecuencia la declaratoria de urgencia del presente caso, sometido al conocimiento de esta Corte; y en consecuencia, una vez vencido el término probatorio se llamará a informes y pasado dicho acto, esta Corte sentenciará sin más trámite. Todo ello de conformidad en lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

c. *Expediente administrativo*

**CPCA**

**5-4-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El expediente administrativo sólo tiene valor cuando ha sido debidamente certificado.**

Esta Corte observa que el elemento en el cual se fundamentara el Tribunal de la Carrera Administrativa para decidir sobre las impugnaciones al acto de retiro estuvo en el expediente administrativo que la Administración le remitiera, el cual, si bien contiene una voluminosa documentación sobre el recurrente y específicamente, sobre el procedimiento de reducción de personal, sin embargo, consta en copias fotos-

táticas que presentan, en la mayoría de las páginas que lo constituyen, un sello que indica "ser copia exacta de su original", con la firma, también estampada por el mismo medio, del Director de Personal del Ministerio de Agricultura y Cría. Ahora bien, este sistema de certificación es completamente ajeno a la exigencia del régimen jurídico que rige para el derecho venezolano, por cuanto carece de autenticidad: Un sello sin firma autógrafa no constituye prueba alguna de que una copia provenga de un órgano legítimo, en razón de lo cual las páginas o folios que lo ostentan, no poseyendo otra indicación que revele su procedencia, constituyen simples copias sin valor jurídico. Esta Corte en sentencia del 27 de febrero de 1984, señaló en relación con una situación idéntica que: "La certificación es un acto que debe constar en la copia misma y no es un instrumento independiente o ajeno a aquél cuya certificación se quiere hacer constar. La copia y su nota de certificación no pueden separarse sino que, por el contrario, para que la primera tenga valor debe llevar consigo tal certificación. Igualmente, una certificación aislada y separada, no puede ser apreciada por su falta de correspondencia con un documento determinado". En esa oportunidad señaló este organismo jurisdiccional que las notas de certificación que aparecían en los documentos que conformaban el expediente administrativo, por no estar suscritas en forma autógrafa por el funcionario que supuestamente efectuara la certificación, sino, estampadas por un medio mecánico, no podían constituir "un medio auténtico para garantizar la veracidad y exactitud de los documentos aludidos, tratándose éstas de copias fotostáticas". Señalaba en el mismo sentido esta Corte: "Es de observar, que no consta en los autos autorización alguna expedida por la autoridad superior para que el Director de Personal del Organismo pudiera estampar válidamente a través de un sello de caucho su firma en las copias certificadas de los documentos originales del expediente administrativo".

Se establece así por parte de este organismo jurisdiccional que sólo tiene valor el expediente administrativo cuando ha sido debidamente certificado, lo cual no está presente en el caso sub judice impidiendo así que pueda fundamentarse la validez de acto alguno en la citada documentación.

Planteada la cuestión en tales términos, resulta indudable que la validez del acto administrativo de remoción no emerge de los autos por la carencia de su fundamentación y en vista de ello, no habiendo sido aportada por la querellada la prueba de que la decisión recurrida, fue la consecuencia del proceso que se estableciera al efecto, es necesario declarar con lugar su impugnación. Observa esta Corte que la Administración Pública Nacional no podía ignorar, en la defensa de la legitimidad de sus actos, que la autenticidad de los documentos es condición esencial para atribuirle fuerza probatoria y que, no habiendo aportado la documentación necesaria para basar su decisión en la primera instancia, le era posible en esta alzada salvar tal omisión, a pesar de lo cual mantuvo una conducta totalmente pasiva.

De allí que, aun cuando la fundamentación de la sentencia recurrida carezca de base, tal como se señalara, por constituir una intromisión inaceptable del órgano jurisdiccional en la esfera de los poderes propios de la Administración; sin embargo, el acto de remoción resulta nulo en definitiva por no haber sido demostrado su sometimiento a las normas expresas que rigen el procedimiento para asumir tales decisiones.

**CPCA**

**26-4-84**

**Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó**

Respecto a la falta de demostración por parte del querellante de los vicios del acto, que el sustituto del Procurador General de la República alega, se observa que las pruebas fundamentales se encuentran en el expediente administrativo, el cual,

en base al principio de la comunidad de las pruebas para las partes en el proceso, arroja beneficios para el querellante, al demostrar la defensa que el mismo hiciera en sede administrativa y la falta de una adecuada demostración de las irregularidades que se le imputaron en las cuales se fundamentara el acto sancionatorio. El expediente administrativo actúa como una fuente de elementos probatorios no sólo para el presentante (Administración), sino también para el funcionario y el juez puede recabar del mismo los elementos a favor de este último que emerjan de sus actas, tal como lo hiciera el Tribunal *a quo*.

Respecto al alegato de la falta de referencia al expediente administrativo, el mismo carece totalmente de fundamento, ya que la sentencia se remite en forma constante, como antes se mencionara, a las actas del expediente administrativo entre ellas hace especial referencia al informe de auditoría en el mismo contenido del cual copia párrafos enteros. De lo anterior se evidencia que la impugnación carece totalmente de fundamento y así se declara.

#### E. Suspensión de efectos

##### CPCA

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es un medio de amparo o defensa de los derechos de los particulares.**

La naturaleza de suspensión judicial de la ejecución de los actos administrativos de efectos individuales, de acuerdo a los términos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es típicamente precautelativa, porque garantiza la efectividad de la sentencia que declara la nulidad del acto impugnado, de ser procedente el respectivo recurso de anulación; de modo tal que si dicho acto es en verdad anulado, puede restablecerse la situación anterior, que fue lesionada o modificada por la actuación administrativa ilegal. En efecto, la medida de suspensión provisional de los efectos del acto cuya nulidad se pretende, asegura al recurrente que la sentencia estimatoria de la pretensión de nulidad sea eficaz, al impedir anticipadamente la ejecución de dicho acto, para garantizar de este modo que los derechos que se dicen violados por la Administración, sean en la práctica realmente restablecidos. Por tanto, constituye también un medio de amparo o de defensa de los derechos de los particulares. De no contemplarse una medida como la analizada, en algunos casos es materialmente imposible que la sentencia favorable al recurrente se cumpla. Por ello, la suspensión de los efectos de las decisiones administrativas, pendientes los juicios de nulidad intentados en su contra, presenta la nota general de las medidas cautelares: el asegurar los resultados del juicio. Sólo que en materia contencioso administrativa, por mediar la presunción de legitimidad que rodea los actos administrativos, a diferencia de las medidas preventivas ordinarias, la suspensión provisional de los efectos de tales actos es excepcional, y por ello, su concesión es taxativa, y en definitiva depende del criterio del respectivo Tribunal. Además, que no obstante su naturaleza precautelativa, la indicada medida de suspensión es fundamentalmente un amparo o garantía de los derechos de la Administración. Por esta razón, la Ley, permite que su tramitación y otorgamiento se realicen inaudita parte, y sumariamente, en contención.

CPCA

25-4-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Los perjuicios irreparables invocados para justificar la suspensión de efectos de los actos administrativos, no necesitan ser de carácter económico o material, sino incluso de orden institucional, moral o social.**

Dada pues, la naturaleza precautelativa de la medida judicial de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos pero fundamentalmente su carácter de medio de amparo o de defensa de los derechos de los particulares, los perjuicios irreparables o de difícil reparación, que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige como condición y justificación para su otorgamiento (puesto que es una derogatoria excepcional de los principios de la ejecución inmediata de los actos administrativos y del carácter no suspensivo de los recursos en su contra, contemplados en los artículos 8 y 87 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo), no necesariamente tienen que ser económicos o materiales, sino incluso de orden institucional, moral o social, lo cual implícitamente está reconocido por el propio legislador en la norma citada, cuando expresa que para que el Tribunal Contencioso Administrativo pueda acordar la suspensión debe tener en cuenta las circunstancias del caso, para determinar la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que ocasionaría la ejecución inmediata del acto recurrido, así como para concluir si la suspensión es indispensable o no para evitarlos. Este ha sido el criterio establecido por esta Corte en sentencia de fecha 28-07-83, que en esta oportunidad no solo se ratifica sino que también se amplía y precisa como se ha hecho precedentemente.

En el caso de autos, administrando la justificación testimonial presentada por los apoderados de la recurrente, con la propia decisión administrativa recurrida, emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, se desprende que los hechos que dieron lugar al despido del trabajador FRANKLIN RAFAEL GARCIA VERA, fueron la embriaguez que según la recurrente presentaba el citado trabajador al concurrir el día 25 de septiembre de 1983 a su sitio de trabajo en la Discoteca Club 37 del Hotel Park de la ciudad de Mérida, y el irrespeto cometido para su superior inmediato cuando éste le reclamó su conducta. Es decir, las faltas tipificadas en el artículo 31 de la Ley del Trabajo, en sus letras a) y f), como falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral en el trabajo y como faltas graves al respeto y consideración debidos al patrono, o a sus representantes. Además se deduce tanto de la indicada justificación testimonial como del contenido de la decisión impugnada, que las funciones que desempeñaba el prenombrado trabajador eran las de cajero, y que en ellas recibía liquidaciones de cuentas y procedía a enterar en caja sus productos, y conciliaba dichas cuentas; y que tales funciones las realizaba en relación directa con sus superiores inmediatos y con los otros trabajadores. Por último, de la mencionada justificación aparece que la reincorporación del trabajador a sus labores, puede trastornar la organización y las relaciones internas de la empresa reclamada.

De lo expuesto, concluye la Corte que por el objeto social que realiza la empresa en la cual trabajaba el trabajador cuya reincorporación ha sido ordenada, así como por las funciones de cajero que éste realizaba, su reenganche representaba riesgos irreparables para la organización de la empresa, que incluso por la índole de sus actividades, los mismos pueden alcanzar a terceras personas que concurren a requerir los servicios hoteleros que presta dicha empresa. En efecto, si se permitiera la ejecución de un acto como el recurrido, mediando las anteriores circunstancias, que la Corte aprecia como perjudiciales, y siendo precisamente el fondo del asunto decidido por

la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, el relativo a la calificación o no de ímproba o de irrespetuosa la conducta asumida por el trabajador en su sitio de trabajo, los perjuicios serían de orden administrativo y social, que si en la sentencia definitiva se llegara a declarar la nulidad de la decisión impugnada, porque en verdad el despido resultaba justificado por ser no proba e irrespetuosa la actitud del trabajador, el desajuste que ocasionó el reenganche en las relaciones internas de la empresa y en su organización, no podría subsanarse. Además, el riesgo es aún mayor de tal irreparabilidad, si se tiene en cuenta la circunstancia del caso, como lo ordena el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, las funciones de cajero que realizaba el trabajador, en las cuales el desajuste y la alteración de la armonía en las relaciones con el resto de los trabajadores y con los superiores inmediatos, podrían también traducirse en perjuicios económicos irreparables para la empresa.

Es por lo expuesto, que esta Corte considera que si no se suspende provisionalmente la orden de reenganche en caso como el de autos, en los cuales la organización y administración de la empresa en donde prestaba servicios el trabajador despedido, se ven perturbadas, por ser inconveniente la reincorporación debido a los hechos que ocasionaron el despido, sobre todo cuando ésta se apoyó en faltas relativas a la probidad, moralidad y al respeto debido a los patronos, las relaciones entre superiores y trabajadores y de éstos entre sí, y los servicios y actividades de orden social que presta la empresa a terceros, pueden verse seriamente perjudicados. Por ello, estima la Corte, que para evitar tales perjuicios irreparables o de difícil reparación, resulta indispensable y hasta prudente suspender la ejecución del acto impugnado hasta que la sentencia definitiva se pronuncie sobre las ilegalidades denunciadas por los apoderados de la empresa recurrente, y así se declara.

