

Información Jurisprudencial

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

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

Abogado

Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *República: Responsabilidad administrativa. 2. Administración Pública Descentralizada: Universidades nacionales. 3. Derechos políticos: El ejercicio de cargos públicos.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Estados. A. Organización territorial municipal. B. Régimen de los funcionarios estatales: Régimen supletorio. 2. Municipios: creación.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuestos municipales: Patentes de industria y comercio.*
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *El procedimiento administrativo. A. Solicitud; Recepción. B. Representación: Formalidades del acto. C. Actuación de oficio: Poderes inquisitivos. D. Pruebas. a. Valor probatorio de las actas del expediente administrativo. b. Certificación: Copias. E. Inhibición del funcionario. F. Reposición. 2. Los actos administrativos. A. Caracterización. B. Actos administrativos: Discrecionales y reglados. C. Motivación. D. Decisión: Contenido. E. Notificación. F. Revocación. G. Nulidad absoluta.*
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos. A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia. a. Competencia atribuida por ley. b. Competencia en la impugnación de la ilegalidad de ordenanzas. c. Conflictos de competencia. d. Avocamiento. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. a. Competencia. b. Procedimiento. c. Inapelabilidad de sus decisiones ante la Corte Suprema de Justicia. C. Tribunales ordinarios: Acciones interdictales. 2. El recurso contencioso-administrativo de anulación. A. Motivos del recurso: Inconstitucionalidad. B. Objeto: Actos de efectos particulares y el acto de efectos generales que le sirve de fundamento. C. Legitimación activa. D. Condiciones de inadmisibilidad. a. Acumulación improcedente. b. Caducidad: Actos de efectos temporales. E. Expediente administrativo: Valor de los documentos. F. Suspensión de efectos. a. Requisitos. b. Improcedencia. c. Supuestos: Daños. G. Poderes del juez. H. Perención. I. Recurso de anulación con pretensión de condena. J. Condena en costas. K. Recurso de hecho. 3. Recursos contencioso-administrativos especiales. A. Competencias. B. Contencioso-tributario. C. Contencioso-agrario.*
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Expropiación. A. Carácter del juicio. B. Precisión del objeto expropiado. C. Sujetos: Legitimación. D. Arreglo amigable. E. Ocupación previa. F. Oposición. G. Impugnación del avalúo. 2. Régimen inquilinario.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Ambito de aplicación de la ley. 2. Clase de funcionarios: Contratos. 3. Situaciones jurídicas. A. Suplencia. B. Suspensión del cargo. 4. Retiro. 5. Enjuiciamiento de los altos funcionarios públicos: Antejuiicio de mérito. 6. El contencioso de la carrera administrativa. A. Organos: Competencia. a. Tribunal de Carrera Administrativa. b. Corte Suprema de Justicia: Recurso de interpretación. B. Recurso contencioso-funcional. a. Admisibilidad. b. Expediente administrativo: oportunidad de la presentación. C. Pretensión de condena por daños y perjuicios.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. República: Responsabilidad administrativa

CSJ-SPA (194)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La República responde por los daños y perjuicios que causen las autoridades legítimas en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas, pudiendo dicha responsabilidad tener su origen en una falta de servicio por la omisión o negligencia en el mantenimiento de los bienes públicos.

La parte actora, en su libelo de demanda, narra el accidente ocurrido en la Carretera de La Costa, sector La Polvorosa, el 27 de diciembre de 1975, en el cual perdió la vida en forma violenta, el ciudadano Freddy Luis Cabello Sánchez. Dicen los actores que en ese momento, una valla de señalamiento vial se desprendió de su base cayendo sobre el vehículo que conducía Cabello Sánchez y que ésta fue, precisamente, la causa de su muerte. Agrega que esa valla era propiedad del Ministerio de Obras Públicas y había sido colocada en ese lugar por ese Organismo; que ese trágico suceso produjo a la esposa del occiso y a sus hijos, graves daños materiales y morales al privarlos de la fuente de ingresos que el padre de familia dedicaba a su sustento y del afecto y cariño que él les prodigaba. Atribuyen al Ministerio de Obras Públicas, omisión culposa, negligencia grave y abandono en el mantenimiento de esa valla de señalamiento vial y que, por esta negligencia, se produjo su desprendimiento. Invocan además la responsabilidad por la guarda de cosas inanimadas contemplada en el artículo 1.193 del Código Civil y, en razón de todo lo expuesto, demandan a la República de Venezuela para que convenga en indemnizar el daño material representado por un lucro cesante equivalente a la remuneración total mensual que percibía la víctima para el momento de su muerte y que fijan en cuatro mil treinta y ocho bolívares durante los doscientos ochenta y ocho meses que, según los actores, le quedaban de vida, tomando como promedio de expectativa de vida del venezolano la edad de sesenta y cinco años, partiendo de que el difunto, para aquel momento, tenía cuarenta y un años de edad. Asimismo demandan una indemnización por el daño moral sufrido por la viuda y sus tres hijos, los cuales estiman en Bs. 400.000 para la viuda y Bs. 200.000 para cada uno de los menores hijos.

Para demostrar todos los hechos narrados en el libelo, la parte actora acompañó a su demanda, una serie de copias certificadas de documentos públicos y luego, durante el término probatorio, promovió pruebas de testigos, inspecciones oculares y consignó dos ejemplares de diarios locales...

Comprobado como ha quedado en autos con los elementos analizados el hecho ilícito ocurrido el 27 de diciembre de 1975, el daño causado, es decir, la muerte de Freddy Luis Cabello Sánchez y la relación de causalidad entre lo primero y lo segundo, queda tan sólo por establecer la condición de guardián de la demandada, para que se haga aplicable el artículo 1.193 del Código Civil. Esta condición de guardián queda establecida "ope lege" en virtud del Ordinal 1º del artículo 23 del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, vigente para la fecha del accidente, concordante con los Ordinales 20 y 21 del artículo 136 de la Constitución, de conformidad con los cuales es de la competencia del Poder Nacional, a través del entonces existente Ministerio de Obras Públicas, lo relativo al transporte terrestre, la apertura de las vías de comunicación nacionales y su conservación. De consiguiente, la responsabilidad por el mantenimiento

de las vías públicas está a cargo de la República de Venezuela y ella debe extenderse a los accesorios inherentes a esas vías de comunicación entre los cuales han de incluirse los elementos de señalamiento vial.

Con la demostración de estos elementos, queda establecida la responsabilidad a cargo de la República de Venezuela, de indemnizar los daños y perjuicios materiales y morales causados por la cosa inanimada que se encontraba bajo su guarda, de conformidad con el artículo 1.193 del Código Civil. No comparte así esta Sala el criterio sostenido en el Capítulo Quinto del fallo recurrido, según el cual, por el hecho de haberse invocado en el libelo de la demanda la negligencia del guardián de la cosa y de haberse hecho un esfuerzo probatorio para demostrarla, se excluye la aplicación del precitado artículo 1.193 del Código Civil, debiendo el caso analizarse a la luz del artículo 1.185 *ejusdem*. En efecto, cuando el daño se imputa al hecho propio de las personas, funciona entonces la responsabilidad civil ordinaria fundada en la culpa del agente. Pero si el daño se imputa a la "acción de la cosa", la responsabilidad del guardián no se rige por el artículo 1.185 del Código Civil, sino por la disposición especial del artículo 1.193 *ejusdem* que, por esa naturaleza especial, es de preferente aplicación y en el cual se consagra la responsabilidad por el daño causado por cosas inanimadas bajo la guarda del llamado a responder. El fundamento de esta responsabilidad es la presunción de "culpa en la guarda" que la Ley establece contra el custodio quien sólo puede librarse probando que el hecho fue causado por falta de la víctima, de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor. Las referencias de la parte actora a la negligencia del guardián de la cosa que causó el daño cuya indemnización ahora se exige, resultan superabundantes y carentes de importancia como para cambiar la naturaleza de la acción. (Sentencia de la Sala de Casación Civil del 17-3-70, *G.F.* Nº 67, pp. 457/458).

Establecida la obligación que tiene la República de indemnizar el daño causado por la valla de señalamiento vial desprendida y de la cual era guardián, sólo queda por establecer el monto de esta indemnización, pero previamente debe la Sala resolver otros planteamientos contenidos en el recurso de la parte demandada.

En el Capítulo IV del escrito de formalización, la parte accionada alega que su responsabilidad queda excluida en este caso porque el accidente en el que pereció Cabello Sánchez, fue consecuencia de un caso fortuito. Apoya su alegato el representante de la demandada, en que la sentencia dictada por el Juzgado Superior Segundo con jurisdicción penal en el Estado Anzoátegui, al revisar la sentencia de primera instancia dictada con motivo del accidente en cuestión, asentó que "...es obvio que éste (el accidente) ocurrió por un caso fortuito, ya que en el mismo no hubo imprudencia, negligencia, impericia ni (*sic*) observancia de algún reglamento que pudiera haber evitado lo ocurrido".

Entiende la Sala que la demandada está invocando la defensa de caso fortuito para liberarse de su responsabilidad, como lo permite el propio artículo 1.193 del Código Civil y que este caso fortuito queda comprobado en razón del contenido de la sentencia penal aludida, lo cual equivale a pretender darle a ésta el valor de la cosa juzgada. Para desechar esta defensa bastaría con declararla extemporánea, ya que, según el artículo 247 del Código de Procedimiento Civil, sólo en el acto de la litis-contestación podía la demandada oponerlas y en el caso de autos, la demandada en ese acto se limitó a contradecir la demanda en términos genéricos, sin invocar ninguna defensa previa o de fondo en particular. Cabe señalar que el caso fortuito constituye un hecho nuevo no contenido en el libelo de la demanda y, por consiguiente, no puede ser invocado después de contestado el fondo de la demanda.

No obstante, en vista de la importancia que reviste el alegato relacionado con los efectos de la cosa juzgada penal en materia civil, considera la Sala oportuno dejar aquí sentado su criterio al respecto, a cuyo efecto observa:

El artículo 1.396 del Código Civil consagra el principio según el cual la demanda de daños y perjuicios no puede ser desechada en razón de la cosa juzgada derivada de

una sentencia penal que, al resolver sobre la culpabilidad del enjuiciado, hubiere pronunciado la absolución o el sobreseimiento. Esta disposición parece colidir con la del artículo 115 del Código Penal, según el cual toda persona exenta de responsabilidad penal, lo está también de responsabilidad civil, salvo en los casos de excepción que el mismo Código contempla.

Sin embargo, en realidad no hay colisión ni incompatibilidad alguna, ya que la precitada disposición del Código Civil, se refiere a reclamaciones de daños y perjuicios derivadas de hechos ilícitos civiles y no de hechos punibles. Tal cuestión fue sabiamente resuelta en una importante decisión de la Sala de Casación Civil de esta Corte, dictada el 30 de noviembre de 1959 (*G.F.* Nº 26, pp. 181/182) cuya doctrina ahora se acoge. Para mayor ilustración, se transcribe el siguiente párrafo de aquel fallo:

“La reclamación por daños y perjuicios a que se contrae el precepto introducido en el Proyecto, no puede referirse sino a los derivados del *acto ilícito civil* (subrayado de la Corte) y no a los provenientes del delito penal, puesto que la absolución o el sobreseimiento acarrearía la irresponsabilidad por la indemnización que menciona el Código Penal, salvo en los casos de excepción que en este mismo Código se establecen sobre que la exención de responsabilidad penal no acarrea la de la civil”.

Del párrafo precedente se ve claramente que la regla que consagra el artículo 1.396 del Código Civil no modifica el régimen establecido por el Código Penal, pues la reclamación por daños y perjuicios contra la cual no surte efectos la absolución o sobreseimiento pronunciados por una sentencia penal, es la derivada del acto ilícito civil: ello, porque la absolución o el sobreseimiento del encausado pronunciada en una sentencia que estatuyó exclusivamente (palabra usada por el legislador) sobre la culpabilidad por un hecho considerado como delictual, no indicaría que ese hecho no podría todavía, sin ser delito, constituir un hecho ilícito, sobre el cual, por tanto, sí podría haber discusión en la jurisdicción civil, ya que la jurisdicción penal estatuyó exclusivamente sobre la culpabilidad del encausado desde el ángulo del hecho considerado como delito. Es que todo hecho delictual es un hecho ilícito; pero no todo hecho ilícito es delito, sino sólo aquel que ha sido establecido como tal por la ley y sancionado, en consecuencia, con una pena, en virtud del principio “*nullum crimen nulla poena sine lege*”. Además, entre la culpa civil y la penal puede haber una diferencia de grado, como lo asienta el comentarista uruguayo José Irureta Goyena, quien agrega: “tratándose de ciertos hechos se considera bastante la sanción civil, mientras que respecto de otros parece insuficiente: en la primera hipótesis los actos se clasifican como delitos o cuasi-delitos civiles; en la última, como delitos penales”. De consiguiente, en los hechos del agente absuelto podría haber todavía lugar a un grado de negligencia o imprudencia tal que sin ser suficiente para llegar a constituir un delito en derecho penal, sin embargo podría originar el acto ilícito del Derecho Civil, sobre el cual podría conocer la jurisdicción civil, ya que la jurisdicción penal que absolvió o sobreseyó, lo hizo exclusivamente sobre el hecho delictual en cuanto tal.

Una sentencia absolutoria es aquella que declara sin lugar una acción penal, bien sea que el proceso se hubiere iniciado de oficio, por denuncia o acusación. El sobreseimiento pone fin al juicio penal y extingue la acción por las causales que en forma específica y taxativa señala el artículo 312 del Código de Enjuiciamiento Criminal y que derivan de hechos y circunstancias ajenos a la esencia misma del proceso penal, es decir, no se refieren a la punibilidad del hecho ni a la culpabilidad del encausado. La sentencia que declara terminada la averiguación por no ser punibles los hechos investigados, tiene su asidero jurídico en el Ordinal 2º del artículo 206 del Código últimamente citado y su efecto es, en la práctica, similar al de las sentencias arriba definidas, es decir, se pronuncia sobre el carácter punible o no del hecho analizado y, en el segundo caso, declara que no hay lugar a la prosecución del proceso, con lo cual resulta

que la acción penal, en realidad, nunca llegó a nacer. Por lo tanto, a los fines de la aplicación del artículo 1.396 del Código Civil, el auto que declara terminada una averiguación, debe asimilarse a la sentencia que declara la absolución o el sobrecimiento porque, a la luz de la doctrina acogida en este fallo, no hay razón para atribuirle una naturaleza y efectos diferentes.

Por lo tanto, aun en el caso de que la defensa de fondo de existencia de un caso fortuito comprobado con la cosa juzgada penal, hubiere sido opuesta oportunamente en el acto de la contestación de la demanda, tampoco hubiera prosperado y así se declara.

El segundo punto del mismo Capítulo IV del escrito de formalización del recurso de la demandada, se refiere a que los actores no demostraron en el proceso la conducta culposa de la parte demandada como causa del accidente reseñado en el libelo de la demanda y que, por lo tanto, a su juicio, no era procedente su responsabilidad por hecho ilícito con base en el artículo 1.185 del Código Civil que es el fundamento jurídico de la sentencia apelada.

La Sala considera innecesario entrar a analizar esta argumentación cotejándola con el resultado de las pruebas para constatar su procedencia, o improcedencia, porque ya con anterioridad se estableció que la acción intentada por los sucesores de Cabello Sánchez, tiene su fundamento legal en el artículo 1.193 del mismo Código Civil y que, por lo tanto, probada la ocurrencia del accidente, el daño causado, la relación de causalidad entre lo primero y lo segundo, y la condición de guardián de la cosa que causó el daño que tenía la República, quedaba excluida o se hacía innecesaria la demostración de la culpa de ese guardián. Por consiguiente, si esta conducta culposa quedó o no demostrada, si la valla desprendida estaba o no en mal estado, si los tornillos de sus bases estaban o no oxidados y partidos, son cuestiones de hecho que nada influyen para establecer la responsabilidad del guardián demandado, pues se trata de una responsabilidad objetiva.

Comprobada, pues, la obligación de la República de Venezuela de reparar los daños materiales y morales causados a la viuda e hijos de Freddy Luis Cabello Sánchez en razón de su muerte violenta provocada por una cosa inanimada que se encontraba bajo la guarda de la demandada, tan sólo resta determinar el monto de esas indemnizaciones, lo cual se pasa a analizar en el capítulo siguiente.

— VI —

La reclamación de una indemnización por daños materiales y morales derivados de la muerte accidental y prematura de una persona, plantea a los juzgadores la difícil tarea de estimar en dinero algo cuyo monto exacto y preciso no puede determinarse.

En efecto, la muerte de una persona es un hecho futuro y cierto, pero la fecha en que habrá de producirse, en circunstancias normales, no puede precisarse. De igual manera, puede saberse cuánto percibía por su trabajo la persona fallecida en el momento de su deceso, pero no es posible saber cuáles iban a ser sus ingresos en el futuro y durante el resto de su vida. Por último, el daño moral derivado de la muerte violenta y prematura de un ser querido, está referido a elementos de carácter netamente subjetivo, como lo son el sufrimiento, el dolor moral, la angustia y demás efectos psicológicos cuya existencia puede ser demostrada, pero no su intensidad y, mucho menos, su valor en metálico.

Es por ello que esta Sala, para revisar la fijación de la indemnización establecida por la recurrida y para determinarla ella misma, sólo puede atenerse a los dictados de su conciencia con vista de las pautas que puedan suministrar los elementos probatorios de autos, ya que, como dijo la Sala de Casación Civil de esta Corte, en sentencia del 16-3-79 (*G.F.* N° 67, p. 454), en casos como el presente, la vida probable de la vícti-

ma y la ganancia mensual que durante esa vida pudo obtener, no son el daño mismo, sino elementos de cálculo necesarios para determinar en numerario, el verdadero daño, o sea, la lesión económica que en el patrimonio de los actores produjo la muerte de la víctima. Y en cuanto al daño moral, éste, por su naturaleza, no puede ser susceptible de una comprobación directa y exacta que resultaría inadecuada para medir estados del alma. La Ley y la doctrina dejan al prudente arbitrio de los juzgadores la determinación de si, en primer término, el hecho ilícito examinado es capaz de producir tales afecciones del ánimo que puedan valorarse como daño moral y, en caso afirmativo; asignarle a éste un valor en dinero.

La Sala examina en primer lugar, la estimación del daño material, el cual la parte actora limita al lucro cesante derivado de la pérdida del ingreso familiar producto del trabajo del padre de familia fallecido.

Para demostrar el ingreso mensual promedio del occiso Freddy Luis Cabello Sánchez, la parte actora promovió e hizo evacuar inspecciones oculares y declaraciones de los testigos Héctor Alfonso Machado Añez, Edmundo Hernández y Jesús Longart. Las inspecciones oculares se verificaron en los libros de contabilidad de la empresa Pedro M. García C.A. (Permagas), para la cual trabajaba Cabello Sánchez, con el resultado que la sentencia recurrida analiza y aprecia y con lo cual está conforme esta alzada. Por su parte, los prenombrados testigos declararon acerca de los ingresos del trabajador fallecido y, el primero de ellos, reconoció una constancia de trabajo que le había otorgado la empresa.

Con las pruebas antes reseñadas la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo encontró demostrado que el ciudadano Freddy Luis Cabello Sánchez había percibido en los últimos seis meses, un sueldo fijo de dos mil setecientos cincuenta bolívares mensuales y un ingreso adicional por concepto de gastos y vehículo, cuyo promedio en ese período fue de mil trescientos sesenta y tres bolívares, lo cual totaliza un ingreso bruto de cuatro mil ciento trece bolívares mensuales. Sin embargo, esta cantidad debe reducirse a cuatro mil treinta y ocho bolívares, por ser esta última la estimada por la parte actora, a la cual no se le puede conceder más de lo que pide en su demanda.

Ahora bien, como ya se dijo antes, la determinación del ingreso mensual promedio que devengaba la víctima para el momento de su muerte, es sólo un elemento indicativo que puede tomarse en cuenta para la estimación del daño material derivado de esta muerte accidental, ya que nos da una pauta importante para establecer la capacidad de producción del occiso en aquel fatal instante y, con base en ella, hacer una proyección hacia el futuro. De hecho, nadie podría asegurar y menos aún demostrar, que Cabello Sánchez habría de devengar ese mismo ingreso hasta la fecha de su muerte. Por el contrario, la experiencia nos enseña que más bien pudo incrementarse en virtud de aumentos salariales contractuales o legales, de la acumulación de sus prestaciones sociales, en especial las que constituyen derechos adquiridos, de los intereses sobre éstos, la concesión de bonificaciones o pensiones de vejez, etc.

Por consiguiente, considera la Sala que ha sido razonable la parte demandante al estimar el daño material sufrido por la familia Cabello Orsetti en una cantidad equivalente a la que resultaría de multiplicar este ingreso mensual demostrado para la fecha del fallecimiento de la víctima del accidente, por el número de meses que presume le quedaban de vida y, por lo tanto, acoge esa estimación. Así se declara.

Debe abordarse ahora el problema de estimar cuántos eran esos meses que le quedaban de vida a Freddy Luis Cabello Sánchez y al respecto se observa:

De las declaraciones de los testigos Rocco Lombardi Constanza, Juan Vidal Velásquez, Alfredo Antonio Barrios y Librada Pulido de Montenegro, se deduce, sin lugar a dudas, que el fallecido Freddy Luis Cabello Sánchez era un hombre saludable, amante esposo y ejemplar padre de familia, atento al cuidado de su esposa e hijos y a la satisfacción de sus necesidades económicas. Consta también de autos que el mencionado Freddy Cabello para el momento de su muerte, era un trabajador en servicio activo,

conducía un vehículo de carga por una carretera nacional y, entre sus hijos, tenía uno de apenas tres años de edad.

No comparte la Sala el criterio sustentado por el *a quo* para desestimar el testimonio de Rocco Lombardi Constanza aduciendo que no le merece fe porque al preguntarle la representante de la demandada que desde cuándo conocía al matrimonio Cabello Orsetti, el testigo indicó una fecha anterior a la del acta del matrimonio civil que obra en autos. Una declaración coherente, razonada y congruente con las demás pruebas de autos, no debe ser desechada por semejante sutileza. Bien pudo el testigo interpretar el vocablo "matrimonio", no en su acepción estrictamente jurídica, sino atribuyéndole el significado usual en el lenguaje común, referido más bien a una situación de hecho. La Sala ha querido hacer esta observación aun cuando, toda vez que otros tres testigos declararon en igual sentido y fueron apreciados, con ello bastaba para dar por probados los hechos y circunstancias sobre los cuales declaró Rocco Lombardi Constanza.

De lo anterior se infiere que el difunto Cabello Sánchez era un hombre de salud normal, con buen dominio de sus facultades físicas y mentales y capaz para el trabajo productivo. En el aspecto afectivo y social, debió ser capaz de granjearse el amor de sus familiares y el aprecio de las personas con quien se trataba. Ningún elemento probatorio de autos hace pensar que el oficio del occiso fuera especialmente peligroso o que éste fuera aficionado a la bebida o las drogas, pendenciero o propenso a la violencia.

Todas estas circunstancias son, a juicio de la Sala, suficientes como para establecer la presunción "hominis" de que el difunto Freddy Luis Cabello Sánchez bien podía vivir por lo menos, hasta la edad de sesenta y cinco años —que es la edad promedio de vida del ciudadano venezolano—, es decir hasta el 30 de noviembre de 1999 y, por lo tanto, para la fecha del accidente en que perdió la vida, le restaban doscientos ochenta y ocho meses y tres días de existencia.

No comparte esta alzada el criterio de la recurrente, según el cual la vida útil de una persona puede fijarse en sesenta años con base en los artículos 27 y 32 de la Ley del Seguro Social, que se refieren a la pensión de vejez. Tales pensiones son un beneficio que se le concede al trabajador asegurado en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, a condición de que haya cumplido sesenta años de edad y de que tenga acreditadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas cotizadas. De esta definición no puede en modo alguno inferirse que un sexagenario, por el solo hecho de llegar a serlo, quede incapacitado para el trabajo, pues nada se dispone allí respecto de su imposibilidad para continuar trabajando ni percibiendo ingresos. Por el contrario, la pensión de vejez es un incremento en el ingreso del beneficiario y su familia, lo cual haría más bien aumentar el lucro cesante en caso de muerte prematura.

Por las consideraciones expuestas, esta Sala fija en la cantidad de un millón ciento sesenta y dos mil novecientos cuarenta y cuatro bolívares (Bs. 1.162.944,00) el monto de la indemnización a que tienen derecho los actores por el daño material sufrido y el cual es el resultado de multiplicar el ingreso mensual probado que devengaba el causante de los actores a la fecha de su muerte, de Bs. 4.038, por los 288 meses que presumiblemente le restaban de vida. Así se decide.

Queda, por último, determinar el monto del daño moral reclamado y al respecto se observa:

Dice la parte actora en su demanda, concretamente en el segundo petitorio, que la Sra. Dalva o Alba Orsetti de Cabello no sólo sufrió un intenso dolor moral por la muerte trágica de su marido ocurrida en su presencia, sino que también padeció el grave daño moral por la angustia y el miedo sufrido en el momento en que ocurrieron los hechos que pusieron en peligro su integridad física y que, de la misma manera, sus menores hijos, Freddy Luis, Freddy Moisés y Fredalba Valentina Cabello Orsetti, padecieron de intenso dolor moral por la forma inesperada y trágica en que falleció su padre, quien siempre convivió con ellos y les prodigó afecto y atención.

Al resolver este petitorio, la recurrida en su Capítulo Décimo, tuvo en consideración las circunstancias de hecho en que ocurrió el accidente, el cual por sus características, sin lugar a dudas, era capaz de generar un daño moral así como también las condiciones personales y familiares de los Cabello Orsetti y, en uso de la soberana facultad que le otorga la Ley, fijó el monto de la indemnización correspondiente a cada uno de los reclamantes así:

Para la viuda, Bs. 400.000,00, es decir, el monto reclamado; para el hijo mayor, de siete años de edad, Bs. 200.000,00, también igual al monto reclamado; para el segundo hijo de cinco años de edad, Bs. 150.000,00 y para la hija menor, de tres años, Bs. 100.000,00.

Estas estimaciones las hizo el Tribunal de primera instancia con base a razonamientos que sólo podían guiarse por los dictados de su conciencia y su sentido de la justicia, ya que los conceptos de dolor, angustia, miedo y sufrimiento, no pueden ser valorados en metálico de manera exacta, como se ha expuesto supra. Ciertamente, el dolor moral sufrido por la viuda tuvo que ser mayor que el de los hijos, ya que ella no sólo presenció el accidente, sino que se encontraba dentro del vehículo siniestrado y vio morir trágica y violentamente a su esposo, mientras que los hijos tuvieron del hecho conocimiento "a posteriori" y referencial, aunque no por ello hayan dejado de sufrir también un daño moral.

No encuentra la Sala razones que justifiquen una modificación de las estimaciones que se hicieron en la sentencia apelada y, por tanto, considera oportuno respetar y ratificar tales estimaciones. Así se declara.

2. *Administración Pública Descentralizada: Universidades Nacionales*

CPCA

21-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las Universidades constituyen Corporaciones de derecho público con categoría distinta a los Institutos Autónomos.

Relacionados como han sido los motivos de impugnación del acto administrativo objeto del presente recurso de nulidad, así como los alegatos que se oponen a la procedencia de la acción intentada, formulados por el apoderado judicial de la Universidad Central de Venezuela, esta Corte pasa a decidirlos pronunciándose en primer lugar sobre los alegatos que impugnan a la admisión del presente recurso, y seguidamente se resolverá el fondo del presente recurso: Capítulo Primero. ALEGATOS QUE IMPUGNAN LA ADMISION DEL PRESENTE RECURSO.

1º) *¿Las universidades son institutos autónomos?*

Alega el representante judicial de la Universidad que por ser éstas un "verdadero" instituto autónomo, para poder acudir la accionante ante esta jurisdicción contencioso administrativa, ha debido previamente ejercer el recurso jerárquico previsto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ante el Ministerio de Educación; ante tal afirmación, señala el apoderado judicial de la Universidad, que en el presente caso no se ha agotado la vía administrativa, por lo cual este recurso debe ser declarado inadmisibles de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En tal sentido, esta Corte observa que efectivamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 96, estableció novedosamente en nuestro ordenamiento jurídico un recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos, por ante el respectivo ministro de adscripción, ante lo cual es evidente que si esta Corte califica a la Universidad Central de Venezuela como un instituto autónomo, para la admisión del presente recurso ha debido necesariamente la recurrente interponer el referido recurso jerárquico, para así agotar la sede administrativa, y poder en consecuencia ocurrir ante este órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa. En tal consecuencia, esta Corte debe precisar cuál es la naturaleza jurídica de la Universidad Central de Venezuela, y al respecto observa: que las universidades de acuerdo a la doctrina son corporaciones de derecho público, dotadas de personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Código Civil, y poseedoras de patrimonio propio; que tienen un objetivo específico y particular, en el sentido de constituir, como lo define el artículo 1º de la Ley de Universidades, fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre. Además están dotadas de autonomía, entendiéndose por tal característica el contenido de un concepto jurídico político mediante el cual se le otorga al ente dotado de ella de la facultad para darse su propia ley; en otros términos, pueden estos establecimientos crear preceptos obligatorios de derecho objetivo, con un ámbito personal de validez y aplicación limitadas a los sujetos que se encuentran bajo su autoridad. Debemos reiterar que esta característica no es propia y exclusiva de las universidades, por cuanto dentro de nuestro ordenamiento jurídico encontramos otras entidades territoriales o institucionales que a su vez están dotadas de esta facultad.

Por su parte, los institutos autónomos constituyen entidades no territoriales, que forman parte de la Administración Descentralizada, y a los cuales podríamos definirlos: como aquellos organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es cumplir la gestión de un servicio público administrativo, industrial o comercial, creados mediante ley de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Constitución.

Ahora bien, hechos los anteriores enunciados, nos corresponde en esta oportunidad determinar si las universidades efectivamente constituyen una categoría distinta a los institutos autónomos, dentro de los diversos tipos de entes que integran la Administración Pública en nuestro país. La primera precisión que debemos formular es de carácter histórico; en efecto, las universidades tienen una existencia de larga data, aparecen en la primera mitad del siglo XI de nuestra era, por lo cual podemos afirmar que tienen entidad previa al Estado moderno. En nuestro país, la Universidad Central de Venezuela existe desde mediados del siglo XVIII, o sea, tiene una vigencia dilatada e igualmente previa a la consolidación de la República de Venezuela. Al aparecer el Estado moderno, éste encontró a la universidad como lo que es, un centro cultural, organizado con una estructura corporativa que tiene como función esencial: la producción del conocimiento y su transmisión. El Estado reconoció su entidad, le ratificó su carácter, le delegó competencias y colaboró en el logro de sus fines, y para garantizar estos fueros le otorgó autonomía. El instituto autónomo es una entidad de derecho público, con una existencia contemporánea y con un objetivo distinto a los de la universidad; como ya señalamos, tiene por finalidad prestar servicios públicos de carácter administrativo, comercial o industrial, objetivo este distinto al específico objetivo cultural y espiritual que detentan las universidades.

Por otra parte debemos señalar que, si bien las universidades son autónomas, no por esto están ausentes de controles de diversas especies, pero dentro de estos controles que sobre ellas se ejercen no están sujetas al régimen de adscripción, que es una forma de vinculación y subordinación propia de los institutos autónomos, en sus relaciones con el ministro del sector correspondiente; en cambio, las universidades,

por disposición de la Ley Orgánica de Educación y de la Ley de Universidades, concurren ante un órgano de carácter colegiado que forma parte de la estructura del Ministerio de Educación que se denomina Consejo Nacional de Universidades, que tiene facultades para controlar la legalidad de las actuaciones de las autoridades universitarias, dictar normas en materia financiera para el sector de la educación superior y actuar como ente coordinador de las actividades del sector universitario; organismo del cual el Ministro de Educación concurre como un miembro más y quien, por disposición de la ley, lo preside. Por lo expuesto, podemos precisar que dentro del marco de las vinculaciones existentes y determinadas por la ley entre las universidades y el Ministerio de Educación no se compadece con la figura de adscripción, que es un vínculo mediante el cual el jerarca de determinado departamento de la Administración Pública ejerce efectivos poderes de control y supraordinación sobre la gestión de los institutos autónomos.

Por las descripciones hechas anteriormente, podemos concluir afirmando que entre las universidades y los institutos autónomos existen esenciales diferencias de carácter jurídico, no siendo posible la asimilación de las universidades como institutos autónomos, por contener ambas instituciones carácter propio que las diferencian. Por lo cual, carece de fundamento la afirmación hecha por el representante judicial de la Universidad, en el sentido de que las universidades son "verdaderos" institutos autónomos. Y en tal consecuencia debía la recurrente, para agotar la sede administrativa, ocurrir ante el Ministerio de Educación; supuesto este, definitivamente innecesario en el caso de las universidades, por cuanto en éstas la sede administrativa se agota en sus máximos órganos de dirección, sin necesidad de ocurrir al Ministro de Educación. Por tal consideración, esta Corte rechaza el planteamiento formulado, y así expresamente lo declara.

Voto salvado de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó

En el fallo que antecede se afirma que las universidades no se ubican en la categoría de institutos autónomos, lo cual lo fundamenta el sentenciador en las siguientes razones a saber: En primer lugar en un motivo histórico, constituido por la circunstancia de que las universidades aparecen en la primera mitad del siglo XI de nuestra era por lo cual tienen una entidad previa al Estado moderno, señalándose específicamente que la Universidad Central de Venezuela existe desde mediados del siglo XVIII, por lo cual es anterior a la consolidación de la República de Venezuela y fue así que al aparecer el Estado moderno encontró a la universidad organizada como una estructura corporativa, a la cual le reconoció su existencia. Por otra parte, se indica que el instituto autónomo es una entidad de derecho público cuya finalidad es la prestación de servicios de carácter administrativo, comercial o industrial, lo cual se aleja del objetivo cultural y espiritual de las universidades. Igualmente se alega que, si bien las universidades son autónomas, están sujetas a controles sin que los mismos impliquen su sometimiento al régimen de adscripción, lo cual no se da en el sistema de las universidades. Por todo lo anterior, se afirma en la sentencia que entre las universidades y los institutos autónomos existen diferencias esenciales y es por ello que carece de fundamento la afirmación de que las mismas tienen el mismo carácter de tales institutos.

Visto lo anterior es menester recordar nuevamente que la importancia que posee al efecto la calificación que se haga de la universidad como instituto autónomo radica en que, de reconocérsele tal carácter, contra sus decisiones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96, último aparte de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, operaría el recurso jerárquico para ante el Ministerio de Adscripción. A juicio de quien disiente de la motivación del fallo antes expuesta, instituto autónomo constituye una designación genérica que engloba a todos los organismos descentralizados

institucionalmente de la Administración Pública regidos por un sistema de derecho público y dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, dentro de tal noción cabe la figura de las universidades. En efecto, nuestro sistema normativo ha sido muy lacónico en la utilización de términos destinados a conceptualizar a las figuras organizativas de derecho público dotadas de una propia entidad, empleando la expresión institutos autónomos como una acepción genérica que engloba a todas las figuras que presentan las enunciadas notas comunes, tal como lo hace el artículo 230 de la Constitución. Desde este punto de vista, aun cuando la palabra instituto autónomo, entendida en sentido restringido, que es su acepción más usual, aluda a un ente descentralizado de la Administración prestador de servicio, en cuanto que las universidades son esencialmente entes corporativos; sin embargo, en sentido lato, toda administración descentralizada institucionalmente de carácter fundacional o corporativo puede ser englobada bajo la señalada denominación.

Ahora bien, ¿quiere esto decir que a las universidades se aplica el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece un "recurso jerárquico" ante el Ministro de Adscripción? Quien disiente estima que del texto mismo del mencionado artículo 96 en su último aparte emerge una respuesta negativa. En efecto, dicho artículo señala:

"Contra las decisiones de dichos órganos superiores operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, *salvo disposición en contrario de la Ley*".

Los argumentos que se oponen a la admisión del recurso jerárquico contra los actos de las universidades nacionales autónomas como la Universidad Central de Venezuela, son los siguientes: En primer lugar la exclusión expresa que hace el artículo al señalar "salvo disposición en contrario de la Ley", lo cual ha de interpretarse no sólo en la existencia de una disposición que señale "no hay lugar a recurso jerárquico ante el Ministro de Adscripción", lo cual obviamente no puede aparecer en leyes anteriores a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que, la exclusión, puede derivar del contexto de la normativa legal. En el caso presente, la atribución de autonomía a las universidades nacionales no experimentales implica el poder de dictar sus propios actos administrativos. Las universidades se presentan como entes autárquicos a la luz de la normación vigente, lo cual significa que sus actos administrativos son plenamente eficaces por el solo hecho de ser dictados por sus propias autoridades, sin necesidad de homologación alguna por parte de un órgano externo. Los actos administrativos dictados por las autoridades universitarias tienen la misma fuerza en su esfera de competencia que los actos dictados por los órganos de la Administración Central.

La segunda razón por la cual el recurso jerárquico previsto en el último aparte del artículo 96 no puede operar es por la naturaleza misma del recurso. Ya ha sido señalado en la sentencia, una tesis que se acoge plenamente, de que no existe la figura de la "adscripción" entre la Universidad Central de Venezuela y el Ministerio que pudiera ser competente para ejercer dicho poder, como sería el Ministerio de Educación. Además de este argumento, cuyo desarrollo compartimos plenamente, está la circunstancia de que: "jerarquía" es una relación organizativa que implica la sujeción de un órgano subordinado a un órgano superior o subordinante, la cual se revela en el poder de este último de dictarle órdenes al inferior y de obtener su sometimiento a las mismas. En la relación Universidad - Administración Central no existe vínculo de jerarquía ni los órganos ministeriales pueden imponerle conductas a los órganos universitarios.

Por otra parte, siempre en relación con la jerarquía, el órgano máximo de la universidad es de naturaleza colegiada, al efecto, el Consejo Universitario, actor del acto impugnado. Ahora bien, la relación de jerarquía-subordinación no rige para

los órganos colegiados del estilo de los consejos universitarios, así como no puede regir para ningún colegio de tal índole, por cuanto la colegialidad en los órganos deliberantes, esto es, en "los que deliberan", toman sus decisiones constitutivas de su voluntad a través de las proposiciones que se plantean en su seno, no admite la jerarquía, ya que, si la señalada es la forma de integrar su voluntad, no es posible que la misma pueda quedar sometida a la orden, directriz o instrucción de un órgano superior. La colegialidad deliberativa se contraponc al principio de jerarquía. Es por las razones que anteceden que se estima que si bien las universidades pueden ser genéricamente calificadas como institutos autónomos, sin embargo, no les es aplicable en forma alguna el recurso jerárquico "atípico" que consagra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3. *Derechos políticos: el ejercicio de cargos públicos*

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte Primera considera que el ejercicio de cargos públicos no es un derecho político exclusivo de los ciudadanos, sino un derecho social que puede ser ejercido incluso por extranjeros.

Condición de los extranjeros para el ejercicio de la docencia

La Constitución de la República establece en su artículo 45 la condición de los extranjeros, señalando al efecto:

1. Los extranjeros tienen en principio los mismos deberes y derechos de los venezolanos.
2. Las limitaciones y excepciones derivados de la condición de extranjero sólo pueden ser establecidas en la Constitución y las leyes.
3. Los derechos políticos son privativos de los venezolanos, salvo la condición de elector en las elecciones municipales.

El último punto indicado nos obliga a establecer si el ejercicio de un cargo público es un derecho político o no a los fines de determinar si los extranjeros pueden o no optar al mismo.

Los derechos políticos en la Constitución

El Capítulo Sexto del Título Tercero (De los deberes, derechos y garantías de la Constitución) enuncia y determina cuáles son los derechos políticos, haciendo al efecto su enumeración en el siguiente orden:

- El artículo 110 consagra el voto como derecho político;
- El artículo 111 indica los supuestos para tener la condición de elector;
- El artículo 112 establece las condiciones para ser elegido;
- El artículo 113 asienta las bases de la legislación electoral;
- El artículo 114 consagra el derecho de asociación en partidos políticos;
- El artículo 115 establece el derecho de manifestación; y,
- El artículo 116, a su vez, contempla el derecho de asilo.

Si se hiciera una síntesis de las enunciaciones señaladas a los fines de determinar las materias que el texto constitucional contempla, de la misma emergería necesariamente que las normaciones expresadas versan sobre las siguientes instituciones:

- a) La materia electoral consagrando el derecho de voto y la condición activa y pasiva de su ejercicio.
- b) El derecho de asociación en partidos políticos.
- c) El derecho de manifestación y el derecho de asilo.

Se trata, como puede apreciarse, de los derechos acordados a los ciudadanos para que puedan incidir sobre la existencia, conformación y estabilidad de las estructuras del Estado y para su participación activa en la vida pública. Visto en tal forma, si se pregunta si el ejercicio de un cargo público es un derecho político habría que responder en sentido negativo.

Ahora bien, el artículo 112, relativo a la determinación de la condición de elegible, dice textualmente lo siguiente:

“Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

El artículo transcrito señala así los requerimientos para ser elegible y para desempeñar el cargo para el cual se haya sido elegido. Interpretado en tal forma, el ejercicio de un cargo público es un derecho político sólo en la medida en que tal cargo deba ser provisto mediante elección, lo cual implica que los cargos provistos por otras vías (designación, acesión, nombramiento) no constituyen un derecho político. Otra interpretación posible es la de que en la norma del artículo 112 no solamente se estableció la condición para ser elegible, sino que el constituyente aprovechó esa oportunidad para de una vez considerar como derecho político el desempeño de cualquier cargo público. Al efecto se estima improcedente tal interpretación, por las siguientes razones:

En primer lugar, si el legislador quería consagrar que el ejercicio de los cargos públicos constituía un derecho político tenía que hacerlo en una disposición expresa, dada la importancia y magnitud de tal pronunciamiento, y no hacerlo en una forma casual o incidental.

En segundo lugar, el articulado en el cual se inserta la disposición que se analiza alude al sistema electoral y a los derechos que del mismo derivan, en razón de lo cual no tendría sentido ubicar en tal esfera una materia de naturaleza tan específica como lo es la del desempeño de los cargos públicos.

Por otra parte, como la consecuencia inmediata de la interpretación extensiva del artículo 112 es la de impedir el ejercicio de los cargos públicos a quienes no puedan ser electores, esa norma debía transparecer, estar presente, en las disposiciones del título siguiente (las relativas del Poder Público), y específicamente en los artículos del 121 al 125, concernientes al ejercicio de la función pública, en los cuales, por el contrario, no aparece ninguna disposición limitativa al respecto.

Rechazada la interpretación que se analizara, queda en pie la que estima que el artículo 112 se limitó simplemente a señalar la condición para ser elegible y para desempeñar los cargos derivados de tal elección. Es este, a juicio de esta Corte, el sentido lógico de la norma comentada, por cuanto la interpretación no puede hacerse en forma aislada sino dentro del contexto dentro del cual se ubica.

Vista en la forma que antecede, la normación relativa de los derechos políticos, dentro de tal categoría no pueden considerarse incluidos todos los cargos públicos, sino solamente el desempeño de los mismos cuando éstos deriven de un proceso electoral, en razón de lo cual, circunscrito a tal esfera, el derecho a desempeñar cargos públicos que no sean por elección pasa a formar parte de una noción más amplia que es el de libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 43 de la Constitución) y el derecho al trabajo (artículo 79 y 84).

Voto salvado de los magistrados Armida Quintana Matos y Pedro Miguel Reyes

Quienes suscribimos disentimos del criterio de la mayoría porque consideramos que *el ejercicio de cargos públicos es un derecho político, y, por consiguiente, privativo de los venezolanos*, basados en las razones que exponemos a continuación:

I. *Antecedentes constitucionales de la disposición consagrada en el artículo 112 de la Carta Fundamental*

1. En la Constitución de julio de 1936, en el Título II: "De los venezolanos y sus deberes y derechos", el artículo 32 señalaba:

"Artículo 32. La Nación garantiza a los venezolanos: (14) El derecho de sufragio, y en consecuencia los venezolanos mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución, y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes".

Como se observa, el derecho al sufragio era exclusivo del venezolano varón. La Constitución no decía nada sobre el ejercicio de cargos públicos.

2. Posteriormente, en la reforma que sufre en 1945 la *Constitución de 1936*, en el Título II: "*De los venezolanos y sus deberes y derechos*", los artículos 32 y 33 señalaban:

"Artículo 32. La Nación garantiza a los venezolanos: 14º) El derecho de sufragio en los términos que se expresan a continuación:

- a) Los venezolanos varones, mayores de 21 años que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes.
- b) Las mujeres venezolanas que reúnan las condiciones que se requieren para el ejercicio del sufragio, según el aparte que antecede, gozan del derecho del sufragio, activo y pasivo, para la formación de los Concejos Municipales".

"Artículo 33. Todos los venezolanos sin distinción de sexo, *son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento* siempre que no estén sujetos a interdicción, ni a condena penal que envuelva inhabilitación política y dentro de las condiciones exigidas por la Ley". (Subrayado nuestro).

Con ello se daba a las mujeres venezolanas el derecho al sufragio en las elecciones municipales y el del ejercicio de cargos públicos.

3. Las normas, separadas porque en 1945 no se reconocía el derecho al sufragio a las mujeres sino a los efectos de las elecciones de los Concejos Municipales, son modificadas en la *Constitución de 1947* y ubicadas en el Título IV "De la soberanía y del Poder Público", Capítulo I: Del sufragio, para regular por una parte el derecho al sufragio activo (elegir) y pasivo (ser elegido) y *el ejercicio de funciones públicas como derecho exclusivo de los venezolanos*. En tal sentido establecían:

"Artículo 80. El sufragio es derecho y función pública privativa de los venezolanos, pero podrá hacerse extensivo para elecciones municipales y conforme

a la ley, a los extranjeros que tengan más de diez años de residencia ininterrumpida en el país”.

“Artículo 81. Son electores todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de diez y ocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo la inhabilitación política”.

“Artículo 82. *Son elegibles y aptos para el desempeño de cualquier cargo público*, los electores que sepan leer y escribir, mayores de veinte y uno años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, requieran las leyes”. (Subrayado mío).

En la Constitución de 1947 se hace ya la diferencia al establecer que el sufragio es derecho y función pública *privativa de los venezolanos*, que son *electores todos los venezolanos* que reúnan los requisitos que señala el Artículo 81 y que *son elegibles y aptos* para el desempeño de cualquier cargo público, los electores (los venezolanos).

No cabe duda que al señalar expresamente el carácter de derecho privativo de los venezolanos, del derecho al sufragio (activo y pasivo) y regular conjuntamente con éste el “desempeño de cualquier cargo público”, la Constitución de 1947, declaraba al incluir tal regulación en el Título “De la Soberanía y del Poder Público” que uno y otro, eran *derechos políticos*.

4. Las disposiciones citadas se repiten casi textualmente en la *Constitución de 1961*: artículos 111 y 112, aun cuando el artículo 82 de 1947 era mucho más claro y definitivo que el que contiene el artículo 112 de la Constitución vigente.

En efecto, en la Constitución de 1961 se establece expresamente la categoría de *Derechos Políticos* y se declara, al precisar los derechos y deberes de los extranjeros (artículo 45) que aquéllos *son privativos de los venezolanos*, con la única excepción que también en 1947 se estableció, de que los extranjeros, restringidamente, puedan participar en las elecciones municipales. (Artículos 45 - 111).

“Artículo 111. Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido diez y ocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la Ley establece”.

“Artículo 112. *Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas* los electores que sepan leer y escribir, mayores de veinte y uno años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

La modificación que en 1961 se hizo de la norma del artículo 82 de la Constitución de 1947, al cambiar la frase de éste: “Son elegibles y aptos para el desempeño de cualquier cargo público” por la de “*Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas*” (artículo 112), parece motivar las conclusiones a que llega la sentencia de la cual discrepamos; en tal sentido consideramos que a la vista de los antecedentes citados la redacción de la norma no puede llevar a sostener válidamente que “los cargos provistos por otras vías (designación, accesión, nombramiento) *no constituyen un derecho político*” (página 8 de la sentencia) y, por ende, *privativo de los venezolanos*.

En efecto, para una mejor exposición de los fundamentos que determinan nuestra actitud, los Magistrados disidentes observamos, que dada la importancia que reviste fijar posición en referencia al aspecto central de nuestra discrepancia, constituido en establecer: si el ejercicio de cargos públicos constituye o no un derecho político al cual sólo son aptos los venezolanos y, por ende, están excluidos de los extranjeros; hemos procurado agotar las posibilidades de lograr la recta interpretación de la norma

en estudio, o sea, el artículo 112 de nuestra Constitución. Ahora bien, dentro del marco de la Escuela Exegética, el objetivo de la interpretación se alcanza por el uso de métodos útiles para descubrir la efectiva y cierta voluntad de la autoridad que dictó la norma, mediante la precisión del recto sentido de las palabras que están contenidas y ordenadas en uno o en varias disposiciones de un cuerpo normativo, que expresan el precepto jurídico.

En efecto, es común que el texto de una norma no sea lo suficientemente claro e inteligible para que no surjan dudas sobre el propósito de sus redactores, ante lo cual a quien le corresponda interpretar, en primer lugar, sólo podrá atribuirle al texto el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, tal y como lo dispone como forma de interpretación nuestro Código Civil, en su artículo 4º.

Pero es el caso, que si no alcanzamos nuestro objetivo haciendo uso del método anteriormente citado, dentro de la Escuela Exegética encontramos una corriente que utiliza un método supletorio denominado: "sicológico voluntarista", por el cual, se busca indagar y establecer el efectivo contenido de la norma en estudio, al precisar los propósitos del productor del mandato jurídico determinando su intención al momento de dictarlos. Para hacer tal indagación se recurre al estudio y análisis de diversas actividades que realizó el generador de la disposición previamente al momento en que fue sancionada la norma, a tal fin, entre otros instrumentos se estudian las actas de los trabajos preparatorios y la versión de las discusiones parlamentarias, y de ser el caso, las notas del codificador, la costumbre imperante, y la doctrina jurídica existente.

En el presente caso, analizaremos como instrumento fundamental las actas de la Comisión Preparatoria del Proyecto de Constitución vigente, que fueron publicadas en ejecución del Acuerdo dictado por el Congreso de la República de fecha 16 de octubre de 1979; ahora bien, en el tomo I, volumen I, aparece el Acta Nº 27, que recoge la sesión cumplida por la citada Comisión el día 25 de mayo de 1959, al conocerse la proposición sobre el capítulo referente a los Derechos Políticos, donde en su artículo 4º aparece la redacción del antecedente más inmediato en el proceso de formulación del actual artículo 112 de nuestra Constitución, que presentaba el siguiente texto:

"Todos los venezolanos, sin discriminación alguna, que no estén sujetos a interdicción civil ni inhabilitación política, son elegibles para el desempeño de funciones y cargos públicos".

En dicha sesión el senador Provenzali Heredia propuso suprimir la expresión "sin discriminación alguna", que fue acogida por unanimidad. Seguidamente el diputado Jóvito Villalba propuso una nueva redacción a la norma, bajo el siguiente texto:

"*Todos los venezolanos* que reúnan los requisitos exigidos por esta Constitución y las leyes pueden ser *elegidos o designados* para el desempeño de *funciones y cargos públicos*". (Subrayado nuestro).

La anterior proposición fue debidamente acogida por la Comisión, *pero en definitiva* la disposición aprobada por las Cámaras Legislativas fue la redacción con que aparece en nuestra Constitución, que responde a un texto *menos claro que sus inmediatos antecedentes*; en efecto, la norma actual no utilizó la expresión "funciones y cargos públicos", sino que sólo usó el encabezamiento de la disposición, el término "funciones públicas", pero de la evolución de la disposición constitucional en comento, podemos apreciar sin lugar a dudas que la voluntad real y efectiva del constituyente fue establecer que el acceso a un cargo público, sea cual fuere su naturaleza y origen, electivo o por designación, tiene la cualidad de ser un derecho político y, en tal condición, su ejercicio está reservado con exclusividad a los venezolanos.

Ciertamente, la norma vigente señala que "son aptos para el desempeño de *funciones públicas* los electores...". Ahora bien, para establecer la validez de nuestras

afirmaciones cabe preguntarnos: ¿qué debemos entender por *función pública*? Interrogante que contestamos señalando que “función pública” constituye una expresión de reciente factura, que sirve para identificar las diversas y complejas situaciones jurídicas de los servidores de un ente público, sus actividades y, en general, todo a lo que a ellos se refiere. Es el conjunto, la globalidad de personas que prestan sus servicios al Estado, por lo cual, en el caso específico del contenido del artículo 112 de la Constitución, nada nos impide afirmar que “función pública” es una expresión genérica que evidentemente contiene en su contexto a la expresión “cargos públicos”, como claramente lo establecían y lo diferenciaban los antecedentes inmediatos de la norma actual, elaborados y propuestos por la Comisión Preparatoria del Proyecto de Constitución vigente, donde, como señalamos anteriormente, se incluyó dentro de la noción de “funciones públicas” el concepto “cargos públicos”, así como todo aquello que pueda tener o tenga vinculación con la gestión, organización y reglamentación de cualquier actividad pública. Por lo cual, debemos afirmar que nuestro constituyente, al adoptar en el texto del artículo 112 de la Constitución el término “funciones públicas”, lo hizo de manera amplia, incluyendo en tal noción a la relación de empleo de un sujeto con una entidad pública, así como el ejercicio de una actividad jurídicamente relevante por la cual el Estado logra sus fines.

En consecuencia, debemos concluir afirmando que fue voluntad de nuestro constituyente que el ejercicio de las funciones públicas en Venezuela constituye un derecho político, exclusivo de los venezolanos, inaccesible a los extranjeros.

5. Paralelamente la Ley de Extranjeros contemplaba las disposiciones que señalaban a éstos su igualdad con los venezolanos respecto de los derechos civiles, con las excepciones que determinara la ley y la *prohibición de desempeñar empleos públicos*, como derecho político que es privativo de los ciudadanos venezolanos. El origen de esta norma se remonta a la Ley de Extranjeros del 23 de julio de 1925, cuyo artículo 12 establecía:

“Artículo 12. Los extranjeros no pueden desempeñar empleos públicos. Sin embargo, en conformidad con el número 16 del artículo 58 de la Constitución Nacional, se autoriza al Ejecutivo Federal para admitir extranjeros al servicio de la República en los ramos de beneficencia nacional, higiene pública, enseñanza civil y militar y en cargos de ingenieros o mecánicos de los diques astilleros o en la Marina Nacional”.

La sustentación constitucional de la norma como su propio texto expresa, era el artículo 58, numeral 16º) de la Constitución del 24 de junio de 1922 que otorgaba a la “Cámara del Senado y la de Diputados funcionando como cuerpos colegisladores”, la facultad de “*permitir o no la admisión de extranjeros al servicio de la República*”, disposición que desaparece totalmente de las Constituciones posteriores, aun cuando permanece en las leyes de extranjeros dictadas luego, en sus artículos 24 (19 de julio de 1928), 26 (8 de julio de 1932) y 30 (31 de julio de 1937), y que se refiere siempre a servicios de naturaleza eminentemente técnica.

La disposición consagra en efecto *no un derecho del extranjero, sino una facultad del Ejecutivo* que éste ejerce en las áreas mencionadas y le permite ingresar a aquél a través de un contrato (para trabajo u obra determinada) como deriva del artículo 25 del Reglamento de la Ley de Extranjeros (septiembre 1937) que establece:

“Artículo 25. La comprobación de que el extranjero está comprendido en alguno de los casos de exención de la formalidad del depósito, deberá hacerse ante la autoridad correspondiente del puerto o lugar de entrada, en la forma siguiente:

...7º) Los extranjeros a que se refiere el artículo 30 de la ley de la materia, con la exhibición del contrato respectivo”.

Las previsiones citadas concuerdan con la atribución común a los ministros que les permite a éstos (Ley Orgánica de la Administración Central, artículo 20, numeral 22º):

“Contratar para el Ministerio los servicios de profesionales y técnicos por tiempo determinado o para una obra determinada...”

sin que se considere que éstos por ello realicen funciones públicas y gocen del *status* del funcionario público. De entenderse de otro modo, la norma sería innecesaria.

Obviamente la facultad se ejerce cuando existe dificultad de reclutamiento en las áreas mencionadas, pero carece de sentido cuando haya recursos humanos nacionales para cubrir los requerimientos de las mismas, como ocurre en el caso de autos, en el cual las funciones desempeñadas por el interesado fueron cubiertas por uno de los diez y siete docentes que ingresaron a la Escuela.

La “contratación” que permite al Ejecutivo la norma citada no supone que el “contratado”, como lo señala la sentencia, adquiere y goza de los *derechos que el ordenamiento jurídico reconoce al ciudadano que ejerce cargos públicos* (funcionarios públicos), pues los límites de su prestación de servicios deben estar señalados en el contrato respectivo. *De modo que de no existir éste, el extranjero que está en tal situación, queda sin derecho alguno, salvo la contraprestación remunerativa que origina el servicio prestado por él.*

“El «contrato» que se origina en la disposición del artículo 30 de la Ley de Extranjeros, *no puede equipararse al «contrato» que utiliza la Administración para ingresar personal a la función pública y que ha llevado a esta Corte a reconocer a sus titulares la condición de «funcionarios públicos», cuando al llenar los extremos del artículo 34 de la Ley de Carrera Administrativa, cumplen funciones que se enmarcan en la descripción de cualquiera de las clases de cargos del Manual vigente y en condiciones y términos similares a los de los demás servidores públicos. Corresponde en consecuencia al Ejecutivo definir con límites precisos en cada caso las condiciones de prestación del servicio del extranjero, para no incurrir en violación de las disposiciones constitucionales y legales que dejan a los «nacionales» la exclusividad del desempeño de funciones públicas”.*

II. El desempeño de funciones públicas envuelve el ejercicio de la soberanía:

“Artículo 4º. La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”. (Constitución de 1961).

La soberanía que corresponde al pueblo se ejerce por éste, *a través del sufragio y por órgano de los Poderes Públicos* (Nacional, Estatal y Municipal). (Artículo 78, 80, 86, Constitución de 1947, y artículo 4º, 110, 111 y 112 de la Constitución de 1961).

1. La soberanía es una cualidad natural de toda unidad política, que nace con ella y con ella permanece siempre, radical y habitualmente. Una vez constituido y organizado el grupo social, en el desenvolvimiento de su vida, se distingue siguiendo una tradición secular, tres direcciones o clases de actividad: la actividad y función legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Si falta en el Estado alguna de estas tres funciones, la acción soberana aparecería mutilada, imperfecta o ineficaz. Y, en cambio, si estas tres funciones obtienen plena realidad, en ellas queda absorbida la total actividad soberana de la Nación.

2. La actividad soberana que se concreta en el ejercicio del Poder Público a través de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva *es desempeñada*, en nuestro sistema, a través de los cargos electorales a los cuales se accede por elección, o a través de los

demás cargos públicos a los cuales se ingresa por nombramiento, *por los nacionales del país*.

3. Si bien es cierto que en Derecho Privado la capacidad es la misma fundamentalmente para venezolanos y extranjeros, como lo señala el artículo 26 del Código Civil, en el Derecho Público, *la nacionalidad es base fundamental para el ejercicio de los derechos políticos: es decir, para adquirir la ciudadanía*.

4. Ciudadano, según el diccionario, es el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como *sujeto de derechos políticos* y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. El ciudadano es el nacional, que ejerce la soberanía, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

La *ciudadanía venezolana* es la condición jurídica en cuya virtud un individuo interviene en el ejercicio del poder en el Estado Venezolano.

5. La nacionalidad por sí sola no acuerda *la ciudadanía*, de allí que para ser ciudadano venezolano, conforme al régimen constitucional vigente, es necesario además de poseer la nacionalidad: no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política y ser, por lo menos, mayor de diez y ocho años, para ser elector, o de veinte y uno para ser elegido y desempeñar funciones públicas, saber leer y escribir y reunir determinadas condiciones de aptitud. (Artículos 111 y 112 de la Constitución).

6. Los ciudadanos gozan de ciertos derechos con carácter de exclusividad: los derechos políticos, entre los que cuentan el derecho activo y pasivo al sufragio; el derecho a desempeñar funciones públicas; el derecho de asociarse en partidos políticos, el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas y el derecho de asilo.

III. *Surge de la simple interpretación del artículo 112 constitucional que el derecho a desempeñar funciones públicas es exclusivo del ciudadano*

Establece el artículo 112 de la Constitución:

“Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veinte y uno años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”.

La simple interpretación gramatical del texto de la norma señala que los *electores (venezolanos)* tienen derecho a ser elegidos (derecho pasivo al sufragio) y son además aptos para el desempeño de funciones públicas.

La conjunción copulativa “y” que aparece en la disposición *enlaza simplemente un derecho (ser elegido) a otro (ejercicio de funciones públicas)*. La norma, tal y como está construida gramaticalmente, no puede referirse únicamente al desempeño de cargos públicos a los que se accede por elección.

IV. *Siendo el ejercicio de cargos públicos un derecho político exclusivo de los venezolanos, la Constitución extrema en algunos casos la exigencia*

Y requiere que la nacionalidad *sea originaria*, tanto para aquellos a que se accede por elección, como para los que se ingresa por nombramiento, miembros de Asambleas Legislativas, Gobernadores de Estado, Senadores, Diputados, Presidente de la República, Ministro, Procurador General de la República y Contralor General de la República. (Artículos 19, 21, 149, 152, 182, 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución).

La restricción que para el ejercicio de tales cargos, supone la exigencia de la nacionalidad originaria, llevó a que en noviembre de 1977 se presentara al Congreso por un grupo de parlamentarios, el proyecto que se denominó Enmienda Nº 2 de la Constitución, entre cuyos objetivos aparece en primer término la equiparación, en cuanto a los derechos políticos, de los venezolanos por naturalización con los venezolanos por nacimiento, con algunas excepciones relativas a altos cargos nacionales. Esta Enmienda afectaba los artículos 149, 152, 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución. La motivación de la Enmienda propuesta era circunstancial, que llevaron a su rechazo ante la reacción adversa de la opinión pública. En efecto, las restricciones constitucionales respecto de los derechos políticos, dirigidos a reservar ciertos cargos públicos a los venezolanos por nacimiento, aparece razonable y en nada afecta el aporte esencial que los venezolanos naturalizados han dado al país.

V. *Doctrinalmente se sostiene que el derecho a los cargos públicos es subjetivo de carácter funcional, es un derecho político, como concepto opuesto a derecho civil*

El fundamento de la exigencia de la nacionalidad es claro: es un corolario natural de la soberanía que quedaría desvirtuada de confiarse la función pública a súbditos extranjeros, que por dicha condición quedarían ligados por un deber de sumisión a autoridades extrañas. (J. A. Trevijano, tomo II, vol. I, p. 487).

VI. *La naturaleza de derecho político del ejercicio de funciones públicas aparece concretada en otras normas de derecho positivo, contenidas en diversos tratados ratificados por Venezuela*

Entre ellos:

1. La Convención Americana de Derechos Humanos (*Gaceta Oficial* Nº 31.256 de fecha 14 de junio de 1977):

“Artículo 23. Derechos Políticos:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los *asuntos públicos*, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
 - c) de tener acceso, en condiciones *generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de *edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente en proceso penal*”.

2. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:

“Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el

derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- c) *Los derechos políticos*, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, *el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos*, en cualquier nivel, y el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas”.

3. La Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, *sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2*, y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegido, en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”.*

4. La Ley Aprobatoria del Tratado sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*Gaceta Oficial* N° 3.074 del 16 de diciembre de 1982).

“Artículo 7. Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ejecucen de éstas y ocupar cargos públicos y *ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales*;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

5. La Ley Aprobatoria de la Convención sobre los *Derechos Políticos de la Mujer* (*Gaceta Oficial* N° 3.008 Extraordinario del 31 de agosto de 1982):

“Las partes contratantes,

Deseando poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.

Reconociendo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y *a iguales oportunidades e ingreso en el servicio público de su país*; y deseando igualar la condición del hombre y de la mujer *en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos*, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

“Conviene por la presente en las disposiciones siguientes:

Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II. *Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos efectivos establecidos por la legislación nacional en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.*

Artículo III. *Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.*

VII. *En el Derecho Constitucional Comparado, el ejercicio de funciones públicas es derecho político privativo del ciudadano*

1. Constitución de Bolivia (1947):

“Artículo 42. La ciudadanía consiste:

- 1º) En concurrir como elector o elegido a la formación o el ejercicio de los poderes públicos;
- 2º) En la admisibilidad a las funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por la ley”.

2. Constitución de Brasil (1946):

Artículo 131. *Son electores los brasileños mayores de 18 años empadronados legalmente”.*

“Artículo 133. El empadronamiento y el voto son obligatorios para los brasileños de ambos sexos, salvo las excepciones que la ley establezca”.

“Artículo 135. Sólo se suspenden o pierden los derechos políticos en los casos de este artículo:

1º) Se suspenden:

- I. Por incapacidad civil absoluta;
- II. Por condena criminal, mientras duren sus efectos.

2º) Se pierden:

- I. En los casos establecidos en el artículo 130;
- II. Por la recusación prevista en el artículo 141, inc. 8;
- III. Por la aceptación de título nobiliario o condecoración extranjera que importe restricción de derechos o deberes ante el Estado.

“Artículo 130. Pierde su nacionalidad el brasileño:

- I. Que, por naturalización voluntaria, adquiera otra nacionalidad;
- II. Que, sin permiso del Presidente de la República, acepte de gobierno extranjero comisión, empleo o pensión;
- III. Que, por sentencia judicial, en proceso que la ley establezca, tenga cancelada su naturalización por ejercer actividad nociva al interés nacional”.

“Artículo 184. Los cargos públicos son accesibles a todos los brasileños, observados los requisitos que la ley establezca”.

3. Constitución de Colombia (1957)

“Artículo 11. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán asimismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o las leyes”.

“Artículo 15. La calidad del ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable *para elegir y ser elegido para desempeñar empleos públicos* que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente se reserva a los varones”.

4. Constitución de Costa Rica (1949)

“Artículo 19. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales”.

“Artículo 90. *La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos* que corresponde a los costarricenses de uno y otro sexo, mayores de veinte años”.

“Artículo 93. El sufragio es función cívica primordial y se ejerce ante las juntas electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil”.

5. Constitución de Cuba (1959)

“Artículo 10. El ciudadano tiene derecho:

- a) A residir en su patria sin que sea objeto de discriminación ni extorsión alguna, no importa cuáles sean su raza, clase, opiniones políticas o creencias religiosas;
- b) A votar según disponga la ley en las elecciones y referendos que se convoquen en la República;
- c) A recibir los beneficios de la asistencia social y de la cooperación pública, acreditando previamente en el primer caso su condición de pobre;
- d) *A desempeñar funciones y cargos públicos;*
- e) A la preferencia que en el trabajo dispongan la Ley Fundamental y la ley”.

6. Constitución del Ecuador (1948)

“Artículo 17. Todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de diez y ocho años, que sepa leer y escribir, es ciudadano, y, en consecuencia, por regla general, puede elegir y ser elegido o nombrado funcionario público”.

“Artículo 22. Para ser elector se requiere estar *en ejercicio de los derechos de ciudadanía* y reunir las demás condiciones exigidas por la ley.

Dentro de estas condiciones, el voto para las elecciones populares es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer. La ley determinará la sanción correspondiente por el incumplimiento de este deber.

La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional”.

7. Constitución de El Salvador (1950)

“Artículo 22. Son ciudadanos todos *los salvadoreños*, sin distinción de sexo, mayores de diez y ocho años”.

“Artículo 23. El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, salvo las excepciones consignadas en esta Constitución.

Son derechos de los ciudadanos: asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; *optar a cargos públicos* según sus capacidades y los demás que reconocen las leyes.

Son deberes de los ciudadanos: cumplir y velar por que se cumplan la Constitución de la República, y servir al Estado de conformidad con las leyes”.

8. Constitución de Guatemala (1956)

“Artículo 16. Son ciudadanos:

- 1º) Los guatemaltecos varones de diez y ocho años;
- 2º) Las mujeres guatemaltecas mayores de diez y ocho años que sepan leer y escribir”.

“Artículo 17. Son derechos inherentes a la ciudadanía:

- a) Elegir y ser electo;
- b) *Optar a cargos públicos*”.

“Artículo 122. Los guatemaltecos tienen derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las *funciones públicas de la Nación*. Para el otorgamiento de cargos y empleos públicos no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad y honradez. Quedan a salvo las incompatibilidades que las leyes señalen y las limitaciones que la Constitución establece”.

9. Constitución de Haití (1957)

“Artículo 16. Los haitianos son iguales ante la ley con la única reserva dada por las ventajas conferidas a los haitianos de origen.

Todo *haitiano* tiene el derecho de tomar parte efectiva en el gobierno de su país, de *ocupar funciones públicas* o de ser nombrado en los empleos del Estado, sin ninguna distinción de color, sexo o de religión.

La Administración de los Servicios Públicos del Estado, en lo que concierne a los nombramientos, términos y condiciones de servicio estará exento de todo privilegio, de todo favor o discriminación”.

10. Constitución de Italia (1947)

“Artículo 48 (Derecho al voto).

Son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que han alcanzado la mayoría de edad.

El voto es personal e igual, libre y secreto. Su ejercicio es un deber cívico.

El derecho de voto no puede ser limitado, salvo por incapacidad civil o por efecto de sentencia penal irrevocable o en los casos de indignidad moral indicados en la ley”.

“Artículo 51 (Derecho al desempeño de funciones públicas).

Todos los *ciudadanos* de uno y de otro sexo *tienen acceso a los empleos públicos* y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley.

La ley puede, a los efectos de admisión a las funciones públicas y a los cargos electivos, considerar como ciudadanos a los italianos no pertenecientes a la República.

El llamado a una función pública electiva tiene derecho a disponer del tiempo necesario para su cumplimiento, conservando su puesto de trabajo”.

11. Constitución de España (1978)

“Artículo 13. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”.

“Artículo 23. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Asimismo tienen *derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes*”.

VIII. *La única excepción a la incapacidad política que pesa sobre el extranjero es la que contempla el artículo 45 constitucional cuando le permite, restringidamente, participar en las elecciones municipales.*

IX. *La afirmación de la sentencia de que sólo el ejercicio de cargos públicos a los que se accede por elección configura un derecho político y que “el desempeño de cargos públicos que no sean por elección, pasa a formar parte de una noción más amplia que es de libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 43 de la Constitución) y el derecho al trabajo (artículos 79 y 84 de la Constitución)” obliga a formular una conclusión absurda: que no siendo este un derecho privativo de los venezolanos las leyes que exijan la nacionalidad venezolana para el desempeño de cargos públicos (Ley de Carrera Administrativa, Ley de Carrera Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras) son inconstitucionales.*

X. *Si derecho político es el que concede al ciudadano participación en el Poder Público, no puede sostenerse válidamente que la única forma de participar en el ejercicio de dicho poder es a través del desempeño de cargos electorales. La mayoría de los cargos a través de los cuales se ejercen funciones públicas en cualquiera de las ramas del Poder Público, se proveen mediante nombramiento.*

XI. En cuanto al caso particular que resuelve la sentencia, observamos:

1. La Ley Orgánica de Educación señala en sus artículos 1º) y 2º) que la educación es función primordial e indeclinable del Estado y derecho permanente e irrenunciable de la persona, que la misma configura un proceso integral y que a tales efectos su normativa determina la *orientación, planificación y organización del sistema educativo* y norma el funcionamiento de los servicios que tengan relación con éste.

2. La actividad soberana que se concreta en el ejercicio del Poder Público a través de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva *es desempeñada* en nuestro sistema a través de los cargos electorales a los cuales se accede por elección, o a través de los demás cargos públicos a los cuales se ingresa por nombramiento, *por los nacionales del país.*

3. Si bien es cierto que en derecho privado la capacidad es la misma fundamentalmente para venezolanos y extranjeros, como lo señala el artículo 26 del Código

Civil, en el derecho público *la nacionalidad es base fundamental para el ejercicio de los derechos políticos: es decir, para adquirir la ciudadanía.*

4. Ciudadano, según el Diccionario, es el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como *sujeto de derechos políticos* y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. El ciudadano es el nacional, que ejerce la soberanía, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

La ciudadanía venezolana es la condición jurídica en cuya virtud un individuo interviene en el ejercicio del poder en el Estado venezolano.

5. La nacionalidad por sí sola no acuerda *la ciudadanía*, de allí que para ser ciudadano venezolano, conforme al régimen constitucional vigente, es necesario además de poseer la nacionalidad: no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política y ser, por lo menos, mayor de diez y ocho años, para ser elector, o de veinte y uno para ser elegido y desempeñar funciones públicas, saber leer y escribir y reunir determinadas condiciones de aptitud (artículos 111 y 112 de la Constitución).

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. Estados

A. Organización territorial municipal

CSJ-SPA (120)

10-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

En la organización político-territorial de los municipios de cualquier Estado de la República tiene preferente observancia la Ley Orgánica de Régimen Municipal; por lo que cualquier Ley estatal de división político-territorial que colida con dicha Ley, deberá ser considerada según el caso, parcial o totalmente viciada de nulidad.

Del análisis de los preceptos arriba invocados, debe concluirse que en la organización político-territorial de los municipios de cualquier Estado de la República tiene preferente observancia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuyo objeto es precisamente desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios y demás entidades locales determinadas en la misma Ley (artículo 1º). Consecuentemente, cualquier ley estatal de división político-territorial que colida con dicha Ley Orgánica nacional deberá ser considerada, según el caso, parcial o totalmente viciada de nulidad, y así se declara.

B. Régimen de los funcionarios estatales: Régimen supletorio

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otro lado, ante la ausencia de una regulación específica de la carrera administrativa estatal respecto de la medida de suspensión en contra de los funcionarios

públicos de la Administración Pública del Estado Zulia, tiene aplicación, como reglas supletorias y principios generales en materia de carrera administrativa, el artículo 14 del Reglamento Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales, y que ahora se ratifican en los artículos 107 y 108 del vigente Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa de fecha 15 de enero de 1982.

CPCA**21-6-84**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

A este respecto, la Corte señala que en esta materia existe un principio general hoy día recogido en el artículo 52 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, que como tal principio rige supletoriamente en los casos de relación de empleo público en la Administración Estatal, según el cual: "Para el disfrute de las vacaciones y bonificación de fin de año se requerirá la prestación efectiva del servicio". En igual sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 19 de mayo de 1972, en los siguientes términos: "... Omissis... Sin embargo, a los fines de la procedencia del pago a que hace referencia la norma del artículo 21 *ejusdem*, se precisa la prestación efectiva del servicio, el cual elemento no se confirma en el presente caso, toda vez que el funcionario estaba suspendido del cargo, y así se declara".

2. Municipios: Creación

CSJ-SPA (120)**10-5-84**

Presidente Ponente: René De Sola

Después de promulgada la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las Asambleas Legislativas no pueden crear nuevos distritos autónomos con el carácter de municipalidades.

La Disposición Transitoria Primera de la Constitución vigente, de 23 de enero de 1961, dispuso mantener el régimen y organización municipal de la República mientras se dictaren las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de su texto.

El 18 de agosto de 1978 se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que tiene por objeto —como se dijo antes— desarrollar los nuevos principios constitucionales sobre la materia en referencia.

Uno de esos principios —o quizá el fundamental— es el de constituir el municipio, según la configuración del artículo 25 de la Constitución, en la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional.

A partir de la Constitución de 1961 se modifica radicalmente la conformación político-territorial de la organización nacional, convirtiendo a los municipios en los verdaderos centros del poder local, contrariamente de lo que hasta entonces estaba establecido, en que correspondía al Concejo Municipal del Distrito, como personero de los municipios, la autoridad económica y administrativa sobre la totalidad del territorio integrado por aquéllos.

La posibilidad de agrupar los municipios en distritos, prevista en la Constitución, ya no tendría significación política sino que estará destinada a facilitar el logro de determinados fines en beneficio de las entidades locales agrupadas.

Aunque con injustificable demora, el legislador sancionó en el año de 1978 la ya mencionada Ley Orgánica de Régimen Municipal con el propósito de que la organización de los municipios se adecuara en definitiva a las normas básicas de la Constitución Nacional. Dos de sus disposiciones transitorias tienen especial significación, tanto desde el punto de vista general como en relación con el caso específico *sub judice*. Son los artículos 163 y 164, que rezan respectivamente así:

“Artículo 163. Las Asambleas Legislativas de los Estados en el transcurso del próximo período constitucional deberán promulgar las disposiciones legales pertinentes y adoptar las medidas necesarias a fin de adaptar la actual organización municipal a la prevista en la presente Ley”.

“Artículo 164. El número y denominación de los actuales Distritos se mantendrán inalterables hasta tanto se modifique la División Político-Territorial conforme a lo dispuesto en el artículo 163”.

Dos mandamientos imperativos contienen las normas arriba transcritas. En primer lugar, las Asambleas Legislativas debían proceder, durante el período constitucional próximo pasado, a promulgar las disposiciones legales pertinentes para adaptar la organización municipal a lo previsto en dicha Ley Orgánica.

En segundo lugar, mientras no se cumpliera con dicha obligación, el número y denominación de los actuales Distritos debían mantenerse inalterables.

Contrariamente a lo preceptuado, aparece de la *Gaceta Oficial* del Estado Portuguesa, en número extraordinario de 16 de febrero de 1983, que la Asamblea Legislativa de dicho Estado, modificó la Ley de División Político-Territorial de la entidad estatal sin adaptar sus normas al nuevo régimen de organización municipal previsto en la Constitución nacional y desarrollado por la correspondiente Ley Orgánica en referencia. Hay más. Violó arbitrariamente la norma contenida en el citado artículo 164 de dicha Ley Orgánica al crear tres nuevos Distritos con las denominaciones de Simón Bolívar, Francisco de Miranda y Simón Rodríguez, mediante la desintegración del territorio de Distritos existentes.

Esta violación es tanto más grave si se considera que da la espalda al propósito del constituyente de convertir al Municipio en unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y porque desconoce que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sólo es posible la creación de Distritos Metropolitanos y sólo cuando se dan las condiciones enunciadas en su artículo 21.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos municipales: Patentes de industria y comercio*

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte señala los elementos a tomar en cuenta para la determinación del impuesto fijado para el ejercicio de las actividades comerciales e industriales.

La cuestión de fondo atiene al hecho de que de acuerdo con la Ordenanza de Impuestos sobre Patentes de Industria y Comercio del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, promulgada el 30 de diciembre de 1974, y vigente hasta el 28 de marzo de 1980, el impuesto para el ejercicio de las actividades comerciales e industriales debía ser fijado por anualidades anticipadas, siendo la oportunidad del

pago, treinta (30) días continuos contados a partir de la fecha en que se iniciara el trimestre correspondiente, pasado el cual el pago sufría un recargo del 10% sobre el monto de lo adeudado, situación ésta que se agravaba si transcurrido el tercer mes del respectivo trimestre el mismo no se hubiese efectuado, ya que en tal caso debían ser pagados los intereses moratorios (artículo 50). De allí que a los fines de la determinación del impuesto fijado por la ordenanza es necesario tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La forma de pago del impuesto.
2. La liquidación del impuesto; y, finalmente,
3. El pago.