**CSJ-SPA (52)**

**8-3-84**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La falta de consignación de la caución en el lapso establecido en el auto de suspensión de efectos de los actos administrativos, se considera falta de impulso procesal y origina la revocación de la medida.**

En la referida oportunidad se acordó igualmente que el recurrente prestase caución hasta por la cantidad de Treinta y Tres Mil Doscientos Cincuenta Bolívares (Bs. 33.250,00) suficiente para garantizar las resultas del proceso, la cual debería constituir el interesado dentro del lapso de quince días hábiles siguientes a la fecha de la citada decisión.

Ahora bien, el artículo 136 ya mencionado establece en su primer aparte que:

“La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Por cuanto del estudio del expediente se observa que ha transcurrido el lapso fijado sin que el recurrente haya consignado la señalada caución, esta Sala Político-Administrativa en nombre de la República y por autoridad de la Ley revoca por contrario imperio la medida de suspensión acordada.

## F. Pruebas: apertura del lapso

CSJ-SPA (45)

1-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En cuanto a la decisión de esta Sala de fecha 8 de julio de 1982, invocada por el sustanciador como fundamento de su decisión, se observa que la motivación contenida en la misma no es aplicable al caso de autos por lo siguiente:

En dicha decisión, al interpretar la locución "podrá" contenida en el artículo 126 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, según el cual "durante el lapso de comparencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud, que hayan atendido al emplazamiento, podrán solicitar que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover y producir aquellas que no requieran evacuación", la Sala sostuvo que no se trataba de un lapso de preclusión, que impediría la promoción de la prueba dentro del término legal propio para hacerlo (art. 127), sino del uso o no de una facultad. "Entender que durante el lapso fijado para comparencia *deba* hacerse anuncio de las pruebas y más aún, interpretar que de no hacerlo se extingue el derecho de promoverla, es atribuir un sentido distinto a la locución "podrá" usado por la ley, violentar la más elemental técnica en la materia, y atentar por lo mismo contra el principio del orden consecutivo legal con fases de preclusión, rectora de todo proceso judicial".

Pero estima la Sala, como complemento de lo expuesto en ese fallo, que una vez que las partes han escogido la vía de hacer uso de esa potestad de solicitar que la causa se abra a prueba, están obligados a cumplir con el mismo dispositivo legal (Art. 126) que en forma clara y terminante señala que deberán indicarse "*específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover...*".

El mismo auto apelado reconoce que tal indicación no se realizó y no obstante ordenó abrir la causa a pruebas. Tal proceder desvirtúa el sentido de la normativa legal que persigue que el recurrente, los opositores o intervinientes en el juicio conozcan de antemano los hechos que se pretende probar, a objeto de preparar su oportuna defensa.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declara también CON LUGAR la apelación interpuesta por el abogado Arturo de Jesús Crespo Mora contra el autor del Juzgado de Sustanciación de la Sala de fecha 13 de octubre de 1983, que ordenó abrir a prueba el presente juicio, el cual queda consecuencialmente revocado.

CSJ-SPA (45)

1-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El artículo 128 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia referente a la negativa de apelación respecto del auto de admisión de pruebas no es aplicable por vía analógica al supuesto diferente del auto de apertura de prueba contemplado en el Art. 126 ejusdem.**

Ahora bien, existe una sustancial diferencia procesal entre el acto judicial mediante el cual el juez, luego de examinadas las pruebas presentadas decide admitirlas, y aquél en que simplemente se limita, de acuerdo con la solicitud de la parte

- interesada, a abrir la oportunidad de que ésta presente las pruebas que considere pertinentes.

En el auto de "apertura a pruebas" no se prejuzga acerca del destino final que tendrán las pruebas que posteriormente serán promovidas. El auto de "apertura a pruebas" sólo ofrece la oportunidad procesal a las partes para que manifiesten su voluntad de promover pruebas en el juicio de que se trate e indiquen los hechos que pretenden comprobar. Presentadas éstas, la decisión judicial puede ser de admisión o de inadmisión de esas pruebas.

Tomada la decisión en uno u otro sentido, entra en juego la norma legal que pauta que se oiga en ambos efectos el recurso contra el autor que niegue la admisión de alguna de ellas y que no hay apelación contra el que las admite (Art. 128), pero antes de que eso suceda puede perfectamente la contraparte exponer los alegatos por los cuales considera que el juicio no debe ser abierto a pruebas. Así ocurrió en el caso sub-judice en que el actor alegó oportunamente que la cuestión debatida no ameritaba pruebas por tratarse de un asunto de mero derecho.

De lo expuesto concluye la Sala que el artículo 128 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, referente a la admisión de pruebas, no es aplicable por vía analógica al supuesto diferente de apertura de pruebas contemplado en el 126 *ejusdem*. En consecuencia resulta procedente el recurso de hecho ejercido contra la negativa del Juez Sustanciador a oír la apelación interpuesta contra el auto de fecha 13 de octubre de 1983 que ordenaba abrir el juicio a pruebas, y así lo declara esta Sala.

#### G. Poderes del Juez

CPCA

12-4-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El juez contencioso-administrativo es contralor de la legalidad y legitimidad de la actividad administrativa, y como tal no puede sustituirse a la Administración ni imponerle sus criterios.**

La Administración querellada fundamentó el acto de remoción y retiro del funcionario querellante en el Decreto 1162 de fecha 30 de junio de 1981, en base al cual se demuestra el supuesto previsto en el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa. Se observa al efecto que el Decreto 1162 estableció la reducción del 10% de los gastos de los Ministerios y de los Institutos Autónomos, en relación con los presupuestos correspondientes al año 1981. Cuando un organismo administrativo procede a establecer la política de reducción de gastos en base a una norma que lo obliga a ello, está actuando en ejercicio de sus poderes propios de administración que le obligan a discernir sobre la oportunidad y conveniencia de sus decisiones. Es el órgano administrativo que está actuando sometido a la Ley el que debe determinar cuál es la política que le resulta más favorable a sus intereses y en qué sectores ha de aplicar el criterio restrictivo que la norma le impone. En el mencionado Decreto, al efecto, no existe una ordenación jerarquizada de los sectores sobre los cuales ha de recaer la reducción, sino que, por el contrario y como es lógico, ya que allí radica la esencia de la actividad administrativa, se deja al órgano decidir de acuerdo con su conveniencia. El juez contencioso-administrativo se presenta así como el contralor de la legitimidad de los actos, no del mérito de los mismos, salvo casos excepcionales expresamente previstos que no corresponden a la situación *sub-judice*. En efecto, el juez no puede sustituirse en la administración activa para imponerle sus opiniones y criterios por cuanto con tal proceder estaría incurriendo en un vicio que

se denomina usurpación de autoridad, lo cual desquicia el sistema de atribución de poderes.

En la presente situación, el juez contencioso-administrativo, una vez determinado el fundamento jurídico del acto de remoción y consiguiente retiro, en cumplimiento de los procedimientos previstos para su realización no podía penetrar en la conveniencia o inconveniencia de la decisión tomada.

#### H. Perención

CSJ-SPA (49)

8-3-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La perención debe ser declarada de oficio, como de pleno derecho, cuando la causa se encuentre paralizada por más de un año.**

Solicitada como ha sido la perención por la Procuraduría General de la República, la Corte observa:

Dispone el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“Salvo lo previsto en disposiciones especiales la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento”.

Dispone asimismo el parcialmente transcrito artículo en su párrafo final:

“Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte”.

La expresada norma merece a la Corte las siguientes consideraciones:

1º Destaca en ella su carácter imperativo, que en anterior decisión fue puesto de relieve por la Corte en los siguientes términos: “El futuro imperativo —declarará— empleado por el legislador impone a la Corte el deber insoslayable de dar por consumado *de oficio* —o sea, sin necesidad de requerimiento alguno— la perención que se haya producido” (s. de 14-7-83, Cebra, S.A., en S. P-A);

2º La expresión “de pleno derecho” allí utilizada significa —como se puso de relieve en dicha decisión— que “el efecto extintivo se produce invariablemente por imperio de la ley, en forma automática e indefectible”;

3º Obliga la norma a la declaratoria de oficio, por la Corte, de la perención o de la caducidad de la instancia, conforme a terminología más actual, como se expresa en la citada sentencia de 14-7-83;

Pero observa, además, la Corte que en el presente caso es más nítida la situación, habida cuenta de que el imperativo legal de declarar la perención parece ineludible para el juez de la causa cuando, como en el de autos, ha sido solicitada por la Procuraduría General de la República, a cuyo titular ordenó notificar el Juzgado de Sustanciación de la Sala el 14 de diciembre de 1981 (folios 73 y 78 del expediente respectivo).

En efecto, ante el requerimiento de la Procuraduría está obligada la Corte a pronunciarse acerca de la caducidad de la instancia, a cuyos fines debe entenderse la designación de ponente y correspondiente lectura del expediente; y, en su consecuencia, la Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad

de la Ley, declara la perención en los términos del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, vencido como está el plazo allí previsto.

Como consecuencia de dicha revocatoria queda firme el acto recurrido —por expreso mandato del artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, o sea, la Resolución N° 94 de 30 de octubre de 1981, publicada en *G.O.* N° 32.345 de fecha 3-11-81, emanada del Ministerio de Relaciones Interiores, revocatoria de la autorización concedida por ese mismo Despacho a la Empresa “Guardianes y Mensajeros del Litoral C.A.” (GUARMELICA) —mediante Resolución N° 187 de 6-2-76 publicada en *G.O.* N° 30.926 de fecha 20 de febrero de 1976— para prestar el servicio de vigilancia y protección de propiedades.

### 3. *El Recurso Contencioso-Fiscal*

CSJ-SPA (37)

1-3-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La Contraloría no está facultada para la determinación de los tributos, pues sus labores de control, inspección, fiscalización y el examen de las cuentas de ingresos, están dirigidas a establecer si la obligación tributaria ha sido o no correctamente determinada.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 del Código Orgánico Tributario, la determinación del impuesto se efectúa mediante actos que declaran la existencia y *cuantía* del crédito tributario o su inexistencia.

En el caso de autos la Contraloría había objetado el cobro hecho a la contribuyente por considerar que el cálculo del impuesto se hizo sobre la base de una resolución ministerial nula por ilegal y que, al aplicársela, la Administración había dejado de liquidar, y por ende de percibir, una cantidad de dinero que es precisamente el monto del reparo. Es decir, la Contraloría objetó la forma de determinar el tributo, actividad que tiene incidencia directa en la cuantía de la obligación tributaria. Ciertamente que entre las facultades de la Contraloría no está la de determinar los tributos “prima facie”, pero sus labores de control, inspección y fiscalización y en particular el examen de las cuentas de ingresos, indudablemente que están dirigidas a establecer si la obligación tributaria ha sido o no correctamente determinada sobre la base de las disposiciones legales que conciernen al caso.

Cuando el Organismo contralor repara la cuenta de ingresos, su objeción tiene en verdad dos destinatarios: el contribuyente (o quien deba responder por él) y el cuentadante (o quien lo garantice), según los términos del artículo 100 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; pero técnicamente la objeción se refiere a la cuenta, y más precisamente está conectada con las operaciones que la soportan. Es decir, la Contraloría encuentra una cuenta inconforme cuando, como en el caso de autos, considera que los tributos a que ella se refiere han sido mal determinados en su cuantía.

Refuerza la presente interpretación el contenido del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que permite a dicho Organismo designar representantes ante cualquier tribunal para “...sostener los derechos e intereses de la Administración...” en los correspondientes litigios. En el caso *sub judice* tales derechos e intereses se concretan en el monto de los impuestos, que la Contraloría sostuvo que era superior al de los liquidados originalmente.

Resulta claro entonces que se encontraba trabado un debate judicial referido a la determinación del tributo, y que la sentencia del tribunal de instancia, en ese sentido, fijó la cuantía de ese tributo, o sea, lo determinó en el mismo monto en que la estableció la Administración tributaria activa y se apartó del criterio contrario sostenido por el órgano de control.

Tratándose, pues, de un problema de determinación del tributo, poco importa que el asunto fuese de mero derecho, porque había una *cuantía* en discusión; y siendo esa cuantía inferior a Bs. 20.000, la decisión de instancia no era apelable, tal como lo declaró el Tribunal y así también lo declara esta Corte.

#### 4. *El Contencioso-Agrario*

**CPCA**

**30-3-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Procuraduría Agraria Auxiliar Nacional no posee el poder de representación del máximo organismo (Procuraduría Agraria Nacional dirección Superior) de la jerarquía dentro de la cual actúa.**

La recurrente efectivamente ostenta el cargo de Procurador Agrario Auxiliar Nacional, por lo cual sus atribuciones son las propias de los Procuradores Agrarios, señaladas en los artículos 30, 31, 35, 36 y 37 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios que les faculta para ejercer la representación de los beneficiarios de la Reforma Agraria, a título gratuito ante la jurisdicción agraria. En el caso presente la situación específica de la recurrente tiene una naturaleza particular por cuanto su carácter de Procurador Agrario Auxiliar con jurisdicción sobre todo el territorio del país, tal como se evidencia de la Resolución Nº 70 del Ministerio de Agricultura y Cría, Procuraduría Agraria Nacional, Dirección Superior del 9 de agosto de 1983, la distingue de los Procuradores Agrarios Auxiliares mencionados en la misma resolución, que poseen una competencia territorial limitada. Hecha la anterior premisa corresponde determinar si la circunstancia de ostentar el carácter antes señalado le otorga a la funcionaria la representación del máximo organismo de la jerarquía dentro de la cual actúa. Al efecto se observa que la "auxiliariedad", que es la figura organizativa planteada en el caso presente, implica una relación de subordinación de un órgano frente a otro o del titular de un cargo frente a otro, lo cual le impide, a menos que exista una "delegación", bien de naturaleza legal (norma atributiva de competencia) o bien expresa, esto es, mediante manifestación de voluntad contenida en un documento auténtico, asumir las tareas propias del superior. El órgano auxiliar debe actuar así dentro de la respectiva esfera de su competencia subordinada, a menos que se den las condiciones delegatorias precedentemente señaladas. En el caso de autos la Procuraduría Agraria Auxiliar, aun cuando tenga una esfera de competencia territorial muy amplia por cuanto abarca la totalidad del territorio de la República no posee ni por disposición del texto legal, ni por atribución expresa de su superior, el poder de representarle y por cuanto la sentencia apelada era anulatoria de una decisión de dicho superior era a éste a quien correspondía la legitimidad para interponer el recurso, por todo lo cual, no dándose el supuesto indicado debe estimarse ajustada a derecho la decisión denegatoria que fuera objeto de este procedimiento y en vista de ello esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho interpuesto por Rosalba Ramos de Saldivia, antes

identificada, actuando en su carácter de Procurador Agrario Nacional, confirmando en tal forma la negativa de que fuese oída su apelación contra la sentencia del Juez Superior Agrario de fecha 27 de febrero de 1984.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Ordenación urbanística de la propiedad: competencias

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano por su naturaleza de órgano de consulta y de apoyo técnico e informativo, no es un órgano de ejecución urbanística.**

Además de lo señalado precedentemente, encuentra la Corte que el Tribunal *a quo* incurrió en un falso supuesto al atribuirle al acto contenido en el Oficio N° 2145 de fecha 1° de noviembre de 1976 el carácter de una decisión administrativa definitiva. En el fallo apelado el Juzgado de la Primera Instancia consideró que tal acto constituye una decisión precedente que creó derechos particulares en favor de la recurrente, lo cual no se ajusta a la verdad, por cuanto, como ya se expresó, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano carece de facultades decisorias, ya que su naturaleza es la de un órgano de consulta, y de apoyo técnico e informativo, pero no de ejecución urbanística, de modo que no puede asignar uso alguno a los terrenos ubicados en el Area Metropolitana de Caracas.

Pero además de que carece de facultad decisoria, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, ocurre que del propio texto del Oficio N° 2145 de fecha 1° de noviembre de 1978, no puede deducirse su carácter decisorio. En efecto, en primer término, en los numerales 1 y 3 del indicado Oficio se expresa que se trata de una respuesta a una consulta sobre el terreno propiedad de la recurrente; y en segundo término, porque el propio oficio, en el mismo numeral 1 aclara que la Zonificación R-3-E del referido terreno fue definitivamente establecida por el Concejo Municipal del Distrito Federal, mediante Acuerdo aprobado el día 04-08-71, según consta de Oficio N° 6787 de fecha 18 de agosto de 1971. Es decir, que el acto propiamente mediante el cual se asignó la mencionada zonificación fue un acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Federal y no de la prenombrada Oficina.

Al atribuirle el Juez *a quo* al acto contenido en el Oficio N° 2145 de fecha 1° de noviembre de 1976 el carácter de decisión, desvirtuó su naturaleza de acto de consulta e informativo, incurriendo, en razón de tal proceder, en un falso supuesto, violando de esta forma el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

### 2. Expropiación

#### A. Partes

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Quienes aspiren tener condición de partes en los juicios de expropiación deben comparecer y acreditar los derechos que pretenden tener sobre el inmueble a expropiar en el plazo legalmente estipulado.**

Igual sucede con el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo cuya representación también asumió en el acto de contestación de la demanda el prenombrado Defensor *ad litem*, por no haber comparecido su representante a pesar de que fue emplazado expresamente en el Edicto, por lo que también la Corte considera a tal Concejo como parte expropiada en este juicio, y así se declara. Advierte la Corte que el reconocimiento de la condición de parte, no significa, a su vez, reconocimiento de derecho alguno del Concejo sobre el bien expropiado, sino su personería procesal, ya que en el juicio expropiatorio constituyen materia extraña las decisiones atinentes a la discusión sobre los derechos de propiedad que puedan surgir entre los expropiados.

Dentro del orden de ideas expresado anteriormente, observa la Corte que quienes aspiren tener la condición de partes en los juicios de expropiación deben comparecer a acreditar los derechos que pretenden tener sobre el inmueble cuya expropiación se solicita, dentro del plazo de diez audiencias, que para tal fin fija el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, contadas después de la publicación del tercero y último Edicto de los señalados en el artículo 22 *ejusdem*. En este sentido, se tiene que si algún interesado no compareció dentro del lapso señalado sino posteriormente, no puede reconocérsele tal condición, y sólo podrá como tercero, oponerse a la entrega del precio a los expropiados, conforme lo prevén los artículos 42 y 45 *ejusdem*, si hubiere acompañado prueba fehaciente de su pretensión.

#### B. *Avalúo: Valor medio*

CSJ-SPA (104)

5-4-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**A los efectos del informe del valor medio, los peritos no pueden descartar el precio de venta de inmuebles considerándolo por debajo del valor real, en atención al parentesco entre comprador y vendedor.**

Es cierto que la apreciación sobre la similitud es en principio exclusiva de los peritos, pero, tal como alega la representación de la República, en el caso de autos sucede que los propios peritos, en su informe, asientan que las tres operaciones tomadas en cuenta "pudieran considerarse similares aunque no en todas sus características pero sí en algunas de ellas". Por tanto, los peritos realmente no afirmaron, como debe ser, que las operaciones se contraen a inmuebles similares, sino que "pudieran" considerarse como tales: luego, no fue una apreciación clara, cierta y precisa, al punto de que ellos mismos admiten que no son similares en todas sus características.

La duda en la manifestación de los peritos, respecto de este elemento, que es, por cierto, el único apreciado y tenido en cuenta para valorar la tierra, pues descartaron el valor fiscal y los actos de transmisión, significa que no puede admitirse ni acogerse la fijación que hicieron; son aceptables y valederas las explicaciones que dieron para desestimar el valor fiscal y los actos de transmisión, pero ello obligaba a dar al factor "similitud" la mayor precisión y fijeza por ser el único que sirvió de fundamento a la determinación y ni siquiera acudieron a otras posibles circunstancias influyentes, advirtiéndose que valoran, por separado, los recursos forestales, bienhechurías y perjuicios, por manera que la estimación del valor de la tierra tuvo como único fundamento los precios medios de las tres operaciones de compra-venta reseñadas.

Habiendo sido la "similitud" el único elemento para el avalúo de la tierra y apreciando que el informe, al respecto, no es lo suficientemente claro y terminante, porque dice que las operaciones analizadas "PUDIERAN CONSIDERARSE SIMILARES..." y agrega que lo es "aunque no en todas sus características"; esto es, los peritos dudan y vacilan en cuanto a la real similitud ya que "pudieran considerarse" no es lo mismo que decir "son similares", máximo cuando admiten que no lo son en todas sus características, concluye la Corte por establecer que es procedente la impugnación formulada en cuanto al avalúo de la tierra, porque, en definitiva, los peritos no aplicaron debidamente el factor "similitud" que exige el artículo 35 de la Ley de Expropiación; al efecto, si bien similitud no es exactitud, sino parecido, analogía, semejanza, no sucede así en el caso de autos ya que, según los peritos, las operaciones destacadas "pudieran considerarse" similares aunque no en todas sus características. Por otra parte, si los peritos descartan 16 de las 19 operaciones analizadas y lo hacen por las razones que explican, debieran aclarar mejor por qué razón acogían las tres únicas que tomaron en cuenta, pese a usar de la expresión "pudieran considerarse" y admitir que no lo son en todas sus características; a falta de una explicación satisfactoria resulta entonces que esas tres únicas operaciones podrían ser igualmente descartables, tal como hicieron con las otras 16. Cabe agregar: de las varias razones para desechar las 16 operaciones no tomadas en cuenta, los peritos dan como una la de ser "ventas efectuadas entre personas con primer grado de consanguinidad"; pero conforme al artículo 35 de la Ley de Expropiación el elemento es definido como "precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares", de modo que, siendo ventas registradas y no contando que las mismas hubiesen sido declaradas nulas o simuladas, el solo vínculo de parentesco entre comprador y vendedor no es factor para dejar de tomarlas en cuenta, ya que lo destacable es la similitud entre los inmuebles y no ser precio muy inferior al posible valor real del inmueble, y por eso es por lo que la ley manda a promediar, a hacer un promedio de los diferentes precios, aun cuando se cuida de señalar otros factores o elementos, y como los expertos, en el caso de autos, se basaron exclusivamente en el factor "precios medios" resulta que, al descartar ciertas ventas, no por tratarse de inmuebles no similares, sino porque los precios serían inferiores, hicieron una apreciación errada porque o se avalúa conforme a los precios medios de inmuebles similares o se aplican otros factores y elementos para establecer el justo valor de la cosa, por manera que si los peritos, como fue el caso, se sirvieron tan sólo del elemento "precios de ventas de inmuebles similares", no podían descartar algunas por parecerles muy bajo el precio en atención al parentesco entre comprador y vendedor, máximo cuando no exista regla legal alguna que considere o presuma vil (por debajo del valor real) al precio de toda venta entre parientes.