A los fines de la fijación o determinación del impuesto el sistema establecido es el de las anualidades. En relación con la liquidación, la misma se verificaba en base a la declaración de ingresos del período anterior y, finalmente, en lo que atañe al pago, éste se efectúa al iniciarse el trimestre en el cual se causa. Estos tres elementos, a juicio de esta Corte, son esenciales a los fines de la determinación de la norma aplicable para regir la situación específica. En efecto, en base a dicha ordenanza fue emitido el Boletín de Notificación que fuera notificado a la empresa el 26 de marzo de 1980. Este Boletín cubre la segunda fase antes señalada, esto es, relativa a la liquidación, la cual una vez cumplida ya no podía ser alterada, salvo que existiese un vicio de nulidad absoluta en el acto. Ahora bien, el 28 de enero de 1980, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda promulga una nueva Ordenanza de Industria y Comercio derogatoria, aquella en base a la cual fuera liquidado el impuesto. Esta Ordenanza debía entrar en vigencia en los sesenta (60) días siguientes a su publicación en la Gaceta Municipal, es decir, el 28 de marzo de 1980; pero el 26 de marzo de 1980, aun antes de que se produjese tal entrada en vigencia se emite un Boletín que fija el impuesto en base a la aplicación de la nueva Ordenanza. De allí que este último Boletín, revocatorio del anterior, se fundamenta en una norma que aún no tenía eficacia jurídica porque estaba sometida a un término que actuaba con efecto suspensivo. No se trata a juicio de esta Corte efectivamente de una aplicación retroactiva de la nueva ordenanza, por cuanto la misma no era norma eficaz para el derecho, sino de la emanación de un acto que carecía de fundamento legal. El nuevo Boletín, derogatorio del anterior, constituía la aplicación de una norma carente de virtualidad, por cuanto, independientemente del poder que pudiera tener el organismo administrativo para aplicar un gravamen más alto, se encontraba la circunstancia de que la fuente jurídica en la cual debía fundarse era inidónea para producir efecto alguno. De allí que el vicio fundamental de la decisión fuese la falta de base legal, ya que una norma no vigente no constituye válido fundamento de ningún acto, más aun cuando este acto constituye la revocación de una decisión anterior que ha creado derechos, a favor de un administrado y que no puede por ello ser removido sino por vía de anulación, esto es, por haberse constatado en el mismo la existencia de vicios que lo hagan contrario al orden jurídico. De allí que, a juicio de esta Corte, el problema no es efectivamente el de la aplicación retroactiva de la ordenanza, por cuanto mal puede hablarse de aplicación de una norma que aún no está en vigencia. El vicio del acto revocatorio y de la nueva liquidación contenido en el mismo se encuentra en su falta de fundamento legal y en la lesión de una situación jurídica ya consolidada. De lo antes señalado se aprecia que los motivos de impugnación contra la sentencia hechos valer por el representante del Concejo Municipal carezcan de todo fundamento porque parten del supuesto de que el acto impugnado se fundó en una ordenanza vigente cuando el vicio fundamental de la decisión fue su ausencia de base legal por una parte y el haber afectado por ello injustificadamente una situación jurídica establecida.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. El procedimiento administrativo

A. Solicitudes: Recepción

CPCA

25-6-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Si bien corresponde al órgano administrativo (artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) señalar al presentante la falta de cualquiera de los requisitos que señala la norma, tal señalamiento dada la forma escrita del procedimiento administrativo, debe hacerse mediante *notificación* dirigida a aquél, que en modo alguno interrumpe el curso del *lapso de caducidad*. Por otra parte, la falta de cumplimiento de esta disposición sólo puede originar, según el caso, una responsabilidad administrativa a cargo del funcionario competente, exigible conforme al ordenamiento vigente.

B. Representación: Formalidades del acto

CPCA

16-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

A los fines de la representación en los procedimientos administrativos, no es necesaria la formalidad del documento registrado o autenticado; basta la simple designación de dicha representación en los escritos o documentos presentados por los interesados.

Desde otro orden de ideas, dispone el artículo 1.169 del Código Civil, que "El poder para celebrar en nombre de otro un acto para el cual exija la Ley, instrumento otorgado ante un Registrador Subalterno, debe ser hecho en esta misma firma. Si el poder se refiere a actos para los cuales es necesaria y suficiente la escritura privada, puede ser hecho en esta misma forma, aunque el acto se otorgue ante un Registrador". Ahora bien, el procedimiento de calificación de despido por causa de inamovilidad derivada del fuero sindical, es un procedimiento administrativo, contemplado en el artículo 204 de la Ley del Trabajo, y en los artículos 342 a 347 de su Reglamento y, como tal, sometido también a las normas generales que en esa materia se contienen en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual en su artículo 25 establece que "Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y, en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado". Y por su parte, el artículo 26 *ejusdem*, establece que "La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado". Ahora bien, la Ley en comentarios aunque prevé esta última forma de representación, como sustitutiva de la primera, ello no significa que quede prohibida la representación que conste en algún otro documento administrativo del expediente, cuya certeza o autenticidad puede ser confrontada o verificada por la Administración, durante el trámite del procedimiento, por ejemplo, por la vía de la certificación de los documentos originales, facultad ésta que les está conferida expresamente

a los funcionarios administrativos, de conformidad con lo consagrado en el artículo 59 de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que además constituye un derecho de los administrados de pedir certificaciones de cualquier documento contenido en el expediente. Por tanto, no siendo absolutamente necesaria la formalidad del documento registrado o autenticado en los procedimientos administrativos, sino que basta la simple designación de la presentación en los escritos o documentos que los interesados presentan en los procedimientos administrativos, y tratándose el otorgante de tal designación de una persona capaz de representar al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, como patrono en el procedimiento de calificación de despido, resultaba válida la carta poder que los abogados Isaura Suárez Araujo, Alfredo Espinoza Aguaida y Vicente Ramón Padrón, presentaron ante el Inspector del Trabajo del Estado Trujillo, en el acto de contestación de la solicitud de despido, para que se les tuviera como representantes del patrono, y así se declara.

C. *Actuación de oficio: Poderes inquisitivos*

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Se aprecia al efecto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 356 del Reglamento de la Ley del Trabajo el Inspector puede ordenar la evacuación de las pruebas promovidas por las partes que no hubiesen sido evacuadas en la oportunidad correspondiente, en razón de lo cual carece de fundamento el alegato del recurrente de la violación de dicha norma. Por otra parte se observa que el procedimiento administrativo y el acto que del mismo resulte no se equiparan al "juicio" o proceso jurisdiccional ni a la sentencia ni intrínseca ni formalmente. En efecto, en el procedimiento administrativo existe la facultad inquisitiva del funcionario que lo dirige, lo cual le permite actuar de oficio no sólo para verificar algún hecho, sino también para traer al procedimiento elementos no planteados por las partes. De allí que carezca de fundamento el alegato del impugnante y así se declara.

D. *Pruebas*

a. *Valor probatorio de las actas del expediente administrativo*

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Manuel Rachadell

Las actas contenidas en el expediente administrativo, correspondientes a declaraciones, sólo hacen fe hasta prueba en contrario, por lo que su fuerza probatoria puede ser oportunamente combatida por todos los medios establecidos en la Ley.

Asimismo la Corte observa, en cuanto a las declaraciones rendidas por funcionarios en forma extrajudicial en el Despacho del Director de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante, las cuales, considera el apelante, no tienen valor procesal alguno, por no haber sido ratificadas en sede jurisdiccional, es jurisprudencia reiterada que las actas contenidas en el expediente administrativo, correspondientes a declaraciones, sólo hacen fe hasta prueba en contrario, de la verdad de declaraciones

hechas por funcionario, respecto de los hechos que afirma haber oído, visto o efectuado. En consecuencia, la fuerza probatoria de tales documentos puede ser oportunamente combatida por todos los medios que la Ley establece, sin que ello impida que también puedan ser tachados en conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil, razones por las cuales la Corte considera que no hay violación a los artículos 21, 290, 349, 350 y 351 del Código de Procedimiento Civil, como denuncia el apelante. En relación a la desestimación de testimonios promovidos por el recurrente, la Corte observa que es correcta la desestimación declarada por el Tribunal *a quo*, al considerar que tales testigos no presentan una adecuada calificación, que le permitiera determinar si por su situación y trabajo pudieran estar en conocimiento de los hechos contenidos en el expediente administrativo. De las declaraciones insertas a folios 186 y 187 del expediente se desprende que dichos testigos desconocían los hechos o circunstancias que motivaron la destitución del querellante.

Por las razones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en Corte Especial Número Dos, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el querellante, ciudadano Emilio Segundo Leal Mora, titular de la Cédula de Identidad Nº 909.553. En consecuencia ratifica la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 21 de julio de 1977, mediante la cual declaró sin lugar la acción principal de nulidad del acto de destitución y parcialmente con lugar la acción subsidiaria, condenando a la administración querellada a pagarle la suma de treinta y cinco mil doscientos bolívares (Bs. 35.200,00) por concepto de prestaciones sociales de antigüedad y cesantía adeudadas.

b. *Certificación. Copias*

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Para la expedición de copias certificadas se requiere la certificación de los funcionarios competentes para ello.

La Corte observa que en efecto es en esta alzada cuando la representación de la República trajo a los autos la documentación a través de la cual pretende comprobar el cumplimiento de los extremos previstos para que procediera la reducción de personal. Sin embargo, tal documentación aparece sin el sello del Despacho y con una firma que, según lo expresa un sello húmedo que se estampó en cada hoja, es la del Director del Personal del Despacho.

Estima esta Corte que la documentación así presentada incumple con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central y el artículo 46 del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, aún en vigencia, que expresa:

“Los Directores Generales de los Ministerios y los otros funcionarios a quienes compete *expedir copias certificadas*. . . insertarán en el expediente, tanto la solicitud original que hubiere presentado el interesado, *como la autorización escrita del acto, otorgada por el Ministro. En la copia que expidan*. . . expresarán la fecha de la solicitud y que la expedición se hizo por orden del Ministro”. (Subrayado de la Corte).

Si bien en este caso es la propia Administración la que presenta las copias, no existe constancia alguna de que las mismas han sido certificadas por el funcionario con competencia para ello, ni aparece la autorización que debe emanar del titular del

Despacho como lo ordena la Ley Orgánica mencionada. En tal virtud, dada la carencia probatoria de tales documentos, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso intentado por el sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia de fecha 22 de junio de 1983 del Tribunal de la Carrera Administrativa, la cual confirma en esta oportunidad, salvo por lo que se refiere a los sueldos dejados de percibir, cuyo pago, de carácter indemnizatorio, ordena hacer hasta la fecha de esta sentencia.

E. *Inhibición de funcionarios*

CPCA

11-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La solicitud de inhibición no tiene los efectos de una recusación procesal, por lo cual no paraliza el procedimiento administrativo.

Estima el recurrente que este vicio "justifica mi solicitud de la nulidad de la sentencia comentada" (*sic*). Observa esta Corte que la circunstancia de que el titular o titulares de un órgano administrativo dejen de inhibirse y fundamenten tal decisión, no vicia al acto que hayan de dictar, por cuanto la solicitud de inhibición no tiene los efectos de una recusación procesal, por lo cual no paraliza el procedimiento administrativo. Por otra parte el escrito relativo a la "solicitud de inhibición" que el recurrente acompañara y cuyo original aparece también en el expediente administrativo carece de toda fundamentación, estando constituido por consideraciones personales del solicitante al que en forma alguna fueron demostradas por el mismo. Por otra parte la circunstancia de que haya sido desestimada la solicitud de inhibición el día 18 y que al día siguiente fuese dictada la decisión en nada demuestra el vicio de esta última ni, a juicio de esta Corte, podría estimarse que la resolución fue preparada en un corto plazo de tiempo, por cuanto la misma es un nutrido y denso acto administrativo que va de la página 464 a la página 484 del expediente administrativo, que presupone una cuidadosa elaboración. En todo caso el argumento aludido por el recurrente de que el solo hecho de que fuese declarada sin lugar "la solicitud de inhibición" vicia el acto carece de fundamento y así se declara.

CPCA

16-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En los procedimientos administrativos, la existencia en los funcionarios de algunos de los motivos de inhibición de los contemplados en el art. 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no otorga un verdadero derecho de los interesados a recusar a los funcionarios sino que suponen para éstos la obligación de inhibirse.

Denunció igualmente el recurrente como vicio de ilegalidad del acto cuya nulidad pretende el hecho de que habiendo sido recusado el Inspector del Trabajo, en base a la causal 15 del artículo 105 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, el

referido funcionario desestimó la recusación y no abrió el procedimiento respectivo contemplado en los artículos 115, 116, 117 y 118 *ejusdem*, alegando que no se trataba de un funcionario judicial sino de un funcionario administrativo.

Al respecto, la Corte estima:

Conforme lo señala el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los funcionarios tienen la obligación de inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les está atribuida, por los siguientes motivos: 1º) Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren interés en el procedimiento; 2º) Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento; 3º) Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar ya la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración; y 4º) Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto. En estos casos es el funcionario inhibido quien inicia el trámite de la inhibición, planteándola en escrito razonado y remitiendo sin retardo el expediente al superior jerárquico, quien deberá decidir, conforme se desprende del artículo 38 *ejusdem*, sin perjuicio de que la inhibición del inferior pueda ser ordenada de oficio por el funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse el asunto, según lo prevé el artículo 39 de la Ley citada. No existe pues, en el procedimiento administrativo, el recurso de recusación propio de los procedimientos judiciales, en razón de que rigiéndose el primero de los procedimientos por los principios de economía, y de celeridad, porque así lo determina el artículo 30 *ejusdem*, no es posible que a través de dicho recurso y su posterior trámite, los particulares puedan introducir dilaciones innecesarias y retardos. Por ello, la existencia en los funcionarios de algunos de los motivos de inhibición de los contemplados en el artículo 36 ya indicado, no otorga un verdadero derecho de los interesados a recusar a los funcionarios, sino que suponen para éstos la obligación de inhibirse. Y la manera de que los particulares hagan cumplir tal obligación a los funcionarios, no puede ser otra que la del reclamo previsto en el artículo 3º *ejusdem*, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad del funcionario que debió inhibirse y no lo hizo, por el incumplimiento de su obligación de seguir tal procedimiento, lo cual confirma el artículo 100 de la Ley citada. En consecuencia, la recusación como recurso resulta improcedente en los procedimientos administrativos y por ello no existió ilegalidad en el procedimiento de calificación de despido por parte del Inspector del Trabajo, al considerar que la recusación era improcedente por resultar sólo aplicable a los funcionarios judiciales y no a los funcionarios administrativos, y así se declara.

F. Reposición

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Sólo es posible hablar de reposición en sentido propio cuando no existe una decisión definitiva.

... Remitidos los autos a la Comisión Tripartita Primera de Segunda Instancia, ésta se avocó al conocimiento de la cuestión y en fecha 21 de febrero de 1984 fue

dictado un auto con el cual se ordenó la reposición de la causa fundada en vicios de la sustanciación del expediente. Señala al efecto la decisión apelada lo siguiente:

“Por cuanto se evidencia de los autos que en el presente procedimiento administrativo la Comisión Tripartita Tercera de Primera Instancia del Departamento Libertador del Distrito Federal, al proceder a la práctica del procedimiento de citación por carteles de la accionada Asociación Venezolana de Psicoanálisis, no se procedió a dar cumplimiento a lo pautado en el artículo 27 del Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados, ya que no consta de autos que se procediera a dar cumplimiento al nombramiento de un defensor *ad-litem* con quien debe entenderse la solicitud de reenganche y pago de salarios caídos, y por cuanto tal omisión comporta violación expresa del principio constitucional del derecho a la defensa y por cuanto tal irregularidad vicia la citación practicada, de conformidad con lo previsto en los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Civil, esta Comisión Tripartita Primera de Segunda Instancia ordena reponer el presente procedimiento al estado de que la Comisión Tripartita Tercera de Primera Instancia del Departamento Libertador del Distrito Federal practique nuevamente la citación de la accionada, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo. En virtud de la reposición ordenada se declara *nulo* todo lo actuado a partir de la citación írrita efectuada. Dada, firmada y sellada, en Caracas, a los veintiún (21) días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro (1984). Años 173 y 125”.

Narrada en la forma que antecede la decisión impugnada, la misma se presenta como un acto que anula la decisión de la primera instancia, reponiendo la causa al estado de que se reinicie el procedimiento en su fase contradictoria, esto es, en el momento de la citación de la empresa.

Observa esta Corte que *la reposición desde el punto de vista procedimental tiene el efecto de anular los actos de procedimiento viciados, a fin de permitir el restablecimiento del mismo, depurado de tales irregularidades. La reposición como tal opera durante el curso de un procedimiento que aún no se ha extinguido, a los fines de permitir una decisión que no esté afectada por las irregularidades de dicho trámite. En sede administrativa la reposición actúa como un remedio procedimental, esto es, como una vía para sanear el procedimiento, para garantizar la legitimidad de la decisión, por lo cual sólo es posible hablar de reposición en sentido propio cuando no existe una decisión definitiva. El acto administrativo con el cual se invalida una decisión precedente no puede calificarse como reposición, sino como acto anulatorio o acto revocatorio, de acuerdo con la naturaleza de la potestad que al efecto se ejerza. Distinta es la situación de las reposiciones que el Tribunal Contencioso Administrativo puede ordenar cuando interpuesto un recurso detecte la ausencia de una actuación procesal de tal naturaleza que su ausencia vicia en forma definitiva la decisión objeto de su control. En tal caso el Tribunal Contencioso Administrativo puede ordenar sea subsanado el vicio mediante la restauración del procedimiento administrativo. En el caso específico del procedimiento administrativo, el acto de un órgano que conoce en segunda instancia del mérito de una decisión, técnicamente no podría calificarse como reposición, ya que ésta no se produce en tal sede cuando media un acto definitivo, por cuanto ello implicaría decidir la nulidad del acto mismo. De allí que la decisión de la Comisión Tripartita que ordenara la reposición del procedimiento al estado de que fuese citada la empresa en la primera instancia no constituía, a pesar de la calificación que se le diera, una reposición, sino una decisión anulatoria y como tal debe entenderse. Vista en la forma que antecede el acto impugnado, si bien no pone fin a la cuestión planteada ni se pronuncia sobre el fondo; sin embargo, es capaz de crear indefensión, ya que, valiéndose de un simple remedio procedimental ha*

anulado una decisión precedente. Se trata así de un acto anulatorio aun cuando se presente como una decisión de sustanciación y por ello sí tiene el efecto de fortalecer la situación de una de las partes frente a la otra, por todo lo cual sin prejuzgar sobre su legitimidad que sería una cuestión de fondo, esta Corte estima que sí constituye objeto del recurso contencioso administrativo de anulación. En razón de lo anterior habiendo sido dictado el acto objeto del recurso, o por lo menos imputado, al órgano máximo de la organización, agotaba la vía administrativa y en virtud de ello es recurrible por ante esta Corte.

En vista de las consideraciones que anteceden y por cuanto de las mismas se evidencian que la decisión en virtud de la cual se anuló el procedimiento y la decisión de la Comisión Tripartita de Primera Instancia agotó la vía administrativa, 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 abogado John Gerardo Simmons Rodríguez, actuando en su carácter de apoderado judicial de la ciudadana Gisela C. Belmonte H., antes identificada, revocando así el auto apelado en fecha 25 de abril de 1984, dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y ordena la admisión del recurso.

2. *Los actos administrativos*

A. *Caracterización*

CSJ-SPA (205)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Las medidas tomadas por los órganos del Poder Judicial relativas a la administración de su personal, a la organización del tribunal, al orden y respeto en el recinto de los tribunales son de naturaleza administrativa.

1) *Naturaleza jurídica de las medidas disciplinarias dictadas por los jueces.*

En sentencia de fecha 7 de noviembre de 1967, pronunciada con motivo de una consulta elevada a la consideración de la Corte por el Fiscal General de la República, acerca de la inteligencia, alcance y aplicación del párrafo único del artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto se refiere a la jurisdicción correccional y en conexión con el ordinal 1º del artículo 116 y con los artículos 117 y 118 de la misma, este Supremo Tribunal emitió los conceptos que parcialmente se transcriben a continuación:

“Las atribuciones disciplinarias y correccionales que el derecho positivo atribuye a algunas autoridades en los diferentes niveles de la Administración Pública constituyen una jurisdicción diferente, aunque en cierto modo similar a la que corresponde a los tribunales penales. Esta jurisdicción, llamada a veces, indistintamente, disciplinaria o correctiva, consiste en la potestad de juzgar e imponer sanciones a funcionarios o a empleados subalternos por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, o a los particulares que no se comporten debidamente en actos oficiales, o que irrespeten la majestad de los poderes públicos con actos dirigidos contra los organismos o personas que los ejercen.

“La jurisdicción correccional y disciplinaria ha sido legalmente reconocida a los jueces desde la antigüedad, no sólo por la jerarquía que les corresponde en sus respectivos Tribunales, sino por estar obligados a actuar, de ordinario,

en forma pública, y en razón de que la naturaleza de sus funciones exige que se les dote de los poderes necesarios para desempeñarlas con entera libertad, y para hacer respetar por sus subordinados, las partes que ante ellos actúan y la ciudadanía en general, la autoridad de que están investidos.

“En nuestro país la potestad disciplinaria o correccional de los órganos jurisdiccionales ha sido consagrada en códigos y leyes desde los primeros tiempos de la República, pero sólo a partir de la nacionalización de la administración de justicia se ha intentado reglamentarla en forma sistemática en un título especial de la Ley Orgánica del Poder Judicial bajo el rubro «De las sanciones correctivas y disciplinarias», cuyas disposiciones desarrollan el principio más general establecido al final del párrafo único del artículo 4º del citado instrumento legal.

“Dicho artículo dispone que corresponde al Poder Judicial intervenir en los asuntos no contenciosos y decidir las causas penales, civiles o de cualquier otra naturaleza que les sean atribuidos; ejecutar o hacer ejecutar sus decisiones en conformidad con la ley; y ejercer atribuciones correccionales y disciplinarias señaladas por ella.

“Este último párrafo y otras disposiciones sobre la materia sirven de base a una distinción según la cual la jurisdicción correctiva se refiere a los particulares, en tanto que la disciplinaria se extiende a los jueces, fiscales, defensores públicos y otros funcionarios o empleados que son auxiliares o forman parte de la administración de justicia.

“La Corte acoge esta distinción por considerarla doctrinalmente correcta y útil desde el punto de vista práctico, pero estima necesario advertir que al valerse de las expresiones correctiva o correccional o disciplinaria para calificar otros vocablos, el legislador no procede siempre teniendo en cuenta todas las consecuencias que pueden derivarse de tan rigurosa diferenciación. Prueba de ello es que el artículo 116 establece que los Tribunales «tienen jurisdicción para imponer sanciones correctivas y disciplinarias» a los particulares, a las partes y a los funcionarios o empleados judiciales, lenguaje que si bien permite afirmar que el legislador prevé dos clases de sanciones diferentes, también hace posible suponer, erradamente, que unas y otras puedan aplicarse a todos los sujetos a que se refiere la mencionada norma legal.

“... Están sujetos a la jurisdicción correctiva de los Tribunales quienes cometan algunas de las infracciones previstas por la Ley en sus artículos 116 (ordinal 1º), 117, 118 y 119. Dichas infracciones pueden consistir en desórdenes, tumultos o manifestaciones de censura o aprobación en el recinto de los Tribunales (artículo 117); faltas al respeto y al orden debidos en los actos judiciales (ordinal 1º, artículo 116); irrespeto a los funcionarios o empleados judiciales, a las partes que ante ellos actúen o a quienes la asistan o represente en estrados (artículos 118 y 119); y actos que impidan, interrumpen o perturben el normal desarrollo del trabajo en las oficinas o dependencias de los Tribunales (artículo 118)”.

Pasa luego la Corte a describir las sanciones correspondientes a cada una de las infracciones señaladas (expulsión del recinto del tribunal, multas, arresto, etc.) y añade:

“Por su propia naturaleza, la jurisdicción correctiva corresponde en cada Tribunal al respectivo Juez, quien debe tomar las medidas y aplicar las sanciones que el caso requiera, en el acto mismo en que se cometa la infracción o al tener conocimiento de ella, sin estar obligado a oír previamente al transgresor ni a cumplir otro trámite que retarde la ejecución de aquellas. La Ley no concede apelación ni otro recurso que el de reconsideración contra tales decisiones, pero

quienes las dicten pueden ser sancionados disciplinariamente por abuso de poder o extralimitación de atribuciones en conformidad con el ordinal 3º del artículo 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

No entró la Corte en ese fallo de 1967 —por no ameritarlo para la solución del caso concreto— al análisis específico del carácter o la naturaleza jurídica de las decisiones que dictan los jueces en materia disciplinaria o correctiva.

Para esta Sala, el desarrollo del contencioso-administrativo en Venezuela, inspirado en las más actualizadas doctrinas administrativas, así como la presencia de los instrumentos jurídicos que lo orientan o regulan (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), permite establecer a la hora actual que dichas decisiones conforman una especie de la categoría genérica de actos administrativos, porque, a través de tales providencias, el tribunal actúa, no en ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia, sino en función administrativa. En efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que cuando los órganos del Poder Judicial toman alguna medida relativa a la administración de su personal (v.gr. nombramiento, destituciones, permisos, etc.), o a la organización del tribunal (reglamentos), o al orden y respeto en el recinto de los tribunales (sanciones correctivas o disciplinarias), no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derecho en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y, por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Con arreglo a esta interpretación, en el caso de autos la medida de arresto dictada por el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal contra el ciudadano Alí Quiñones Medina, constituye un acto administrativo de efectos particulares emanado de un órgano judicial. Tratándose entonces de un acto administrativo el mismo no está excluido, al igual que ningún otro acto administrativo según reiteradamente lo tiene establecido este Supremo Tribunal, del control que sobre tales actos ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Por tanto, habiendo sido demandada la *nulidad* de dicho acto y no el *enjuiciamiento* del autor del mismo, no son aplicables al presente caso las normas penales invocadas por el Juez Sustanciador para sostener la inadmisibilidad del recurso. Así se declara.

B. *Actos administrativos discrecionales y reglados*

CSJ-SPA (188)

12-7-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La actuación del Registrador constituye una actividad administrativa reglada en el sentido de que no está facultado por ley para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder.

Ahora bien, lo importante a destacar en esta materia es que la actuación del Registrador constituye una actividad administrativa predominantemente reglada, en el sentido de que la ley no lo faculta para apreciar la oportunidad o conveniencia de su proceder: si una solicitud de inscripción en el registro llena todos los requisitos y condiciones legalmente exigidos, debe el Registrador acceder a lo solicitado; por el contrario, si no cumple alguna de esas condiciones, el Registrador no sólo puede,

sino que debe, negarse a practicar el registro, así sea por el incumplimiento de sólo una de ellas.

En efecto, el artículo 11 de la Ley de Registro Público prevé expresamente la posibilidad de que el Registrador niegue la protocolización solicitada, pero ordena también que tal negativa debe ser razonada, con inclusión de todos los motivos en los cuales se fundamente la decisión. Los artículos 11-A al 11-D, *ejusdem*, por su parte, regulan los recursos de que dispone el interesado para impugnar tal decisión. Mediante ellos puede este último lograr la revocación o anulación, en vía administrativa o aun judicial, de la negativa, basándose en la incorrección, inadecuación o improcedencia de los motivos en que se basó aquélla. El juicio que formulan ya sea el Ministro de Justicia o la Corte Suprema de Justicia, para decidir los correspondientes recursos, no es ni puede ser un juicio de mérito, sino de estricta legalidad: si encuentran que en el caso concreto no se da, en realidad, ninguno de los motivos expuestos por el Registrador, deberán revocar o anular la decisión de éste; por el contrario, si concluyen en que todos o alguno de dichos motivos son legalmente válidos, declararán sin lugar el recurso por ser la negativa válida también.

CSJ-SPA (187)

12-7-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El artículo 10 de la Ley, cuya violación se acusa, confiere a la Administración lo que típicamente se ha denominado "facultad discrecional", es decir, la potestad de decidir (otorgando, negando o anulando, en el caso concreto); previo análisis y evaluación de las circunstancias de hecho y de derecho, lo que a su juicio resulte más apropiado.

CSJ-SPA (212)

30-7-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La discrecionalidad de los actos de la Administración Pública no puede concebirse separada del principio de legalidad.

La discrecionalidad de los actos de la Administración Pública no puede concebirse separada del principio de legalidad, conforme al cual aquélla somete su conducta a las normas jurídicas establecidas reguladoras de la misma. En el caso concreto, la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros atribuye a las autoridades respectivas la facultad de penar con determinadas sanciones las contravenciones en que hayan incurrido las empresas aseguradoras, en conformidad con lo establecido en el artículo 174 *ejusdem*, cuyo texto es como sigue:

"Artículo 174. El Ministerio de Hacienda, o en sus casos, la Superintendencia de Seguros, podrá imponer sanciones a las empresas de Seguros y de Reaseguros que no dieran cumplimiento a las disposiciones legales o no acaten sus resoluciones. Las sanciones consistirán en:

- a) Amonestación pública o privada.
- b) Multa entre cinco mil bolívares (Bs. 5.000,00) y cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) *de acuerdo con la gravedad de la falta, a juicio del Superintendente de Seguros.*
- c) Suspensión o revocatoria de la autorización" (subrayado nuestro).

Ahora bien, el aludido artículo en su literal b) faculta al Superintendente para la imposición de la pena, pero somete ese ejercicio de facultad a un juicio previo y obligatorio valorativo de la falta que la origina relacionándola con otros elementos que han de ser analizados en su conjunto, para luego hacer la calificación de la misma y subsumirla en dicha norma. Podrá así establecerse una graduación de la pena comprendida entre dos límites —base variable—, según la existencia y mérito de esos elementos condicionantes.

La graduación de la pena es un principio histórico del Derecho Penal común, que funciona y se aplica en distintas áreas legislativas, señalándose en particular la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional vigente, que en su artículo 310 remite en el punto al Código Penal en su artículo 37 y que, como puede apreciarse, es recogido también en el artículo transcrito supra (174 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros).

La Resolución impugnada, al referirse a los alegatos de la empresa, justificativos a su juicio de la falta sancionada, expresa que carecen de fundamentación legal “por cuanto las empresas de seguros no pueden introducir modificaciones de ninguna índole en los modelos de fianza aprobados por la Superintendencia”, razonamiento este válido sin duda para la procedencia de la pena, pero inepto para el establecimiento del tanto o grado de la misma, que exige una previa consideración razonada y explicativa de la gravedad de la falta generadora de la pena.

Es verdad que la Resolución hace referencia a algunas razones invocadas por el recurrente, las cuales desestimó por no considerarlas idóneas para evitar imposición de una pena, pero ni estas ni otras razones aportó la Resolución para explicar por qué impuso, como lo hizo, la pena máxima.

Aunque la ley especial que rige a las empresas de seguros no indica —como lo hace por ejemplo la Ley de Impuesto sobre la Renta— determinados actos o situaciones específica o particularmente constitutivos de circunstancias atenuantes o agravantes (no haber incurrido antes en infracción, etc.), el texto del artículo 174 antes citado sí exige que el Superintendente, para fijar el monto, debe apreciar la gravedad de la falta.

No contemplando la Ley de Seguros y Reaseguros de las Empresas, relación de aplicabilidad de esa escala variable entre cinco mil y cien mil bolívares que ella establece y una posible escala determinativa de faltas, caso en el cual los resultados se obtendrían por utilización de un simple mecanismo aritmético, toca al funcionario que impone la sanción examinar y analizar la falta, razonar por qué a su juicio es aplicable la pena en su grado máximo, señalando, por lo mismo, cuáles son las circunstancias agravantes que justifican la elevación de la pena hasta ese grado superior.

La omisión, por la Resolución, de esos motivos y circunstancias y la imposición al mismo tiempo de la pena en su más alto grado conducen a concluir que hubo mala aplicación de la ley, pues conforme a las normas legales [Código Penal (art. 37), Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (art. 310) y de la Ley de Seguros y Reaseguros (art. 174)], en presencia de una situación como la descrita, aquélla debe aplicarse en el término medio equivalente en este caso a Bs. 50.000,00 cuando no existen circunstancias que atenúen o agraven la falta.

C. Motivación

CSJ-SPA (212)

30-7-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La motivación del acto administrativo no está sometida a ningún formato o módulo determinado.

El fondo del asunto sometido a su conocimiento se concreta, ante todo, en la impugnación por inmotivación del acto por el cual se impuso una multa de Bs. 100.000,00 a la empresa aseguradora.

Se ha alegado que no hubo motivación alguna para imponer la pena máxima señalada por el artículo 174 letra b) de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, pese a que en su escrito de apelación pidió el recurrente un pronunciamiento específico explicativo o justificativo del "quantum" de la sanción así como de la concurrencia y mérito de circunstancias atenuantes o agravantes no apreciadas ni siquiera mencionadas por la Administración en la Resolución impugnada.

Al respecto se observa: consta del expediente administrativo remitido a la Corte que tanto la Resolución del Ministro de Hacienda como la del Superintendente de Seguros, se fundamentaron esencialmente en las actas levantadas por los funcionarios autorizados para tal fin en presencia del presidente de la empresa en las cuales se dejó constancia de las irregularidades encontradas y del conocimiento de su contenido por el representante de la empresa.

En anteriores decisiones (sentencia de 19-05-81) la Corte ha establecido que la motivación del acto no está sometida por el legislador a ningún formato o módulo determinado, y que ésta puede aparecer concomitante o contemporánea con la "expresión" o "manifestación" de la voluntad administrativa o con anterioridad a tal "expresión", en cuyo caso aparece implícitamente ligada al proceso de formación del acto.

En el presente caso el representante de la empresa aseguradora pudo conocer los hechos por los cuales se sancionaba a su representada y las disposiciones legales aplicadas al caso, que a juicio de la Administración encuadraban dentro del contexto de la ley que rige la materia. Al efecto arguyó en su defensa haber utilizado modelos de pólizas anteriores, debido a la imposibilidad material y temporal de imprimir nuevos modelos; y a la vez alegó que la omisión de la aprobación por la Junta Directiva de las fianzas otorgadas se debió a un error material.

Por lo aquí expuesto, se aprecia que la Resolución impugnada al examinar los elementos de hecho —las actas de la compañía antes mencionadas— y concluir en que las irregularidades detectadas ameritan una sanción, cumplió, al menos formalmente y en ese primer aspecto, las directrices de la ley especial.

D. Decisión: contenido

CSJ-SPA (187)

12-7-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La decisión definitiva en los procedimientos administrativos debe contener resolución sobre todos los asuntos planteados en el curso del mismo.

Los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos obligan, en efecto, a los órganos de la Administración a resolver todos los asuntos que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, les sean planteados tanto en los casos en que conocen por primera vez, como cuando en virtud de recurso administrativo deben proceder a una revisión de sus anteriores actuaciones y decisiones.

El objetivo perseguido por la norma, en este caso, es el de evitar que mediante el tratamiento parcial de un determinado asunto se produzca indefensión o lesión en los intereses de los administrados, por lo cual, junto a estas disposiciones, se encuentran normas complementarias, como las relativas a la obligación de motivar los actos,

e incluso, de explicar o declarar las razones que ha tenido el órgano administrativo para no resolver las instancias o peticiones que le fueron formuladas (artículo 2º).

Cabe señalar en este momento que la obligación de decidir o resolver las cuestiones o requerimientos planteados no lleva aparejada la necesidad de acceder a lo solicitado, y se encuentra condicionada y enmarcada por el ámbito de competencia del respectivo órgano, con lo cual la solicitud o requerimiento que escape a su ámbito de competencia debe ser resuelta mediante la declaración de tal circunstancia. Lo contrario acarrearía la invalidez del acto dictado, en razón de la incompetencia de su autor para emitir el pronunciamiento.

En el caso de autos el órgano administrativo señala su incompetencia para resolver el asunto sometido a su consideración, indicando, además, la prejudicialidad del mismo, sometido a decisión jurisdiccional, por los propios impugnantes.

E. *Notificación*

CPCA

7-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

A pesar de que la notificación sea defectuosa, la aceptación tácita de la misma produce eficacia en el acto administrativo que contiene.

Por otra parte, quiere esta superioridad establecer que carece de fundamento el alegato hecho por el apoderado judicial de la recurrente, por el cual objeta la validez y eficacia de la notificación hecha a la recurrente, por cuanto la misma no reúne los requisitos establecidos en el artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa. Y al respecto esta Corte observa que, independientemente si una notificación llena o no todos los requisitos de forma establecidos, dicho acto en sí no está viciado de inexistencia, como es la pretensión del apoderado judicial de la recurrente, por cuanto el mismo puso en conocimiento del administrado la declaración de voluntad emitida por el organismo correspondiente. Ahora bien, si tal objetivo se logró, la notificación cumplió su finalidad y en tal consecuencia se producen los efectos perseguidos; además, esta Corte observa que, ante un vicio en la notificación, la accionante podía interponer en sede administrativa los recursos establecidos para impugnar dicho acto, pero al no hacerlo de manera tácita convalidó la eficacia de la notificación. De sostenerse una opinión contraria, acontece, como bien lo señala la sustituta del Procurador General de la República, que ante un eventual defecto de forma de la notificación de un acto administrativo el administrado no estaría sujeto a plazo alguno para interponer la acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que crearía una situación que choca en contra del principio de seguridad jurídica que informa esta jurisdicción, y así expresamente se declara.

F. *Revocación*

CSJ-SPA (209)

26-8-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte hace un señalamiento sobre el límite de poder de revocación de los actos administrativos.

Antes de entrar a considerar el contenido del acto impugnado debe la Sala pronunciarse sobre la naturaleza del mismo, cuestión de carácter previo.

La decisión del consultor jurídico del Ministerio de Fomento respondió a una solicitud formulada por el ciudadano Remo Raimondi Vallesi, en el sentido de revisar la anteriormente dictada por el mismo funcionario con ocasión de un recurso jerárquico ante él interpuesto, solicitud que califica el señor Vallesi como el "ejercicio de una reconsideración por vía de gracia".

Pero la Sala encuentra que, habiéndose decidido la apelación interpuesta en vía jerárquica contra la negativa del Registrador de la Propiedad Industrial a registrar la marca solicitada, se había agotado ya la vía administrativa y el acto era, por tanto, recurrible sólo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Efectivamente, conforme lo dispone el artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial, contra los actos emanados del Registrador procede el recurso jerárquico, también conocido entre nosotros como de apelación. No contempla la norma citada otros medios que permitan al interesado accionar por la vía interna para lograr la revocatoria del pronunciamiento, una vez que se ha ejercido el recurso gubernativo o de alzada; y, en efecto, la argumentación de la recurrente está formulada en el sentido de que, en el caso de autos, tal acto marca el límite de la actuación de la Administración por cuanto ya había "causado estado", concepto este especialmente reservado al pronunciamiento emanado de la más alta autoridad con competencia para revisarlo dentro de la vía administrativa.

El límite del poder de revocación de los actos administrativos es, sin duda, una de las cuestiones de derecho público que mayores problemas plantea en el plano doctrinario, por lo que interesa a este Supremo Tribunal, en su deseo de sentar las bases de una correcta actuación jurídica de la Administración Pública, señalar directrices firmes sobre la materia.

En efecto, si bien los autores coinciden en que la Administración, en principio, se encuentra siempre investida de la potestad de revisar sus actos por razones de ilegalidad o de oportunidad, ya sea de oficio o a instancia de parte, forzoso es reconocer que tal poder queda circunscrito a aquellos casos en los cuales la revocatoria no afecte derechos adquiridos. En este sentido puede afirmarse, en perfecta concordancia con la doctrina, que el límite de la Administración en esta materia es el de no alterar la seguridad jurídica del administrado mediante el ejercicio de tal potestad. Lo contrario conduciría al absurdo de un poder público arbitrario capaz de dañar de forma tal al beneficiario del acto revocado que mal pudiera concebirse la justicia en la acción de resarcimiento.

Los anteriores principios doctrinarios informan asimismo la hoy vigente —a partir del 1º de enero de 1982— Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual establece en su artículo 82: "Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico", y se han integrado también en el patrimonio jurisprudencial de este Supremo Tribunal (véase decisión de 4-3-82, S.P.A., en el caso Cándida Díaz Guzmán c/ Resolución conjunta de los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, confirmatoria, a su vez, de doctrina contenida en sentencia de 13-3-56). Además, la referida Ley consagra, asimismo, el principio de inviolabilidad de la cosa juzgada administrativa al castigar con nulidad absoluta (artículo 19, numeral 2) el pronunciamiento administrativo que osare quebrantarla, salvo previsión en contrario de rango legal:

Parte de la doctrina italiana sostiene, sin embargo, una posición menos rigurosa, buscando con ello salvaguardar el interés público, con base en el cual justifica la revocabilidad irrestricta, a cambio, por supuesto, de una indemnización total de los derechos del afectado.