En definitiva, considerando que el avalúo del terreno tuvo por único soporte y fundamento el factor "precios medios", y visto que la apreciación sobre "similitud" que dan los peritos no es admisible y visto que descartaron algunas operaciones sin precisar que los inmuebles no son similares, la Corte concluye por establecer que la valoración de los peritos no es admisible, por todo lo cual la impugnación es procedente y debe prosperar. Así se declara.

C. *Impugnación de avalúo*

CSJ-SPA (102)

5-4-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En consecuencia, la Corte comparte el alegato que, en este sentido, hizo el representante de la República, al señalar que con la experticia sólo puede pretenderse que el avalúo impugnado está incurso en alguna de las causales de nulidad o que lo hacen impugnabile, pero no practicar una experticia para sustituirlo sin que, previamente, se hubiese declarado nulo o inválido el impugnado. Y, por tanto, como quiera que la mayoría y aun el disidente se dieron a la tarea de obrar como comisión de avalúo, de actuar como nuevos peritos evaluadores, pero realmente no aportaron elementos que sirvan para abonar los planteamientos concretos de la parte expropiada, la Corte desestima y no aprecia el dictamen de la mayoría ni tampoco el parecer del disidente.

CSJ-SPA (102)

5-4-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El error en la calificación del recurso de apelación en el caso de impugnación del avalúo, no lo vicia.**

Sobre el aspecto de la calificación dada por la parte expropiada, se observa:

Es cierto, como lo alega la representación de la República, que los apoderados de la expropiación califican al escrito de "RECURSO DE APELACION" y también es cierto que en esta materia no hay ni puede haber tal clase de recurso, pues lo único admisible es la impugnación. Y, desde luego, no puede haber apelación, ya que este es un recurso específico contra sentencias o decisiones dictadas en grado inferior por los Tribunales correspondientes, y en el caso de lo que se trata es de un avalúo, lo que tan sólo permite impugnarlo y no apelar en sentido estricto.

Ahora bien, no obstante el error en la calificación del recurso, la Corte estima que ello es intrascendente, pues la clara intención de la parte es la de impugnar o cuestionar al avalúo practicado. En efecto: manifiesta que interpone el recurso contra el "Informe de Avalúo" y dentro del término de quince días señalados en el convenio que acompaña, y en éste se aprecia (QUINTO) que cualquiera de las partes puede "ejercer el derecho de impugnar el avalúo" en un plazo único de quince días hábiles; y en la parte final del escrito textualmente se dice: "En consideración a la demostración de lo erróneo de los datos y elementos de juicio tenidos en cuenta por este perito, solicitamos de la Sala la declaratoria de nulidad de esta evaluación y pedimos que se ordene un nuevo peritaje... solicitamos expresamente que este expediente se abra a prueba para... probar los fundamentos de nuestra impugnación... Nos reservamos el derecho de presentar cualquier otra prueba... para la comprobación de esta *impugnación*..." (Subrayado de la Corte).

En consecuencia, lo ejercido fue el recurso de impugnación previsto en el arreglo amigable y dentro del lapso fijado, por lo cual el haberlo llamado "Recurso de Apelación" es intrascendente, porque lo que importa no es la denominación que se dé, sino el contenido mismo del recurso y la finalidad perseguida: tratar de lograr la nulidad y que se ordene un nuevo peritaje.

Por lo tanto, la Corte establece que la parte expropiada ha ejercido, en el caso, el recurso de impugnación contemplado en el punto QUINTO del arreglo amigable

celebrado con la República y contenido en documento otorgado el 28 de agosto de 1975, acompañado al escrito y agregado a los folios 9, 10 y 11, y que tal impugnación se contrae al avalúo practicado por el perito único Ramón Sosa Bor, copia del cual se acompañó y cursa agregado del folio 12 al 17. Así se declara.

**CSJ-SPA (72)**

**27-3-84**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En la impugnación del avalúo, el juez es el encargado de fijar el procedimiento y determinar según la naturaleza o índole del asunto la tramitación procesal a seguir.**

Como bien lo señala la apelante, en su solicitud para que se diera por firme el acuerdo amigable en escrito presentado a la Corte, no existe procedimiento especial para tramitar tanto esa pretensión como la de sentido contrario: impugnación al avalúo practicado en virtud del arreglo amigable.

Ahora bien, en el caso de autos estamos en presencia de dos pretensiones contradictorias o contrapuestas: la formulada por la expropiada (J.RAY MC.DERMONT VENEZUELA C.A.) mediante la cual impugna el avalúo; y la del ente encargado de la expropiación (Enlven) pretendiendo que no hubo impugnación y que, por ende, el arreglo quedó firme. Lo que ocurrió fue que el Juez de la causa, a la primera pretensión (la de la expropiada) dispuso darle el curso de un juicio ordinario y la tramitó como si fuese una demanda incoada contra la expropiante, ordenando citarla para la contestación el décimo día hábil; en cambio, con la pretensión de la expropiante contenida en escrito separado, abrió otro expediente y se limitó a ordenar "notificar" a la expropiada para que compareciera a exponer y le fijó el segundo día hábil después de notificado.

Por tanto, de la manera como el Juez de la causa dio curso a ambas cuestiones resultaría que una es un "juicio ordinario" y otra un procedimiento especial a ad-hoc. Empero, la primera pretensión no fue realmente una demanda ordinaria cualquiera, sino la impugnación al avalúo que se califica de "demanda de impugnación", y siendo el Juez el encargado de fijar el procedimiento, de determinar, según la naturaleza o índole del asunto, la tramitación procesal a seguir, debió aplicar el criterio de la Corte en el sentido de que la cuestión es exclusivamente de ejecución del arreglo amigable, teniendo éste la misma fuerza de una sentencia firme, y sólo falta determinar la indemnización correspondiente. En tal virtud, aun cuando la expropiada haya calificado a su pretensión de "demanda", el Juez estaba obligado a dar al asunto el curso correspondiente y no tramitarlo como si fuese un juicio ordinario, porque el avalúo y la consiguiente impugnación no es sino una secuela o secuencia de haber terminado, por la vía amigable, la contienda sobre la expropiación misma, de modo que a ese aspecto, ejecución solamente, no puede dársele la tramitación formal de un juicio civil ordinario.

En consecuencia, el error del Tribunal de la causa al ordenar tramitar la impugnación como si se tratara de una demanda auténtica no es argumento valedero para cuestionar la acumulación solicitada, pues en el caso se está en presencia de dos asuntos que versan sobre lo mismo: la validez o no del avalúo practicado, respecto del cual las partes tienen pretensiones contrarias o contradictorias. Así se declara.

D. *Precios: Intereses*

CSJ-SPA (98)

5-4-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**Si está pendiente la decisión sobre la oposición en la expropiación, y no es líquida y exigible la cantidad derivada de la indemnización, no pueden reclamarse intereses sobre la misma.**

En cuanto al otro planteamiento, el no pago (total, pues se admite haber recibido una parte) del monto fijado en la sentencia, se observa:

Ha sido criterio de la Corte que el monto a pagar con ocasión de una expropiación devenga intereses desde la ocupación judicial hasta la fecha de realizarse el pago. Ahora bien, los intereses, tanto en los casos de expropiación como en los demás a que hubiere lugar su procedencia, constituyen siempre accesorio de una obligación principal y, por tanto, su exigibilidad depende de la liquidez y exigibilidad de la correspondiente obligación principal; por eso, el derecho a reclamarlos está supeditado y sometido a la procedencia del reclamo de lo principal, por manera que, sin ese requisito, no puede plantearse una exigencia autónoma e independiente de intereses; esto es, no puede pedirse intereses sin estar establecido definitivamente y sin lugar a dudas, sin discusión y sin controversia, el derecho a cobrar una suma principal.

A este respecto, y por lo que hace al caso de autos, lo primero que se advierte es que la sentencia invocada, dictada el 17 de noviembre de 1981, no estableció plazo alguno para que el expropiante, Instituto Nacional de Obras Sanitarias, pagase o hiciese efectivo el pago del monto fijado; no fue una sentencia, como deja ver el libelo de la demanda, que condenó al Instituto a pagar, sin plazo alguno y sin más trámites, a Inversiones Macarao y a Ernestina Alonzo de Sapino la suma de dinero que indica, ni menos condenó especial y expresamente a pagar intereses a partir de determinada fecha, por lo cual de la sentencia misma no emerge ni puede emerger el derecho de los demandantes de autos a reclamar, en juicio separado, el pago de intereses.

Por lo tanto, para poder aspirar a intereses es necesario, previamente, que el derecho a cobrar lo principal fuese exigible y líquido y no sometido a contingencia o discusión alguna; y, como fue alegado y probado por el Instituto demandado, sucede que en el juicio de expropiación hubo oposición de un tercero al pago, esto es, se presentó la situación que prevé y se contempla en los artículos 42 y 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social; en efecto, consta y aparece de la copia certificada producida en el acto de contestación de la demanda, cursante del folio 117 al 128, que el ciudadano José Félix Rodríguez Moreno, mediante apoderados, se opuso formalmente a que se entregara el precio a los expropiados, de conformidad con los mencionados artículos 42 y 45 de la Ley, oposición que fue admitida cuanto ha lugar en derecho por el Juzgado de la causa, Segundo de Primera Instancia en lo Civil. Y los expropiados en aquel juicio y demandantes en el presente no han probado que la oposición estuviese desechada por sentencia definitivamente firme para cuando intentó esta demanda ni para cuando se dio la contestación; al respecto, acompañaron copia certificada de la sentencia dictada por el Juzgado de la causa el 13 de octubre de 1982 (agregado de folio 180 al 183 de este expediente) que declaró sin lugar la oposición, pero sin constancia de estar definitivamente firme, es decir, sin constancia de haber quedado firme, por lo cual se trataba, para el momento de incoar la demanda y de ser contestada de oposición pendiente de decidir, de oposición en tramitación que impedía, legalmente, pagar a los expropiados.

No importa que la sentencia invocada del 17 de noviembre de 1981, hubiese fijado la cantidad que el Instituto "ha de pagar a Inversiones Macarao, C.A. ... y a la ciudadana Ernestina Alonzo de Sapino" y que esas personas figurasen en el juicio y en las actuaciones como propietarios del inmueble objeto de la expropiación, pues lo que importa y cuenta es que, pendiente la oposición del tercero, las personas expropiadas no puedan recibir pago, no pueden exigir de inmediato su entrega, ya que pendía la decisión que ordena el artículo 45 de la Ley: el depósito o no del precio correspondiente al valor de la cosa expropiada en vista de la oposición formulada. No basta con ser reconocido y tenido, en el procedimiento, como propietario o dueño del bien para, sin más, adquirir el derecho a recibir el precio, pues planteada alguna oposición, primero debe dictarse la decisión que establece la ley y, en caso de ser desechada la oposición por sentencia firme, es cuando surge y nace el derecho a recibir el precio y, consecuentemente, el ser acreedor a posibles intereses.

No probó la parte actora que para la fecha cuando se contestó la demanda ya hubiese estado decidida, de manera definitiva y por sentencia firme, la oposición invocada por el Instituto demandado, por lo cual si en ese momento estaba *pendente litis* el derecho a recibir el pago del capital, no había nacido todavía el derecho de reclamar, pedir y exigir lo accesorio: los intereses correspondientes. La parte actora en el presente juicio probó que hubo sentencia del Juzgado de la causa, dictada el 13 de octubre de 1982, que declaró sin lugar la oposición, pero no probó que estuviese definitivamente firme para cuando el Instituto contestó la demanda y alegó la existencia de esa oposición como obstáculo e impedimento legal para recibir el pago, en virtud de lo cual la reclamación, en juicio separado y autónomo como el presente, es improcedente y no puede prosperar, toda vez que las pruebas aportadas por la parte actora no desvirtuaron el alegato del demandado: la existencia, para el momento de contestar, de una oposición aún en curso y pendiente de ser resuelta, siendo, por ello, irrelevantes y sin importancia las pruebas aportadas por las demandantes, pues no destruido el alegato del demandado, las pruebas sobre ocupación, juicio, aceptación como dueños, fijación del monto a pagar, rata de interés aplicable y demás resultan intrascendentes en atención a la situación analizada.

En resumen: la petición de intereses fundada sobre el capital en el aspecto de la mera ocupación es improcedente y en el aspecto de accesorio del valor fijado es igualmente improcedente por la circunstancia de cursar, para el momento de contestarse la demanda, una oposición de tercero, por todo lo cual la demanda incoada no puede prosperar y debe declararse sin lugar.

#### E. Sentencia: Ejecución

CSJ-SPA (33)

1-3-84

Presidente Ponente: René De Sola

**No procede la suspensión de la ejecución de la sentencia expropiatoria cuando el Tribunal ya ha decidido sobre la oposición a la entrega del precio.**

Lo que tiene por decidirse en el caso *sub judice* es la procedencia del recurso de hecho intentado como resultado de haberse oído la apelación en un solo efecto; es decir, si procede o no la suspensión de la ejecución de la sentencia expropiatoria, que consiste en la entrega del precio a las personas que demostraron fehacientemente la titularidad sobre el inmueble expropiado, de conformidad con el procedimiento pautado por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. No se

va a analizar, por lo tanto, en esta decisión la cuestión de fondo, o sea, la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud de tercería.

De lo mencionado en la narrativa resulta que en el presente caso nos encontramos con un juicio de expropiación en el cual esta Sala dictó dos sentencias en el ámbito del proceso expropiatorio: la primera (24-2-83), señala las personas que detentan una legitimación pasiva; la segunda (11-8-83), declara sin lugar la oposición a la entrega del precio formulada, entre otras, por la recurrente.

Al dictarse las mencionadas sentencias es evidente que en la esfera del proceso expropiatorio se han agotado todas las vías, tanto en lo referente a la oposición a la expropiación (artículo 26), así como en la oposición a la entrega del precio con fundamento en el artículo 45, siendo así concluyente para el Juez de la causa, en base al principio de ejecutoriedad de la sentencia, proceder a la ejecución de la misma; vale decir, ordenar la entrega del precio a las personas que demostraron fehacientemente su titularidad sobre el inmueble expropiado.

La entrega del precio cumple con lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Nacional, que exige sentencia firme y pago de justa indemnización como requisitos para la expropiación de cualquier clase de bienes.

¿Qué significa "justa" indemnización? *Primero*, que el precio fijado corresponde al valor del inmueble. (artículo 35); *segundo*, que el precio sea entregado a las personas quienes demostraron fehacientemente la titularidad sobre el inmueble expropiado (artículo 42), y, como consecuencia, *tercero*, que la entrega del precio no sufra diferimiento, ya que toda demora afecta la justa indemnización.

Los dos primeros aspectos fueron resueltos dentro del juicio de expropiación (Sentencias de la Sala Político-Administrativa de fecha 24-2-83 y 11-8-83). ¿Puede el Juez de expropiación, en estas circunstancias, suspender la ejecución, con la cual se diferiría la entrega del precio, sin quebrantar su propia decisión? Obviamente no puede hacerlo. He aquí la justificación del hecho de no haberse oído en ambos efectos la apelación ejercida y la idéntica razón que asiste a la Sala (Juez de alzada en el concluido proceso expropiatorio) para declarar improcedente la suspensión de la ejecución de la sentencia.

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 interpuesto por la Compañía Inversiones Monteverde, C.A., contra el auto de fecha 27 de septiembre de 1983 dictado por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

### 3. Régimen Inquilinario

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte decide la aplicación analógica de las causales de desalojo a los casos de oposición al ejercicio del derecho de preferencia.**

Estima esta Corte que el Decreto antes mencionado, en el cual se fundamenta el derecho de preferencia, no contempla causales específicas de oposición, por lo cual ha sido la práctica administrativa y la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, los que han venido estableciendo como tales a las mismas razones que pueden hacerse valer para solicitar el desalojo en los contratos por

tiempo indeterminado. Esta práctica es una valedera interpretación analógica del sistema, ya que la negativa del derecho de preferencia se transforma de hecho en una causal de desalojo. Ahora bien, en el caso de autos se aprecia que el propietario no ha demostrado que tuviese efectiva necesidad de ocupar el inmueble para habitarlo, lo cual constituye el supuesto previsto para tales causas en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, ya que se encuentra residenciado en un inmueble en el cual paga un alquiler relativamente bajo y no fue demostrado el alegato de que la hija del matrimonio estuviese dispuesta a radicarse en Venezuela con su padre. Por otra parte, la circunstancia demostrada en autos de que el propietario hubiese aceptado la opción de compra del inmueble que actualmente habita, revela que sus necesidades habitacionales se encuentran cubiertas, en razón de lo cual no puede estimarse, como lo hiciera el fallo impugnado, demostrada la necesidad urgente y perentoria de obtener la desocupación del apartamento ocupado por el inquilino quien, en virtud de sus limitaciones económicas y de las cargas familiares sí está urgido de continuar ocupando el inmueble.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Relación de empleo público: Naturaleza*

CSJ-SPA (66)

22-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La relación de empleo público que se establece entre la Administración, sea ésta Nacional, Estatal o Municipal, y las personas que le prestan servicio, es una relación de carácter público predeterminada por el órgano público competente a través de normas de rango legal.**

La relación de empleo que se establece entre la Administración, sea ésta Nacional, Estatal o Municipal y las personas que les prestan servicio, es una relación de carácter público predeterminada por el órgano público competente a través de normas de rango legal. En tal virtud, el funcionario que ingresa al servicio de la Administración, en cualquiera de las ramas del Poder Público, lo hace a través de un acto-condición para insertarse en una situación jurídica preexistente de carácter impersonal, objetivo, general y permanente que sólo puede modificarse a través de actos generales (Ley o Reglamento) sin que pueda ser objeto de acuerdos particulares. En efecto, la República, el Estado o el Municipio fijan unilateralmente las condiciones en que se va a desarrollar dicha relación, correspondiendo al funcionario y empleado los derechos y obligaciones descritos en el acto normativo respectivo.

La admisión de la naturaleza unilateral o estatutaria de la relación de empleo público envuelve una consecuencia de singular relevancia: la imposibilidad de que el acuerdo de las partes intervinientes en la relación influya, incida o determine las pautas relativas a la formación, desarrollo y terminación de la misma, por cuanto todas estas fases están ya debidamente reguladas por una norma jurídica. Por ello resulta inadmisibles que el funcionario o servidor público celebre contratos individuales o colectivos de trabajo con el ente público al cual presta sus servicios, pues de lo contrario podría resultar que el Estado, en olvido aparente de las normas que rigen su actuación y de la de sus servidores, regulara a través de cláusulas contractuales materia específica de la reserva legal.

La circunstancia anotada implica, de otra parte, la absoluta inaplicabilidad de la Ley del Trabajo a la relación de empleo público. En primer lugar, porque a ello se opone la naturaleza misma de ésta ya desenvuelta en Leyes o Reglamentos de carácter especial, y en segundo término, porque la propia Ley laboral excluye de su régimen a los funcionarios públicos por disposición expresa contenida en su artículo 6°. Sobre esta base la Corte ha sostenido el criterio conforme al cual toda la materia comprendida en las relaciones obrero-patronales está sometida a las disposiciones de la Ley del Trabajo, motivo por el cual los problemas que surjan con motivo del ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de patronos y obreros con ocasión del trabajo, es de la competencia de los Tribunales del Trabajo. Los funcionarios públicos están regidos por su propio estatuto, que es la Ley de Carrera Administrativa, en cuya virtud si una persona ejerce labores en las cuales predomina el esfuerzo intelectual sobre el físico, ha recibido un nombramiento y desempeña un cargo permanente, la misma no podrá estar vinculada a la Administración por una relación sometida a las disposiciones de la Ley del Trabajo.

Esta consideración fundamental lleva a afirmar que estando excluidos en general los empleados públicos del ámbito de la Ley del Trabajo, la aplicación de ésta en el campo de la función pública procederá sólo a título excepcional por expresa remisión de la ley u ordenanza que a tales efectos se dicte, aplicación que en todo caso se hará según los lineamientos y pautas trazadas por aquéllas, como ocurre en el ámbito nacional en materia de prestaciones sociales. Por consiguiente, dicha remisión no puede significar, en modo alguno, que dicho texto rige con carácter general la relación que vincula a la Administración con las personas que le prestan servicio.

## 2. Carrera Administrativa

### A. Aplicación de la Ley al Personal Administrativo de las Universidades Nacionales

**CPCA**

**21-3-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Ahora bien, sólo los miembros del personal administrativo de la Universidad Simón Bolívar son funcionarios públicos sujetos al régimen establecido en la Ley de Carrera Administrativa, conforme lo estatuye el Reglamento General de la Universidad Experimental Simón Bolívar, de fecha 14-11-83, en su artículo 126, por lo que lo relativo a las prestaciones sociales del personal directivo, académico, docente y de investigación de dicha Universidad, no corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, cuestión ésta que ratifica el ordinal 5° del artículo 5° de la Ley de Carrera Administrativa, al exceptuar a tales funcionarios de su aplicación.

### B. Funcionarios excluidos: carrera diplomática

**CPCA**

**21-3-84 y 12-4-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Los funcionarios del servicio exterior que forman parte del "personal en comisión" no están comprendidos dentro de la calificación de funcionarios de Carrera.**

Para resolver el objeto de la apelación, en los términos expuestos en el respectivo escrito de fundamentación, la Corte observa:

La determinación o no del cargo de Consejero, ocupado por el querellante, como del servicio diplomático, y por ende, la precisión de si su titular por el solo hecho de ocupar dicho cargo, está excluido de la Ley de Carrera Administrativa, constituye la cuestión fundamental que debe resolver la Corte. En otras palabras, la Corte debe resolver si la sola circunstancia de que una persona ocupe un cargo que la Ley del Servicio Exterior califica como del servicio diplomático, es suficiente para excluirla del campo de aplicación de la indicada Ley de Carrera Administrativa, independientemente de que aquélla no haya ingresado a la carrera diplomática, por no haber la Administración dado cumplimiento a los trámites de ingreso a dicha carrera, que prevé la Ley del Personal del Servicio Exterior.