Pero, aún admitiendo una tal apertura doctrinaria, se mantendría una limitación al poder de la revocabilidad absoluta —por respeto al principio de la "cosa juzgada

administrativa"— cuando la motivación de la revocatoria no provenga de un interés superior o colectivo que se haga prevalecer por sobre el interés particular, principio este último complementario del anterior también recogido por nuestra jurisprudencia (véase sentencia de esta misma fecha, en S.P.A.: "Despacho Los Teques"), pero que no es aplicable al caso de autos en el cual se ha recurrido de una revisión atípica, no prevista, por ende, en nuestro ordenamiento jurídico, la cual tuvo lugar luego que la vía administrativa había sido ya agotada y, en consecuencia, cuando había nacido, a favor del recurrente, un derecho en modo alguno contrario al interés colectivo. Puede afirmarse, por tanto, de manera indubitable, que la decisión administrativa impugnada concede el registro de la marca solicitada en detrimento del tercero opositor, quien había sido favorecido en sus pretensiones por decisión firme del órgano administrativo, no habiendo mediado otra motivación para la revocatoria del acto, que los elementos aportados por el señor Remo Raimondi Vallesi en el escrito mediante el cual solicitaba la reconsideración graciosa, los cuales abundan respecto de sus pretendidos derechos subjetivos, pero sin aportar otras consideraciones que hicieran pensar siquiera que estuviere en juego el interés público; y, tratándose de una revocatoria —en esas condiciones— del acto que había "causado estado", resulta concluyente admitir que para la hoy recurrente nacieron derechos adquiridos que le fueron luego cercenados —sin basamento legal alguno— por la Resolución impugnada; todo lo cual afecta de ilegalidad el acto recurrido, y así se declara.

CSJ-SPA (210)

26-7-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los actos administrativos viciados de nulidad absoluta por contradecir una norma prohibitiva son revocables aun después de que pasen los 6 meses prescritos para su impugnación en vía contencioso-administrativa.

2º) *Revocabilidad del Permiso Nº 71 del 6-03-79*

Según lo dicho precedentemente, en la Zona Metropolitana de Caracas sólo puede ser autorizada la realización de las actividades taxativamente previstas en las normas que rigen su utilización y, en consecuencia, las actividades no previstas en dichas normas deben ser tenidas como prohibidas y de ilegal ejecución.

El Permiso Nº 71, concedido a Despachos Los Teques, C.A., tenía por objeto habilitar a esta empresa para realizar una actividad prohibida por las normas que regulaban el uso de la citada Zona Protectora, por no estar prevista dentro de los supuestos de actividades que podían realizarse en tal Zona.

En vista de lo anterior, considera esta Sala ajustadas a derecho las razones expresadas en la Resolución Nº RI-81 para sustentar la legalidad de la revocación del referido permiso, cuando se afirma que este acto autorizatorio es "... contradictorio de aquella normativa prohibitiva, esto es que contiene una clara limitación en cuanto a los usos permisibles en la Zona Protectora. Tal ilegalidad manifiesta, vicia el acto administrativo en su existencia misma imposibilitándolo de producir efectos jurídicos, sobre todo si consideramos que la normativa reguladora de las zonas protectoras es de orden público...". Así también comparte esta Sala la posición asumida en dicha Resolución, según la cual "... debe desecharse lo argumentado por el recurrente de que el acto por serlo individual y haber transcurrido más de seis meses de su expedición se convierte en irrevocable, pues esta firmeza no puede generarse cuando el acto está viciado en forma tal que el mismo deviene inexistente o nulo de nulidad absoluta por contradecir una norma legal prohibitiva...".

Esta misma posición ha sido sustentada y defendida en este juicio por la Procuraduría General de la República, a través del Oficio N° AE-17 del 12-04-82, cuyo "resumen" ha sido reproducido en el Capítulo IV de este fallo.

Mucho antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de esta Corte había adoptado la tesis doctrinal que distingue el supuesto de la nulidad absoluta o radical del supuesto de la nulidad relativa o anulabilidad, en relación con las situaciones de ilegalidad de los actos administrativos. En tal sentido podemos mencionar una sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 11-12-35, en la cual el tribunal asumía claramente dicha distinción y la consiguiente diferencia de efectos cuando afirmaba que "... juzga esta Corte que la (defensa) opuesta no reviste los caracteres de una excepción de derecho, única que pudiera oponerse, porque la nulidad en que se funda la opuesta no es absoluta sino relativa..."; más adelante precisaba que "la nulidad radical o inexistencia de un acto no desaparece por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución voluntaria, porque la inexistencia es la nada, el no ser, sobre lo cual no cabe ninguna posibilidad humana de crear algo...". En otra sentencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, de fecha 4-4-38, este supremo tribunal asumía esencialmente la misma posición, pero introducía una modificación al exigir que toda nulidad de un acto administrativo debía ser objeto de una declaración, porque "siempre existiría una apariencia que es necesario destruir".

Esta posición de la jurisprudencia se reflejó claramente en la doctrina del derecho administrativo. Así encontramos que dos calificados autores venezolanos de esa disciplina jurídica, como son Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer-Carías, exponen con amplitud la diferencia entre ambos supuestos y sus consecuencias jurídicas, en las ediciones de sus obras anteriores a la citada Ley Orgánica, sobre lo cual existe abundante información en los escritos agregados a los autos de este proceso.

Sin embargo, es de advertir que la jurisprudencia de esta Corte no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo, a pesar de haber reconocido el carácter excepcional de este supuesto de ilegalidad frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad que afecta a los actos mencionados. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de establecer principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general, como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado. En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras, se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo.

Así también, desde hace bastante tiempo reconoció la jurisprudencia de esta Corte la existencia de la llamada potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual pueden y deben los órganos competentes que la integran revocar de oficio, en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos. Tal potestad ha sido reconocida como un atributo inherente a la Administración y no como un "sucedáneo" de la potestad

jurisdiccional. En tal sentido, merece ser citada sentencia de esta Sala del 2-11-67, en la cual se dictaminó que "...la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que, a su juicio, afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados...".

En el caso de autos, como se ha dicho precedentemente, el Permiso Nº 71 del 6-03-79 violó normas legales y reglamentarias que prohibían la realización de actividades distintas de las previstas en su texto, razón por la cual debe considerarse que ese acto administrativo de autorización infringió disposiciones que establecían conductas prohibidas y, por tanto, se encontraba viciado de nulidad absoluta. Corrobora la gravedad de esta calificación la sanción establecida en el artículo 110 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, a tenor del cual "quien efectúe en zonas declaradas protectoras, actividades de las prohibidas por el artículo 19 de esta Ley, será sancionado con arresto de 2 a 12 meses".

Por el motivo mencionado, la ejecución del citado Permiso Nº 71 sería evidentemente ilegal y se convertiría en una provocación permanente en contra del orden público inherente a la legislación protectora del medio ambiente, cuya imperativa aplicación ha llegado a tener prioridad en la sociedad contemporánea.

Con fundamento en lo anterior, esta Sala concluye que el Permiso Nº 71 no sólo podía ser revocado por el Director de la Zona 1 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, sino que era su deber hacerlo porque no se debía permitir la permanencia de un acto que habilitaba a su destinatario para realizar una actividad prohibida por la Ley. Frente a una situación como ésta, no cabe admitir la presunta existencia de derechos adquiridos ni el hecho de que hubiera habido errores en la conducta del órgano concedente del permiso, como argumentos válidos para impedir la revocatoria del mismo. En este caso, la revocación del acto nulo era un imperativo del interés general. Así se declara.

G. Nulidad absoluta

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

De los vicios denunciados por el recurrente, la Corte descarta el relativo a la falta de motivación, porque tratándose de un acto discrecional, al cual ningún texto legal le atribuye como sanción la nulidad por su inmotivación, no se da el supuesto contemplado en el ordinal 1º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que considera nulos absolutamente los actos de la Administración: "Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal". Es decir, la motivación de dicho acto no es exigido como un requisito esencial de su validez, en cuyo caso sí constituiría tal inmotivación un vicio de nulidad absoluta, a tenor de lo dispuesto en el citado ordinal 1º del artículo 19 también citado de la referida Ley Orgánica.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Organos

A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia

a. Competencia atribuida por ley

CSJ-SP (22)

19-7-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La competencia residual de la Corte Suprema de Justicia respecto de las atribuciones que le confiera la ley no pueden menoscabar las competencias que la propia Constitución le confiere.

Por lo demás, no es del caso alegar en apoyo de la competencia de la Corte, que la actual Constitución de 1961 dispone que la Corte tendrá "las demás atribuciones que establezcan las leyes" (ordinal 11 del artículo 215), pues ello debe entenderse con respecto a aquellas atribuciones que se originen en las llamadas "competencias residuales" y nunca para las que el propio Constituyente hizo objeto de una disposición expresa en la Constitución en razón de su gran trascendencia y proyección. Esas atribuciones conferidas por las leyes ordinarias han de referirse a asuntos de la competencia federal no resueltas en la Constitución y que no tengan que ver con una "prerrogativa constitucional", que nunca podrá ser materia de leyes ordinarias, pues éstas no pueden ampliar ni restringir la competencia constitucional originaria de la Corte, a menos que así lo autorice el constituyente en forma expresa. Y en el caso de la prerrogativa que nos ocupa, no existe esa autorización.

A estos fines es pertinente transcribir la parte de la Exposición de Motivos que precedió al proyecto de Constitución que dice:

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia han sido redactadas de manera sobria enunciándose sólo las más importantes y recogiendo en fórmulas más generales y comprensivas".

Además, es de interés transcribir lo expresado por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional en su Informe presentado al Senado el 11 de octubre de 1960 con ocasión de las propuestas hechas en dicha Cámara y las cuales son:

"En consecuencia, la Comisión propone a la Cámara del Senado que el ordinal 1º del artículo 215 sea aprobado en su forma original".

En cuanto a la proposición del Senador Edecio La Riva Araujo de suprimir del ordinal 2º la frase: "o cometidos por el acusado con ocasión de sus funciones", la Comisión dijo:

"La Comisión considera que para evitar las dudas expresadas por el Senador La Riva Araujo, debe eliminarse la frase que dice: «o cometidos por el acusado con ocasión de sus funciones». En consecuencia, la Comisión propone a la Cámara del Senado que se apruebe la supresión pedida por el Senador La Riva Araujo".

"El Senador Provenzali Heredia, en la misma sesión de la Cámara del Senado, expresó que en las Constituciones anteriores había sido tradicional que la Corte Suprema de Justicia o la Corte Federal y de Casación, en sus casos, conociera de determinados actos, como por ejemplo: «conocer de las acusaciones civiles o criminales que se forman a los representantes diplomáticos acreditados en

la República, en los casos permitidos por el Derecho Internacional»; «Conocer de las causas de presas» y «declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias de los tribunales extranjeros cuando sea procedente».

“La Comisión, al redactar las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, consideró que sólo debían consagrarse aquellas atribuciones que, por su importancia, debían tener rango constitucional”.

“Estimó la Comisión que los casos citados por el Senador Provenzali Heredia, aun cuando aparecen en algunas Constituciones venezolanas, no tienen tanta importancia, como para figurar en una disposición constitucional. Se pensó que debía dejarse a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia decidir si esas materias debían continuar siendo del conocimiento de la Corte o si por el contrario, debían pasar al conocimiento de otro tribunal”.

“Por las razones expuestas, la Comisión considera que los casos señalados por el Senador Provenzali Heredia no deben figurar entre las atribuciones constitucionales de la Corte Suprema de Justicia”.

Por lo tanto, en lo que concierne a atribuciones de la Corte, cabe distinguir entre: aquellas expresamente enunciadas en el propio texto constitucional “redactadas en el propio texto constitucional “redactadas de manera sobria” (ordinales 1º al 10º) y aquellas que se dejan a la ley por virtud de lo cual el legislador puede conferirle otras más, siempre que no fuesen de las enunciadas en la Constitución misma, como es el caso del enjuiciamiento del Presidente de la República y de otros altos funcionarios taxativamente mencionados en el ordinal 2º del artículo 215.

La Constitución, en muchos casos deja el desarrollo del asunto a la ley que se llegare a dictar, y emplea, invariablemente, expresiones apropiadas: “la ley proveerá”; “la ley dispondrá”; “la ley regulará”; “la ley determinará”; “la ley establecerá”; “se hará conforme a la ley”; “se hará de acuerdo con la ley”, y otras de similar tenor, indicativas de que corresponde al legislador ordinario cumplir, desarrollar y hasta ampliar el mandato constitucional.

La Constitución a veces se limita a dar la idea, sugiere muy esquemática y brevemente cuál será el contenido y alcance de la ley que deberá dictarse “norma constitucional programática”, y otras veces, después de fijar con cierta precisión la materia agrega la llamada “competencia residual”, usada siempre como adición a las atribuciones que, de manera expresa, da a funcionarios y órganos del Poder Público; y ésta es la filosofía que sigue para la Corte Suprema de Justicia al igual que para el Congreso y el Presidente de la República, cuando después de determinar las atribuciones, agrega “las demás que le confiere la ley”. Por eso, en cuanto a la Corte concierne, en los diez primeros ordinales del artículo 215 la Constitución señala, con suficiente precisión, su competencia y en el ordinal 11 la residual; luego, la Ley Orgánica de la Corte no puede extender la atribución específica contenida en los ordinales 1º y 2º al caso de ex funcionarios, ya que el constituyente no lo hizo.

La Constitución, en esto, sólo deja a la ley la determinación —o más propiamente la distribución— de la competencia de la Corte entre sus varias Salas, conforme a lo dispuesto en sus artículos 212 y 216.

Así el artículo 212 de la Constitución dice:

“La Corte Suprema de Justicia funcionará en Salas, cuya integración y competencia serán determinadas por la ley. Cada Sala tendrá, por lo menos, cinco Magistrados.

Y el 216, establece que:

“Las atribuciones señaladas en los ordinales 1º al 6º del artículo anterior los ejercerá la Corte en pleno. Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados.

La Ley Orgánica podrá conferir las atribuciones señaladas en los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º y 6º a una Sala Federal presidida por el Presidente de la Corte e integrada por los Magistrados que tengan competencia en lo contencioso-administrativo y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas”.

De manera, pues, que la Ley Orgánica de la Corte lo único que puede es determinar, de las atribuciones que tiene según el artículo 215, cuáles de las previstas desde el ordinal 7º y hasta el 11º, corresponden a cada Sala, pues conforme al artículo 216 las seis primeras las ejercerá la Corte en pleno, aun cuando se deja a la ley la posibilidad de que, con excepción de la primera, se las confiere a una Sala Federal. Y por eso, a lo más que puede llegar la ley es a distribuir o repartir la competencia de la Corte entre sus Salas, salvo la del ordinal 1º (enjuiciamiento del Presidente de la República) que es siempre de la Corte en pleno.

En fin, las Constituciones —en las atribuciones de la Corte por ella precisadas “de manera sobria”— no deja la posibilidad de que sean extendidas por ley, y tan sólo puede hacer las distribuciones correspondientes entre las Salas autónomas.

No estableciendo la Constitución, de manera expresa, el alcance del “antejuicio” a los ex funcionarios, esto es, limitado a quienes estén actuando o ejerciendo, al punto de que el ordinal 1º del artículo 215, de aludir al Presidente, agrega “o a quien haga sus veces”, esto es, se vale del *presente de subjuntivo* del verbo *hacer*, fuerza es concluir que el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, colide con lo preceptuado en los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución, por lo cual es una disposición legal nula, cuya nulidad debe ser declarada por la Corte.

Voto salvado de los magistrados José S. Núñez Aristimuño, Domingo A. Coronil, Josefina Calcaño de Temeltas, Gonzalo Rodríguez Corro, René Plaz Bruzual, Adán Febres Cordero y Luis H. Farías Mata

Disentimos también del criterio expresado en el fallo porque, más que de “extensión”, se trata de un legítimo desarrollo por el legislador del precepto constitucional respectivo (artículo 215, ordinal 2º).

En nuestros días la tradicional resistencia que se había venido poniendo al cabal desarrollo de los preceptos constitucionales por el legislador —o de la ley por el poder reglamentario— ha sido previamente dejada de lado por la doctrina venezolana, menos tímida ahora en ese sentido. Conforme a esta evolución doctrinaria, la limitada reproducción “a escala” (Moles) de la norma base, ha dado paso a un desenvolvimiento o desarrollo de ella —sin en modo alguno contrariarla, claro está— a través del precepto inferior ejecutor de la misma: carecería de sentido el limitarse *casí* a “reproducir” la norma ejecutada.

En conexión con esta idea, y respecto de la materia objeto del caso de autos, la jurisprudencia venezolana se ha pronunciado en el mismo sentido. Reciente testigo de ello es la decisión de esta misma Sala Plena de 20-6-84 (Mario Rodríguez Pérez y Enrique Andueza Acuña c/ artículo 21, aparte 2, de la Ley del Banco Central), decisión que dejó subsistente la norma impugnada, la cual fijaba condiciones de edad no explicitadas en el texto constitucional, y que los recurrentes consideraban atentatorias de los artículos 112 y 61 de la Constitución.

El principio así sentado resulta enteramente ajustado a Derecho, sobre todo en sistemas como el nuestro donde al legislador le corresponde ejercer su función primordial en todo asunto de competencia nacional y en lo relativo al funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional (art. 139 de la Constitución), una de cuyas materias es “la administración de justicia y la organización y competencia de los Tribunales” (numeral 23 del artículo 136).

Sin que para realizar ese desarrollo sea necesario —como parece insinuarlo la sentencia de la cual disentimos— de una suerte de exhortación constitucional al legislador mediante expresiones como: “la ley proveerá”, “la ley dispondrá”, “la ley regulará”, y otras a las cuales acude —sin obligación de hacerlo— frecuentemente el constituyente y que son citadas en la sentencia de la cual disentimos. Exhortación, por lo demás, que ni siquiera se exige al Poder Ejecutivo —enteramente sometido como está al principio de legalidad— cuando ejerce su función reglamentaria, en cuya misión debe tan sólo limitarse a respetar el espíritu, propósito y razón de la ley que ejecuta.

El anterior principio ha sido asimismo puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Corte, en los siguientes términos:

“Es presupuesto básico que *la competencia de la Corte Suprema de Justicia no puede interpretarse limitativamente*, considerando como atribuidas a su decisión únicamente las materias que el ordenamiento constitucional establezca; no sólo porque ello es obligante deducirlo de la simple lectura del ordinal 11º del artículo 215 de la Constitución de la República, sino porque es además un reclamo expresado en el Preámbulo de nuestra Ley Fundamental que el Estado de Derecho para fortalecerse demanda mayor protección para los ciudadanos y mayor vigilancia sobre el poder administrador.

A estos fines son pertinentes las palabras escritas por el Constituyente en la Exposición de Motivos que precedió al Proyecto de Constitución: «*Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia han sido redactadas de manera sobria, enunciándose sólo las más generales y comprensivas*» (señalada sentencia de 20-11-79. Subrayado nuestro).

La deliberada sobriedad de la redacción constitucional abona precisamente a favor del desarrollo de la misma por el legislador, sin que a nuestro juicio, pueda sostenerse que la competencia atribuida a éste por el ordinal 11º del artículo 215 de la Carta Magna (las demás atribuciones que la ley señala a la Corte) deba limitarse, como en la sentencia se afirma, a “la determinación —o más propiamente la distribución— de la competencia de la Corte entre sus varias Salas, conforme a lo dispuesto en sus artículos 212 y 216”.

Tal interpretación contraría, a nuestro juicio, no sólo la idea expuesta sino también la intención del proyectista constitucional —sin duda, como se verá más adelante, respetada por el propio Constituyente—, cuando afirmara:

“Ha sido propósito de la Comisión redactar un articulado sobrio, que no obstante su definición en cortas líneas, deje cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República, sin tener que apelar a una reforma constitucional”.

Intención que trasluce asimismo de la propia transcripción, que en la precedente sentencia se hace, del Informe presentado al Senado el 11 de octubre de 1960 por la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional: “Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia han sido redactadas de manera sobria, enunciándose sólo las más importantes y recogiendo en fórmulas más generales y comprensivas”. Habiéndose añadido, y así se transcribe también en el fallo del cual disentimos, lo siguiente:

“La Comisión al redactar las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, consideró que sólo debían consagrarse aquellas que, por su importancia, debían tener rango constitucional. Estimó la Comisión que los casos citados por el Senador Provenzali Heredia, aun cuando aparecen en algunas Constituciones Venezolanas, no tienen tanta importancia como para figurar en una disposición constitucional. Se pensó que debía dejarse a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia decidir si esas materias debían continuar siendo de la competencia de la Corte o si, por el contrario, debían pasar al conocimiento de otro tribunal”.

b. *Competencia en la impugnación de la ilegalidad de ordenanzas*

CSJ-SPA

15-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

Las ordenanzas y los demás actos generales no administrativos emanados de los Concejos Municipales sólo pueden ser impugnados por “ilegalidad” por ante la Corte Suprema de Justicia.

Al conocer en alzada de la incidencia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo consideró que es esta Sala el órgano competente para conocer del recurso de nulidad del acto de efectos generales, por tratarse de una Ordenanza y en virtud de lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que igualmente le corresponde el conocimiento del acto de efectos particulares, por su evidente conexión con el primero y de conformidad con el ordinal 17º del propio citado artículo 42.

En lugar, pues, de resolver explícitamente la cuestión planteada por la apelación —si eran o no acumulables los dos recursos en una sola demanda—, dictó una sentencia de características singulares, en cuanto ésta no señala el estado a que debe reponerse la causa en razón del vicio de incompetencia por ella observado.

Se comprende, sin embargo, que haya procedido así en fuerza de que —según reiterada jurisprudencia— la Corte Suprema de Justicia es juez exclusivo de su propia competencia.

De todos modos, ordenar al Juez *a quo* remitir los autos a esta Sala, significa implícitamente el planteamiento por éste de la declinatoria de su jurisdicción, cuestión que deberá analizar esta sentencia para establecer en definitiva su procedencia o improcedencia.

Pero antes y en beneficio de la correcta aplicación de la ley, la Corte no puede dejar de advertir que el juez *a quo* no podía dividir a su criterio la continencia de la demanda intentada admitiendo uno solo de los recursos en ella acumulados. Si, como él consideró, sus respectivos procedimientos son incompatibles, la lógica consecuencia de la aplicación del ordinal 4º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, era declarar inadmisibles la totalidad de la demanda y no sólo una de sus partes.

En sentencia dictada el 5 de abril próximo pasado (caso FACUR), esta Sala estableció su propia competencia para conocer de los recursos de nulidad que puedan intentarse para impugnar una Ordenanza municipal por razones de ilegalidad.

La Sala acogió entonces la totalidad de los argumentos que en el susodicho caso había expresado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y que han sido reiterados por ésta en el que es objeto de actual consideración.

Sin apartarse de tal posición y antes por lo contrario para reforzar sus fundamentos, la Sala considera ahora conveniente agregar algunos argumentos acerca de la recta y coordinada interpretación de los artículos 112 y 181 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, para una mejor orientación de los Jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El primero de dichos artículos reza textualmente:

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 emanado de algunos 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. (Subrayado por la Sala).

Es indudable que si en la disposición transitoria pertinente no existe una mención precisa de las Ordenanzas y demás actos generales emanados de los Concejos (cuerpos deliberantes municipales), corresponderá a la Corte el conocimiento de las correspondientes acciones de nulidad, por razones de inconstitucionalidad (Sala Plena) o de ilegalidad (Sala Político-Administrativa) que contra aquéllos se intenten.

La disposición transitoria pertinente es el artículo 181 *ejusdem*, que en su primer párrafo se expresa así:

Artículo 181. Mientras se dicta la Ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra *los actos administrativos* de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad. (Subrayado por la Sala).

De la norma transcrita aparece claramente que sólo cuando se trate de *actos administrativos* de efectos generales o particulares tendrán dichos Tribunales Superiores competencia para conocer de las acciones o recursos de nulidad intentados por razones de ilegalidad.

No pueden, por tanto, las ordenanzas ni los demás actos generales —no administrativos— emanados de los Concejos Municipales, ser impugnados por ilegalidad sino ante la Corte Suprema de Justicia, en virtud de que la mencionada disposición transitoria no los comprende en su campo de excepción.

Siendo los Concejos Municipales cuerpos colegiados integrantes del Poder Público, las ordenanzas y demás actos generales —que no sean actos administrativos estos últimos— que de ellos emanen, sólo podrán ser objeto de impugnación por ilegalidad ante esta Sala Político-Administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 42 y en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

Según se expone en la narrativa, se ha demandado también y conjuntamente la nulidad, por razones de ilegalidad, de un acto administrativo de efectos particulares emanado de un Concejo Municipal y que fue fundamentado en el acto general (Ordenanza) asimismo impugnado por el mismo motivo.

La competencia para conocer aisladamente del recurso de nulidad por ilegalidad de este acto administrativo de efectos particulares, correspondería al Juez Superior en lo Contencioso-Administrativo en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria antes citada y transcrita (artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Pero es indiscutible que, dada su íntima conexión con la acción de nulidad del acto de efectos generales que le sirve de fundamento, se impondría en todo caso la acumulación de ambos recursos para evitar que se dicten sentencias contrarias o contradictorias, conforme a sanos principios de derecho procesal que, en lo que se refiere a esta Sala Político-Administrativa, han sido expresamente adoptados en el ordinal 17º del artículo 42 *ejusdem*.

c. *Conflictos de competencia*

CSJ-SPA (165)

21-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Corte es competente para conocer de los conflictos de competencia de los Tribunales Contencioso-Tributarios.

De acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte, los conflictos de competencia (ordinal 21 del artículo 42 *ejusdem*) corresponde decidir a las Salas Civil o Penal, por manera que, en principio, esta Sala Político-Administrativa no tiene atribución para entender de cuestiones de competencia y, desde luego, de las acumulaciones que se dirimen por la misma vía.

Empero, lo anterior es así cuando se trata, sin duda, de Tribunales que no tienen un superior común, tal como lo aclara el ordinal 9º, del artículo 215 de la Constitución y reitera el ordinal 21 del artículo 42 de la Ley de la Corte; y en el caso de los Tribunales en conflicto tienen un Superior único y común: la Sala político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pues de las decisiones de los Tribunales de lo Contencioso Tributario se da apelación para ante la Corte (artículo 213 del Código Orgánico Tributario) y, en su virtud, compete a esta Sala de conformidad con el ordinal 18 del artículo 42 en concordancia con el 43, ambos de su Ley Orgánica.

Por lo tanto, siendo la Sala, en lo jurisdiccional, superior común de todos los Tribunales de lo Contencioso Tributario, le corresponde dirimir la controversia surgida.

d. *Avocamiento*

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CSJ-SPA (153)

7-6-84

La Corte señala los extremos necesarios para que proceda "avocamiento" en determinadas causas.

Según el escrito contentivo de la acción de nulidad incoada ante el Juzgado Superior de la Región Occidental, la cuestión se planteó así: que el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia sancionó el 27 de mayo de 1982, la reforma parcial de la Ordenanza sobre Tarifas para Transporte Urbano; que la competencia municipal no abarca la regulación de tarifas para el transporte urbano de pasajeros, por ser de la competencia nacional; que, de conformidad con el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ocurre para "impugnar y anteponer el recurso de nulidad de la Ordenanza... (por) ilegalidad ésta que se desprende del texto de las leyes citadas que le dan competencia en materia de Tarifas... al Ministerio de Transporte y Comunicaciones...", que fundan "la ilegalidad en los artículos 68 de la Constitución Nacional, 4 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...".

La Sala, con vista de lo expuesto en el capítulo anterior, resumen del contenido de la demanda y de lo dicho en la solicitud de avocamiento, observa:

"Avocar" es, según el diccionario de la Real Academia, un término forense y significa "atraer o llamar a sí un juez o tribunal superior, sin que medie apelación, la causa que se estaba litigando o debía litigarse ante otro inferior", y también significa,

en general, el atraer o llamar a sí cualquier superior el negocio sometido a examen y decisión de un inferior; y, por eso, el texto del ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte concuerda con ese concepto, pues en su virtud puede la Sala Político-Administrativa (no las otras, tal como aparece del artículo 43) solicitar algún expediente que cursare ante otro Tribunal y avocarse al conocimiento del asunto "cuando lo juzgue pertinente", y siendo la Sala parte integrante del más alto Tribunal de la República, obviamente el avocamiento será de asunto que curse ante un Tribunal distinto que forzosamente es el jerárquico inferior.

Por tanto, el avocamiento, a tenor de la Ley de la Corte, requiere la concurrencia de tres circunstancias:

- 1) Que un asunto judicial curse ante algún otro Tribunal de la República;
- 2) Que ese Tribunal, que está conociendo del asunto, fuese el competente; y
- 3) Que ese Tribunal no haya perdido jurisdicción para seguir conociendo bien por haber admitido la apelación, o por haber dictado sentencia sometida a consulta de ley.

Es lógica la necesidad de que se den todos esos extremos, pues si la Sala fuese la competente para conocer, en primera instancia o en segunda en virtud de haberse agotado la primera, entonces no habría avocamiento, sino planteamiento directo de la cuestión de competencia, y si ya el inferior hubiese admitido apelación y ordenado la consulta, el asunto debía pasar al Superior por virtud del efecto devolutivo de la apelación o la consulta; además, es obvia la necesidad de estar en curso el asunto, ya que la Sala lo que está facultada es para "solicitar el expediente", luego debe haber uno ya en tramitación y curso.

Por lo demás, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte precisa lo que es de su competencia, y entre ello incluye lo de "solicitar algún expediente... y avocarse"; luego, el avocamiento es una manera de darse competencia la Sala cuando no la tuviere por alguno de los otros ordinales distintos del 29, pues de serlo entonces no cabría la figura del "avocamiento" que viene a ser un medio peculiar de absorber una competencia cuando no la tiene atribuida expresamente y no se trata, pues, de alguno de los casos o situaciones que ponen de manifiesto ser de la competencia de la Corte en Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, dadas las circunstancias que hacen pertinente el "avocamiento", éste no procede de pleno derecho, sino que ocurrirá cuando "lo juzgue pertinente", y esto es lógico y natural porque si el avocamiento fuese una obligación de la Sala o un derecho de los interesados, se pondría a la Sala en trance de convertirla en Tribunal Único de la República.

Por eso, conviene tener presente que el avocamiento es una mera facultad o potestad de la Sala; mientras que si ella, por ley, es la competente, su actitud no es basarse en esa facultad, sino plantear directamente la cuestión de competencia y asumir el asunto por corresponder a alguno de los casos atribuidos a su conocimiento expresamente por la ley misma.

Lo anterior debía destacarse, pues el solicitante plantea la situación de manera ambigua: pretende que la Sala se "avoque" por ser la competente para conocer del asunto que se ventila ante el Superior de la Región Occidental; entonces, o es avocamiento o es cuestión de competencia directa, precisa y específica.

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

CSJ-SPA (205)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La competencia para conocer los juicios de nulidad de los actos administrativos emanados de los jueces corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Sentada la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del recurso de nulidad propuesto, queda por determinar a cuál órgano de esta jurisdicción corresponde específicamente su conocimiento y, a tal efecto, se observa:

En anterior ocasión, al resolver sobre la admisión de un recurso de nulidad contra una medida de destitución dictada por el titular de un tribunal impugnada por ilegalidad (Exp. 3771 - Auto 20-10-83), la Sala ha declarado que la competencia para conocer de los actos administrativos emanados de los Jueces corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en aplicación de la norma residual de competencia contenida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Igual pronunciamiento le toca hacer en esta oportunidad por cuanto, aunque el actor ha invocado razones de inconstitucionalidad para atacar el acto administrativo del Juez Cuarto Penal —en cuyo caso sí sería competente la Sala para conocer del mismo a tenor de lo previsto en el ordinal 11 del artículo 42 *ejusdem*—, observa, sin embargo, la Sala que no se trata efectivamente de la infracción directa de disposiciones constitucionales —supuesto determinante de la competencia de este Máximo Tribunal, según reiterada jurisprudencia—, sino más bien de cuestiones de hecho que el juez de lo contencioso debe subsumir en supuestos contemplados en normas legales; y las normas constitucionales cuya violación se alega son genéricas (v.gr., derecho de la defensa), conectadas con disposiciones legales cuyo examen en el caso concreto debe el juez realizar.

En consecuencia, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por razones distintas a las alegadas por su Juzgado de Sustanciación en el auto dictado el 12 de marzo de 1984, se declara incompetente para conocer del recurso interpuesto por el abogado Alí Quiñones Medina contra el Decreto N° 61 dictado el 11 de agosto de 1983 por el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal, y ordena remitir el expediente a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, para su conocimiento y decisión.

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los recursos de nulidad contra actos de los inspectores del trabajo.

Y al respecto se observa:

¿Tiene competencia esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer recursos de nulidad contra actos de los inspectores del Trabajo que deciden los procedimientos previstos en el artículo 204 de la Ley del Trabajo?

El artículo 204 de la Ley del Trabajo es una norma compleja con un amplio contenido, que establece: a) la inamovilidad que gozan los trabajadores que estén formando un sindicato; b) el régimen de inamovilidad que tienen 7 miembros de la Junta Directiva del organismo sindical ya constituido; y c) determina el procedimiento para despedir a un trabajador amparado por la inamovilidad cuando un patrono alega que el trabajador ha incurrido en causal a tal fin, y al efecto dispone que el Inspector del Trabajo, una vez recibida la solicitud del patrono, citará al trabajador y abrirá una articulación probatoria, y concluida ésta, dentro del término de 5 días, dictará su decisión. Ahora bien, establece igualmente en su parte *in fine* el artículo 204 de la Ley del Trabajo, así como el artículo 345 del Reglamento de la Ley del Trabajo, que contra la citada decisión del Inspector del Trabajo no se concederá apelación alguna. En tal sentido, es oportuna la ocasión para ratificar esta Corte la jurisprudencia emanada de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que sólo le da a dicha expresión un valor aplicable en sede administrativa; en consecuencia, ante el contenido de la mención citada, debemos interpretar que *contra la decisión del Inspector del Trabajo que recaiga en los procedimientos regulados por el artículo 204 de la Ley del Trabajo, no hay posibilidad de impugnarla en sede administrativa, o sea, contra dicha providencia no proceden los recursos administrativos. Hecha la anterior precisión, podemos expresar que, dictada la decisión por el Inspector del Trabajo, puede el administrado interponer contra ella, dentro del lapso de ley, recurso contencioso administrativo de anulación, por cuanto en principio todo acto del poder público está sujeto al control jurisdiccional.*

Estima igualmente este órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, que, de conformidad con el contenido del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte es el Tribunal competente para conocer de las acciones o recursos de nulidad que pueden intentarse por razones de ilegalidad, contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11º y 12º del artículo 42 de la citada Ley, si su conocimiento no estuviese atribuido a otro Tribunal; de lo anterior podemos afirmar que, efectivamente, los Inspectores del Trabajo son autoridades no comprendidas en los numerales indicados que integran el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual, esta Corte, dada la competencia residual que tiene acreditada, es el órgano facultado para conocer del presente procedimiento, y así se declara.

b. Procedimiento

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se aplica a los procedimientos que se siguen por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

El apelante observa que el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es el que señala la competencia del Tribunal Contencioso-Administra-

tivo que dictó la sentencia, establece igualmente el procedimiento que el mismo ha de seguir en la tramitación de los recursos, el cual, en forma alguna remite al artículo 86 *ejusdem*, en razón de lo cual a los fines de la declaratoria de la perención el juez debía regirse por el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil, que contempla al efecto el lapso de tres (3) años para que la misma opere. Señala al efecto el apelante que, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es directamente exhortada en este caso y su aplicación ha sido el producto de una "extensión analógica o de una interpretación extensiva del principio de la perención abreviada" y añade: "La decisión recurrida no expone fundamento alguno para esta interpretación y queda, en este sentido, viciada de falta de motivación". Estima el recurrente que la perención es una figura que se relaciona con el órgano jurisdiccional y no con el juicio y no existe razón para atribuirle en consecuencia al tribunal contencioso-administrativo la perención específica y particular que ha previsto la Ley solamente para el Tribunal Supremo por la razón de que antes de la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa fuera la Corte Suprema de Justicia el único Tribunal con competencia para conocer de los asuntos jurisdiccionales. Señala al efecto:

"La Ley ha ordenado que se siga en los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo los mismos trámites procedimentales contentivos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero no ha dispuesto y no puede pretenderlo el Tribunal recurrido que se apliquen también normas que tienen razón de ser, no en los juicios de los que ha de conocer ese Tribunal sino en la naturaleza única y especialísima de la Corte Suprema de Justicia como órgano jurisdiccional. Ahora bien, si la razón de ser de la perención es la conveniencia de liberar el estado de la atención indefinida de un asunto contencioso puesto bajo su control, la razón de ser de la perención abreviada que aparece en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tiene que ser la de liberar a ese especialísimo órgano jurisdiccional de la atención de un asunto litigioso que se lleve por ante él. Esta razón no compete al Tribunal recurrido puesto que la Ley le ha asignado el conocimiento de los juicios contencioso-administrativos y no la especial normativa interna atinente al máximo Tribunal".

Las impugnaciones del querellante contra el fallo recurrido pueden sintetizarse en las siguientes:

Primero: Falta de base legal en la decisión.

Segundo: Falta de motivación.

Análisis de las impugnaciones

Esta Corte observa que el artículo 181, ubicado en las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no sólo establece las atribuciones en lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores que tengan competencia en lo civil, sino también les indica las normas en base a las cuales "tramitarán dichos juicios", lo cual hace en su segundo aparte, señalando al efecto: "En la tramitación de dichos juicios los Tribunales Superiores aplicarán en sus casos, las normas establecidas en las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de esta Ley". El mismo sistema es utilizado en lo que atañe a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, a la cual el artículo 185 le asigna las competencias y en el primer aparte le señala los procedimientos que ha de seguir para ejercerlos.

Es obvio que el legislador aludió a las secciones que tratan el procedimiento para los "juicios de nulidad de los actos de efectos generales", al relativo a los "juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares" y a las "disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos particulares"; añadiendo por lo que

atañe a esta Corte el procedimiento para las apelaciones ("Del procedimiento en Segunda Instancia"); pero tal circunstancia no puede interpretarse como excluyente de la aplicación a los nuevos tribunales contencioso-administrativos creados por la ley, de las "Disposiciones generales" relativas a todos los procedimientos contencioso-administrativos, por cuanto en tales "disposiciones" está el espíritu mismo del contencioso y los poderes que al juez que conoce y decide en tal materia le corresponden. En efecto, en las disposiciones generales se encuentran las siguientes materias:

Primero: El orden jerárquico de las fuentes que rigen la tramitación de los recursos y acciones contencioso-administrativos (artículo 81).

Segundo: El señalamiento expreso de que la vía contencioso-administrativa, salvo disposición en contrario opera, se abre, a instancia de parte y no de oficio (artículo 82).

Tercero: La forma del encabezamiento de las acciones y recursos ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 83).

Cuarto: Los requisitos de admisibilidad de las demandas y recursos (artículo 84).

Quinto: La competencia nacional de la Corte Suprema de Justicia que permite que cualquier demanda o recurso pueda ser interpuesta por ante un juez ordinario para su remisión a dicho organismo (artículo 85).

Sexto: La perención abreviada de los juicios contencioso-administrativos tanto en la primera como en la segunda instancia (artículo 86).

Séptimo: Los efectos del desistimiento y de la perención en los procedimientos de segunda instancia (artículo 87).

Octavo: El carácter supletorio de las normas del Código de Procedimiento Civil en los juicios contencioso-administrativos (artículo 88).

Noveno: La limitación de la prueba de posiciones juradas en el contencioso-administrativo (artículo 89).

Décimo: Los requisitos de la procedencia de la prueba de inspección ocular en los archivos de la Administración (artículo 90).

Décimo Primero: La regulación de la exhibición de los documentos solicitada a la Administración (artículo 91).

Décimo Segundo: El carácter no suspensivo de la apelación contra el auto de admisión de pruebas y el doble efecto del auto de admisión de dicha materia (artículo 92).