En el presente caso, no hay duda que el querellante ocupaba un cargo que el artículo 3º de la Ley del Personal del Servicio Exterior considera dentro del servicio diplomático, porque así se desprende de la propia querrela, en la cual el actor admite que el cargo del cual fue destituido era el de Consejero.

Ahora bien, según el artículo 2º *eiusdem*, el personal de carrera del servicio exterior, son aquellos “funcionarios que, *de conformidad con la presente Ley*, queden adscritos como tales a los servicios diplomáticos, consular e interno de la Cancillería” (Subrayado de la Corte). Es decir, que en principio, un funcionario de tal servicio está excluido de la Ley de Carrera Administrativa, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 2º del artículo 5º *eiusdem*, pero, también se observa, que la adscripción a dicho servicio tiene que efectuarse en la forma que la Ley del Personal del Servicio Exterior prevé. En efecto, el ingreso a la carrera diplomática, y que permite calificar a un funcionario como personal de carrera, debe efectuarse mediante el procedimiento previsto en los artículos 13 y siguientes de la Ley últimamente citada, o sea, el de concurso de oposición. El ingreso mediante otro medio diferente al señalado, no permite calificar como personal de carrera del servicio exterior a la persona que desempeñe un cargo que la Ley reserva a dicho personal. Ello incluso lo prevé la Ley en comentarios, cuando considera como personal en comisión a “Todos los funcionarios que desempeñen cargos que en virtud de la presente Ley se reservan al personal de carrera, y *no están calificados como tales*” (artículo 66, literal “a”; subrayado de la Corte), hasta el punto que por no ser de carrera, el personal en comisión es de libre nombramiento y remoción (artículo 77 *eiusdem*).

Por lo expuesto, concluye esta Corte que el querellante forma parte de lo que la Ley del Personal del Servicio Exterior denomina “personal en comisión”, porque si bien desempeña un cargo que se reserva al personal de carrera, sin embargo, su titular no tiene esta condición, por no haber ingresado al servicio diplomático por medio de un concurso de oposición. Por esta circunstancia, no está amparado por la estabilidad que al personal de carrera del servicio exterior reconoce el artículo 12 *eiusdem*, sino que por el contrario, puede, según la Ley citada, ser removido libremente. Luego, no opera respecto del querellante la exclusión señalada en el ordinal 2º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa, sino que, por el contrario, cae bajo el ámbito general del estatuto del funcionario público que define el artículo 1º *eiusdem*, y así se declara. Tal circunstancia se desprende de los propios autos, por lo que al declararse incompetente el Tribunal *a quo*, no decidió conforme a lo alegado y probado en autos, violando de esta forma los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

C. *Funcionarios de libre nombramiento y remoción: Aplicación Decreto 211*

CPCA

15-3-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**La Corte hace referencia a la interpretación restringida del Ordinal 1 letra "C" del artículo único del Decreto 211.**

A pesar de la anterior declaratoria que sería suficiente a los fines de la confirmación del fallo impugnado, considera conveniente y oportuno esta Corte ratificar el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que la interpretación del ordinal 1º, letra "C", del artículo único del Decreto 211 debe hacerse en forma restringida dada la naturaleza de la norma, por cuanto la misma alude a la declaratoria como de libre nombramiento y remoción de los cargos comprendidos en "las dependencias al servicio directo de la Presidencia de la República", por lo cual para su aplicación debe tomarse en cuenta lo siguiente:

*Primero:* Las dependencias a las cuales alude la norma no pueden referirse, como ha sido hecho en algunas oportunidades por la Administración, a la totalidad de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Central, por cuanto si bien es cierto que ellas son los órganos instrumentales del Poder Ejecutivo, sin embargo, forman parte de organizaciones independientes cuyos directivos máximos agotan con sus actos la vía administrativa.

*Segundo:* La expresión utilizada en el Decreto, debe interpretarse en el sentido de que sólo cubre los cargos que se encuentran adscritos al despacho de la Presidencia de la República. Esta limitación obedece a la circunstancia de que la técnica organizativa obliga muchas veces a adscribir directamente a la Presidencia de la República determinados servicios, por lo cual hay que evitar que se interprete erróneamente que los cargos que los mismos impliquen quedan *ipso iure* calificados como de libre nombramiento y remoción.

*Tercero:* Además de las limitaciones señaladas debe recordarse que el análisis de la calificación de un cargo a los fines de la aplicación del Decreto 211 no es genérico sino concreto y específico para cada caso, ya que no existen clases de cargo que se califican en base a la normativa del Decreto, sino cargos concretos que sufren tal calificación en virtud de las funciones concretas que su ejercicio implica.

CPCA

15-3-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El Decreto 211 al diferenciar los cargos de "Alto Nivel" con los de "confianza", distingue en estos últimos a los cargos de acuerdo con las funciones que se ejerzan y con la ubicación orgánica que posean.**

El fundamento de la formalización de la apelación efectuada por la sustituta del Procurador General de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, radica en la consideración de la apelante de que el cargo desempeñado por la funcionaria removida estaba vinculado estrechamente a la seguridad e interés nacionales, en razón de lo cual implicaba funciones de alta confiabilidad que la ubicaban en el supuesto de la letra "C" del artículo único del Decreto 211.

Planteadas las posiciones procesales en la forma que anteceden esta Corte observa que el acto de remoción de la querellante, quien desempeñaba el cargo de Secretario Administrativo II, adscrita a la Secretaría del Consejo de Ministros, se fundó en lo dispuesto en la letra "C" ordinal 1º del artículo único del Decreto 211, que declara "de confianza" y en consecuencia de libre nombramiento y remoción a los cargos comprendidos en "las dependencias al servicio directo de la Presidencia de la República". Por su parte la sustituta del Procurador General de la República, estima que el cargo era de confianza, no por la ubicación en la cual se encontraba, sino por la naturaleza de las funciones que implicaba, las cuales estaban revestidas, en base a su vinculación con el interés público y con la seguridad nacionales de "confidencialidad".

No puede dejar de señalarse que, si bien el Decreto 211 que permite la conversión de algunos cargos de carrera en cargos de libre nombramiento y remoción hace una diferencia entre los que son de alto nivel (supuestos contemplados en la letra "A") y los que son de "confianza" (letras "B" y "C"); sin embargo, distingue en esta segunda categoría a los cargos de acuerdo con las funciones que se ejerzan y con la ubicación orgánica que posean. En la letra "B" (en sus dos supuestos) la calificación depende de la naturaleza o la índole de las actividades que el cargo implique para su titular; en cuanto que los supuestos de la letra "C", obedecen exclusivamente a la ubicación orgánica de los cargos, independientemente de las funciones, en forma tal que un Taquígrafo o un Analista de Personal o un Archivero serán de "confianza" aun cuando sus labores no estén revestidas de la confiabilidad que tal calificativo presupondría, si se encuentran ubicados bajo la dependencia directa de algunos de los jerarcas que en dicha letra se enuncian.

Visto lo anterior resulta evidente que el Tribunal de la Carrera Administrativa calificó al cargo desempeñado por la querellante, tomando en cuenta, tal como lo exigía el inciso en el cual se fundamentara el acto de remoción, la ubicación orgánica del mismo; en cuanto que la sustituta del Procurador General de la República se refiere a un supuesto funcional que es ajeno completamente a la controversia planteada. En tal sentido carece completamente de fundamento la impugnación de la representante de la República y así se declara.

### 3. *Derechos: Derecho a la sindicalización*

CSJ-SPA (66)

22-3-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El sindicalismo en la función pública municipal, requiere de texto legal expreso que lo reconozca.**

La Corte quiere señalar por otra parte que el régimen específico de la función pública, desarrollado por leyes en el ámbito nacional y estatal y por ordenanzas en el municipal, acorde con el dispositivo constitucional previsto en los artículos 23, numeral 2º, 29 y 122 de la Carta Fundamental, se determina a-priori la naturaleza propia del sindicalismo que dentro de la misma se permite ejercer a los funcionarios públicos para la defensa de los derechos e intereses que tales cuerpos normativos consagran; *sin que ello pueda significar que tales sindicatos gozan de las características que ostenta esta organización en el campo laboral ni cuentan tampoco con los instrumentos de la misma (contratación colectiva y huelga) para obtener reivindicaciones económico-sociales a favor de sus afiliados.*

En tal sentido puede afirmarse que el sindicalismo en la función pública municipal, al igual que otros derechos atinentes al empleado, requiere de texto legal expreso que lo reconozca, conforme a lo dispuesto en los artículos 135 y 136 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que ordena al Municipio establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen, estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal, a cuyos fines se faculta al Municipio para establecer en su jurisdicción la carrera administrativa. Debe resaltarse además que los integrantes de las Directivas de las organizaciones sindicales, reconocidas en el ámbito nacional, dadas las especificaciones que caracterizan a tales agrupaciones y los fines que persiguen, sometidos siempre al interés general, sólo tienen derecho en número de dos a un permiso remunerado cuya determinación es competencia de la máxima autoridad administrativa en consulta con los sindicatos, "teniendo en cuenta las necesidades de la Administración y el número de afiliados de cada uno de ellos" sin que tal autorización involucre en modo alguno el fuero sindical y la secuela de inamovilidad que opera en el campo laboral, como pretende destacar el recurrente.

#### 4. Retiro

##### A. Competencia

**CPCA**

**29-3-84**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

**La competencia para decidir el retiro de la función pública es del Ministro acutando directamente o por delegación.**

1.—Establece el Artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa que la competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por los Ministros del Despacho.

2.—Sobre este dispositivo el Artículo 36 *ejusdem* señala que "los nombramientos" (y por lo tanto el retiro) de los funcionarios de carrera de libre nombramiento y remoción se efectuarán por los funcionarios que menciona el referido Artículo 6.

3.—De acuerdo con el Artículo 20 Ordinal 25º de la Ley Orgánica de la Administración Central, se reconoce al Ministro, la facultad de delegar atribuciones en funcionarios de su despacho.

4.—La notificación de la decisión adoptada por el titular del Despacho para retirar al funcionario por alguna de las causales que prevé el Artículo 53 de la Ley o al removerlo sin poder reubicarlo, la hace, en la mayoría de los casos, el Jefe o Director de la respectiva Oficina de Personal. A partir de enero de 1982, entrada en vigencia la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la notificación del acto administrativo debe llenar los extremos previstos en el Artículo 73 de la misma, a saber: "texto íntegro del acto emanado de la autoridad competente e indicar, si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse".

5.—En el caso de autos no consta delegación alguna del titular del Despacho en el Director General del mismo que le permitiera adoptar la decisión de remover que notifica al querellante y no aparece tampoco en el expediente administrativo el acto del Ministro cuyo texto íntegro debe constar en la notificación, por el cual se

*remueve* a éste, en cuya virtud, esta Corte concluye en que el acto de remoción y retiro de JOSE LUIS MORA BARRIOS está viciado, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 19 Ordinal 1º) de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de nulidad absoluta al emanar de un funcionario incompetente para adoptarlo. Verificada la incompetencia de la autoridad administrativa que tomó la decisión procede la reincorporación del funcionario al cargo que ejercía con el pago de los sueldos dejados de percibir, hasta la fecha de esta sentencia.

**CPCA****12-4-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**La Corte señala los requisitos a cumplir para que proceda la reducción de personal.**

Observa la Corte que conforme al Artículo 53 numeral 2º) de la Ley de Carrera Administrativa y los Artículos 118 y 119 del Reglamento General de éste, la reducción de personal procede, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- 1.—Que se deba a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa;
- 2.—Que una o varias de esas causas tenga justificación, si fuere el caso, en el Informe que levanta el organismo interesado;
- 3.—Que exista la opinión de la Oficina Técnica competente, si fuere necesaria;
- 4.—Que la solicitud de reducción sea sometida y aprobada por el Consejo de Ministros.

Obtenida ésta se adopta la decisión de remover y se notifica al interesado cumpliendo los extremos previstos en los Artículos 9, 18 y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se pasa éste a disponibilidad y se realizan los trámites reubicatorios. Se le retira si la reubicación no es posible, se inicia el trámite del pago de prestaciones. Se le inscribe en el Registro de Elegibles.

El incumplimiento de los requisitos anotados en los numerales 1º) y 4º) dada su esencialidad para dar origen y culminar el proceso de reducción, vician el acto de remoción y lo hacen pasible de anulación.

En el caso de autos, no existe constancia de que la reducción de personal haya sido aprobada por el Consejo de Ministros, en cuya virtud, siendo este requisito esencial el acto queda afectado de invalidez. La sustituta del Procurador General de la República presentó ante esta Corte, solamente, el Informe que basa la medida, pero no comprobó el cumplimiento de los demás requisitos. por consiguiente, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara SIN LUGAR la apelación intentada contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 24 de noviembre de 1983, la cual CONFIRMA en esta oportunidad, salvo por lo que refiere al monto de los sueldos, cuyo pago acuerda hasta la fecha de esta sentencia.

#### B. Destitución

**CPCA****12-4-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

**A la autoridad administrativa con competencia para destituir no le compete solicitar la destitución sino ordenarla.**

La Corte para decidir debe, en primer lugar, analizar el acto administrativo por el cual se destituyó a la ciudadana Victoria Petrovich de Arnone, acto cuya ilegalidad se pidió, aspecto éste no apreciado por la recurrida.

En efecto, el acto de destitución tiene fecha del 30 de septiembre de 1979, produciéndose su notificación el mismo día, según constancia firmada en la copia del mismo. En dicho acto se comunica a la querellante que dejará de prestar servicios en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) a partir del 16 de agosto de 1979. La decisión se fundamenta en las inasistencias injustificadas ocurridas entre el período del 1º de agosto de 1979 al 15 de agosto de 1979, "por lo cual nos vemos en la necesidad de proceder a destituirla por estar incurso en el Ordinal 4º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa". La comunicación está suscrita por el Jefe de Personal Encargado.

Ahora bien, el artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa determina que "La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por: . . . ; y 3º Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional". Por su parte, el Parágrafo Unico del artículo 62, *ejusdem* establece: "La destitución la hará el funcionario a quien corresponda hacer el nombramiento o por órgano del cual se hizo éste previo el estudio del expediente elaborado por la respectiva Oficina de Personal, y se le comunicará por oficio al interesado con indicación expresa de la causal o de las causales en que se apoye la medida. Toda destitución se hará del conocimiento inmediato de la Oficina Central de Personal". El Decreto Número 521, de 9 de enero de 1959, emanado de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela, por el cual se crea el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), en su artículo 8º determina que "El Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas tendrá un Director, un Sub-Director, un Consejo Directivo y una Asamblea de Investigaciones"; y en 13, al enumerar las atribuciones del Director, expresa en la letra g) "Nombrar y remover al personal técnico, no científico, y de administración". De ahí, pues, que la máxima autoridad en el IVIC, en materia de administración de personal sea el Director, a los efectos del ordinal 3º del artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa y de conformidad, con lo dispuesto en el Parágrafo Unico del artículo 62, *ejusdem*, él debe efectuar la destitución. Ahora bien, de conformidad con lo pautado en el *Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales*, vigente para la época, el procedimiento de destitución deberá hacerse de conformidad con lo establecido en los artículos 26 al 32 *ejusdem*. Así el artículo 31 dispone que una vez concluida la investigación, "la Oficina de Personal remitirá el expediente al funcionario al que corresponda dictar la decisión, de conformidad con lo previsto en el parágrafo único del artículo 61 (62) de la Ley de Carrera Administrativa; éste revisará el expediente y decidirá si procede o no la destitución dentro de los diez días hábiles siguientes contados a partir desde la fecha en que lo recibió. La decisión deberá ser razonada, extendida y notificada por escrito al interesado, con indicación de los hechos y de la causal o causales en que fundamenta la decisión". De los autos aparece (folio 3) que la destitución fue notificada a la querellante por escrito, con indicación de las causales, por el Jefe de Personal Encargado, no contando en dicho acto que éste fuera el órgano a través del cual se comunicará la decisión de aquel que tenía atribuida la competencia de destituir; esto es, el Director del IVIC. Antes bien, del texto del acto se colige una actuación autónoma del referido Jefe de Personal. Es cierto que del expediente administrativo, corre al folio 115, el Memorándum Número JP-675-79 de fecha 30 de agosto de 1979, dirigido por el Director del IVIC a la Oficina de Personal, el cual a la letra expresa: "En atención al expediente administrativo que me fuera presentado por la Oficina de Personal, *es que solicito se proceda a la destitución de la Sra. Victoria Petrovich de Arnone* (Subrayado de la Corte), funcionaria de este Instituto en el Cen-

tro de Ingeniería y Computación, conforme al Ordinal 4º Artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, por abandono injustificado al trabajo, durante los días: del 1º de agosto de 1979 al 15 de agosto de 1979. Esta medida se hará efectiva a partir del 16 de agosto de 1979. Atentamente, Luis Manuel Carbonell P., Director”. A juicio de esta Corte, la comunicación precedente no puede subsanar el vicio de incompetencia de que está revestido el acto de destitución, pues en sí mismo es inconsistente, dado que al Director no le compete solicitar la destitución, sino ordenarla (“decidirá si procede o no la destitución...”. Artículo 31 del *Reglamento sobre el Régimen Disciplinario*) y aun en el supuesto de equiparar dicha solicitud a una orden o mandato de tramitar la destitución por órgano de la Oficina de Personal, debió ser referido, expresado o mencionado en el acto administrativo por el cual se comunicaba la destitución.



## Comentarios Jurisprudenciales

### **LOS PODERES DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS PARA ADOPTAR MEDIDAS PREVENTIVAS Y LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTORIZATORIOS DE MOVIMIENTOS DE TIERRA**

Allan R. Brewer-Carías  
*Director del Instituto de Derecho Público,  
Universidad Central de Venezuela*

#### I. INTRODUCCION

De acuerdo con la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 30 de diciembre de 1965, "Las actividades que impliquen destrucción de vegetación en terrenos de propiedad privada, solamente podrán efectuarse con la previa autorización del Ministerio de Agricultura y Cría, en la forma que determine el Reglamento" (art. 34). Hasta que se dictó el Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 11 de febrero de 1969 (Decreto N° 1333), la concesión de las referidas autorizaciones estaba regulada por el Decreto N° 497 de 30 de diciembre de 1958, cuyas normas, en su casi totalidad, fueron incorporadas al referido Reglamento.

Al entrar en vigencia la Ley Orgánica de la Administración Central de diciembre de 1976, en abril de 1977, y comenzar a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, este Despacho asumió las competencias que en esta materia correspondieron al desaparecido Ministerio de Agricultura y Cría.

El Reglamento de la Ley Forestal, de 1969, regulaba el procedimiento a seguir para los parcelamientos urbanísticos en sus artículos 70 a 75, y estos fueron modificados en el nuevo Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas dictado por Decreto N° 2117 de 12 de abril de 1977 en cuyos artículos 64 a 69 se regulaba en detalle todo el procedimiento administrativo a seguir para la obtención del referido permiso para la remoción de tierras y deforestaciones con fines urbanísticos: especificaciones de la solicitud (art. 64); inspección de carácter técnico *in situ* por la autoridad administrativa (art. 65); notificación al solicitante de la posibilidad de deforestación y enumeración de los recaudos que está obligado a enviar el solicitante (art. 66); posibilidad de la autoridad administrativa de modificar los planos, lo cual debía ser atendido por el solicitante (art. 67); lapso para el otorgamiento o la negativa del permiso (art. 67); necesidad de motivar la decisión en caso de que el permiso fuera negado (art. 68); obligación del solicitante de cumplir otros requisitos y obligaciones legales (art. 68); y posibilidad de que se le pudiera exigir fianza para asegurar la ejecución de los trabajos (art. 69).

De las normas anteriores se evidencia que las atribuciones de la Administración son de carácter reglado en la concesión o negativa de los permisos en cuanto a los trámites y requisitos exigidos, y que si bien se consagraba una discrecionalidad técnica para poder negar los permisos, el ejercicio de la misma, que permitía negar el permiso por razones "técnicas", exigía que se razonara la decisión (art. 67), de manera que pudiera haber un control de los motivos del acto.

Es de destacar que, el Decreto N° 688 de 3 de julio de 1989 contentivo de las Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones derogó expresamente los referidos artículos 64 al 69 del Decreto N° 2117 reglamentario de la Ley.

En todo caso, queda vigente la Ley Forestal, de Suelos y Aguas en cuyo artículo 34 se exige la obtención de la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de

los Recursos Naturales Renovables en las actividades que impliquen destrucción de vegetación. Aquí se establece, ciertamente, una limitación a la propiedad privada.

En efecto, el derecho de propiedad no es un derecho absoluto. Conforme a la Constitución, es un derecho que tiene una función social que cumplir (art. 99); y conforme a ella está sometido a limitaciones, restricciones, contribuciones y obligaciones. Entre las limitaciones a la propiedad, están las limitaciones al ejercicio de la misma, y particularmente las limitaciones al uso del bien objeto de dicho derecho. Dentro de estas, se ubican las limitaciones de carácter urbanístico.

En esta forma, el derecho de propiedad implica el derecho del propietario a usar la cosa o bien objeto de su derecho, pero sometido a las limitaciones legalmente establecidas. Esto, en materia urbanística, implica varias consecuencias:

En primer lugar, la exigencia de limitaciones al uso de la propiedad por razón de urbanismo, y como toda limitación a la misma, ellas son de reserva legal; es decir, solo el legislador nacional (Cámara Legislativas) o el legislador local (Concejos Municipales), en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden establecer limitaciones a la propiedad.

En segundo lugar, las limitaciones al uso de la propiedad no implican la imposibilidad de dicho uso o que este no exista, sino que para poder realizarlo, es necesario que se levante el obstáculo jurídico dispuesto por el legislador. En este sentido, el hecho de que para poder urbanizar un inmueble urbano se requiera un permiso nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, no implica que el propietario no tenga derecho a usar del bien objeto de su propiedad en esa forma; lo que sucede es que para ejercer su derecho a usar su propiedad, parcelándola o urbanizándola, requiere de una autorización administrativa. Esta autorización no crea el derecho de uso en una forma determinada, sino que más bien, *declara la existencia de dicho derecho* al constatar que su ejercicio se hará conforme al ordenamiento jurídico vigente.