Décimo Tercero: La designación de ponente y el inicio de la relación de la causa (artículo 93).

Décimo Cuarto: La forma como ha de realizarse la relación y su división en dos fases o etapas (artículo 94).

Décimo Quinto: La forma como ha de realizarse el acto de informes (artículo 95).

Décimo Sexto: Los efectos de la celebración del acto de informes (artículo 96).

Décimo Séptimo: Los lapsos para apelar de las decisiones del Juzgado de Sustanciación (artículo 97).

Décimo Octavo: La regulación del recurso de hecho en el contencioso-administrativo (artículo 98).

Décimo Noveno: El poder del Presidente del Juzgado de Sustanciación de reservarse algunos asuntos (artículo 99).

Vigésimo: La regulación del término de la distancia (artículo 100).

Vigésimo Primero: Algunas reglas sobre la distribución de los recursos (artículo 101).

Como puede apreciarse, si bien algunas de las normas expuestas son específicas de un tribunal colegiado, en su inmensa mayoría son propias de la actuación de cualquier tribunal contencioso-administrativo y sin ellas el juez se sentiría limitado en la aplicación de los procedimientos concretos tanto de los recursos contra los actos particulares como en los relativos a los actos generales y asimismo en los de segunda ins-

tancia. ¿Por qué, entonces, no se señaló en forma expresa que tales reglas eran posiciones transitorias? A juicio de esta Corte la respuesta está en el hecho de que si la ley les señaló a los tribunales superiores que, para decidir los recursos de nulidad contra los actos de efectos generales y de efectos particulares, debían seguir el procedimiento previsto para los mismos, necesariamente los estaba remitiendo a la normativa general que rijan dichos procedimientos.

En numerosas sentencias de este organismo jurisdiccional se ha asentado el criterio que precedentemente se expusiera, señalando al efecto la de fecha 29 de febrero de 1984, en relación con la aplicación de la perención abreviada por esta Corte, que las "Disposiciones Generales como tales, iluminan, guían, complementan, las disposiciones procedimentales específicas contenidas en los capítulos subsiguientes".

Estimar que el juez contencioso no puede valerse de los poderes establecidos en las disposiciones generales sería crear una total laguna sobre las pruebas (exhibición, inspección ocular, confesión); sobre los requisitos de admisibilidad; sobre las etapas fundamentales del proceso (relación, informes); sobre la decisión del recurso del hecho; sobre los lapsos para apelar de las decisiones del Juzgado de Sustentación y sobre las fases finales del procedimiento.

c. *Inapelabilidad de sus decisiones ante la Corte Suprema de Justicia*

CSJ-SPA (121)

10-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Las sentencias dictadas en los juicios que se ventilan en única instancia ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en virtud de disposición legal expresa, son inapelables ante la Corte Suprema de Justicia.

Según el escrito contentivo de la acción de nulidad incoada, ésta se funda en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y fue por eso por lo que la Corte Primera, en el auto dictado el 30 de junio de 1983, negó la apelación incoada contra su fallo del 10 de mayo de 1983 que la declaró inadmisibles por caducidad.

Ahora bien, pretende el recurrente que, en el caso, tal apelación sería admisible porque el Tribunal *a quo* no decidió el fondo, sino que se limitó a declararlo inadmisibles.

Así, planteada la cuestión, se observa:

Dispone el aparte último del artículo 185 de la Ley de la Corte —aplicado por la recurrida— que "contra las decisiones que dicte dicho Tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1º al 4º de este artículo no se oirá recurso alguno. Contra las sentencias definitivas que dicte el mismo Tribunal en los demás juicios de que conozca, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, ante la Corte Suprema de Justicia".

De los términos de la norma, se aprecia que en el caso no cabe el recurso de apelación que se ha ejercido; en efecto, para los asuntos contemplados en el ordinal 3º del artículo 185 la Ley lo que hace es consagrar la regla de que tales asuntos se ventilan en instancia única, esto es, no se oye recurso alguno contra las decisiones. Por lo demás es imposible inferir que la norma se contrae exclusivamente a las sentencias que resuelvan el fondo, pero no a las que dentro del mismo juicio tomen otras providencias, pues alude en general a que "contra las decisiones que dicte..." y no indica —como parece sugerir el recurrente— "contra las sentencias que decidan el fondo de la acción de nulidad", por lo cual no cabe hacer la distinción que pre-

tende el recurrente para aspirar a que, dada la índole y contenido de la recurrida, sí sería admisible apelación.

Es más: aun cuando la norma dijese "contra las sentencias definitivas...", tampoco habría recurso contra las de otra naturaleza dictadas en un juicio con motivo de las acciones contempladas en el ordinal 3º del artículo 185; en efecto, es absurdo que en un juicio en el cual no se dé recurso contra la sentencia principal (la definitiva que resuelve el fondo) pueda dársele contra decisiones que, sin pronunciarse sobre el fondo, declaren inadmisibile la acción, porque si no hay recurso contra lo principal menos puede haberlo contra lo incidental o previo, de modo que si el máximo fallo es irrevisable por el Superior tampoco pueden serlo otros de menor rango dentro de la clasificación de las sentencias (definitivas e interlocutorias, interlocutorias con fuerza definitiva e interlocutorias simples; en interlocutorias de plena sustanciación e interlocutorias de mera sustanciación).

En suma, por una parte la norma alude a "decisiones" sin hacer distingo alguno; y, por otra, aun de aludir a "sentencias definitivas", es obvio que negado el recurso para lo principal, por fuerza lo está para lo incidental o interlocutorio. No procede, por tanto, el recurso de hecho, el cual, desde luego, no prejuzga acerca del contenido de la sentencia misma objeto de la apelación que se niega.

C. *Tribunales ordinarios: acciones interdictales*

CSJ-SPA (191)

16-7-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La competencia para conocer de los interdictos es de la jurisdicción ordinaria y particularmente de los Tribunales Civiles de Primera Instancia.

El artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte, después de determinar que los Tribunales competentes "de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial" conocerán en primera instancia de los recursos o acciones contra los Estados y Municipios y de las acciones de "cualquier naturaleza" que intenten la República, los Estados o los Municipios contra los particulares y de atribuir competencia en segunda instancia a los Tribunales a quienes corresponde de conformidad con el derecho común si el demandante es un particular; en su aparte final estatuye:

"En los juicios interdictales, de deslinde o de desahucio, se aplicará, respectivamente, lo dispuesto en los Títulos VII, IX y XVI del Libro Tercero, Parte Primera, del Código de Procedimiento Civil".

De lo transcrito se deduce, muy claramente, que en los juicios interdictales, sea cual fuere el querellado, hay que aplicar el contenido íntegro del Título VII, Libro Tercero, Parte Primera, del Código de Procedimiento Civil, dentro del cual está el artículo 595 que dice:

"Es Juez competente para conocer de los interdictos el que ejerza la plena jurisdicción ordinaria en primera instancia en el lugar donde esté situada la cosa...".

Y el precedente artículo —594— dice así:

"El conocimiento de los interdictos corresponde exclusivamente a la jurisdicción ordinaria, sea cual fuere el fuero de la parte contra quien se intenten".

Ahora bien, lo previsto en el aparte último del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte tiene que referirse, sin duda, a cualquier acción interdictal, sea cual fuere el querellante y el querellado, pues de no ser así sobraría y estaría demás, ya que —de no existir— regiría lo pautado en la primera parte de la misma norma: cualquier acción que intenten la República, los Estados y los Municipios contra los particulares es de los Tribunales competentes según el derecho común o especial (ordinal 2º), y para las acciones contra los Estados o Municipios se aplica el ordinal 1º del artículo 183, lo que haría inútil la previsión del último aparte.

Según los ordinales 15 y 16 del artículo 42 de su Ley, la Corte es competente para conocer de acciones contra institutos autónomos estimables en dinero cuando exceden de cinco millones de bolívares o de otras no estimables; pero esa competencia no es absoluta, pues le corresponde sólo cuando no estuviere atribuida a otra autoridad judicial, y, en el caso, por mandato del artículo 183 de la Ley, en concordancia con los artículos 594 y 595 del Código de Procedimiento Civil, la competencia para conocer de los interdictos es de la jurisdicción ordinaria y, particularmente, de los Tribunales civiles de primera instancia, por lo cual la Corte —y esta Sala en especial— no es competente para conocer de interdictos —posesorios o prohibitivos— contra la República, institutos autónomos o empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, pues el artículo 183 de su Ley Orgánica la excluye y se la da al Tribunal que ejerce la plena jurisdicción ordinaria en primera instancia (estos son los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil) del lugar donde esté situada la cosa (o donde se hubiere abierto la sucesión cuando se trate de posesión hereditaria).

Por eso, los interdictos contra los Estados y Municipios son de la competencia del Tribunal Civil de Primera Instancia a tenor del ordinal 1º del artículo 183 de la Ley de la Corte, y también son competentes para conocer de los interdictos que promuevan la República, los Estados o los Municipios contra los particulares, a tenor del ordinal 2º de ese artículo; y en cuanto a los interdictos contra la República, institutos autónomos y empresas del Estado, son competentes los mismos Tribunales por mandato del aparte final, pues no sólo manda a seguir el procedimiento especial, sino a aplicar y tener en cuenta todo el Título VII, y, dentro de éste, figuran los artículos 594 y 595 que precisan el Tribunal competente.

En cuanto a la determinación de la Sala de Casación Civil del 3 de diciembre de 1981, citada por el Juzgado Civil en apoyo de su declinatoria, esta Sala Político-Administrativa no comparte el criterio de aquella Sala, pues no tuvo en cuenta la previsión del artículo 183 de la Ley de la Corte, y por eso la Sala de Casación Civil omitió que, además del artículo 594 del Código de Procedimiento Civil (único que menciona), rige el 595, que determina claramente el Tribunal competente. Esta Sala ha tenido a la vista la indicada sentencia, y encuentra que en ella no se menciona la existencia del aparte final del artículo 183 de la Ley de la Corte, que, sin duda, prevé casos en los cuales la acción no es de la jurisdicción contencioso-administrativa sino del Tribunal ordinario a que corresponde: el de Primera Instancia en lo Civil en materia interdictal; el de Distrito o Departamento en materia de deslinde; el de Parroquia (o Municipio), Distrito (o Departamento) o de Primera Instancia (según la cuantía) en materia de desahucio (o desocupación), siguiéndose cada uno de estos procedimientos especiales por los trámites que contempla la Parte Primera de los Títulos VII, IX y XVI, respectivamente, del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil.

El artículo 183 de la Ley de la Corte no dice que seguirá el procedimiento especial correspondiente a los juicios interdictales, de deslinde o desahucio, sino que, de manera general y absoluta, manda aplicar lo dispuesto en los Títulos del Código de Procedimiento Civil que prevén y regulan esos juicios, pero ello cuando de interdictos se trata obviamente que las reglas sobre competencia de los artículos 594 y 595

se aplican preferentemente aun cuando el querellado fuese la República o algún instituto autónomo.

En conclusión, juzga esta Sala que, por tratarse en el caso de una acción interdictal (querrela interdictal posesoria de restitución), no es competente para conocer, sino que lo es el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, por lo cual no encuentra fundada la declinatoria que en ella se hizo, en cuya virtud ordena devolver el expediente a su origen para que continúe la tramitación del asunto.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no es competente para conocer de la presente acción interdictal restitutoria (por despojo) incoada ante el Juzgado Sexto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, por el ciudadano Francisco Uzcátegui Sergent contra el Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas; y, como consecuencia, determina que el competente es el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, ante el que se intentó la querrela, a quien se ordena devolver los asuntos a los fines legales consiguientes.

2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Motivos del recurso: inconstitucionalidad*

CPCA

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para configurarse un vicio de inconstitucionalidad se requiere que el funcionario que dicta el acto impugnado viole la Constitución en forma directa, interpretando y aplicando al caso concreto una norma constitucional.

Además es necesario en el presente caso establecer si estamos ante un recurso por inconstitucionalidad o por ilegalidad, por cuanto si corresponde al primer tipo de los enunciados, la competencia para su conocimiento le está atribuida a la Corte Suprema de Justicia, al detentar nuestro Máximo Tribunal exclusividad para conocer los recursos de nulidad contra actos administrativos por inconstitucionalidad. Observa esta Corte que la recurrente denuncia que la Resolución impugnada violó el artículo 68 de la Constitución, norma que establece el inviolable derecho a la defensa, principio que por disposición del texto constitucional debe ser desarrollado por la Ley, donde se establecen las normas que aseguren el efectivo ejercicio de esta garantía.

Ahora bien, para configurarse un vicio de inconstitucionalidad se requiere que el funcionario que dicta el acto impugnado lo haga de forma directa, o sea, interpretando y aplicando al caso concreto una norma constitucional. En el presente caso el derecho a la defensa está regulado para su mejor ejercicio de forma inmediata en la Ley del Trabajo, en su Reglamento y supletoriamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, normas que señalan el procedimiento a seguir, los términos a cumplir y las oportunidades para hacer alegatos, por lo cual, en todo caso, si se denuncia inobservancia del procedimiento establecido, lo que contiene en esencia el presente recurso es la pretensión de plantear un vicio de ilegalidad; por cuanto el funcionario del Trabajo no interpretó ni aplicó directamente normas de rango constitucional, sino que su actuación estuvo regida por normas de carácter legal o sublegal; por lo cual, esta Corte estima que se encuentra ante una denuncia por ilegalidad y no por inconstitucionalidad; en consecuencia, tiene competencia esta Corte para su conocimiento, y así expresamente se declara.

- B. *Objeto: actos de efectos particulares y el acto de efectos generales que le sirve de fundamento*

CSJ-SPA

15-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

El procedimiento a seguir en los casos de demanda de nulidad por ilegalidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirve de fundamento, será el establecido en la sección tercera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Queda por resolver el procedimiento aplicable a fin de evitar la incompatibilidad a que aludió el mencionado auto de 17 de noviembre de 1980.

Ciertamente no prevé la Ley Orgánica de la Corte un procedimiento especial para casos como el presente, en que se demandan la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirve de fundamento, y se aducen razones de ilegalidad para impugnar a ambos.

Ante tal situación y conforme a lo previsto en el artículo 102 de su Ley Orgánica, corresponde a la propia Corte aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente.

En ejercicio de tal facultad, qué mejor solución que la de recurrir a la aplicación analógica de otra norma de su propia Ley que ofrece perfecta similitud con el caso no contemplado que es objeto de la presente consideración.

La norma en referencia no es otra que el artículo 132 de su Ley Orgánica, que contiene tres elementos fundamentales: 1) que se alegaren razones de inconstitucionalidad para impugnar ambos actos (para "impugnarlos", dice la ley utilizando el acusativo enclítico del pronombre "ellos", con el que abarca ambos actos); 2) compartida la competencia entre dos órganos judiciales diferentes (la Corte en Pleno y la Sala Político-Administrativa), el de mayor jerarquía asume la competencia total; y 3) que de los dos procedimientos aisladamente aplicables, privará el que mayor garantías ofrece para el ejercicio de sus derechos por todos los interesados (el de los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares).

En el caso de autos, no existe otra diferencia con la situación contemplada en esta norma, sino que son de ilegalidad las razones de impugnación de ambos actos. La analogía se impone, y, en consecuencia, la Corte decide que para la tramitación del presente juicio se seguirá el procedimiento establecido en la Sección Tercera del Capítulo II del Título V de su Ley Orgánica.

- C. *Legitimación activa*

CPCA

7-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El destinatario de un permiso de construcción que se revoca, así no sea propietario y haya dejado de ser arrendatario del inmueble respectivo, tiene interés personal legítimo y directo en su impugnación.

Conforme al artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, para que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley lo exija actual.

La carencia de interés da lugar a la inadmisibilidad de la demanda por inexistencia de la acción debido a la falta del interés.

Estos supuestos del procedimiento ordinario, son trasladados con algunas variaciones al procedimiento contencioso-administrativo, así, para que haya acción en un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares se exige que el solicitante tenga interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate (artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La falta manifiesta de ese interés, así como la falta de cualidad en el recurrente constituye una causal de inadmisión de la acción (ordinal 1º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), pudiendo dar lugar, como en el procedimiento ordinario, a una excepción de inadmisibilidad.

La noción de interés ha sido señalada por el tratadista Berriat Saint Prix, como: "es una ventaja que obtener o un daño que evitar", asimismo, define la cualidad, como: "ser dueño de la acción por propio derecho o poder ejercerla como representante de otro".

Mientras que en el procedimiento ordinario, basta solamente el interés para accionar, el procedimiento contencioso administrativo exige en nuestro sistema que ese interés sea personal, legítimo y directo.

Existe interés directo:

Cuando la anulación del acto supone un beneficio para el demandante. Cuando de prosperar la acción intentada se origine un beneficio en favor del accionante. A su vez este beneficio puede ser de distinta naturaleza, no solamente administrativo, la Ley no toma en cuenta la naturaleza sustancial del interés, sino su relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del acto administrativo contra el que se recurre, exigiendo solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta, sino que sea consecuencia o secuela inmediata del acto administrativo. En tal sentido, el beneficio puede consistir en una ventaja económica o de otra índole.

Existe interés personal:

Cuando el beneficio que ha de reportar la anulación del acto sea en favor de la persona que actúa como demandante.

Existe interés legítimo:

Cuando el demandante resulte lesionado a causa de la decisión administrativa impugnada.

A la luz de estas consideraciones, y con base a los elementos que constan de autos, la Corte aprecia:

Que el acto administrativo objeto del presente recurso, es el emanado del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, revocatorio de un permiso de construcción que había sido otorgado a la recurrente (Tropiburger S. A.).

Que al folio 49 del expediente se encuentra agregado el Permiso Nº 32519, expedido por la Dirección General de Desarrollo Urbano a favor de Tropiburger S. A.

Que al folio 11 corre inserto el oficio Nº 4791, de fecha 26 de noviembre de 1980, emanado de la Secretaría General del Concejo Municipal del Distrito Sucre, cuyo texto es el que sigue:

"Ciudadano Arq. Alberto Enríquez, representante de Tropiburger Presente. Tengo el agrado de dirigirme a usted, en la oportunidad de comunicarle que la Cámara Municipal, en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 1980, aprobó el Informe Nº 127 de la Comisión de Urbanismo, cuyo texto me permito transcribirle: »La Comisión de Urbanismo, en su reunión Nº 49 de fecha 5 de noviembre de 1980, consideró como punto de urgencia el planteamiento de la Asociación de Propietarios y Residentes de Prados del Este (Asopraes), referente al permiso de construcción Nº 32519 de fecha 13 de junio de 1980, concedido

por la Gerencia de Desarrollo Urbano, para una edificación destinada al funcionamiento de una "Lunchería-Refresquería" en la parcela N° 110/17 de la Calle Morichal de la citada Urbanización, y en virtud de ello recomienda a la Cámara Municipal tomar la siguiente decisión:

Primero: Los planteamientos de los vecinos merecen seria y respetable acogida, en vista de las notables molestias que un comercio de esta naturaleza ocasiona en una zona residencial que el Concejo Municipal está en el deber de proteger. Segundo: Se propone, en consecuencia, paralizar la construcción que se adelanta y sugerir que la actividad comercial prevista para desarrollar en la Calle Morichal, sea ubicada en otro sector más adecuado, existiendo en Prados del Este una parcela zonificada como Comercio Comunal. Tercero: Proceder a revocar el permiso de construcción N° 32519 de fecha 13 de junio de 1980, una vez obtenido el pronunciamiento de la Sindicatura Municipal. Firmado: Orlando Contreras Pulido, Presidente de la Comisión de Urbanismo. (fdo.) Argelia Laya (Miembro) y Manuel Antonio Sosa (Miembro)». En este sentido y oída la opinión del Síndico Procurador Municipal, obviamente compatible con el contenido del Informe antes transcrito, se acordó revocar el Permiso de Construcción N° 32519, para la Parcela N° 110/07, ubicada en la Calle Morichal de la Urbanización Prados del Este, otorgado a su representada por la Gerencia de Desarrollo Urbano, en fecha 13 de junio de 1980. Participación que le hago, para su conocimiento y fines legales consiguientes".

Que igualmente, al folio 53, corre el oficio N° 5533, de fecha 19 de noviembre de 1980, emanado de la Gerencia de Desarrollo Urbano del Concejo Municipal del Distrito Sucre, cuyo texto reza:

"Ciudadanos Tropiburger. Arq. Alberto Enríquez. Presente. A los fines informativos, según comunicación N° 4564 de fecha 13 de noviembre del presente año, emanada de la Secretaría del Concejo Municipal del Distrito Sucre; cumpro con hacer de su conocimiento que la Cámara Municipal, en su sesión celebrada el día 10 de noviembre de 1980, acordó revocar el permiso de construcción N° 32.519 otorgado por esta Gerencia en fecha 3 de junio del año en curso, para la edificación a realizarse en la Parcela N° 110/17, ubicada en la Calle Morichal de la Urbanización Prados del Este, donde será instalada una Lunchería-Refresquería".

De todo lo cual se desprende un evidente interés para la recurrente Tropiburger S. A., interés que se puede apreciar como: personal, ello en virtud de que el Permiso de Construcción fue otorgado a la recurrente, creando un beneficio a su favor, y la revocatoria de dicho permiso afecta al ente antes beneficiado, Tropiburger S. A., por lo que el interés es personal, y así se declara.

El interés de la recurrente es un interés legítimo, ya que hasta el momento de producirse el acto impugnado estaba provista de una situación jurídica reconocida y amparada tanto por las ordenanzas correspondientes como por el Permiso de Construcción, situación que aparece lesionada con el acto revocatorio, y así también se declara.

El interés de la recurrente es directo, ya que la anulación del acto impugnado (revocatorio del permiso de construcción) acarrearía, de prosperar, un beneficio en favor de la accionante, al restablecerle la situación jurídica lesionada por el acto recurrido, y así se decide.

D. *Condiciones de inadmisibilidad*a. *Acumulación improcedente*

CPCA

12-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En caso de acumulación indebida de acciones de nulidad debe declararse inadmisibile toda la demanda.

Como cuestión previa y debido a que la admisibilidad de la demanda en estos juicios de nulidad condiciona la legalidad y validez de las actuaciones de los Tribunales, en el sentido que las demandas que pueden conocer y decidir son sólo las que sean en verdad admisibles, y que la admisión de aquellas que legalmente no debieron ser admitidas no puede producir ningún efecto, por tratarse del incumplimiento de normas fundamentales para la validez de los procedimientos, la Corte revisará en esta oportunidad la procedencia de la admisibilidad de la presente demanda.

En primer término observa la Corte que el Juzgado de Sustanciación no podía dividir la continencia de la demanda intentada admitiendo uno solo de los recursos en ella acumulados. En efecto, si estimó sus respectivos procedimientos incompatibles, como en efecto lo son el de nulidad de los actos de efectos particulares y el de nulidad de los actos de efectos generales, la consecuencia lógica era el de declarar por ese solo motivo inadmisibile la totalidad de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y no sólo una de sus partes. En este sentido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 11-06-84, ha advertido a los Tribunales Contenciosos Administrativos que en casos de acumulaciones indebidas de acciones de nulidad debe declararse inadmisibile toda la demanda. Al no hacerlo así, se violarán normas de orden público como son las relativas a la no división de la continencia de las causas previstas en los artículos 222; 224, ordinal 4º, y 225 del Código de Procedimiento Civil, y las de la admisibilidad de las demandas contencioso administrativas, contemplada en el ordinal 4º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por consiguiente, al resultar inadmisibile la totalidad de la demanda, y al no haberse declarado así, resultan nulas todas las actuaciones posteriores a este juicio y así se declara.

CPCA

12-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Interpuesto un recurso de reconsideración contra un acto que causa estado, mientras éste no se decida o venza el plazo para su decisión, es inadmisibile el recurso contencioso-administrativo.

En efecto, el recurso de reconsideración fue interpuesto en fecha 14 de junio de 1983, es decir, dentro de los quince días hábiles a que se refieren los artículos 94 y 42 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por tanto, el Rector, como funcionario que debía resolver el referido recurso, disponía de noventa días para ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 91 *ejusdem*, aplicable supletoriamente en cuanto al plazo para decidir tal recurso. Siendo que el acto cuya reconsideración se solicitó ponía fin a la vía administrativa, el plazo para dictar la decisión no es el

de quince días previsto en el artículo 94 de la citada Ley, sino el de noventa días a que se ha hecho referencia, porque el funcionario que debía resolver la reconsideración es el máximo jerarca de la organización. Ahora bien, para el 2 de agosto de 1983, fecha de interposición de la demanda, aún estaba pendiente el plazo de noventa días, para resolver el recurso de reconsideración, por lo que según lo dispuesto en el artículo 92 *ejusdem*, la interesada no podía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, porque no se había producido la decisión respectiva, o no se había vencido el plazo que tenía la Administración para decidir. En consecuencia, por no haberse agotado la vía administrativa, el recurso en cuestión resulta inadmisibles conforme lo determina el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así debió declararse, y siendo que resulta inválida la tramitación de una demanda inadmisibles, por tratarse del incumplimiento de normas de orden público, así lo declara en esta oportunidad la Corte, y, en consecuencia, se declaran nulas todas las actuaciones.

b. Caducidad: actos de efectos temporales

CPCA

26-7-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte señala los elementos que definen a los actos administrativos de efectos temporales a los fines del lapso de caducidad.

Se observa al efecto que los alegatos que anteceden plantean el problema de los "actos de efectos temporales", subcategoría de los actos de efectos particulares al cual alude escuetamente el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su último aparte al indicar: "Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días". Respecto a la calificación de tales actos resulta indudable que los mismos, como lo indica el adjetivo que los califica, aluden a una relación "temporal", esto es, limitada en el tiempo, por lo cual podría genéricamente estimarse que es temporal todo acto que tenga una fecha fija para la producción de sus efectos. Ahora bien, la anterior determinación es insuficiente sin embargo para definir en la realidad a los antes mencionados actos, ya que, tal como se señalara en sentencia reciente de esta Corte (Expediente N° 84-3614, publicada en fecha 21 de junio de 1984), un nombramiento, por ejemplo, para el desempeño de un cargo que se prolongue por todo el período constitucional no puede obviamente estimarse que es temporal. ¿En qué radica, en consecuencia, la naturaleza y esencia particulares del acto de efectos temporales? A juicio de esta Corte, tales elementos están determinados por un criterio cuantitativo de la duración de los efectos. El legislador no ha hablado de "actos temporales" sino de "efectos temporales" de los actos que es lo que calificaría a estos últimos y es por ello que lo que interesa es el "efecto" como tal. Al respecto un efecto es temporal en contraposición con un efecto que es permanente o definitivo, por lo cual un nombramiento será temporal si se trata de llenar con el mismo una vacante por un lapso específico (suplencia, por ejemplo). A las notas anteriores se une un elemento cuantitativo constituido por la circunstancia de que el efecto del acto debe tener una duración relativamente limitada en el tiempo, lo cual, obviamente, hace surgir la duda de qué es breve o de larga duración. A falta de una predeterminación legal, es el buen criterio del juez el que deberá señalarlo; pero pareciera lógico presumir que un acto cuyos efectos tengan una duración inferior a doce meses tendría que ser calificado como temporal a los efectos del lapso de

duración de la acción para el ejercicio del recurso, por cuanto no tendría sentido que se trabara un debate procesal cuya duración no puede ser nunca inferior al término antes señalado (tomando en cuenta la posibilidad de decisión de la apelación que podría interponerse contra la sentencia de primera instancia). De allí que resultaría extemporáneo un pronunciamiento que fuese dictado cuando todos los efectos del acto se hubiesen extinguido y que, por el contrario, podría desquiciar un nuevo sistema ya constituido. De todo lo anterior cabe indicar, como síntesis de lo antes dicho, que las notas que definen la figura contemplada en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes:

1. El legislador alude a los efectos temporales del acto, esto es, a los actos cuya eficacia está predeterminada en el tiempo.

2. El acto de efectos temporales se contrapone en su esencia y naturaleza al acto creador de efectos definitivos.

3. Indudablemente la intención del legislador al reducir el lapso para el ejercicio del recurso fue establecer una correspondencia entre la brevedad de los efectos del acto y el término para la interposición del mismo, por lo cual los primeros han de ser necesariamente breves.

4. La brevedad del tiempo ha de ser dejada a la apreciación del juez, porque no existiendo ningún criterio orientador en la ley que haga una calificación legal de algunos actos como temporales, corresponderá al juzgador efectuar caso por caso tal calificación, guiándose por la forma como el acto opera en el tiempo y las consecuencias que produce.

Hechas las anteriores consideraciones, se observa al efecto que la impugnación objeto del recurso está dirigida contra las siguientes decisiones: 1) La decisión de la Comisión Electoral del Colegio de Abogados del Estado Anzoátegui, de fecha 10 de diciembre de 1979, en la cual se acordó cerrar en esa misma fecha el proceso de inscripción de nuevos abogados y la solventación de abogados inscritos para las votaciones efectuadas el 13 de diciembre de 1979; 2) Las decisiones de la Comisión del día 13 de diciembre de 1979, en la sede del Colegio de Abogados del Estado Anzoátegui, para la elección de los miembros de la Junta Directiva y del Tribunal Disciplinario de dicho Colegio; 3) La proclamación o asignación de cargos para la Junta Directiva del Colegio de Abogados del Estado Anzoátegui. De lo anterior se evidencia que el primero de los actos tuvo una limitación brevísima en el tiempo, por lo cual la producción de sus efectos se agotó en un lapso muy corto. El segundo de los actos está vinculando al último por su naturaleza, respecto al cual debe apreciarse lo siguiente:

La Ley de Abogados vigente, al establecer cuáles son los órganos del Colegio de Abogados, indica como a tales la Asamblea, la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario, órganos estos cuyos miembros son cambiantes, sobre todo por lo que atañe a los dos últimos. En efecto, de acuerdo con el artículo 58 de la mencionada Ley de Abogados, "la elección del Tribunal Disciplinario la hará la Asamblea cada dos años, en la oportunidad y forma en que elija la Junta Directiva", y el artículo 39 le fija igual lapso de tiempo de duración a la Junta Directiva, lo cual es corroborado por el artículo 4º del Reglamento a la Ley de Abogados sobre Elección en los Organismos Profesionales y en el Instituto de Previsión Social del Abogado. De allí que la condición de miembro de los dos órganos indicados (Junta Directiva y Tribunal Disciplinario) tiene una duración que no excede de dos años, período éste que, por su limitación en el tiempo puede estimarse como breve. En efecto, el espíritu que dominó a la elección de las autoridades de los organismos citados fue el de impedir que se perpetuasen en los cargos los que hubiesen sido designados como titulares de los mismos; el que se diera una participación activa a la asamblea para renovar los cuadros directivos con regularidad y periodicidad y que se ejercitasen los medios democráticos de elección de representantes. Se observa igualmente que, en sentencia de fecha 16 de febrero de 1984, esta Corte, al pronunciarse sobre la solicitud de declaratoria de urgencia en el

procedimiento del recurso de impugnación de las elecciones del Colegio de Abogados del Estado Guárico, solicitud esta que se fundara justamente en el carácter temporal de los efectos del acto, señaló:

“...esta Corte observa que, de conformidad con el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: «A solicitud de parte y aun de oficio, la Corte podrá reducir los plazos establecidos en las dos Secciones anteriores, si lo exige la urgencia del caso, y procederá a sentenciar sin más trámites». En el aparte único del mencionado artículo se establece una circunstancia que necesariamente determina la reducción de los términos procesales y es la situación de conflictos entre funcionarios y órganos del poder público. Fuera de la antes citada hipótesis la ley no establece ningún otro supuesto determinante de la medida, dejando en manos del juez la apreciación de su procedencia. Ahora bien, es indudable que en una situación como la presente la temporalidad del acto sí avala la declaratoria de reducción de los plazos, por cuanto tratándose de la constitución y actuación de órganos colegiados que por la ley tienen una duración muy limitada en el tiempo es menester decidir la impugnación que se haga de su legitimidad en el término más rápido posible, para confirmar, si fuera el caso dicha legitimidad, o impedir, en la situación contraria, la realización de actos írritos que pudieran crear un caos jurídico de ser declarada tardíamente la nulidad de las actuaciones de los órganos cuya validez se ataca. Es por tal razón que esta Corte estima que el carácter temporal de la existencia del órgano cuya constitución y formación se ataca sí es, en el caso presente, un elemento favorable a la reducción de los lapsos procesales en razón de la cual estimo procedente acordarla...”.

Las circunstancias expuestas y analizadas precedentemente ubican al acto impugnado en la categoría que ha sido objeto del precedente análisis, por la relativa brevedad de sus efectos directos y por su carácter de pronunciamiento limitado previamente en el tiempo y es por ello que esta Corte estima que por cuanto los actos impugnados fueron dictados los días 10 y 13 de diciembre de 1979 y el recurso fue interpuesto el 14 de enero de 1980, computándose como se computa el lapso por días naturales y, por cuanto diciembre tiene 31 días, el 13 de enero de 1979 se vencía el lapso breve para su interposición, a falta de lo cual, operó la caducidad de la acción.

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Los actos administrativos sometidos a plazo o término extintivo son considerados por la Corte como de efectos temporales.

Conforme al último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: “Cuando el acto impugnado sea *de efectos temporales*, el recurso de nulidad caducará a los treinta días”. (Subrayado de la Corte).

Reconoció así el legislador la existencia del acto administrativo temporal, porque el mismo fija la duración de su eficacia de manera explícita, en cuya virtud, sus efectos cesan *ipso facto*, según su propia disposición.

El acto administrativo “perfecto” porque ha cumplido el ciclo de su formación y es capaz de producir efectos instantáneos, o continuados, si así lo requiere su contenido, puede excepcionalmente llevar en sí mismo una limitación de tales efectos en relación al tiempo, cuando hace depender éstos de un acontecimiento extrínseco como

ocurre con el plazo o la condición suspensiva, cuyas nociones conceptuales, propias del derecho privado, son aplicables en el derecho administrativo en tanto sean compatibles con las modalidades y finalidades propias de éste.

El plazo, cuya fijación determina la temporalidad del acto, es el lapso preciso durante el cual éste produce efectos, pues los mismos se circunscriben a un período menor del que ordinariamente resultaría si dicho plazo no se hubiera incluido como elemento del acto. El vencimiento del término opera de pleno derecho, por lo que cualquier decisión tendiente a comprobarlo tiene carácter meramente declarativo.

La regla es la instantaneidad o continuidad de los efectos del acto sin límite de duración, salvo anulación por el superior jerárquico o por el juez en caso de recurso, o hasta que el órgano que lo dictó le ponga fin a través de la revocación, siempre que él mismo no sea creador de derechos. (Artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

En el caso de autos, el recurrente fue nombrado Síndico Procurador Municipal de acuerdo con lo previsto por el artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, según el cual "El Síndico Procurador será designado por el Concejo en el acto de su instalación o en los siete días hábiles siguientes y *permanecerá en su cargo durante todo el período municipal*", el cual, como prevé el artículo 135 de la Constitución, no será menor de dos años ni mayor de cinco. En la actualidad tal período es de *cinco años*.

En razón de la disposición citada el nombramiento del funcionario mencionado es un nombramiento *a plazo: por el período constitucional*, salvo que proceda su remoción, aprobada por la mayoría de los integrantes del Concejo, basada en causa grave, y previa formación del expediente respectivo. (Artículo 67 mencionado).

El acto en sí mismo, por virtud de la Ley, determina la duración de sus efectos: investir al nombrado del carácter de Síndico Procurador Municipal por el plazo de cinco (5) años, y deviene un acto administrativo de carácter temporal cuya nulidad, conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede ser solicitada en el plazo de treinta días, una vez que el mismo haya sido emanado y adquirido eficacia.

El lapso breve de caducidad que contiene la norma y que consagra como los demás lapsos de tal naturaleza un privilegio importante de la Administración una vez transcurrido, hace el acto definitivamente firme, aun cuando éste fuere ilegal, en aras de la seguridad jurídica.

En efecto, en la mayoría de los casos, *el acto de efectos temporales*, deriva su eventualidad de la cláusula accesoria o accidental, que integran a su contenido bien las partes por voluntad propia, bien una disposición legal, de manera que su impugnación difícilmente proviene del destinatario del acto, quedando en manos de terceros, cuyos intereses personales legítimos y directos pueden verse lesionados. De allí el lapso fugaz que se da para recurrir contra los mismos y la preeminencia que en razón de tal fugacidad da la Ley a la seguridad jurídica sobre la legalidad.

Las aseveraciones anteriores reflejan claramente que el juzgador de primera instancia incurrió en error y aplicó indebidamente la caducidad a que hacemos referencia porque si bien la misma tiene aplicación en el caso del acto de nombramiento del Síndico Procurador Municipal, cuando el mismo lesione el interés personal, legítimo y directo de un tercero, no es ello cierto en el caso de la destitución de dicho funcionario, que aparece, por el contrario, como acto de efectos instantáneos, no sujeto a término alguno, a través del cual se separa del cargo al funcionario con fundamento en causas graves que aprecia el Concejo y previa formación del expediente respectivo. Dicho acto queda sujeto, a los fines de su impugnación, por el interesado al lapso ordinario de seis meses que prevé en su encabezamiento el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

E. *Expediente administrativo: valor de los documentos*

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Alega el apelante que la sentencia de primera instancia: 1) desestima el valor probatorio de las actas de testigos que aparecen a los folios 26 a 34 del expediente, por cuanto son declaraciones de testigos evacuadas en sede administrativa y no ratificadas ni evacuadas en sede jurisdiccional. . .

. . . La Corte observa, conforme a reiterado criterio, que los documentos y declaraciones contenidos en el expediente que refleja el procedimiento disciplinario seguido al funcionario, tiene valor de documentos administrativos, y que sólo *si son impugnados* a través de los medios legales previstos para ello, requerirán de ratificación, para surtir pleno efecto probatorio.

F. *Suspensión de efectos*a. *Requisitos*

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La norma citada por el recurrente, o sea el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece con toda claridad los requisitos necesarios para la procedencia de la suspensión de los efectos de un acto administrativo, los cuales podemos sistematizar así:

Primero: Debe ser a instancia de parte, o sea, que la solicitud debe ser formulada por quien tenga la cualidad de demandante en el recurso contencioso-administrativo de anulación, por tener un evidente interés directo y personal en evitar que los efectos del acto recaigan en su esfera jurídica. Supuesto que en el presente caso se cumple a satisfacción.

Segundo: Que la solicitud de suspensión recaiga sobre un acto administrativo de efectos particulares, que no haya sido ejecutada.

Tercero: Que la suspensión la permita la Ley, o sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Lo que le impone el recurrente, la obligación de acreditar suficientemente los perjuicios irreparables o de difícil reparación sufridos.

b. *Improcedencia*

CSJ-SPA (179)

3-7-84

Presidente Ponente: René De Sola

La decisión sobre la suspensión de efectos de un acto administrativo no procede si con ello, el Tribunal, necesariamente incidiera sobre el fondo del asunto.

El ciudadano Fiscal General de la República, en escrito presentado personalmente el 27 de junio retropróximo, ha solicitado la nulidad del Decreto N° 2.387 de 29 de diciembre de 1983, por el cual el ciudadano Presidente de la República concedió indulto pleno al ciudadano Pedro Numa Salas Bustillos.

Invocando el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pide asimismo que esta Sala acuerde la suspensión de los efectos del Decreto impugnado, "con el fin —expresa— de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva".

Dada la naturaleza del caso y la calificación de urgente que le ha asignado el recurrente, la Sala asume directamente el análisis preliminar de la demanda, exclusivamente destinado a determinar su admisibilidad formal y, de proceder ésta, a pronunciarse acerca de la medida suspensiva solicitada.

Designado Ponente, a los efectos señalados, el Presidente de la Sala, Dr. René De Sola, se pasa a decidir previas las consideraciones siguientes:

I. *Admisibilidad del recurso*

El ciudadano Fiscal General de la República asienta textualmente en el escrito del recurso:

"En relación con la naturaleza jurídica del indulto, tema controvertido en nuestro Derecho, dos corrientes pugnan entre sí para dilucidarla. Unos llegan a la conclusión que es un acto de gobierno porque se realiza en ejercicio de la función gubernamental y, en consecuencia, queda excluido de todo control jurisdiccional. Otros sostienen que es un acto administrativo y, por tanto, sujeto al control de la legalidad por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa".