## II. LA NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO AUTORIZATORIO DEL MOVIMIENTO DE TIERRA

Ahora bien, este acto administrativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que contiene la autorización de movimiento de tierra y deforestación previsto en el artículo 34 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas es, ante todo, un acto administrativo reglado, pues las normas de la Ley le precisan expresamente a la autoridad nacional su competencia, sin que se le atribuyan facultades discrecionales o de apreciación, salvo las de carácter estrictamente técnicas.

En este sentido, la antigua Corte Federal fue precisa: "La Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones, sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye *garantía* establecida en beneficio de los particulares o administrados contra *las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva*. Como antes se dijo, la Administración Reglada es aquella cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la ley, reglamento o cualquiera otra norma administrativa, ya que, así como en el Derecho Privado el acto jurídico requiere capacidad de parte de quien lo realiza, así también en el Derecho Público el funcionario debe actuar con arreglo a los trámites establecidos con miras a la finalidad social buscada" (véase Sentencia de 17-07-53 en *Gaceta Forense* Nº 1, 1953, págs. 153 y 154).

Como consecuencia, siendo un acto administrativo reglado, la autoridad nacional debe dictarlo, como lo ha hecho, ajustándose a las normas previstas en la Ley. De lo contrario, si la solicitud no se ajusta a lo previsto en el ordenamiento jurídico, la autoridad nacional no podría otorgar la autorización.

Pero además de ser un acto administrativo reglado, la autorización de movimiento de tierra es un acto administrativo declarativo de un derecho del propietario, derivado del derecho de propiedad. La posibilidad del propietario de deforestar y cambiar la topografía del terreno, deriva de su derecho de propiedad. Sin embargo, el Legislador somete su ejercicio a la obtención de una autorización de la Administración Pública para verificar que dicha facultad se ajusta al interés general. La autorización, una vez dictada, reconoce, declara y consolida el derecho del propietario; no "crea" un derecho para él, pues tal derecho preexiste, sino que simplemente significa la remoción del obstáculo jurídico que el Legislador había establecido para el ejercicio del derecho.

Por otra parte, el referido acto administrativo de autorización de movimiento de tierra, además de ser un acto reglado declarativo de un derecho subjetivo a favor de particulares, es un acto administrativo que queda definitivamente firme, si una vez dictado, no se ejercen los recursos jurídicos para impugnarlo. Como tal acto firme declarativo de derechos, la autorización de movimiento de tierra surte todos sus efectos y es obligatorio tanto para las autoridades nacionales, estatales y municipales, ejecutivas y judiciales, como para los propietarios destinatarios de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad nacional sea de la rama ejecutiva o judicial no puede desconocer, suspender o revocar sus efectos, salvo cuando tiene para ello una autorización legal expresa, y en particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

En efecto, los actos administrativos firmes declarativos de derechos a favor de particulares son actos que producen todos sus efectos y obligan tanto a los Jueces como a la Administración Pública a cumplirlos. Por tanto, su obligatoriedad rige tanto para la Administración que lo dictó como para los particulares (Confróntese lo decidido por la antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia de 26-10-49 en *Gaceta Forense* N° 3, 1949, págs. 25 a 27), como para las autoridades judiciales, mientras el acto no sea declarado nulo.

La consecuencia fundamental de esta ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios es que después de dictados, las autoridades públicas tanto administrativas como judiciales no pueden suspender sus efectos o revocarlos, salvo que la Ley las autorice expresamente para ello. De lo contrario, si no está prevista esa autorización legal, el funcionario que revoca un acto administrativo o suspende sus efectos incurre en extralimitación de atribuciones. Tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia en relación con la Administración: "como los agentes de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas dispongan, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes de I.S.C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción" (véase Sentencia de 18-03-69 en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, págs. 228 a 235). Lo mismo se aplica a las autoridades judiciales.

Por tanto, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica que ellos, una vez firmes, surten todos sus efectos y no puede la Administración o la autoridad judicial revocarlos o suspender sus efectos sino cuando esté autorizada legalmente para ello. Por supuesto, esta ejecutoriedad respecto de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho implica que toda revocación o suspensión de sus efectos pronunciada por alguna autoridad pública sin autorización legal, da derecho a indemnización por parte del beneficiario del acto, por los daños y perjuicios que le cause la revocación o suspensión de los efectos del acto.

### III. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RESPECTO DE LA AUTORIDAD JUDICIAL Y LAS POTESTADES DE SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE DICHS ACTOS

Los actos administrativos no solo son obligatorios para las autoridades administrativas, sino que también obligan a las autoridades judiciales, quienes no pueden libremente suspender sus efectos, mientras dichos actos no sean declarados nulos.

Excepcionalmente, sin embargo, en vía judicial se establece la posibilidad de suspensión de los efectos de los actos administrativos, en el curso de un proceso contencioso-administrativo que tenga por objeto la nulidad del acto administrativo en cuestión.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicable a todos los juicios contencioso-administrativos en virtud de las disposiciones transitorias de dicha Ley, los jueces que conozcan de juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares pueden suspender los efectos de los mismos en circunstancias excepcionales. Dicho artículo, en efecto, dispone lo siguiente:

Art. 136. A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

De acuerdo a esta norma, por tanto, en vía judicial, la suspensión de los efectos de un acto administrativo, es de carácter excepcional y está sometido a las siguientes condiciones:

1. Debe tratarse de un juicio contencioso-administrativo de anulación del acto administrativo en cuestión, que conozca el juez competente. Por tanto, la suspensión de efectos de un acto administrativo no puede dictarse en un juicio que no sea contencioso-administrativo de anulación del acto administrativo que debe ser de efectos particulares.

2. La decisión judicial no puede dictarse de oficio, sino a instancia de parte, es decir, de quien tenga la legitimación necesaria para actuar en esos juicios, sea el recurrente u otro particular que sea titular de un interés personal, legítimo y directo en la anulación del acto recurrido.

3. La suspensión de los efectos del acto recurrido solo puede decretarse por el juez contencioso-administrativo cuando ella esté expresamente permitida en la Ley, o cuando sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, lo que implica que la decisión judicial debe ser motivada.

4. La autoridad judicial puede exigir al solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo, que preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

5. El solicitante de la suspensión de efectos del acto administrativo debe mantener un impulso procesal adecuado, a fin de que aquella no sea revocada por contrario imperio por el Juez.

En el caso concreto de los Juzgados Agrarios, la posibilidad de dictar la suspensión de efectos de actos administrativos sólo podría corresponder excepcionalmente, de acuerdo a la norma señalada, al Juzgado Superior Agrario cuando actúe como juez

contencioso-administrativo conociendo, conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios "de los Recursos de Nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios".

En consecuencia, no pueden los Juzgados Agrarios de Primera Instancia ni suspender ni desconocer los efectos de los actos administrativos dictados por las autoridades competentes para ello, y están obligados a respetarlos. Por ejemplo, un Tribunal Agrario no podría acordar pura y simplemente, en genérico la paralización preventiva de las actividades permisadas mediante un permiso otorgado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Ello sería ilegal, pues desconocería los efectos de un acto administrativo firme, sin tener competencia para ello.

#### IV. LAS ATRIBUCIONES DE LOS JUECES AGRARIOS EN MATERIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y SUS LIMITACIONES

Ciertamente que el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, establece una competencia general de los Jueces Agrarios para adoptar medidas preventivas, en casos excepcionales, que podrían afectar los efectos de un acto administrativo, pero ello no queda en ningún caso, al arbitrio del Juez.

En efecto, dicho artículo establece lo siguiente:

Art. 8. Los jueces agrarios, de oficio, podrán dictar en juicio las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción.

De acuerdo con este artículo, por tanto, los Jueces Agrarios tienen competencias para dictar las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción, siempre que ello sea "en juicio", pudiendo ser de oficio. Para que puedan conforme a este artículo, adoptarse estas decisiones judiciales, es necesario:

1. Que exista un juicio originado por las pretensiones que se promuevan con ocasión de algunos de los asuntos enumerados en los literales del artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

2. Que exista una situación de hecho que implique una amenaza de desmejoramiento, ruina o destrucción de la producción agraria y los recursos naturales renovables, situación que debe haber sido comprobada por el Juez.

3. Que las medidas que se adopten deben considerarse necesarias para asegurar y proteger esa producción agrícola y los recursos naturales renovables, amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción.

Para adoptar estas medidas, por tanto, es necesario un auto fundamentado y motivado, en el cual el Juez, en primer lugar, exponga los hechos comprobados que provocan la decisión; en segundo lugar, argumente la real situación de amenaza de desmejoramiento, ruina o destrucción de la producción agrícola y los recursos naturales renovables; en tercer lugar, que justifique la necesidad de las medidas que adopta para asegurar y proteger esa producción agrícola y los recursos naturales renovables; y en cuarto lugar, que identifique y precise con claridad, en concreto, las medidas que adopta con esos fines.

En todo caso, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios no autoriza, en modo alguno, a los Jueces Agrarios a suspender los efectos de un acto administrativo, en genérico, es decir, por ejemplo, acordar la paralización

preventiva de las actividades permitidas mediante un permiso legalmente otorgado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En efecto, estos permisos, en general autorizan a la realización de actividades urbanísticas en determinadas áreas normalmente extensas. Sin duda, en esas superficies pueden realizarse actividades por diversos sujetos de derecho que por ejemplo hayan adquirido parcelas, por lo que cualquier problema que surja con algunos de ellos no puede dar origen a una "paralización preventiva" acordada en genérico, en relación a todo el desarrollo permitido.

No es ni puede ser, realmente una de las "medidas necesarias" para los fines del artículo 8 de la Ley Orgánica, el paralizar preventivamente en general todas las actividades legalmente permitidas en un acto administrativo válido y eficaz, sin discriminación ni precisión alguna.

Eso no cabe en los supuestos establecidos en el mencionado artículo 8 de la Ley. Al contrario, allí se habla de "*medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción*", y esas medidas solo pueden ser concretas en relación a determinadas situaciones de hecho comprobadas, pero nunca pueden consistir en la suspensión, en genérico, de los efectos de un acto administrativo fuera de un juicio contencioso-administrativo de anulación del mismo.

En efecto, por ejemplo, si lo planteado ante un Juez Agrario ha sido una intención no autorizada de un río, el Juez podría adoptar como medida, luego de comprobar la situación de hecho, que no se realicen actividades en ese curso de agua, en concreto y en particular; pero no tiene por qué afectar con paralizaciones preventivas actividades que se realizan en el otro extremo del inmueble, de otra naturaleza, y que están amparadas por un acto administrativo válido y eficaz. De lo contrario, si adoptase como medida preventiva, por ejemplo el paralizar todas las actividades permitidas en un permiso, el Tribunal incurriría en una extralimitación de atribuciones respecto de lo autorizado en el mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica, y en una ilegalidad. Una decisión de ese tipo adoptada por el Tribunal de paralizar todas las actividades permitidas en un acto administrativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables legalmente otorgado, equivaldría a suspender los efectos de dicho acto administrativo en una forma no autorizada por el ordenamiento jurídico. Ello sin duda, además causaría daños y perjuicios que comprometerían la responsabilidad civil del Juez que la adopte por abuso de autoridad, al atribuirse funciones que la ley no le confiere.