Conforme a lo expuesto por el propio recurrente, la duda acerca de la naturaleza jurídica del indulto será una de las cuestiones que le corresponderá dilucidar a esta Sala en la sentencia definitiva. Cualquier manifestación al respecto, en este estado del proceso, sería absolutamente extemporánea y así se declara.

Sin prejuzgar entonces sobre la procedencia de los alegatos que a este respecto formula el ciudadano Fiscal, debe la Sala atenerse a la calificación que él mismo atribuye al acto impugnado, con el solo objeto de determinar su propia competencia y la admisibilidad del recurso.

Planteada por el ciudadano Fiscal General de la República la acción como de nulidad de un acto de efectos particulares emanado del ciudadano Presidente de la República, corresponde a esta Sala su conocimiento, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 10° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En tal virtud y en los términos expuestos, se declara admisible en cuanto ha lugar en derecho el recurso de nulidad intentado por el ciudadano Fiscal General de la República en su mencionado escrito de 27 de junio próximo pasado.

Oportunamente se pasará el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines del cumplimiento de las previsiones del artículo 125 *ejusdem* y para la continuación del procedimiento.

II. *Medida suspensiva*

Como aparece del texto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo está prevista la suspensión de la ejecución del *acto administrativo* de efectos particulares.

El propio Fiscal General de la República ha señalado que no es cuestión jurídica pacífica que se reconozca al indulto el carácter de acto administrativo sujeto al control jurisdiccional. Y en el capítulo anterior de este mismo fallo, la Sala ha declarado que será esa una de las cuestiones previas que habrá de dilucidar en la sentencia definitiva.

La suspensión de los efectos del indulto en este momento llevaría consigo prejuzgar acerca de la materia sin el cúmulo de elementos que configuran el debido proceso de impugnación de un acto y que sólo el fallo definitivo podría apreciar.

Sería contrariar la Sala no sólo lo ya declarado en el capítulo anterior de esta decisión, sino sus antecedentes jurisprudenciales y particularmente la doctrina sentada en su sentencia de 28 de abril de 1983 (Caso Magefesa), uno de cuyos párrafos más pertinentes se transcribe a continuación:

“Pero observa la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole del regulado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —el cual está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparables por la definitiva— no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que con antelación se hubiera dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deban conducir a aquélla”.

A mayor abundamiento, la Sala observa que el sujeto legítimo para solicitar la suspensión prevista en el citado artículo 136, es el particular que pueda ser afectado por la ejecución del acto administrativo cuya nulidad él mismo haya solicitado, y éste no es el caso de autos.

CPCA

27-6-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En consecuencia, si el acto impugnado es un acto de efectos generales, necesariamente debemos afirmar que en el presente caso no se cumplen la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o sea, como indicamos anteriormente es supuesto indispensable para la procedencia de la suspensión de un acto administrativo que el acto sobre el cual recae la solicitud sea de efectos particulares. Situación que conduce necesariamente a esta Corte establecer que en la presente solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, no se cumple con la totalidad de los requisitos indicados en el ya tantas veces citado artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así expresamente se declara.

Voto salvado de los magistrados Hildegard Rondón de Sansó y Román José Duque Corredor

Los suscritos, doctores Hildegard Rondón de Sansó y Román José Duque Corredor, aunque están de acuerdo con la sentencia en que la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado es improcedente porque no están acreditados los perjuicios que el recurrente dice experimentar con dicho acto, sin embargo, salvan su voto por disentir de sus colegas de la motivación del fallo que antecede, por lo que atañe al carácter absoluto que en la misma se le atribuye a la exigencia de que el acto idóneo para ser objeto de suspensión sea de efectos particulares, ya que a juicio de quines

disienten, el juez tiene una facultad amplia de apreciación de las situaciones que le son planteadas, considerando sobre todo el hecho de que no hay una distinción neta entre los actos generales y los individuales, ya que la diferencia no se erige en el carácter normativo o no de los mismos sino en la posibilidad de determinación de los sujetos en los cuales recaerían sus efectos y tal circunstancia no es siempre matemáticamente verificable.

Es de observar que si bien el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige para que opere la suspensión que el acto recurrido sea de "efectos particulares", sin embargo dicha disposición se ubica en la Sección 4ª del Capítulo II que se denomina "Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares". A juicio de quienes disienten la inclusión de la facultad de suspensión de los actos en un capítulo que rige para todos los procedimientos de los recursos de nulidad que se ventilan en primera instancia, no constituye un simple error del legislador o una contradicción flagrante con el texto mismo del artículo transcrito que señala como objeto de la suspensión al "acto administrativo de efectos particulares", sino que, por el contrario, obedeció a la idea más general de que una medida de tal índole pudiera operar en relación con disposiciones que afecten a grupos de administrados, siempre y cuando las mismas mantengan la característica de ser actos administrativos, esto es, actos de ejecución de la ley (carácter sub-legal), emanados de órganos dotados de un poder autoritario capaz de incidir sobre la esfera jurídica de los administrados y que versen sobre materia administrativa, en la medida en que tales administrados pudieran ser identificados. El legislador dejó así abierta la posibilidad de que el juez pudiera apreciar la naturaleza de los efectos del acto, determinando si los mismos se dirigen a toda la colectividad o a sujetos específicos de ella perfectamente determinables, en vista de lo cual, si bien podían ser calificados como generales, dada la pluralidad de personas sobre las cuales recae; sin embargo, su eficacia está circunscrita a una esfera claramente determinable. La labor del intérprete se dirige así a conciliar las aparentes incongruencias, desentrañando la voluntad de la ley en cada caso específico, que es el fin y objetivo de la hermenéutica jurídica. De lo anterior se evidencia que a pesar de que la disposición del artículo pareciera ser excluyente de los actos de efectos generales no puede hacerse tal afirmación en forma rotunda, sin apreciar el supuesto específico sobre el cual el juez ha de decidir.

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

No procede la solicitud de suspensión de efectos en el caso de actos denegatorios.

Si bien los actos administrativos se presumen legítimos, su ejecutoria puede ser suspendida excepcional y provisionalmente por el órgano jurisdiccional, cuando su cumplimiento pueda producir daños irreparables o volver ilusorio el derecho del administrado si fuera reconocido en definitiva.

La suspensión de la realización de la voluntad administrativa como medida excepcional ha sido consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia limitada a los actos de efectos particulares y condicionada a que lo permita la Ley o que sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, *teniendo en cuenta las circunstancias del caso*, a lo cual puede añadirse que la medida de suspensión no cause desmedro al interés público, como lo ha precisado esta Corte en anteriores decisiones.

La facultad que se reconoce al órgano jurisdiccional exige una extrema reserva sobre todo en los casos en que de la declaratoria de suspensión depende la eficacia de la decisión sobre el fondo, como ocurre en el caso de *actos denegatorios cuya suspensión equivaldría a obligar a la Administración a acordar lo que ha negado*. En tal supuesto la solicitud de suspensión de efectos debe ser rechazada, como en el presente caso hizo el juez de Primera Instancia al considerar que acordarla llevaría a pronunciarse sobre el fondo del asunto, materia reservada a la sentencia definitiva.

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

De lo expuesto se deduce que de suspenderse el acto recurrido, la consecuencia sería que continuara el procedimiento de la Alzada administrativa hasta la decisión definitiva que declare justificado o no el despido de que fue objeto la recurrente. En efecto, la decisión impugnada no decidió el fondo del asunto sino que, por el contrario, repuso el procedimiento administrativo al estado de que fuera nuevamente citado el patrono, de modo que si se suspende tal decisión en realidad se estaría anulando, puesto que de no ejecutarse la reposición continuaría el procedimiento de la Alzada administrativa el cual no llegó ni siquiera a iniciarse, por lo que si se suspendiera la referida decisión prácticamente la Corte estaría adelantando su decisión de fondo. Tratándose de una decisión que no resuelve la materia controvertida la suspensión de tal acto resulta improcedente, en razón de que la decisión de esta Corte suspendiéndolo significaría ordenar la continuación del procedimiento administrativo, que precisamente es la cuestión que deberá decidir esta Corte en la sentencia definitiva.

c. *Supuestos: daños*

CPCA

9-7-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El solicitante debe demostrar las circunstancias fácticas que fundamentan el temor de la gravedad del daño para que proceda la suspensión de efectos del acto impugnado.

Observa esta Corte que el recurso fue interpuesto contra la decisión de la Cámara Edilicia del 15 de noviembre de 1978, del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, que ratificara la decisión del mismo órgano del 2 de diciembre de 1978, con la cual se negó a la firma recurrente el permiso que solicitara para expendio de licores, indicándole que tan sólo podría explotar el ramo de restaurant. En el escrito contentivo del recurso el recurrente narra los antecedentes de la medida impugnada, hace sus alegatos en contra de la misma y finalmente se limita a solicitar de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la suspensión de los efectos del acto, exponiendo como razón o fundamento de la misma el evitar a su representada daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación. A pesar de que el juez *a quo* ordenara remitir copia de toda la documentación constante en los autos no aparece en la misma prueba alguna de las condiciones del local cuya patente fuera suspendida, ni fue apor-

tada ni en la primera instancia ni en ésta sé de ningún elemento de juicio que permitiera determinar la existencia de los riesgos que la permanencia del acto pudiera producir.

Observa esta Corte que los actos administrativos están dotados de una fuerza especial que se denomina ejecutividad, en virtud de la cual sus efectos se producen de inmediato sin necesidad de la homologación de otro órgano, y permanecen inalterados hasta tanto no se agote su objetivo o se produzca su extinción por cualquiera de los medios previstos por el derecho. La suspensión de los efectos del acto, que la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra en el artículo 136, viene a constituir así una excepción al principio indicado y fue en razón de ello que el mismo artículo la sujetó a dos estrictas condiciones, constituidas por el hecho de que una ley en forma expresa lo establezca; o bien que existiesen daños imposibles de reparar en la definitiva o de muy difícil reparación. Obviamente el primero de los supuestos no puede darse en el caso presente por no existir norma alguna que prevea la interrupción por vía jurisdiccional de un acto del tipo de los impugnados; por lo cual obviamente la situación presente sólo podría fundarse en el segundo supuesto, lo cual, sin embargo, presupone la demostración de las circunstancias fácticas que fundamentan el temor de la gravedad del daño. Desde este punto de vista, resulta indudable que la motivación de juez, expresando su temor de que una rescisión relativa a la medida que le fuera solicitada pudiera implicar una invasión en el fondo de la cuestión planteada, carece de fundamento, ya que es siempre posible un pronunciamiento previo sobre el peligro que el acto puede producir independientemente de su valoración jurídica; sin embargo, a pesar de lo anterior, el juez ha dicho en la decisión apelada que no encuentra demostrado el riesgo de que se produzca un gravamen irreparable en el escrito contentivo del recurso, circunstancia ésta que resulta ajustada a derecho, ya que como se expresó, la falta de elementos de juicio para fundar la solicitud impiden que pueda accederse a la misma.

CSJ-SPA (134)

17-5-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La decisión de clausurar unos cursos de una Academia se considera que podría ocasionar daños irreparables, pues dejaría inconclusa la enseñanza impartida.

Si es cierto que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, sujeta ese ejercicio de facultad a casos excepcionales donde sea palpable la necesidad de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso.

Esta proposición impone como requisito riguroso indispensable la presencia de un perjuicio, cuya trascendencia y gravedad deja al criterio del juez, pero permitiéndole formar juicio, conforme a la parte final de la proposición, auxiliándose en su función valorativa, de las circunstancias concurrentes en el caso.

Estima la Sala que el perjuicio alegado por el recurrente en cuanto a la clausura de los cursos ya comenzados y registrados podría ocasionar tanto al alumnado como a la Academia daños irreparables o de difícil reparación si llegare a declararse con lugar el recurso de nulidad por ella propuesto; puesto que la paralización de los mismos dejaría inconclusa la enseñanza impartida en dicho centro, así como las erogaciones que tendría que hacer el mismo al personal que labora en ella.

Ahora bien, prescindiendo de cualquier consideración acerca de la legalidad o no del acto impugnado, que constituye la materia de fondo de la controversia planteada y sobre la cual no debe el Tribunal adelantar criterio, considera la Sala que en el presente caso concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y acuerda en consecuencia, *suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado.*

Considera conveniente concretar la medida suspensiva acordada a los efectos del acto de referencia y no extenderla a la sanción de multa, ya reducida a Bs. 4.000,00, habida cuenta de que por su monto no parece causar gravamen serio a la recurrente y porque en su oportunidad sería reintegrable si el recurso al decidirse el fondo, favorece al Instituto accionante. Asimismo, advierte la Sala, que la falta de impulso procesal podrá dar lugar a la revocatoria por contrario imperio, conforme a la Ley.

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para suspender los efectos de un acto administrativo alegándose la irreparabilidad del daño, es necesaria la prueba de que los perjuicios son reales.

El fundamento de la anterior petición estriba en los perjuicios irreparables o de difícil reparación que puedan derivarse del procedimiento de multa que se sigue a la recurrente por ante la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal. Ahora bien, esta sola circunstancia, a juicio de la Corte no es suficiente para justificar la suspensión de los efectos del acto impugnado, dado el carácter excepcional y extraordinario de tal medida cautelar. En efecto, el procedimiento administrativo de ejecución de los actos de tal naturaleza, mediante multas que imponga el funcionario competente, resulta ser normal en razón del principio de la ejecución inmediata de dichos actos consagrados en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los artículos 79 y 80 *eiusdem*. Es decir, que por definición los actos administrativos conllevan normalmente la posibilidad de que puedan ser ejecutados compulsivamente, lo cual significa que los perjuicios que de la ejecución se derivan constituye un riesgo ordinario para los administrados y, por consiguiente, tal riesgo por sí sólo no justifica derogar el principio cardinal del derecho administrativo cual es el de la ejecutoriedad de los actos de la administración pública.

Lo que verdaderamente justifica la referida derogatoria es la irreparabilidad o la dificultad en la reparación de dicho riesgo, y así lo exige el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ello significa, la prueba de que los perjuicios son reales y además irreparables o de difícil reparación. En el presente caso, la comprobación de tales elementos la pretende derivar la recurrente de las actuaciones transcurridas en la Inspectoría del Trabajo en el Distrito Federal relativas al procedimiento de multa iniciado contra dicha empresa. Ahora bien, tales actuaciones consisten en la notificación del inicio del proceso, del Acta que la originó y de la comparecencia de la interesada a formular sus alegatos de defensa en contra del referido procedimiento. De estas actuaciones no se deriva en modo alguno que se hubiere dictado decisión que imponga una multa a la empresa, ni tampoco de que hubiere sido notificado de ello. Igualmente, de las actuaciones indicadas no aparece el monto de ninguna sanción pecuniaria, que lleve al convencimiento de esta Corte que su pago constituye un verdadero perjuicio para la misma empresa. De igual forma, no consta en autos que se hubiera librado la planilla de multa a que se refiere el artículo 425 del Reglamento de la Ley del Trabajo y que se hubiere seguido el procedimiento compulsivo para su pago

previsto en el artículo 428 *eiusdem*. En concreto, pues, no existe ni siquiera prueba de los perjuicios y mucho menos de que son irreparables o de difícil reparación. A este respecto se observa que la recurrente no ha aportado ninguna demostración para convencer a esta Corte que la suspensión solicitada es indispensable para evitar los perjuicios no reparables que dice le causa el procedimiento de imposición de la multa, pues aparte de que no se conoce cuál es su monto, no existe certeza que este monto perjudique de manera irreparable a la empresa.

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Respecto a la primera cuestión esta Corte observa que los actos administrativos dotados como están de una presunción de legitimidad surten sus efectos en la forma en ellos previstos, no siendo automático el efecto suspensivo de los recursos que contra los mismos se interpongan, sin embargo, por vía de excepción, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, faculta al juez contencioso-administrativo para suspender, cuando le fuere solicitado, la ejecutividad del acto sin pronunciarse sobre el fondo por cuanto ha de tomar sólo en cuenta el daño irreparable o de difícil reparación que el mismo pudiera producir antes de la eventual declaratoria de su nulidad. Se trata en consecuencia de presentar la evidencia de este daño real y efectivo que, como lo ha venido señalando este organismo jurisdiccional, no es sólo de contenido económico, sino que puede tener otras incidencias graves sobre el recurrente. En el caso de autos la parte que impugna el acto ha traído la evidencia de que en base al acto impugnado, cuya validez en consecuencia queda a la decisión de esta Corte en la sentencia definitiva, han sido admitidas demandas laborales y han sido acordadas medidas de embargo por el juez que conociera de ellas. Esta situación indudablemente afecta patrimonialmente a la empresa produciéndole un gravamen que podría ser irreparable en el caso de que fuese declarada la nulidad del acto objeto del recurso planteado en esta sede y es por ello que se estima procedente acordar la suspensión en la forma en que fuera solicitada, de los efectos del acto.

CSJ-SPA (167)

21-6-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Para la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo es necesario que se indiquen en el libelo las razones que hagan presumir que la ejecución del acto puede ocasionar daños irreparables al solicitante.

La posibilidad excepcional de suspender los efectos de un acto administrativo viene dada, bien por la existencia de una previsión legal que así lo establezca o, como en el caso concreto, por el hecho de que la ejecución del mismo pueda causar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva. En cuanto a este último supuesto, obligante resulta concluir que la Corte está autorizada para determinar la irreparabilidad del daño o su grado de reparabilidad, por lo cual es necesario que se indiquen en el libelo las razones que hagan presumir fundadamente que la ejecución del acto puede ocasionar daños al solicitante y cómo se materializaría ese daño. No se trata, por supuesto, de que se pruebe un hecho —el daño— que aún no ha acaecido y en un momento procesal en el cual no ha habido oportunidad para la prueba, sino que se indique —por ser obligatoria la instancia de parte— cuáles son los criterios que hacen presumir la eventual actualización del daño, y el patrimonio del solicitante se vería afectado; sólo así podría ejercer la Corte la actividad de calificación antes referida.

Salvo, claro está, que todo ello se evidencie de otros recaudos que cursaren en autos, para el momento en el cual el juzgador emita el referido pronunciamiento previo.

G. *Poderes del juez*

CPCA

17-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Si en el curso del procedimiento se denuncian vicios de nulidad absoluta de otros actos administrativos distintos al acto recurrido, pero que pueden incidir sobre su validez, el juez debe pronunciarse sobre los mismos.

Debe advertirse, sin embargo, que ha sido criterio de esta Corte el que aun cuando no formen parte de los motivos originales de un acto recurrido, si en el curso del proceso se denuncian vicios de nulidad absoluta de otros actos administrativos, distintos al acto recurrido, pero que puedan incidir sobre su validez, el juez debe pronunciarse sobre los mismos, pues de existir éstos, no se podrían reclamar derechos con base a un acto nulo absolutamente, es decir, inexistente. Estos vicios de nulidad absoluta, consagrados doctrinaria y jurisprudencialmente han sido recogidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En particular dejando aparte los casos previstos en los ordinales 2º, 3º y 4º del artículo 19 de la mencionada ley, que no tendrían aplicación en este caso, se observa en cuanto al primer supuesto previsto en esa norma, que la nulidad absoluta aparece "cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal", en consecuencia, para la aplicación de dicho ordinal, tiene que existir una norma expresa que declare que un acto concreto es "nulo" en determinados supuestos de violación de ley. Por tanto, no basta para configurar el vicio de "nulidad absoluta" que se ha alegado, el argumento de que el permiso de construcción cuya revocatoria es objeto del acto administrativo impugnado, fue dictado basado en una errónea interpretación del contenido de un Oficio emanado de la Ingeniería Municipal.

En este caso, no se ha alegado violación de ley (ni siquiera del Oficio mencionado de la Ingeniería Municipal que es en sí mismo un acto administrativo) sino sólo una supuesta errónea interpretación de un Oficio de la autoridad municipal, que no puede jurídicamente originar el vicio de nulidad absoluta, pues corresponde precisamente a la autoridad municipal interpretar sus actos administrativos.

En este aspecto estima la Corte que la autoridad municipal se atuvo a lo establecido por el mencionado Oficio 510 e interpretó correctamente sus términos cuando entendió que dentro de la enumeración meramente enunciativa que hace el Oficio de los usos que pueden establecerse en la zona "ventas al detal de artículos de consumo inmediato, incluyó la lunchería-refresquería que configura Tropiburger, cuya actividad fundamental es "comprar y vender comida al detal" (Cláusula Segunda. Acta Constitutiva).

H. *Perención*

CSJ-SPA (113)

3-5-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La perención opera de pleno derecho por el transcurso del tiempo.

La extinción de la instancia por el transcurso del tiempo establecida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de esta Corte Suprema de Justicia se corresponde con el instituto procesal de la perención establecido en el Código de Procedimiento Civil, artículos 201 al 204. Al respecto, la Corte Federal, predecesora de esta Sala, fijó criterios de evidente perennidad en sentencia que consta publicada en la *Gaceta Forense*, segunda etapa, Nº 10, páginas 176-177. En tal oportunidad expresó la Corte:

“Algunos jurisconsultos indican como fundamento de la perención la negligencia del litigante, considerando que siendo por sí mismo todo litigio un mal que repercute en la sociedad, ésta tiene interés en ponerle término para que cesen la incertidumbre y las agitaciones que de ello se derivan; consiguientemente, el mal producido por esa culpa es sancionado por el legislador con el remedio de la perención, siendo así que ésta es a la instancia judicial ni más ni menos —salvo diferencias conceptuales de otro orden— lo que la prescripción es respecto al derecho y a la acción. Otra parte de la doctrina señala, en cambio, como fundamento de la perención, el abandono tácito de la instancia por parte del interesado en el juicio. En la inercia del litigante se presume su voluntad implícita de abandonar el proceso; y bajo este aspecto se considera que la perención, además de proteger los intereses sociales en la forma anteriormente indicada, responde también al querer tácitamente manifestado por la propia parte a quien incumbe la prosecución del juicio. Pues bien; cualquiera que fuere el fundamento que se atribuya al instituto de la perención, lo cierto es que ella se verifica de pleno derecho conforme al sistema procesal venezolano”.

Aplica esta Sala los principios enunciados en la sentencia citada por ser conforme con el espíritu, propósito y razón del legislador patrio en el sentido de que la perención se opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo, sin necesidad de buscar responsables de la paralización.

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Procede la aplicación de la perención contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en los procedimientos de alzada que se desarrollan ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la paralización por más de un año de las causas ocasiona la extinción de pleno derecho de la instancia. Ahora bien, tal disposición aparece en el Capítulo I, Disposiciones Generales, del Título V, de los Procedimientos, de la señalada Ley, y ocurre que esta Corte, en las causas de que conozca, conforme lo ordena el penúltimo párrafo del artículo 185 *ejusdem*, debe aplicar para su tramitación las disposiciones contenidas en las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo Segundo y en el Capítulo Tercero del Título V de la misma Ley. Sin embargo, el artículo 86 *ejusdem* que contempla la perención por la inactividad de la instancia por más de un año, no se encuentra en ninguna de las Secciones y Capítulos últimamente señalados, sino, como se expresó, en el Capítulo I del referido Título V. Por consiguiente, la Corte debe resolver si resulta procedente aplicar el artículo 86 de la Ley citada a los procedimientos de que conozca, o por el contrario, la norma contenida en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto la Corte observa: La no remisión del penúltimo párrafo del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al Capítulo I del Título V de dicha Ley, no puede ser interpretado en el sentido de que todas las disposiciones recogidas en dicho Capítulo son inaplicables a los procedimientos de los juicios de nulidad y de Alzada de que conozca esta Corte, porque tal interpretación resultaría ilógica y

sin fundamentación, por ser asistemática y descordinada respecto de la integración del sistema consagrado en la Ley para la tramitación de los juicios contenciosos administrativos. En efecto, el Título V que se refiere a los procedimientos constituye una unidad orgánica; que se divide, sin perder esa organicidad, en "Disposiciones Generales" (Capítulo I) y "Los Procedimientos en Primera y Unica Instancia". Demandas en que sea parte la República, juicios de nulidad de actos de efectos generales y particulares y Disposiciones Comunes a dichos Procedimientos (Capítulo II, Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta), así como en el Procedimiento de Segunda Instancia (Capítulo III). De forma que atenta contra la integración del sistema procesal establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, interpretar como una remisión parcial la contenida en el penúltimo párrafo del artículo 185 *ejusdem*, porque la sistematización y la integración de las normas referentes a cada uno de los procedimientos a los cuales remite el penúltimo párrafo mencionado, lleva a concluir que se encuentran indisolublemente unidas a sus disposiciones generales contenidas en el susodicho Título V. En efecto, son frecuentes las remisiones y conexiones que existen entre los Capítulos II y III de este Título a su Capítulo I. A este respecto, pueden indicarse, a título de ejemplo, el artículo 105 que remite al artículo 84; el artículo 108 que remite al artículo 92; el artículo 109 que remite a los artículos 93 a 96; el artículo 115 que remite al artículo 84; el artículo 117 que remite a los artículos 94, 95 y 96; el artículo 124 que remite al artículo 84; el artículo 129 que remite a los artículos 93 a 96, y el artículo 164 que remite al Capítulo I del Título V. Todos los artículos remitidos se encuentran en las "Disposiciones Generales" contenidas en el Capítulo I del ya expresado Título V. de la ya referida Ley que rige nuestro Máximo Tribunal. Por consiguiente, la conclusión lógica de lo expuesto, es que el indicado Capítulo I del citado Título V, es aplicable a todos los procedimientos previstos en los Capítulos II y III, que por integral, comprende, dentro de una unidad sistemática, los principios generales y los procedimientos específicos a los cuales se aplica. En concreto, que el artículo 86 anteriormente indicado también se aplica en los procedimientos de Alzada que se lleven ante esta Corte y, por tanto, si ocurre el supuesto de la inactividad ultra-anual prevista en esta última norma, procede declarar la perención de la instancia en los procedimientos de que conozca este Tribunal Colegiado.

En el caso presente, la instancia estuvo paralizada del 8 de junio de 1982 hasta el 26 de octubre de 1983. En efecto, el último acto del procedimiento fue la suspensión del juicio por parte del Juzgado de Sustanciación, desde la primera de las fechas señaladas, y desde esa oportunidad hasta la solicitud de declaratoria de perención, transcurrió más de un año, por lo que siendo la perención en estos juicios, objetiva e inexorable, no cabe por esta Corte otra cosa que cumplir, sin más trámites, con el mandato contenido en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de declarar consumada la perención, lo cual hace esta Corte, administrando justicia y por autoridad de la Ley y, por consiguiente, queda firme la sentencia apelada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 27 de julio de 1981, por no violar ésta normas de orden público, como lo exige el artículo 87 *ejusdem*.

CSJ-SPA (194)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La perención no procede después que la causa ha entrado en etapa de sentencia.

Ahora bien, esta Sala ha mantenido reiteradamente, aunque sin unanimidad de sus integrantes, que la sanción que contempla el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que acarrea la extinción de la instancia, no se aplica cuando la inactividad de las partes o, cuando menos, su constancia escrita en autos, se

produce después de que la causa ha entrado en etapa de sentencia, ya que en esta fase del proceso, la actividad queda en su totalidad a cargo de los jueces quienes están obligados a cumplir con su máximo deber que es dictar la sentencia. Es decir, cuando se ha dicho "Vistos" y por mandato de la Ley ya las partes no tienen derecho a intervenir en el proceso o, bien, sus intervenciones resultarían irrelevantes por extemporáneas, no se les puede imputar negligencia o abandono del asunto si se abstienen de dejar constancia escrita en el expediente de su voluntad de instar al juez para que decida.

Por otra parte, y ya enfocando la cuestión bajo un punto de vista de justicia y equidad más que de derecho procesal puro, cambiar este tradicional criterio y comenzar de pronto a aplicar la perención a todos aquellos juicios que se encuentren en una situación como la del actual, sería un duro golpe y un gravamen irreparable que se les infligiría a todos aquellos que, confiados en el tradicional criterio que se ha venido manteniendo, se hayan abstenido de dejar constancia mediante escritos agregados a los autos, de que siguen interesados en su causa y que esperan pronta decisión.

En razón de lo expuesto, esta Sala declara improcedente el pedimento de perención y, por consiguiente, niega la solicitud de recepción de la causa al estado en que se encontraba cuando ésta debió decretarse, con la necesaria nulidad de todo lo actuado desde entonces. Así se declara.

I. *Recurso de anulación con pretensión de condena*

CPCA

17-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es posible junto con el recurso de anulación plantear pretensiones de condena al pago de sumas de dinero derivadas de daños y perjuicios causados por el acto ilegal recurrido.

Como consecuencia de la anterior decisión, corresponde a esta Corte pronunciarse acerca del petitorio de reparación de daños y perjuicios formulado por la recurrente, y al efecto observa:

De conformidad con lo estatuido en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la recurrente solicitó la condena de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración, los cuales fueron debidamente detallados en el cuerpo de esta sentencia. Ahora bien, estima la Corte, que como consecuencia de la revocatoria del Permiso de Construcción que se le había otorgado a la empresa Tropiburger, S. A., la cual le permitía realizar las construcciones necesarias para su giro comercial, se le ocasionaron los daños y perjuicios que aparecen debidamente detallados en sus causas y montos en el libelo de la demanda, que se justifican con los comprobantes que soportan dichas erogaciones, y con los documentos que cursan en el expediente administrativo remitido por el Concejo Municipal a los 78 a 91, en cuya virtud ostentan la naturaleza de documentos administrativos. Pedimento y recaudos que no fueron rechazados ni desconocidos durante todo el curso de este proceso a pesar de haberse opuesto formalmente a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, la cual solamente opuso como excepción de inadmisibilidad del recurso la acumulación de acciones contrapuestas y que al no pronunciarse sobre dicha excepción el Tribunal *a quo*, dada la naturaleza de la decisión apelada, debió hacerla valer ante esta segunda instancia a través del recurso de apelación, y al no hacerlo, su conducta equivale a una conformidad absoluta con el fallo. La Corte estima procedente el reconocimiento de los daños demostrados a través de recaudos y comprobantes que o bien emanan de la propia Municipalidad o bien aparecen insertos en el expediente administrativo que ella certifica, de esta manera acuerda:

1. La reparación de la cantidad de bolívares nueve mil doscientos ochenta (Bs. 9.280,00) pagados a la Municipalidad del Distrito Sucre, por concepto de impuestos de construcción (folio 78).

2. La reparación de la cantidad de tres mil doscientos cincuenta y cinco bolívares (Bs. 3.255,00) pagados en mayo de 1980 a la empresa Venezolana de Seguros, por concepto de fianza de Seguro Social (folio 98).

3. La cantidad de quinientos veintidós mil bolívares (Bs. 522.000,00) por concepto de pago de los alquileres originados en contrato de arrendamiento que cursa en el expediente administrativo (folios 89-91) entre los meses de julio de 1979 y noviembre de 1980, según consta además de comprobantes marcados 33, 33a, 34, 35, 35a, 36, 36a, 37, 37a, 38, 38a, 39, 39a, 40, 40a, 41, 41a, 42, 42a, 43, 43a, 44, 44a, 45, 45a, 46, 46a, 47, 47a, 49, 49a y 50. En consecuencia esta Corte condena a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda a pagar a la empresa Tropiburger S. A., la cantidad de quinientos treinta y cuatro mil quinientos treinta y cinco bolívares (Bs. 534.535,00) por concepto de daños y perjuicios causados por la revocatoria del permiso de construcción cuya nulidad se declara en el presente fallo.

Consideraciones (voto salvado) de la magistrado Hildegard Rondón de Sansó

Estima conveniente en la oportunidad de este fallo y con motivo de la condenatoria que en el mismo se establece a la Administración a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al recurrente, plantear al efecto las siguientes consideraciones:

1. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla por lo que se refiere a las vías de actuación que pueden ser intentadas contra la Administración Pública, fundamentalmente dos tipos:

Las acciones, que consisten en un medio de impugnación de los actos administrativos, subdistinguiéndose al efecto, en lo que atañe al procedimiento para decidirlos, entre las que tienen por objeto actos de efectos generales y las que tienen por objeto actos de efectos particulares, y *las pretensiones de condena* cuyo procedimiento se encuentra contenido en la sección referente a las "demandas". La Ley previó así los recursos típicos del contencioso-administrativo en los cuales el recurrente ataca un acto formal de la Administración, haciendo valer un interés frente a la misma y las pretensiones de condena a través de las cuales se alega la violación de un derecho subjetivo. Los recursos son regulados mediante un procedimiento que ha sido denominado "objetivo" porque constituye el ataque contra un acto de la Administración en la cual la misma, si bien puede hacerse "parte", tal posición procesal no es necesariamente la de oponente o demandada, sino que puede ser también la de coadyuvante. La Ley no exige, como consecuencia de lo anterior que la Administración autora del acto sea necesariamente llamada al juicio, sino que faculta al tribunal contencioso-administrativo para que libre el cartel de llamamiento a los interesados, si lo considera conveniente. Las pretensiones de condena por el contrario, tienen la estructura de una demanda en la cual el administrado es el actor y la Administración es la demandada.

2. Planteada en la forma que antecede la cuestión, pareciera indudable que, existiendo como existe una necesaria concordancia entre la acción deducida y la sentencia, el juez no pueda condenar en el fallo con el cual decide un recurso a la Administración, por cuanto ella, efectivamente, no ha sido "parte" demandada por el actor y en consecuencia dotada de las garantías que tal carácter le otorga. La lógica del sistema sería la de que al decidir los recursos el juez se limite a declararlos con o sin lugar, confirmando el acto atacado o anulándolo total o parcialmente. Sólo al conocer de las demandas podría el juez, de conformidad con el *petitum*, condenar a la Administración.

3. De la exposición que antecede se deducirá que, ejercido un recurso de nulidad el juez no puede condenar a la Administración autora del acto al resarcimiento de

los daños y perjuicios, a menos que hayan sido acumuladas las acciones de nulidad y de condena. Ahora bien, el artículo 84, en su ordinal 4º, considera inadmisibles los recursos en los cuales se acumulen acciones "cuyos procedimientos sean incompatibles". En el caso de los procedimientos de los recursos y de los procedimientos de las demandas se observa que cada uno de ellos presenta modalidades diferentes por lo cual no podrían ser acumulables de conformidad con el antes mencionado artículo. De admitirse tal situación el recurso de nulidad estaría destinado exclusivamente a la declaratoria de la vigencia o de la extinción total o parcial del acto atacado, sin que el mismo pueda implicar una sentencia de condena, por cuanto para obtenerla sería necesario actuar por la vía del procedimiento de las demandas que no puede ser acumulado con el recurso.

4. Ahora bien, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala lo siguiente:

"En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

La lectura de la norma antes mencionada nos plantea la posibilidad de que, declarada la nulidad del acto, el tribunal contencioso-administrativo pueda, en base a los elementos que le sirvieron para tal declaratoria hacer un pronunciamiento de condena. Ha sido así consagrada por el legislador una controvertida figura doctrinaria a la cual se le había dado el nombre de "recurso de plena jurisdicción", consistente en aquel en virtud del cual el tribunal contencioso administrativo no sólo tiene la facultad de anular el acto atacado sino de pronunciarse sobre las consecuencias que el mismo hubiese acarreado en la esfera subjetiva del recurrente.

5. Planteada así la situación cabe el interrogante de si la norma del ordinal 4º del artículo 84 fue derogada por el artículo 131. En contra de la derogatoria actúa, a nuestro ver, la circunstancia originalmente señalada de que en el procedimiento del recurso de nulidad la Administración-autora del acto, no sólo podía haber estado ausente, por no haberse librado el cartel, o bien podía haber comparecido para apoyar la nulidad del acto, en razón de lo cual no siendo efectivamente la "parte demandada", no tiene sentido que sobre ella recaiga una sentencia condenatoria.

6. Para avalar la última posición señalada está la existencia del principio de "autotutela administrativa" que, en el campo procesal ha dado origen a la existencia de los "antejuicios administrativos" en virtud de los cuales, la Administración no puede ser demandada si previamente no se han hecho valer por vía administrativa, esto es, ante su propia sede las pretensiones en las cuales se fundamenta la demanda. La Administración tiene así, una situación de privilegio frente a los particulares que tiende, en el caso presente, a impedir que su patrimonio disminuya con motivo de las pretensiones injustificadas que sorpresivamente pudiesen ejercer los administrados. En protección de los intereses de la República existe el antejuicio administrativo que contempla la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y que trata de impedir que se interpongan demandas contra la máxima entidad territorial cuyo fundamento no haya sido conocido y analizado por su organismo de consulta, el Procurador General de la República, quien debería opinar sobre su procedencia. En materia de régimen municipal, si bien el artículo 81 regula lo concerniente a la ejecución de las sentencias que afecten al municipio, sin embargo no existe una disposición expresa que prevea un antejuicio administrativo. El artículo 80 de la mencionada Ley Orgánica de Régimen Municipal señala que:

“El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto le sean aplicables”.

La disposición transcrita obviamente no puede ser interpretada en el sentido de que también le es aplicable el antejuicio administrativo, por cuanto ese procedimiento ha sido previsto exclusivamente en relación con las demandas que se interpongan contra la República. De allí que, no existiendo una disposición expresa que permita al municipio conocer previamente el ejercicio de las acciones, las pretensiones que en su contra pudieran elevar los particulares, el principio de autotutela administrativa no sólo no lo protege sino que su situación es más grave que la de un particular cualquiera, por cuanto atacado un acto suyo por vía de recurso, puede encontrarse con una condenatoria en un procedimiento en el cual no se le dieron las garantías que tiene toda “parte demandada”.

7. Ante tal situación estima la disidente que el artículo 131 debe ser interpretado en la forma más estricta posible pudiendo al efecto procederse por cualquiera de las siguientes vías:

En los casos en los cuales el tribunal contencioso administrativo conozca de un recurso de nulidad acumulado a una demanda de condena, debe citar a la Administración con todas las formalidades de dicho procedimiento a los fines de que se haga parte real y efectiva en el juicio. La desaplicación del artículo 84, ordinal 4º, sería en todo caso menos grave que una sentencia de condena sin suficientes garantías para la Administración.

La otra situación es la de limitar los poderes que el artículo 131 le confiere al juez a su más estricta expresión en forma tal que el mismo sólo pueda condenar a la Administración en relación con las consecuencias que se derivan en forma *inmediata y necesaria* del acto anulado. Por ejemplo, si se trata de la nulidad de una destitución, la condena sería, como consecuencia lógica de la declaratoria de nulidad, la reincorporación al cargo. Si se trata de la nulidad de un acto tributario, la condena será la repetición de lo pagado. Si se trata de la nulidad de una multa, su devolución, etc. Diferente es la situación de la consecuencia del acto que no tenga este carácter necesario, la cual sólo podría ser satisfecha mediante la interposición de una acción *ad hoc*, que tendría como base y título justificativo la sentencia de nulidad pero que se ventilaría por las vías de las “demandas” establecidas en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de autos se ha dado el supuesto del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pero queda la duda de si efectivamente el juez podía pronunciarse sobre la indemnización cuando ésta nunca fue ni alegada ni exigida por ante el órgano administrativo.

J. *Condena en costas*

CPCA

17-5-84

Magistrado Ponente: Aníbal Ruéda

Para la procedencia de la condena en costas de un Municipio es condición fundamental que éste resulte vencido, y que se trate de un juicio de contenido patrimonial.

En cuanto al petitorio de la condenatoria en costas, la Corte observa: que el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece como condición fundamental para que proceda la condenatoria en costas de un Municipio, que éste resulte totalmente vencido, y que se trate de un juicio de contenido eminentemente patrimonial.

nial. En el caso de autos, el Municipio no ha resultado totalmente vencido en cuanto ha sido condenado al pago parcial de los daños y perjuicios reclamados; el juicio ventilado no es de cobro de bolívares ni de contenido similar o patrimonial, tratándose de un juicio de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y consecuentemente de un pedimento de daños y perjuicios, lo que transforma la naturaleza del juicio, que impide ubicarlo como de contenido patrimonial o no patrimonial para transformarlo en un juicio de naturaleza mixta, por lo cual, al faltar las condiciones o supuestos que exige el artículo 82 de la citada Ley, no ha lugar a la condenatoria en costas, y así se decide.

K. *Recurso de hecho*

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte señala el procedimiento a seguir para el ejercicio del recurso de hecho.

Nuestro Código de Procedimiento Civil le acuerda a la parte interesada la posibilidad de impugnar la negativa o la admisión en un solo efecto de la apelación cuando debía ser oída libremente mediante el recurso de hecho, por lo que en concreto este instrumento procesal constituye en nuestro sistema la garantía del derecho de apelación. En los procedimientos contenciosos administrativos, el recurso de hecho lo regula el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permite su ejercicio además de los supuestos contenidos en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando ha sido negada la apelación;
- b) Cuando deba oírse en ambos efectos y se ha concedido en uno solo;
- c) Cuando el inferior se haya abstenido de hacer una consulta o de oír un recurso que corresponda a la Corte; y
- d) Cuando el Tribunal inferior se abstenga de enviar el expediente o las copias requeridas, para decidir la consulta, la apelación u otro recurso.

Señala igualmente la Ley en comento, que para interponer el recurso de hecho, la parte interesada podrá ocurrir dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del lapso de apelación o al auto que la niega, pero si la decisión fuera desfavorable a los intereses de la República, en el último de los supuestos, el lapso para la interposición del recurso de hecho, será de treinta días más el término de la distancia.

3. *Recursos contencioso-administrativos especiales*

A. *Competencia*

CSJ-SPA (193)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Cuando un texto especial otorga competencia a algún tribunal para conocer de actos administrativos dictados por las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional en las materias específicas reguladas por dicho texto especial, es ese tribunal el competente para conocer de la nulidad del acto recurrido y no la Corte Suprema de Justicia.

La Sala ratifica íntegramente en esta oportunidad los conceptos vertidos sobre el tema en fallos anteriores. Y fundamentalmente reitera que su conclusión relativa a la competencia de la jurisdicción especial agraria para conocer de actos administrativos emanados de algún Despacho del Ejecutivo Nacional cuando versen sobre materias contempladas en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en nada contraría —como afirma el apoderado actor— el dispositivo constitucional que otorga competencia a este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de los actos administrativos dictados por dicho Poder. Sostener lo contrario sería desconocer la existencia en nuestro ordenamiento jurídico del contencioso-administrativo especial e interpretar indebidamente el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución en lo que atañe al contencioso-administrativo general, lo cual se opone a elementales principios de Derecho Administrativo en el primer caso, y a la evolución histórica de nuestras teorías e instituciones jurídicas, en el segundo.

Esos principios tienen su fundamento en la acentuada intervención de la Administración Pública en sectores que antes escapaban de su radio de actividades (económico, financiero, social, cultural, etc.), con la consiguiente multiplicación de Despachos o entes creados para atender tales asuntos, lo cual, sumado al crecimiento acelerado de la población, apareja un incremento, a su vez creciente, del control jurisdiccional de la legalidad de los actos tomados en ejercicio de esas nuevas funciones. No es razonable pensar que un solo órgano judicial (la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia) tenga a su cargo, con exclusión de cualquier otro tribunal, la revisión de todos los actos dictados por la administración pública a su más alto nivel con motivo de la serie de actividades que realiza.

Por ello, el constituyente le atribuye a esta Sala competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional “cuando sea procedente” (Art. 215, ord. 7º), e interpretando armónica y concatenadamente esa norma atributiva de competencia con la del artículo 206 *ejusdem* según la cual la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y “a los demás tribunales que determine la ley”, la Corte juzga que tal “procedencia” alude, no a la contrariedad al derecho de dichos actos —lo cual resulta evidente— sino forzosamente a los casos en que la ley no haya determinado otros tribunales para esos fines.

El mismo razonamiento ha debido privar sin duda en la mente del legislador ordinario cuando, a través de diversos instrumentos legales, ha instituido tribunales especiales para conocer de actos emanados de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional en materias específicas. El Tribunal de la Carrera Administrativa constituye uno de los ejemplos más elocuentes de esta tendencia. Y en el mismo sentido se inscribe también el Juzgado Superior Agrario, pues debe recordarse que en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1982, en el artículo pertinente a la competencia de dicho tribunal para conocer de los recursos de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de los organismos administrativos agrarios, se añadía “con excepción del Ministerio de Agricultura y Cría”, y que esta excepción —que justificaba el proyectista en la competencia constitucional de la Corte para conocer de las ilegalidades de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional—, fue eliminada en el curso de los debates parlamentarios. Este hecho refuerza el criterio de que el legislador estimó procedente el control jurisdiccional de los actos administrativos de los Ministros por parte del tribunal especial que creaba en dicho texto legal.

Por otra parte, no sólo en lo que concierne al contencioso-administrativo especial es posible excluir la competencia de esta Corte para revisar los actos de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional. También en el ámbito del contencioso-administrativo general es factible interpretar en sentido restrictivo la competencia constitucional de este Supremo Tribunal en la materia. En efecto, en los dos únicos proyectos de Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que han sido elaborados hasta el presente (1971 y 1976) y se encuentran para ser considerados en el Con-

greso Nacional, sus redactores —conocidos constitucionalistas y administrativistas—, al definir la competencia de la Corte Suprema de Justicia como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, coinciden en restringirla a “los recursos contra actos, disposiciones o actuaciones del Ejecutivo Nacional, considerando como tales, a los efectos del artículo 215, ordinal 7º de la Constitución, los dictados por el Presidente de la República, actuando por sí mismo o en Consejo de Ministros”. (Vid. *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, U.C.V., Caracas, 1979, pp. 297 a 318 y 332 a 356).

De lo expuesto, resulta concluyente para la Sala, y así lo declara una vez más, que cuando un texto especial otorga competencia a algún tribunal para conocer de actos administrativos dictados por las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional en las materias específicas reguladas por dicho texto especial, es a ese Tribunal y no a esta Sala a quien corresponde el conocimiento del acto recurrido de nulidad.

B. Contencioso-tributario

CSJ-SPA (198)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La representación por abogado es un requisito indispensable del procedimiento contencioso-tributario.

La cuestión a dilucidar se refiere a la omisión del requisito de estar asistido de abogado en el acto de interposición del recurso contencioso-tributario.

La recurrida señala que “el mencionado recurso contencioso-tributario fue interpuesto por ante la administración tributaria respectiva sin haberse dado cumplimiento a la asistencia de abogado para tal acto, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley de Abogados vigente, que dice textualmente: «quien sin ser Abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso. Si la parte se negare a designar abogado, esa designación la hará el juez»; y en su último aparte determina que la falta de nombramiento a que se refiere este artículo será motivo de reposición de la causa”. Después de citar jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia concluye declarando inadmisibile el recurso contencioso-tributario, ya referido.

Este problema jurídico de autos ha sido considerado en numerosos fallos de la Corte, cuya jurisprudencia se ratifica en la presente oportunidad. Tal y como se hizo entonces, reitera en esta ocasión la Sala su criterio de que la interposición del recurso contencioso-tributario en materia de impuesto sobre la renta, constituye el ejercicio de una acción y, por tanto, es inherente a la profesión de abogado, estando sometida a la exigencia de asistencia de un profesional de esta rama, del modo como lo preceptúa el artículo 4º de la Ley de Abogados. Ha sostenido también la Sala que el artículo 4º *eiusdem*, establece una condición adjetiva de validez para el acto en que se materializa el recurso o en otros términos, la representación por abogado es una condición o requisito indispensable del procedimiento destinado a que el acto se produzca; y sus efectos se extienden tanto a las personas naturales como a las jurídicas, sin distinguir cuando se actúa por sí mismo o en nombre de otro, y sin que sea posible tampoco interpretar las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta como excepcionales, por el hecho de que en ellas no se exija el requisito de la representación por abogado “pues, de sostenerlo así, habría igualmente que concluir en que la Ley

de Abogados tampoco puede regir para el proceso civil, ya que el Código de Procedimiento Civil dispone, en su artículo 3º, que las partes pueden gestionar por sí mismas o por medio de apoderados”.

En el caso concreto de autos, el escrito contenido del recurso contencioso fiscal fue presentado y firmado por el ciudadano Giovanni Di Nunzio, a nombre y representación, en su carácter de administrador-gerente, de la empresa mercantil C. A. Gimary, domiciliada en Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui, quien no es abogado, ni se hizo asistir para ese acto de un profesional del derecho, como lo exige la legislación especial sobre la materia y ha sido esclarecido por la jurisprudencia de esta Corte, en Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, el tantas veces mencionado artículo 4º de la Ley de Abogados no sanciona con la inadmisibilidad de la acción o recurso intentado, la falta de asistencia de un abogado. Efecto, dicho artículo reza textualmente:

“Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso.

“Si la parte se negare a designar abogado esta designación la hará el juez. En este caso la contestación de la demanda se diferirá por cinco audiencias. La falta de nombramiento a que se refiere este artículo será motivo de reposición de la causa, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde al Juez de conformidad con la Ley”.

En el presente caso el recurso contencioso-tributario fue intentado por la contribuyente sin asistencia de abogado. El juez *a quo* ha debido requerir del propio interesado, la intervención de aquél, tal como lo precisa el artículo anteriormente transcrito, y en caso de negativa por parte del actor, ha debido proceder a la designación del mencionado profesional del derecho. Al no haberse ajustado al procedimiento establecido por la Ley, fue quebrantada la norma transcrita y tramitado el juicio a pesar de esta ilegalidad; pero no ha debido ser desechado el recurso contencioso tributario. Lo procedente era la reposición de la causa a fin de que se cumpliera con las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados.

CSJ-SPA (162)

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

En el recurso contencioso-tributario son inapelables las sentencias definitivas y cualquier interlocutoria cuando la cuantía no supere el límite establecido.

Si bien del auto que admite o niega el recurso contencioso-tributario ejercido, auto que debe siempre dictarse expresamente, cabe apelación en ambos efectos, tal como lo señala el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, obviamente esta disposición no puede aplicarse aisladamente, sino dentro del conjunto normativo de carácter procesal que regula a este tipo de recurso.

Al respecto, su artículo 187 dispone:

“De las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de Primera Instancia o de las interlocutorias que causen gravamen irreparable por la definitiva, podrá apelarse dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación de la sentencia.

Quando se trate de determinación de tributos o de aplicación de sanciones pecuniarias, este recurso procederá sólo cuando la cuantía de la causa exceda de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00)".

Por tanto, si la apelación contra las definitivas y también contra las interlocutorias es admisible sólo cuando la cuantía del asunto exceda de veinte mil bolívares, es claro que, a pesar de no hacerse salvedad alguna en el artículo 181, son igualmente inapelables los autos sobre admisión del recurso contencioso cuando su cuantía no supere los veinte mil bolívares. Es ilógico que las definitivas y demás interlocutorias fuesen inapelables, pero que sí lo fuese el auto sobre admisión del recurso, pues la idea de la ley es —sin duda— que en los asuntos de "menor cuantía" se sigan y tramiten en instancia única; y, por eso, no siendo apelable la sentencia definitiva cuando la cuantía sea menor de veinte mil bolívares, por fuerza tampoco lo son las interlocutorias a que se refiere el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, por más que sea una norma especial y distinta de la del artículo 187, pues obviamente la disposición del artículo 181 no es una excepcional o especial con respecto al contenido general del artículo 187. Es de principio que, por lo general, las sentencias definitivas son apelables, esto es, se da apelación salvo disposición especial en contrario (y así como en materia civil son inapelables las sentencias de asuntos cuya cuantía no exceda de ochenta mil bolívares, en lo contencioso tributario no lo son cuando la cuantía sea menor de veinte mil bolívares); en cambio, algunas interlocutorias —aun cuando hubiese apelación de la definitiva— son inapelables por ser de mero trámite o no causar gravamen irreparable. Y en el caso del recurso contencioso-tributario, al no darse apelación de las definitivas y/o interlocutorias que causen gravamen irreparable cuando la cuantía no supere el mínimo establecido, por lógica consecuencia cualquier otra interlocutoria —incluyendo la que no admite el recurso y tener así fuerza de definitiva— también es inapelable. Si de lo principal —la definitiva— no hay apelación, menos puede haberlo de una interlocutoria con fuerza definitiva (cuando niega la admisión y, por tanto, pone fin al juicio) porque esos asuntos, por su interés pecuniario, han de ventilarse en instancia única.

Ahora bien, está claro que las tres planillas recurridas, en el caso, tienen un total de apenas nueve mil quinientos sesenta y seis bolívares (Bs. 9.566,00) (Planilla Nº 1: Bs. 99,80; Planilla Nº 2: Bs. 4.733,10; Planilla Nº 3: Bs. 4.733,10), lo cual hace que el asunto deba resolverse y tramitarse en instancia única, a tenor del artículo 187 del Código Orgánico Tributario, en razón de lo cual la apelación ejercida no debió ser admitida, y la circunstancia de que el Tribunal de la causa la hubiese admitido no impide que la Corte pueda revisar esa admisión, pues es principio aceptado pacíficamente por la jurisprudencia venezolana, que tanto el Superior (tratándose de apelación) como la Casación (tratándose del recurso de casación) pueden, de oficio o a petición del interesado, revisar, como cuestión previa, la admisibilidad del recurso y declarar inadmisibile uno que, indebida o incorrectamente, hubiese admitido el inferior.

Siendo el caso de autos de "menor cuantía" (entendiendo por tal todo asunto cuya cuantía —tributos y/o sanciones pecuniarias— no excede de veinte mil bolívares), pues las tres planillas impugnadas suman Bs. 9.566,00, la apelación era inadmisibile y, por eso, la Corte nada tiene que decidir. Así lo declara.

C. *Contencioso-agrario*

CSJ-SPA (193)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se considera como un organismo administrativo agrario, a los efectos de la competencia del Tribunal Superior Agrario en materia contencioso-administrativa.

Sentado lo anterior, queda por esclarecer, en relación con el caso concreto y con vista de los alegatos del apoderado actor, el alcance de la norma atributiva de competencia al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas. A tal efecto, la Corte observa:

El artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 1982 otorga competencia al Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas, para conocer en primera instancia "de los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios".

De acogerse la tesis del apoderado recurrente que niega competencia a cualquier otro órgano jurisdiccional que no sea la Corte para conocer de actos emanados de los *Ministros* del Despacho Ejecutivo Nacional, por "organismos administrativos agrarios" sólo podrían entenderse comprendidos: el Instituto Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria Nacional y, a lo sumo, el Consejo de la Procuraduría Agraria.

Ahora bien, si ya no hubiese sido desechada tal hipótesis por la Corte por las razones expuestas en el capítulo precedente, esta interpretación limitativa del ámbito de competencia de la jurisdicción especial agraria sería quizás suficiente para rechazarla, pues dejaría sin contenido alguno el nuevo contencioso-administrativo que se creaba. Piénsese, en efecto, que de acuerdo con la normativa plasmada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos operará recurso jerárquico por ante el respectivo Ministro de Adscripción (art. 96) y, como es bien sabido, el recurso jerárquico es el que agota la vía administrativa y da acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 124, ord. 2º, L.O.C.S.J.). De tal suerte que, si de los actos del Instituto Agrario Nacional —que constituye el núcleo de las decisiones que se toman en materia agraria— se da recurso jerárquico por ante el Ministro de Agricultura y Cría, y es la decisión de este funcionario la que agota la vía administrativa a los fines del recurso contencioso-administrativo de anulación, el Tribunal Superior Agrario carecería casi totalmente de la competencia jurisdiccional que justificaba su creación. Y como esta propia Corte ha dicho en más de una ocasión que las normas jurídicas deben ser interpretadas en su sentido lógico, útil y dentro del contexto global de las situaciones y supuestos que están destinados a regir, resulta imperativo concluir que también el Ministro de Agricultura y Cría debe ser incluido como "organismo administrativo agrario" a los fines previstos en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, ya que no es dable pensar que el legislador haya creado expresamente una jurisdicción especial (contencioso-administrativo agrario) a cuyo cargo estaría únicamente, por las razones anotadas, el conocimiento de los actos emanados de un solo organismo de la Administración Pública Nacional (Procuraduría Agraria Nacional).

De igual manera, para esta Sala, el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe ser considerado como "organismo administrativo agrario" cuando, en el ámbito de sus atribuciones, tome alguna providencia enmarcada en

la normativa de la misma Ley Orgánica. Ello porque, como ya se dijo en este fallo, el concepto de Derecho Agrario acogido por el legislador agrario en la reforma de 1982, acorde con la más ajustada doctrina iusagraria, resulta comprensivo de todo lo que tiene que ver con la tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra. Y si —como dice un autor— la propiedad territorial comprende los suelos, las aguas, los bosques y la fauna, estos recursos serán objeto también de las regulaciones del Derecho Agrario. “Ahora bien, suelos, aguas, bosques y fauna constituyen los recursos naturales renovables, por lo que el Derecho Agrario, dentro de esa concepción, viene a ser el Derecho de los recursos naturales renovables y, desde luego, el Derecho que se ocupa de los problemas de la tierra, en su doble faceta de problemas de tenencia y problemas de conservación” (Vid. Ramón Vicente Casanova, en *Derecho Agrario*, 3ª edición. Fundag. IIDARA. ULA, Mérida, 1981, p. 21).

Y precisamente, por constituir los recursos naturales renovables materia y objeto del Derecho Agrario fue por lo que el legislador, con una visión actualizada de esta rama jurídica, lo incluyó expresamente en el artículo 1º y en otras disposiciones de la ley comentada. Por consiguiente, correspondiendo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables “la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales; la elaboración y ejecución de los programas de conservación, defensa, mejoramiento, regulación, aprovechamiento y uso de las aguas, de los bosques, de la tierra y de los suelos; el catastro, la conservación, defensa, mejoramiento y regulación de la fauna y de la flora silvestre; y los parques nacionales” (art. 36, Ley Orgánica de la Administración Central), cuando ejerce su competencia en esos aspectos resulta concluyente para la Sala que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables actúa como un “organismo administrativo agrario”, según el sentido y alcance del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Expropiación

A. Carácter del juicio

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juicio expropiatorio es de carácter general y universal, pues afecta no sólo a las partes comparecientes sino a terceros extraños.

El juicio expropiatorio tiene la característica de ser un juicio de carácter general y universal, en el sentido que afecta no sólo a las partes comparecientes sino también a terceros extraños, hasta el punto que la propiedad expropiada pasa al patrimonio del ente expropiante libre de vicios y de gravámenes, como se desprende del artículo 8, y último aparte del artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En virtud de tal carácter, las discrepancias que puedan existir entre los documentos de propiedad, los datos de registro y la solicitud de expropiación, en cuanto a los linderos e identificación de los inmuebles objeto de la expropiación, no constituyen en sí mismas ilegalidades que permitan declarar improcedentes las

acciones expropiatorias, porque dado el carácter general y universal del juicio expropiatorio se evitan y eliminan riesgos futuros, relativos a la adquisición sancada de la propiedad por parte de la entidad expropiante. Además, en razón de la naturaleza constitutiva del derecho de dominio de la sentencia expropiatoria, este fallo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 41 *ejusdem*, constituye un nuevo título de propiedad que sustituye a los anteriores, sin que dicha sentencia tenga que guardar los mismos datos referentes a los linderos, identificación y superficie de las escrituras originales. En materia de expropiación no rige plenamente el tracto registral propiamente dicho, en lo relativo al señalamiento de los datos referentes a los inmuebles, porque el acto traslativo de dominio es la sentencia y solo ella. De modo que la referencia de los datos de registro no sujetan la decisión que debe dictarse en estos juicios, en cuanto al señalamiento de la identificación, superficie y linderos, sino que los jueces de expropiación, de acuerdo con lo probado en autos, pueden, en los respectivos fallos que acuerden la expropiación, establecer una nueva identificación, alinderamiento, y señalar cuál es la superficie expropiada. Elementos que deducirán de los términos de la solicitud de expropiación, en lo relativo a la determinación del objeto que la entidad expropiante quiere expropiar.

Por otra parte, el artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social sólo exige a los entes expropiantes la indicación de la cosa objeto de la expropiación y los elementos que contribuyan a su identificación. En otras palabras, que quien determina el bien que va a ser expropiado, en su superficie y cantidad, es la propia entidad expropiante, y para su identificación, puede utilizar los mismos linderos señalados en los títulos originales, u otros, con tal que señale las referencias de los mismos. En efecto, la norma citada exige que en la solicitud de expropiación deben señalarse los elementos que contribuyan a identificar el bien que se quiere expropiar. Por tanto, lo pertinente para cumplir con los requisitos de legalidad de la acción expropiatoria, en cuanto a su objeto se refiere, es que la propiedad cuya expropiación se pretende esté en verdad afectada por una obra de utilidad pública, que su adquisición forzosa haya sido declarada, total o parcialmente, por la autoridad competente, y que el bien expropiado esté identificado, conforme se deriva de la integración del ordinal 2º del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y del texto del artículo 20 *ejusdem*.

Además de lo expuesto, los particulares cuyos derechos en el bien objeto de expropiación puedan verse perjudicados, por la identificación y alinderamiento señalado por la entidad expropiante, en discrepancia con los contenidos en los documentos de propiedad y los datos de registro remitidos por los registradores, disfrutan de un conjunto de garantías y de mecanismos procesales dentro del juicio de expropiación, que les permite asegurarse que sus derechos no serán desconocidos al momento de cancelarse la indemnización expropiatoria. Estas garantías son las siguientes: 1) La citación universal o general, y no personal, mediante edictos, que deben publicarse en periódicos de circulación en la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere, por tres veces durante un mes, con intervalos de diez días entre una y otra publicación. Además, se remiten al Registro tres ejemplares de los periódicos donde aparezca la primera publicación (artículo 22 *ejusdem*). 2) El emplazamiento para la comparecencia en estos juicios no sólo a las personas indicadas en la solicitud de expropiación, sino a todo el que tenga algún derecho en el inmueble que se pretenda expropiar (artículo 22 citado). 3) El plazo de comparecencia abierto para que en cualquiera de las diez audiencias de dicho lapso los interesados puedan presentar la prueba de los derechos que reclaman sobre la cosa objeto del juicio (artículo 23 y 26, aparte único). 4) El nombramiento de defensor a los no comparecientes, que tiene carácter obligatorio aunque hubieren comparecido todos los emplazados en los edictos (artículo 23). 5) El derecho de los poseedores a hacerse parte en el juicio para deducir de la indemnización lo que les corresponda (artículo

28). 6) La garantía que en el justiprecio las mejoras y perjuicios de los poseedores se evalúan separadamente (artículo 35, aparte único): 7) La garantía que los que se creyeren con derecho, aun cuando no hubieren comparecido al juicio, y cuya representación no hubiere asumido el defensor *ad litem*, sin embargo, pueden oponerse a la entrega del precio consignado por la entidad expropiante (artículos 42 y 45 *ejusdem*). Además de las anteriores garantías procesales, los titulares de derechos sobre la cosa expropiada, que por causa del nuevo señalamiento de los inmuebles hecho por la entidad expropiante en la solicitud de expropiación, no acudieron a hacerse parte en el respectivo juicio, y cuya representación no asumió el defensor, y que tampoco ejercieron el derecho de oponerse a la entrega del precio, pueden aún hacer valer sus derechos sobre el precio que recibieron quienes sí acudieron al juicio, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8, *ejusdem*.

De forma pues, que por el hecho de que la entidad expropiante señale de manera diferente o distinta los linderos de la cosa objeto de expropiación, en comparación con los que aparecen en los documentos o en los datos de registro enviados por el Registrador, si en la solicitud de expropiación consta la identificación del objeto que se pretende expropiar, y las personas que pudieran alegar derechos sobre la cosa, no puede concluirse en que se violan las normas pertinentes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ni tampoco que existe imprecisión del bien expropiado, ni mucho menos que se lesionan derechos de los particulares, y así se declara.

B. Precisión del objeto expropiado

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En relación al otro de los alegatos del defensor de los no comparecientes que la solicitud de expropiación debe ser declarada sin lugar, porque existe discrepancia entre los linderos aportados por el Registrador Subalterno y los indicados en el libelo de la demanda, la Corte reitera que la precisión del objeto expropiado debe desprenderse de la propia solicitud de expropiación, ya que es a la entidad expropiante a quien corresponde señalar lo que propiamente se pretende expropiar, y para ello debe indicar los elementos que contribuyan a dicha identificación sin que sea necesario ceñirse a los linderos que figuran en los documentos registrados referentes a la propiedad, ni tampoco a los que se contienen en la certificación que remitan los registradores; y así se declara.

C. Sujetos: Legitimación

CSJ-SPA (163)

14-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

En el escrito de formalización la doctora Riquilda Bravo Portillo, en representación de Ruralca, C.A., alega que el Tribunal la desestimó como parte por no haber asistido a la contestación, pero que no lo hizo porque ya había intervenido dentro del lapso señalado en los edictos y que no se oponía a la expropiación.

Al respecto, la Corte encuentra que aun cuando la asistencia en oportunidad anterior al acto de la contestación se tuviese como válida y oportuna, esta compañía no puede considerarse legitimada en este juicio porque no produjo prueba fehaciente para acreditar la identidad entre lo que se expropia y el inmueble que adquirió.

D. Arreglo amigable

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La entidad expropiante no está obligada a demostrar la imposibilidad del arreglo amigable.

Referente a la obligación o no de la entidad expropiante de demostrar el porqué no pudo celebrar un arreglo amigable, la Corte considera que de acuerdo al texto del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social existe una obligación de gestionar dicho arreglo, pero no de concluirlo, de forma que basta con que se afirme que se trató de realizarlo y cuál fue la causa que lo impidió; pero no que la entidad expropiante tenga que demostrar tal causa. El hecho mismo que se haya introducido una demanda de expropiación es indicativo por tanto de que el arreglo no se pudo lograr, sin que sea necesaria la demostración de su imposibilidad, porque de lo contrario sería establecer como sanción un requisito de inadmisibilidad de la acción expropiatoria no contemplada en la ley de la materia. Por esta razón, la jurisprudencia ha sido reiterada en el sentido de aclarar que el arreglo amigable no constituye ningún requisito que impida admitir y declarar con lugar la expropiación. Además, la misma jurisprudencia ha aclarado que aun en los casos en que no se haya gestionado el arreglo amigable, en ausencia de sanción legal, carecería de objeto acordar la suspensión del juicio ya instaurado (Sentencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fechas 22-01-58, 10-08-61 y 21-04-65).

E. Ocupación previa

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por lo que se refiere a la impugnación que el defensor de los no comparecientes hizo en contra del avalúo realizado a los fines de la ocupación previa, alegando defectos en la práctica de dicho avalúo, en las citaciones de los peritos que lo llevaron a cabo, así como acerca de su extemporaneidad y legalidad, la Corte estima que tal impugnación es improcedente en razón de que el procedimiento de la ocupación previa no tiene carácter contencioso y, además, porque en dicho procedimiento no intervienen los expropiados, dado que su finalidad es típicamente precautelativa, y el avalúo que se efectúa en él sólo es a los fines de fijar la garantía que la entidad expropiante debe consignar para asegurar los posibles daños que puedan derivarse para los propietarios de la ocupación para el supuesto que la acción expropiatoria fuera desestimada, y así se declara.

CSJ-SPA (136)

17-5-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Corte señala los extremos a seguir a los efectos de acordarse la ocupación previa.

Dispone el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que, cuando la obra sea de las especificadas en el artículo 11 y la autoridad a quien compete su ejecución la repite urgente, podría hacer valorar el inmueble "a los fines de su ocupación previa" y —agrega— que será acordada por el Tribunal, siempre que se consigne la cantidad en que hubiese sido justipreciado el inmueble; y previene el artículo 52 *ejusdem* que, antes de procederse a la ocupación, el Juez dará aviso al propietario y ocupante y acordará, previa notificación del propietario, que se lleve a cabo una inspección ocular del inmueble.

En consecuencia, permite la ley que, después de introducida la demanda, se pida y acuerde la ocupación previa del inmueble, siempre que se cumplan los extremos siguientes:

- 1) Que se valore el inmueble y que el expropiante consigne la cantidad a que alcance el avalúo;
- 2) Que se dé aviso al propietario y ocupante; y
- 3) Que previa notificación del propietario se practique inspección ocular del inmueble.

Ahora bien, en el caso de autos se han cumplido todos los extremos antes indicados, pues se avaluó el inmueble, la República consignó el monto del justiprecio, se dio aviso al señalado como propietario, quien manifestó tratarse de un terreno vacío y sin construcciones y, por último, el comisionado llevó a cabo la inspección ocular que ordena la Ley. Y por cuanto se trata de la expropiación de un inmueble para la construcción del nuevo aeropuerto, esto es, una de las obras contempladas en el artículo 11 de la Ley, llenos como están los extremos legales correspondientes es procedente la ocupación previa pedida, y así se declara.

F. Oposición

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La demostración de la causal de oposición a la solicitud de expropiación fundamentada en que esta debe versar sobre todo el inmueble y no en parte de éste, compete al expropiado que la oponga.

Respecto a la otra defensa alegada por el defensor de los ausentes y no comparecientes en el acto de contestación a la solicitud de expropiación, relativa a la expropiación total y no parcial del Lote D, cuya propiedad se atribuye al ciudadano Miguel Angel Contreras, porque teniendo dicho lote una extensión de 4.000 m², la afectación de 3.835 m² de tal extensión, hace impropio el resto del terreno para el uso que de él mismo pudiera hacer el expropiado, la Corte observa:

La causal de oposición a la solicitud de expropiación fundamentada en que ésta debe versar, sobre todo el inmueble y no en parte de éste, constituye una verdadera excepción perentoria, modificativa de la pretensión expropiatoria, y en concreto, de

uno de los elementos constitutivos de la demanda de expropiación, y como tal, al tenor del principio distributivo de la prueba contenido en el artículo 1.354 del Código Civil, su demostración compete al expropiado que la oponga. En el caso de autos, el defensor de los no comparecientes fundamentó la anterior defensa o excepción, en que la expropiación versa sobre una parte del Lote D y que, por lo tanto, su expropiación es parcial y que por ello el resto de la propiedad de dicho lote queda inutilizada. Esta circunstancia, de acuerdo con lo expuesto, corresponde probarla al defensor mencionado y no a la entidad expropiante, así como que el inmueble en cuestión queda inutilizado para el uso que le daba su propietario. Tales circunstancias no han sido demostradas, así como tampoco el destino o uso del inmueble, de modo que se pueda precisar con claridad si quedará o no impropia para tal uso. Tampoco corresponde a la expropiante demostrar la existencia de un excedente respecto al área afectada, y que es el que quedará fuera de la expropiación, ya que aquélla sólo debe establecer los elementos que contribuyan a identificar la extensión que es necesario expropiar, pero no cuál es la parte que queda fuera y que queda inutilizada por la expropiación parcial. Por lo expuesto, es improcedente la excepción de la expropiación total opuesta a la solicitud de expropiación por el defensor de los no comparecientes, y así se declara.

G. *Impugnación del avalúo*

CSJ-SPA (109)

3-5-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Cuando se impugna el justiprecio por incumplimiento del artículo 35 de la Ley de Expropiación se aplica, por analogía, el procedimiento establecido por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.

Ha sido criterio reiterado de la Corte que, cuando se impugna el justiprecio por no haberse dado fiel cumplimiento a lo ordenado por el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se aplica, por analogía, el procedimiento especial establecido por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, en términos que si se declara con lugar la impugnación, el propio Tribunal, oyendo previamente a dos peritos de su elección, fija definitivamente el monto de la indemnización. Se entiende, pues, que la impugnación misma es un reclamo contra la decisión de los expertos, que al estimarse procedente permite que, sin más trámites, el Tribunal, oyendo a dos peritos, haga la estimación.

Por tanto, la apelada se ajustó a la doctrina de la Corte cuando, en su decisión del 18 de junio de 1982, dispuso fijar definitivamente el valor después de oír a los peritos que nombró, de modo que no tenía por qué ordenar una nueva experticia, para aplicar en caso de reclamo contra ello el artículo 174 en su parte final. El criterio de la Corte ha sido —y se reitera— en el sentido de que cuando es procedente la impugnación, el Tribunal procede a hacer la fijación, oyendo previamente a dos peritos de su elección, como lo hizo, en el caso, el Juzgado de Primera Instancia. Conviene advertir que, en ciertos casos, es necesario un nuevo (segundo) justiprecio por tres expertos, y es cuando el anterior se anula por vicios o defectos formales, pero cuando, como sucedió en el presente asunto, el Tribunal lo anuló por no ajustarse al artículo 35 de la Ley de Expropiación, procedió correctamente al ordenar, como lo hizo, fijar él mismo la indemnización después de oír a los dos peritos que nombró. De consiguiente, en vista de que el Tribunal de la causa, en su

fallo del 13 de julio de 1981, desechó el peritaje porque —dice— los peritos excluyeron en su informe “los elementos obligatorios que establece el artículo 35”, su determinación se ajusta a la doctrina de la Corte, y por ello es improcedente y no puede prosperar la nulidad que solicitó el apoderado del expropiante. Así se declara.

CSJ-SPA (204)

19-7-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el procedimiento expropiatorio de impugnación del avalúo la labor de los peritos designados por el tribunal de conformidad con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, es simplemente de asesoría o auxilio al tribunal.

Cuando en un procedimiento de expropiación se declara procedente la impugnación al avalúo que hiciera alguno de los interesados y, por ende, el mismo quedare anulado, el criterio de la Sala, desde hace años, ha sido en el sentido de que ella misma fija la indemnización conforme al artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, para lo cual previamente se procede al peritaje que prevé la última parte de esa norma.

Ahora bien, no se trata entonces de una nueva experticia o peritaje en sustitución del anterior, declarado nulo, sino de que la propia Sala procede a hacer la fijación de la indemnización. De manera que los dos peritos que designa solamente actúan y sirven como sus asesores, esto es, no es un dictamen vinculante y obligatorio para determinar el monto de la indemnización, como sí lo sería el que no fuere impugnado o, caso de impugnarse, quedase desechada la objeción formulada. En suma, la labor de los dos peritos designados por la Corte, de conformidad con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, es simplemente de asesoría o auxilio al tribunal, pero sin el carácter obligatorio y decisivo que tendría el dictamen rendido por los tres expertos (o el único nombrado de común acuerdo entre las partes).

Lo anterior significa que la Sala puede acoger de ese dictamen lo que estime procedente y, además, servirse del anterior, así como de cualesquiera otros elementos de autos, obrando, de consiguiente, sin estar sujeta o atada a lo que expresan los asesores en su informe. Así se declara.

2. Régimen inquilinario

CPCA

26-6-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para la procedencia de la causal de desalojo de vivienda fundada en la demolición, es necesario no sólo comprobar la autorización para demoler sino también la relativa a la construcción posterior que sobre el terreno habrá de realizarse.

Planteadas la cuestión en la forma que antecede, esta Corte observa que el verdadero motivo de la impugnación de la sentencia estriba en el criterio de la apelante de que la aprobación del anteproyecto resulta insuficiente para demostrar la causal en la cual se fundara la autorización del desalojo. Alega al efecto la apelante que,

al estimar el Tribunal como prueba suficiente de la causal la aprobación de los planos, estaba partiendo de un falso supuesto.

Al respecto se aprecia que en la sentencia misma se señala que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato acoge la tesis del organismo administrativo que otorgara inicialmente la autorización para el desalojo, de que no basta con la demostración de que el inmueble va a ser demolido, sino que además es necesaria la prueba del nuevo destino que va a dársele al terreno sobre el cual se erige. Se observa que la norma contenida en la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas establece como requisito para la procedencia de la causal de desalojo fundada en la demolición, sólo la prueba de que la misma ha sido autorizada por la Ingeniería Municipal o por las autoridades sanitarias competentes. Como se aprecia, en caso de demolición, la prueba estaría contenida simplemente con el permiso de la autoridad competente para proceder a efectuarla. El organismo administrativo y el tribunal, interpretando sin embargo el sentido de la normativa, estiman que es necesario no sólo comprobar la autorización para demoler sino también la relativa a la construcción posterior que sobre el terreno habrá de realizarse. Esta interpretación, que en forma alguna se aparta del espíritu de la norma sino que por el contrario se ciñe al mismo, tiende a impedir los abusos en los cuales pudiera incurrir el propietario que, con fines especulativos o simplemente para dañar o presionar a los arrendatarios, trate de obtener la autorización. Es así como los organismos inquilinarios, tanto administrativos como jurisdiccionales, exigen se demuestre con las autorizaciones relativas a la obra que habrá de ser efectuada sobre el terreno, el destino final que éste tendrá. El sano criterio expuesto que no excede a juicio de esta Corte de las exigencias del decreto regulador de la materia, sino que es integrador y complementario del mismo, es también admitido por este organismo jurisdiccional. Ahora bien, en los casos de demolición, resulta lógico limitar la exigencia de la demostración de la obra futura a la aprobación de los planos de los anteproyectos, por cuanto el proyecto definitivo no podrá ser elaborado y consiguientemente no podrá obtener la definitiva aprobación, hasta tanto la mencionada demolición no haya sido efectuada. En el caso de autos constan los planos del anteproyecto del edificio que será erigido sobre el terreno, los cuales figuran a los folios 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del expediente administrativo, debidamente aprobados por el organismo administrativo competente.

Ante las circunstancias señaladas, resulta evidente que tanto la resolución administrativa como la sentencia estuvieron debidamente fundadas y en virtud de ello carece de base el alegato de la impugnante de que la sentencia se fundara en un falso supuesto y así se declara.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Ambito de aplicación de la ley*

CPCA

16-7-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los miembros del personal administrativo de las universidades nacionales se encuentran sometidos a las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, según el artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa, sus disposiciones regulan los derechos y obligaciones en general de los funcionarios en sus

relaciones con la Administración Pública Nacional, salvo las de aquellos funcionarios que de manera expresa la misma Ley excluye de su aplicación en el artículo 5º. Dentro de los funcionarios excluidos de tal aplicación, en lo que se refiere a las universidades, se encuentran, conforme lo señala expresamente el ordinal 5º del indicado artículo 5º: "Los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las universidades nacionales", sin hacer referencia dentro de tal exclusión al personal administrativo de dichas universidades. Por otra parte, la Ley de Universidades, en el ordinal 18º de su artículo 26, prevé dentro de las facultades del Consejo Universitario la de dictar el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones y despidos, así como el de asistencia y organización social de los miembros del personal universitario. Por consiguiente, cabe preguntarse si no estando excluidos expresamente de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, por el hecho de que la Ley de Universidades prevea un régimen especial para su personal, el personal técnico y administrativo está o no excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, y por tanto, de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa.

A este respecto, la Corte observa que para los funcionarios públicos nacionales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, la Ley de Carrera Administrativa es una suerte de estatuto general, sin perjuicio de que algunos organismos públicos puedan contar con estatutos legales especiales, que como normas especiales se le aplicarían preferentemente respecto a sus relaciones de empleo público, sin que ello signifique que dejen de estar sometidos a las disposiciones generales de aquella Ley; que por ser el régimen general, sigue rigiendo tales relaciones. Es más, los regímenes mixtos de los funcionarios públicos están implícitamente previstos en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, cuando ésta aclara que en materia de prestaciones sociales los funcionarios de carrera tienen derecho a percibir indemnizaciones de antigüedad y cesantía contempladas en la Ley del Trabajo, "*o las que puedan corresponderle según la Ley especial si esta última fuera más favorable*" (subrayado de la Corte). En otras palabras, que pueden existir regímenes legales distintos que reconozcan de manera más beneficiosa aquellas prestaciones respecto de las previstas en la Ley de Carrera Administrativa, las cuales, por esa razón, deberán aplicarse preferentemente. Pero así como es posible aplicar una disposición especial frente a las de la referida Ley, igualmente las disposiciones de ésta seguirán rigiendo en lo no previsto en aquellas leyes especiales, y sobre todo lo relativo a su aplicación a todos los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, a las exclusiones taxativas de determinados funcionarios de su régimen general, y en lo que se refiere a la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa.

Por otro lado, observa la Corte que si bien el ordinal 18º del artículo 26 de la Ley de Universidades prevé que los Consejos Universitarios pueden dictar normas relativas al régimen de su personal administrativo, sin embargo, lo referente a los derechos y obligaciones principales de los funcionarios públicos es de la reserva legal, al tenor de lo dispuesto en los artículos 122; 136, ordinales 24º y 25º; y 139 de la Constitución, de forma que sería inconstitucional que mediante un acto de carácter interno o reflejo, un organismo administrativo modificara el régimen legal general aplicable a todos los funcionarios públicos. En concreto, las exclusiones de los funcionarios públicos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, sólo pueden venir dados por una ley formal y no por un acto jerárquicamente inferior, como lo podrían ser los reglamentos internos que dicten las Universidades al regular el régimen de su personal administrativo. Aún más, si esa exclusión comporta una derogación de la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, en el sentido de que no conozca de las acciones que intenten los funcionarios no excluidos de la Ley de Carrera Administrativa, la norma de rango sublegal que contemplara tal deroga-

ción sería evidentemente inconstitucional, porque la materia relativa a la competencia de los órganos judiciales también es de la reserva legal, conforme se desprende de los artículos 136, ordinales 24º y 25º; 139 y 204 de la Constitución.

De lo expuesto es posible deducir que, no estando expresamente excluidos en el ordinal 5º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa, los miembros del personal administrativo de las Universidades nacionales de la aplicación de dicha Ley, y no existiendo disposición de ley formal alguna que los exceptúe expresamente, tratándose el presente caso de un funcionario que integra dicho personal, éste se encuentra sometido a las disposiciones de aquella ley y, en consecuencia, la competencia para conocer y resolver este asunto corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, de conformidad con lo señalado en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, y no a esta Corte, en razón de que la competencia que le atribuye el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es una competencia genérica que cede frente a las competencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos especiales, y así se declara. A mayor abundamiento, la Corte observa que el sometimiento del personal administrativo de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez a la Ley de Carrera Administrativa no sólo se deduce de que tal personal no está expresamente excluido de su aplicación por ninguna de las disposiciones de aquella Ley, ni por ninguna otra, sino de la circunstancia que el propio Reglamento de dicha Universidad, en su artículo 87, de manera específica determina lo siguiente: "El personal técnico y administrativo de la Universidad estará regido por las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos". Por consiguiente, es el Tribunal de la Carrera Administrativa quien debe conocer del presente recurso de anulación y no esta Corte, y así se declara.

2. Clase de funcionarios: Contratados

CPCA

7-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El ingreso a la Administración Pública por medio de contrato, no constituye un elemento suficiente para desvirtuar la condición de funcionario de carrera.

La sustituta del Procurador General de la República, en el escrito de fundamentación de su apelación, objeta la sentencia recurrida en el punto relacionado con la aplicación al querellante del artículo 32 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos, en lo que respecta a la disponibilidad y a las gestiones que debe realizar la Administración para reubicar a los Funcionarios Públicos de Carrera cuando son removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, por considerar que la Administración no estaba obligada a ello puesto que el actor no es funcionario de carrera. De lo anterior se desprende que el asunto planteado al conocimiento de esta alzada queda circunscrito a pronunciarse sobre si el querellante tiene o no la condición de funcionario público de carrera.

En el expediente administrativo del querellante que corre inserto en autos, aparece que éste ingresó a la función pública en un cargo de carrera como lo es el de Ingeniero Civil III, clasificado en el Manual de Especificaciones de Clases de Cargo bajo el Código 43.423, grado 21. La modalidad que utilizó la Administración para este ingreso fue la del contrato, lo cual no constituye un elemento suficiente para desvirtuar la condición de funcionario de carrera del actor.

En efecto, es un hecho frecuente la contratación de empleados en la Administración Pública, existiendo diversos tipos de contratos. A veces la Administración recurre a la figura del contrato para emplear dentro de sus cuadros permanentes a un sujeto obligándolo a concurrir diariamente, cumpliendo un horario determinado, bien a medio tiempo o tiempo completo, y ocupando un cargo previsto en el Manual Descriptivo de Cargos, y con sujeción a las obligaciones que le son inherentes por la Ley de Carrera Administrativa, a los funcionarios públicos. En estos casos, una línea jurisprudencial que se ratifica en esta oportunidad, ha estimado que este tipo de contrato no constituye otra cosa que un nombramiento simulado, debiendo considerarse al contratado como un verdadero funcionario público.

En otros casos, el contenido o cláusulas del contrato no refleja las condiciones anteriormente señaladas, o el propio contrato puede poner de relieve la no intención de integrar al contrato en forma permanente dentro de los cuadros regulares de la Administración.

En cada caso habrá que analizar detenidamente las cláusulas del contrato, así como la situación de hecho del agente dentro de los cuadros de la Administración, para poder asimilarlo o no a la categoría de empleado público.

En el caso *sub-judice*, el contrato mediante el cual ingresó el actor a la función pública en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, el cual corre inserto en los folios 34 y 35, estipulaba que el contratado se obligaba a trabajar a tiempo completo sujetándose en todo a las normas establecidas o que en el futuro se establecieran en relación con el personal (cláusula segunda); y asimismo que el contratado disfrutaría de todos los beneficios socioeconómicos acordados al personal fijo del Instituto; por lo tanto, no se estableció ninguna diferencia con respecto de los funcionarios de carrera del Instituto. Si a esto se añade que también aparece en el folio 29 un nombramiento del querellante al cargo de Coordinador Nacional de Industria, efectivo a partir del 1º de enero de 1977 y realizado de conformidad con el artículo 36, párrafo 2º de la Ley de Carrera Administrativa, el cual ejerció durante más de seis meses hasta que fue designado Jefe de División, según documento que aparece inserto al folio 25, resulta entonces probada la condición de funcionario público de carrera del querellante y, en consecuencia, correspondía al organismo querellado dar cumplimiento al artículo 32 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos, y así se declara. Ahora bien, por tratarse el cargo que ocupaba de un cargo de libre nombramiento y remoción, esta última resulta válida al tenor de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, y en el ordinal 8º de la letra A del artículo único del Decreto Nº 211 del 02-07-74, por lo que, en consecuencia, el querellante no disfrutaba de estabilidad permanente sino el derecho a permanecer en la Administración durante el período de disponibilidad de un mes, por lo que la sentencia apelada debió restituirlo a esa situación y no al cargo del cual fue legalmente removido. Por tanto, siendo nulo el acto de retiro y no la remoción, por el incumplimiento de los trámites de la gestión reubicatoria, sólo corresponde ordenar su reincorporación al período de disponibilidad, con derecho al disfrute del sueldo correspondiente a ese período, y así se declara.

3. *Situaciones jurídicas*

A. *Suplencia*

CPCA

10-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte hace un análisis de la figura organizativa de la suplencia.

Tal como lo señala el fallo apelado, el sistema venezolano de carrera administrativa no contempla una figura que es propia de la Teoría de la Organización y que resulta esencial para la regulación de las relaciones de empleo público, como lo es la de la suplencia. La suplencia, en efecto, es el medio de llenar temporalmente la falta del titular del cargo que no dejó de mantener tal carácter. En efecto, aun cuando un sujeto mantenga la titularidad del cargo podría encontrarse en circunstancias tales de no poder desempeñarlo durante un período de tiempo, que puede prolongarse por diversas razones. Los motivos fundamentales de la ausencia del titular en el régimen de la Ley de Carrera Administrativa son los relativos a los permisos y licencias; asimismo las situaciones de permiso especial en las cuales el titular pasa a desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de libre elección; o bien, la comisión de servicio en que es asignado a una misión específica dentro de la misma o de otra organización. La ley ha previsto los motivos por los cuales, sin que cese la titularidad del cargo, se suspende, sin embargo, su ejercicio; pero no ha sido congruente con ella misma al no regular la situación del sujeto que temporalmente pasa a desempeñarlo sin adquirir la indicada titularidad, por cuanto siendo ésta única, no puede repartirse entre varias personas físicas. En el caso de autos está dada una situación de suplencia originada por la circunstancia de que el médico titular del cargo, cesa temporalmente su ejercicio para ocupar un cargo de naturaleza administrativa. Durante el lapso de su permanencia en el cargo de libre nombramiento y remoción que pasa a ocupar, la querellante ejerce la suplencia en forma pacífica e ininterrumpida, aun cuando se le designa en toda oportunidad con tal carácter. La situación fáctica se plantea en consecuencia, en la siguiente forma: El titular de un cargo asistencial, funcionario de carrera, opta al desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción, con lo cual pasa a una situación específicamente calificada en la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 51 y en los artículos 69 y 70 del Reglamento General de dicha Ley, esto es, a la situación de permiso especial. De acuerdo con la normativa enunciada el funcionario de carrera que se encuentra en desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción o en un cargo de representación popular por elección, goza, por tal circunstancia, de un permiso especial no remunerado respecto al cargo de carrera. ¿Cuál es la situación de la persona que fuera designada para el desempeño del cargo de carrera durante el período en que dure el permiso especial? Indudablemente el designado puede ser un suplente, si no tiene una investidura anterior, o un funcionario a quien se haya encomendado una comisión de servicio de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el artículo 71 y siguiente del Reglamento de la misma norma. El suplente es así un sujeto que no perteneciendo a la organización administrativa ejerce lo que en doctrina se denomina "ejercicio circunstancial de la función pública". El comisionado de servicio es también, en cierto sentido, un suplente pero calificado por la circunstancia de que es también titular de un cargo en el ámbito de la organización.

Es cierto que ni la Ley, ni sus reglamentos, regulan la situación del suplente pero es indudable que a la misma no le son aplicadas las reglas relativas a la provisionalidad (artículo 36, parágrafo 2º), ni de los nombramientos de extrema urgencia que dan lugar al funcionario interino (artículo 36, parágrafo 3º, *ejusdem*), ni la del funcionario en período de prueba (artículo 37 *ejusdem*), por cuanto el suplente de un funcionario en disfrute de permiso especial no está sometido a término alguno para la duración de su suplencia, sino a la condición (acontecimiento futuro e incierto) del regreso del titular originario a su cargo. Ante tal situación resulta indudable que la Administración no podrá identificar al suplente con el funcionario interino limitando a treinta (30) días el lapso de su servicio; ni identificarlo tampoco al funcionario provisional ratificando cada seis (6) meses su designación, ya que la situación de ausencia del titular efectivo es la única razón o motivo que determina la suplencia. Distinta es la situación si la suplencia se origina por un permiso de otra índole que pueda ser previamente determinada en el tiempo, tal como el permiso que se otorga a un dirigente sindical para el ejercicio de las tareas que el sindicato implica; igualmente es la situación de la suplencia por causa de enfermedad y por las otras razones que están previstas en la sección segunda del capítulo primero del Reglamento General, esto es, la relativa a los permisos o licencias. Al efecto, acordado un permiso facultativo o un permiso obligatorio el reglamento prevé el lapso de vigencia de los mismos y con ello el suplente no podrá exceder en el ejercicio circunstancial del cargo de tales términos. Analizada en la forma que antecede la situación, resulta indudable que en el caso presente, cuando el titular de un permiso especial cesa en su disfrute y se reincorpora al cargo, la Administración necesariamente tiene que dar por terminada la suplencia y no existe ilegalidad alguna en este acto, por cuanto ¿cuál es la norma que ha sido violada, si como lo hemos visto no existe regla alguna que regule la materia específica de la suplencia, existiendo por el contrario una disposición, que fuera acatada, relativa al regreso del titular a su cargo de carrera concluida la situación de permiso especial? Ante tal evidencia debe estimarse que carece de base la declaratoria del Tribunal de la Carrera Administrativa de que el acto estuvo viciado, por cuanto si bien es cierto que toda conducta contraria a la Ley por parte de la Administración implica un vicio y hace susceptible al acto de nulidad, también lo es que tal vicio no se plantea cuando no existe norma alguna violada como es el caso presente. La Administración se limitó a dar por concluida, por agotamiento de su objetivo, la designación que, por suplencia, le había hecho a la funcionaria.

Ante la situación anterior se plantea de inmediato el interrogante de ¿no tiene la funcionaria derecho alguno frente a la Administración? ¿Cuatro años en el ejercicio de un cargo no le dan la suficiente estabilidad para impedir el retiro? La respuesta se encuentra en la mecánica misma del sistema que parte de los siguientes presupuestos:

Primero: La suplente desempeña un cargo en el cual no goza de estabilidad, en la misma forma en que un funcionario que desempeña un cargo de libre nombramiento y remoción se encuentra exento de ella, aun cuando pase un extenso lapso de tiempo en tales condiciones.

Segundo: La suplencia debidamente desempeñada le otorga, sin embargo, una situación particular a la suplente, que no es la titularidad de un derecho subjetivo, pero sí de un interés legítimo.

En efecto, ella puede atacar la declaratoria que la dé por terminada, si la misma es contraria a la Ley; los años en el cargo como suplente, le serán computados como antigüedad al ingresar a la carrera y percibirá en virtud de ello las prestaciones sociales correspondientes; será favorecida en los concursos, sobre todo en el régimen especial de lo que se promueven en materia asistencial, que se encuentran regidos por contratos colectivos, para los cuales tendrá un derecho preferente.

Fuera de lo anterior, la suplencia no le otorga el derecho subjetivo al cargo, salvo la situación de que el acto administrativo fuese nulo y que en tal caso procediese su incorporación a la Administración.

B. *Suspensión del cargo*

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La suspensión del cargo de un funcionario público, a los efectos de una investigación, no es una sanción sino una medida precautelativa.

Respecto al otro vicio denunciado por el recurrente de que para tomar la medida de suspensión no se levantó ningún expediente disciplinario en su contra, sino que se procedió en base al informe de una comisión de la Asamblea Legislativa, carente de fundamento y de elementos técnicos, en el cual sólo se señalan "fundadas sospechas de dolo", la Corte ratifica su criterio que la suspensión, a los efectos de una investigación, no se trata de una sanción sino de una medida precautelativa y, por tanto, provisional y, por consiguiente, no sometida a procedimiento disciplinario previo, como condición esencial de su validez. En efecto, en sentencia de fecha 19 de octubre de 1983, la Corte Accidental de esta Corte, señaló: "*En el presente caso la suspensión de la recurrente fue acordada por la Administración a los fines de facilitar la averiguación. Sólo el resultado de la averiguación judicial o administrativa, previo el cumplimiento de los trámites legales y reglamentarios, puede dar lugar a una sanción. En efecto, la suspensión con goce de sueldo es una medida provisional vinculada al procedimiento disciplinario, adoptada en interés de la Administración y sin prejuzgar sobre el fondo mismo del asunto. Por lo expuesto, deben desestimarse los alegatos de la querellante en el sentido de que la Administración estaba obligada a cumplir los trámites legales previos previstos para la destitución, antes de adoptar la medida de suspensión*".

Por tanto, no se da el vicio de nulidad absoluta de incumplimiento del procedimiento, previsto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por no existir un trámite previo que obligatoriamente debía cumplir la Administración para dictar la medida de suspensión, y así se declara.

4. *Retiro*

CPCA

28-5-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el caso de efectuarse una remoción y un retiro simultáneos sin dar cumplimiento al pase de disponibilidad del funcionario de carrera, procede la nulidad del retiro.

La Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa en cuanto a las consecuencias que acarrea para el funcionario de carrera, la remoción del cargo de libre nombramiento y remoción que se encuentra ejerciendo, ya que en protección a la estabilidad que le es inherente debe pasársele a disponibilidad para

que en preservación de tal estabilidad, se trate de reubicar en otro cargo para el que reúna requisitos y se impida su salida del servicio y, por ende, el abandono de la carrera. De allí que en el caso de efectuarse una remoción y un retiro simultáneo sin cumplirse tales extremos, considerándose ajustada a derecho la remoción, procede la nulidad del retiro y el restablecimiento de la situación jurídica infringida con la actuación irregular de la Administración, a través del pase a disponibilidad del funcionario, *con el solo pago de la remuneración mensual que le corresponde por dicho lapsó* y el cumplimiento de la gestión reubicatoria a que está obligada la Administración. Obviamente al producir esta consecuencia la nulidad del acto de retiro y abrirse la posibilidad para el funcionario de ser reubicado y no egresar del servicio resulta improcedente pronunciarse sobre la acción subsidiaria y demás peticiones contenidas en la querrela, pues los mismos sólo podrán ser exigibles una vez que se produzca la salida del funcionario del servicio.

5. *Enjuiciamiento de altos funcionarios públicos: antejuicio de mérito*

CSJ-Plena (22)

19-7-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

El antejuicio de mérito para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, sólo procede cuando éstos están en ejercicio de sus funciones.

Declarado expresamente lo anterior, la Corte observa:
El artículo 215 de la vigente Constitución, dice:

“...Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1º) Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva:

2º) Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso o de la propia Corte, de los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General o el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, pasar los autos al Tribunal ordinario competente, si el delito fuere común o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, cuando se trate de delitos políticos, salvo lo dispuesto en el artículo 144 con respecto a los miembros del Congreso”.

Por su parte, el impugnado artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte, dice:

“La competencia de la Corte para conocer de los juicios a que se refiere esta Sección subsiste, aun cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación”.

En estos casos no se requerirá la participación contemplada en el artículo 148 de esta Ley”.

Una comparación entre la redacción de ambos textos —el constitucional y el legal— permite afirmar que la Ley *extendió* la competencia precisada y limitada que tiene la Corte en virtud de los ordinales 1º y 2º al caso de las personas que hubieran ejercido los cargos de Presidente, de Ministros, de Gobernadores, etc., lo que hace

que el artículo 152 de la vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia antes transcrito, colida con la Constitución y, por ello, resulta afectado de nulidad.

Es indudable que para *extender* el legislador la competencia de la Corte al enjuiciamiento de los ex Presidentes, ex Ministros, ex Gobernadores, etc., hubo de tener en cuenta el carácter con el cual actuaron esos ciudadanos y las elevadas y delicadas funciones que desempeñaron, sin parar mientes en que, precisamente, por esas mismas circunstancias, dicha competencia debía consagrarse, al igual que se hizo con respecto al enjuiciamiento de los ciudadanos en ejercicio de los cargos referidos, en el propio texto constitucional y no en una ley ordinaria, pues se trata de una prerrogativa que sólo podía consagrar el propio Constituyente y no el Congreso.

Nadie podrá negar que se trata de una prerrogativa. Tal cosa se evidencia de las propias definiciones que de la misma se han dado. "*Prerrogativa* es —dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española— privilegio, gracia o exención que se concede a uno para que goce de ella, aneja regularmente a una dignidad, empleo o cargo". Y es indudable que la anterior definición es aplicable a casos como el de autos, pues si a los citados ex funcionarios se les enjuiciare ante la Corte Suprema de Justicia, sería en razón del cargo que ejercieron.

En efecto, si el ser ex Presidente, ex Ministro, ex Gobernador, etc., da derecho al antejuicio en la Corte y a gozar de otros derechos, ello constituye una prerrogativa, si bien ya no en razón del cargo que ha desempeñado, como lo expresa la definición citada, sí al menos en razón del cargo que desempeñó. No se trata de una prerrogativa funcional del Supremo Tribunal, pues la aludida competencia se le ha dado a la Corte en atención a las personas y por razón de los cargos de los funcionarios enumerados en el texto constitucional.

Por tanto, cuando como requisito para el enjuiciamiento por determinados delitos se establezca el antejuicio y la competencia jurisdiccional especial de la Corte, en atención a la prerrogativa de que goza el acusado por razón de su cargo, como es el caso de los citados funcionarios, tanto ese requisito como esa competencia deberá establecerlos la propia Constitución y no una ley ordinaria, como antes se expresó. Y por ello, porque se trataría de consagrar una prerrogativa constitucional, es decir, una excepción a una de las garantías individuales, sólo el Constituyente puede sancionar o autorizar y no el Congreso. Si, pues, por fidelidad a esos principios, en todas las Constituciones se ha establecido la competencia de la Corte para el enjuiciamiento del Presidente de la República, Ministros, Gobernadores, etc., no podía el legislador ordinario, sin violar esos mismos principios, *extender* dicha competencia al enjuiciamiento de los ciudadanos que *hubiesen ejercido* dichos cargos, pues para esa prerrogativa (que ya no supone cargos) se necesita, con igual razón, la sanción del Constituyente, como se requirió para la otorgada cuando se ejercen dichos cargos, tanto más cuanto que, como se vio en la definición de prerrogativas, "éstas son regularmente anejas a una dignidad, empleo o cargo", y mal podría hablarse del cargo de ex Presidente, ex Ministro, ex Gobernador, etc. Si se hace, pues, una excepción al concepto de prerrogativa o se hace del carácter de ex funcionario un fuero, ello corresponderá declararlo al Poder Constituyente y no al legislador ordinario. En apoyo de esta tesis podría citarse el caso de las senadurías vitalicias de los ex Presidentes. Bien pudo la Constitución de 1961, en su artículo 148, declarar: "miembros del Senado a los ciudadanos que hayan ejercido, conforme al artículo 187 de la misma Constitución, por más de la mitad de un período, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones"; pero nunca podría haberlo hecho el Congreso en la Ley Orgánica del Sufragio, por más que tuviera facultad para legislar sobre elecciones y sobre toda la materia con ella relacionada. El carácter de senador vitalicio es una prerrogativa que sólo al Constituyente ere dado atribuir a los ex Presidentes, pues lo contrario sería quebrantar los principios que se dejan sustentados en relación con las pre-

rrogativas o privilegios y quebrantar asimismo la igualdad ante la Ley, que es principio constitucional.

Otro caso de extensión de la prerrogativa se encuentra en el artículo 143 de la Constitución: la inmunidad es prolongada hasta veinte días después de concluido el mandato de los Senadores y Diputados o de la renuncia del mismo, reiterada en el artículo 147, según el cual los suplentes gozan de la inmunidad mientras están en ejercicio de la representación "y hasta veinte días después de concluido aquel ejercicio".

Es claro que si la propia Constitución no la hubiese prolongado hasta veinte días después, la inmunidad cesaría el mismo momento de concluir el mandato del miembro del Congreso o de presentar su renuncia, lo cual pone de manifiesto que el constituyente es muy cuidadoso cuando de extender privilegios o prerrogativas se trata, y lo dispone en su propio texto, sin dejar la posibilidad a la ley.

Sanamente entendida, la igualdad ante la Ley, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan *excepciones o privilegios* que excluyan a unos de lo que se concede a otros en paridad de circunstancias: que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones (Sentencias de la Corte del 18-6-54 y 8-7-55).

Ahora bien, se explica fácilmente que para el enjuiciamiento del ciudadano que ejerce la Primera Magistratura del país y aun para los Ministros y demás altos funcionarios, se establezca una competencia especial en la Corte Suprema de Justicia y se les rodee de una serie de prerrogativas o privilegios, pues las múltiples y delicadas funciones de que están investidos dichos ciudadanos así lo demandan. Por ejemplo, es comprensible que con respecto a esos altos funcionarios, haya necesidad de declarar previamente, ante una acusación penal, si hay o no mérito para un enjuiciamiento, pues no es lógico, ni el interés del Estado así lo permite, que a cada momento esos funcionarios pudieran verse entorpecidos en sus complejas y delicadas funciones por cualquier acusación que fuera dado hacerles cualquier ciudadano, sin ser suficientemente seria y fundada. Se comprende, asimismo, que debe pasárseles a dichos funcionarios copia íntegra de la querrela y de la documentación acompañada para su debido conocimiento y defensa, pues no es compatible con esas mismas funciones el que dichos funcionarios tengan que estar concurriendo al Tribunal en horas de audiencia o de secretaría, como cualquier reo, a imponerse de las actas del expediente. Por esas mismas razones, se comprende también que el Tribunal competente para conocer del antejuzicio sea la Corte y que se les otorguen los demás privilegios o prerrogativas que sus complejos y delicados cargos imponen. Todo ello enmarca perfectamente dentro de la definición de "prerrogativa".

No ocurre lo mismo con los ex Presidentes, ex Ministros, ex Gobernadores y demás ex altos funcionarios, pero si a pesar de ello, todavía se piensa que esa prerrogativa debe establecerse en favor de los citados ex funcionarios porque el haber ejercido esos cargos deja al ciudadano investido de algo así como de un fuero, que los hace acreedores a determinados privilegios o prerrogativas, la consagración de ese carácter deberá estar en el texto de la propia Constitución, pues en la ley ordinaria se violarían los principios que se dejan expuestos y, entre ellos, el de la igualdad ante la Ley, entendida en la forma que aparece de las sentencias antes mencionadas, ya que se estarían estableciendo prerrogativas o privilegios para ciudadanos que "razonablemente se encuentran en paridad de circunstancias con los demás ciudadanos", como lo expresó la Corte en las decisiones citadas, pues, se repite, mientras el Constituyente no lo disponga así, el haber ejercido dichos cargos no inviste a los ciudadanos de una condición especial frente a los demás ciudadanos. Si aquél no lo dispuso así, el legislador ordinario no podía hacerlo.

Obsérvese, en efecto, que los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución se refieren expresa y exclusivamente al Presidente de la República, a los miembros del

Congreso o de la propia Corte, los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General y el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de misiones diplomáticas de la República. Es indiscutible que estas denominaciones se atribuyen y sólo pueden jurídicamente atribuirse a los funcionarios que se encuentren en ejercicio actual y efectivo de los respectivos cargos.

Si para establecer el privilegio en beneficio de quienes efectivamente se encuentren en el ejercicio de esos altos cargos, se requirió la voluntad expresa del Constituyente, con igual razón —para quienes han perdido tales condiciones— si se quería extender el privilegio, era imprescindible se estableciera en forma clara y explícita por el propio constituyente.

Es de observar también que las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal, al establecer el procedimiento especial del antejuicio, indican como únicos sujetos del mismo, al Presidente de la República y otros altos funcionarios, y todo el articulado correspondiente al Capítulo I del Título II del Libro Tercero, se concreta exclusivamente a los empleados y funcionarios públicos, y en ningún caso a quienes han dejado de serlo.

Así, el artículo 361 del Código de Enjuiciamiento Criminal es muy claro:

“Cualquiera individuo tiene el derecho de acusar ante la Corte... al Presidente de la República o al que haga sus veces y a los demás empleados públicos enjuiciables ante ella, en los casos y por los motivos que determine la Constitución”.

Y el artículo 162 dispone que:

“Cuando se introduzca una acusación contra cualquiera de los funcionarios indicados en el artículo anterior, la Corte... declarará... si hay o no mérito suficiente para someter a juicio al funcionario acusado”.

De lo transcrito, aparece que se trata de acusaciones contra funcionarios, contra quienes están actuando como tales, pero no contra ex funcionarios, y esto es lógico, se comprende, porque la Constitución limita la prerrogativa y el legislador no puede ir más allá.

Por otra parte, se ha afirmado que cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en su artículo 152 que su competencia “subsistirá aun cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación”, no estaría señalando una nueva atribución de la Corte, sino simplemente diciendo el significado y alcance de las disposiciones contenidas en la Constitución, sin extender el privilegio constitucional a otras personas, es decir, determinando el significado y alcance de los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución.

Esa afirmación sería exacta, si la Ley Orgánica se hubiera limitado a decir que “iniciado un proceso contra alguno de los ciudadanos en ejercicio de un alto cargo, la competencia de la Corte subsistirá aun cuando el acusado hubiere cesado en el desempeño de sus funciones”, pues en tal caso, la Ley Orgánica sí estaría “simplemente diciendo y determinando el significado y alcance de la correspondiente disposición constitucional”, dentro de una sana lógica jurídica.

Cabe igualmente anotar que no existe en la norma constitucional ninguna referencia acerca de la temporalidad del delito. El antejuicio procede sólo como privilegio del funcionario en ejercicio de alguno de esos altos cargos, ya se le impute un delito cometido antes de que haya tomado posesión del mismo o durante su ejercicio. Por tanto, un privilegio fundado en la comisión del delito “durante el tiempo de (su) actuación” de aquellos funcionarios, como ha creído posible el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no tiene asidero en el texto constitucional.

De consiguiente, el citado artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, fue dictado con violación de los principios constitucionales que se han expuesto, ejerciendo el Congreso funciones que no le estaban atribuidas dentro de su facultad de legislador, pues la competencia de este Supremo Tribunal para conocer del antejuicio de los ciudadanos que *hayan ejercido* los cargos mencionados, podía haberla consagrado la Constitución y no la ley ordinaria, tal como lo hizo con la inmundad parlamentaria.

Voto salvado de los magistrados José S. Núñez Aristimuño, Domingo A. Coronil, Josefina Calcaño de Temeltas, Gonzalo Rodríguez Corro, René Plaz Bruzual, Adán Febres Cordero y Luis H. Farías Mata.

El fallo del cual disintimos se fundamenta en el argumento de que cuando el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —cuya nulidad ha sido declarada por dicha decisión— hace subsistir el antejuicio de mérito para los altos funcionarios taxativamente incluidos en el artículo 215 (ordinal 2º) de la Constitución, nuestro legislador está realizando una indebida “*extensión*” de la competencia que al Alto Tribunal le confiere el Constituyente.

Disintimos del criterio así expresado:

1º) Porque no tiene cuenta de que esa supuesta “*extensión*” (que la propia ley califica como “*subsistencia*”) de la prerrogativa constitucional, no fue hecha pura y simple e indiscriminadamente, sino sólo para que el ex funcionario respondiera de actos realizados por él al amparo de la función pública, razón por la cual el legislador es categórico al expresar en la norma respectiva que la competencia de la Corte en estos casos sólo *subsiste* cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, “*siempre que* el hecho que se le impute hubiere sido cometido *durante el tiempo de su actuación*” (subrayado nuestro).

Pensamos, por el contrario, que la señalada condición (... “*siempre que*”...) pone de relieve el alcance y la limitación de la norma ahora declarada inconstitucional: ésta abarca sólo los actos o hechos emanados de individuos al frente de determinados órganos del Estado, que —como toda persona moral (sea de Derecho Público o de Derecho Privado)— no pueden actuar sino a través de la expresión de la voluntad de personas físicas que los representan, protegidas éstas por el constituyente —he aquí la prerrogativa— mediante el antejuicio a cargo del más Alto Tribunal, protección que obra como manera de preservar, a su vez, la función pública conectada con determinadas actuaciones. De manera que si de “*fuero*”, como se expresa en la sentencia, pudiera hablarse, la expresión sería justamente aplicable a dichas actuaciones: amparadas por él, sólo podría hacérselo efectivo en la persona de los autores de las mismas aun cuando hubieren dejado de desempeñar el cargo respectivo. No ha de verse tampoco la prerrogativa constitucional como manera de coonestar conductas ilícitas (en casos de antejuicio, que más adelante se citan por vía de antecedentes jurisprudenciales, consideró la Corte que había mérito para la prosecución del juicio), sino como prudente decantamiento previo del asunto para que, así discernido, pase a los jueces originarios del indiciado; lo cual, por otra parte, asegura a éstos la debida pureza y seguridad de sus propias decisiones condenatorias, en cierta forma previamente avaladas por la declaratoria de mérito para proceder surgida del antejuicio.

Si la disposición constitucional fue concebida para evitar que los altos funcionarios por ella amparados pudieran inmotivada, perversa, maliciosamente, en suma, por razones ajenas a la función pública en sí misma, verse interrumpidos en el ejercicio de ésta —asegurando así el legislador la continuidad y eficacia de la prestación del servicio público—, no resulta en modo alguno ajena a la previsión constitucional que en ella se encuentre implícita, su subsistencia aun para quienes también puedan ser llamados a juicio, después de haber cesado en el ejercicio del cargo, no como simples administrados sino en razón de actos cumplidos como administradores, entonces en

ejercicio, por lo demás, de elevadas funciones públicas. Tanto más razonable la subsistencia de la prerrogativa, si se tiene en cuenta que es a partir del momento en que cesan en sus cargos cuando los funcionarios comienzan a hacerse vulnerables.

Una constante jurisprudencia de este mismo Alto Tribunal así lo ha reconocido: la sentencia de 20 de noviembre de 1979 pronunciada (Sala Plena, caso Diego Arria Salicetti) bajo la vigencia de la actual Constitución y del propio artículo 152, recogió y reafirmó estos principios, preciamente precisados en decisiones de 22 de mayo de 1937, 23 de junio de 1943 y aun en la de 11 de agosto de 1966.

Expresó, en efecto, la de 20-11-79:

“Mientras no existió previsión legal relativa a la disposición constitucional sobre la materia, fue vacilante la doctrina de la Corte Federal y de Casación. Pero a partir del 22 de mayo de 1937, en un juicio que se siguió ante los Tribunales del Estado Táchira contra el ex Presidente del Estado y de quien fuera su Secretario de Gobierno, por sucesos ocurridos en San Cristóbal el 21 de diciembre de 1935, la mencionada Corte declaró que se requería el antejuicio de mérito para el enjuiciamiento de hechos atribuidos a los altos funcionarios, cometidos durante el ejercicio de sus funciones, aun cuando hubieran cesado en su desempeño para el momento de su enjuiciamiento.

“La misma Corte, en sentencia de fecha 23 de junio de 1943, en juicio seguido al ciudadano Alejandro Rescaniere por el ciudadano Ceferino Rojas Díaz, ratificó la doctrina de la sentencia antes citada y estableció que la personalidad del funcionario es inseparable de la persona física del titular del cargo, cuando su responsabilidad se encuentra afectada por la perpetración de delitos cometidos durante el desempeño de sus funciones, por lo cual surge la necesidad del antejuicio de mérito, aun cuando la querrela haya sido propuesta después de haber resignado el cargo el funcionario acusado.

“La Corte Federal conoció de antejuicio en el proceso seguido a Laureano Vallenilla Lanz ex Ministro de Relaciones Interiores, y del antejuicio en el proceso seguido al General (R) Marcos Pérez Jiménez, ex Presidente de la República” (subrayado nuestro).

Y fue justamente con ocasión de este último caso que la Corte —vigente ya la Constitución de 1961 y respecto de precepto análogo al 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contenido también en Ley especial sobre la materia (L. O. de la C. Federal de 23-7-53, art. 7º, numeral 16)— concretara (decisión de 11 de agosto de 1966) la señalada idea de la subsistencia del antejuicio para los ex funcionarios, cuando se trate de actos cumplidos o de hechos cometidos en la época del cargo que desempeñaron, justificándolo en estos términos:

“La disposición constitucional que atribuyó a la Corte Federal y de Casación conocer de las acusaciones contra el Presidente de la República o el que hiciera sus veces y contra altos funcionarios, en los casos en que incurrieran en responsabilidad penal, fue objeto de serias discrepancias doctrinales y jurisprudenciales respecto a su alcance. Podían ocurrir tres situaciones diferentes: una, que la persona fuere enjuiciada mientras desempeñaba el alto cargo, por actos realizados antes de entrar a ejercer éste; otra, que fuere la persona enjuiciada mientras desempeñaba el alto cargo por actos realizados durante el desempeño del mismo y, por último, que fuere enjuiciada cuando hubiere cesado en el desempeño de sus funciones por delitos cometidos en el ejercicio de éstas. Respecto a los dos primeros casos no llegó a discutirse la competencia de la Corte, pero sí en relación al último. En efecto, se sostuvo que la disposición constitucional no daba lugar a dudas, por referirse al funcionario en ejercicio. Se alegaba que lo que el constituyente contemplaba es el carácter de funcionario en el momento en que

se le acusaba y no el cargo desempeñado cuando se consumó el delito. Se argumentaba además que la competencia que la Constitución atribuía a la Corte Federal y de Casación para el enjuiciamiento de los altos funcionarios, lo era con el fin de precaverse de que el funcionario acusado, abusando de su autoridad y de su influencia, hiciera nugatoria la acción de la justicia, o estorbara la imparcialidad requerida en los encargados de administrarla. Igualmente se aducía que los términos que emplea el Código de Enjuiciamiento Criminal al referirse al funcionario acusado y a la suspensión e inhabilitación de éste, demostraba que se refería a la persona en ejercicio de funciones públicas para el momento del enjuiciamiento, dado que no habría a quien suspender o inhabilitar si para tal momento la persona no se encontraba en el ejercicio del cargo.

«La misma Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, en sentencia dictada en veintitrés de julio de mil novecientos cuarenta y dos, en el juicio seguido por Ceferino Rojas Díaz contra el Teniente Coronel Alejandro Rescanicre, estableció lo siguiente:

«Presupuestas las anteriores consideraciones: Procede la celebración del antejuicio para el procesamiento de los Altos Funcionarios de los Estados o de los Gobernadores de los Territorios Federales por delitos políticos o conexiónados con su destino, si ya han cesado en el ejercicio de sus funciones oficiales, cuando se les atribuye la comisión de los mismos durante el desempeño y con ocasión de sus cargos.

«Anotadas las diferencias esenciales en cuanto a la dualidad del procedimiento según la naturaleza de los delitos imputados a los altos funcionarios públicos indicados por la Constitución Nacional, precisa observar que su *personalidad no puede desdoblarse con menoscabo del carácter inherente al elevado cargo que ejercía, cuando la acusación contra ellos ha sido intentada después de haber cesado en su ministerio, porque la personalidad del funcionario es inseparable de la persona física del titular del cargo* cuando su responsabilidad se considera afectada por la perpetración de delitos políticos o conexiónados con su empleo, en cuyos casos deben siempre aplicarse las reglas de procedimiento que rigen en los juicios contra los altos funcionarios de la Nación o de los Estados; de todo lo cual surge la necesidad del antejuicio ante la Corte Federal y de Casación, aun cuando la querrela haya sido propuesta después de haber resignado el cargo el funcionario acusado.

«Sentado lo anteriormente expuesto, resulta evidente que invocando el fuero federal, ya sea *ratione materiae* o *ratione personae* por el procesado a quien se siga juicio por imputarse haber delinquido con el carácter de alto funcionario público, la Constitución cobra su imperio siempre que se trate de delitos políticos o conexiónados con las funciones que el acusado desempeñaba; y, en consecuencia, corresponde a esta Corte avocarse el conocimiento del asunto en razón de las normas constitucionales y de las relativas al enjuiciamiento penal, que regulan su propia competencia, porque lo contrario sería admitir la prosecución de un proceso de naturaleza especial, por los trámites del procedimiento ordinario, sin la formalidad previa del antejuicio; y, por consiguiente, ante jueces sin jurisdicción, lo cual equivaldría a privar al encausado de sus jueces naturales con violación de la Constitución.

«Abona este criterio la siguiente disposición contenida en el artículo 237 del Código Penal: "En el caso de que la cualidad de funcionario público es elemento constitutivo o circunstancia agravante de un hecho punible, se comprende aquel en que éste es perpetrado, cuando ya el funcionario dejó de serlo, si se le ha cometido por causa de las funciones que ejercía". Se ve aquí, que la tutela jurídica del Estado, encaminada a la protección de los funcionarios públicos en razón de su investidura o a la represión de los actos delictivos de los mismos,

se extiende más allá del ejercicio funcional (*post-officium*) bien que el funcionario haya sido el agraviado o que él sea el autor del agravio, siempre y cuando el hecho punible haya sido cometido por causa de las funciones que ejercía.

«Por todos los motivos precedentemente expuestos, este Alto Tribunal declara y afirma su propia competencia para conocer del presente asunto» (S. de 11-8-66).

6. El Contencioso de la Carrera Administrativa

A. Organos: Competencia

a. Tribunal de Carrera Administrativa

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La pensión de invalidez que otorga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, no es revisable por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Las representantes de la República de forma específica fundamentan la apelación interpuesta en el supuesto que el Tribunal de la Carrera Administrativa es incompetente para conocer del presente recurso, basándose para tal alegato en la manifestación del Tribunal *a quo*, contenida en el párrafo de la sentencia transcrita, en el cual, el Tribunal *a quo* asienta que la pensión de invalidez que otorga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, no es revisable por el Tribunal de la Carrera Administrativa, por cuanto la Ley del Seguro Social Obligatorio le establece dicha competencia a los Tribunales del Trabajo; la anterior afirmación del Tribunal de la Carrera Administrativa es totalmente compartida por esta Corte, y la misma no establece la incompetencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer del presente recurso, en efecto, la acción que dio lugar a este procedimiento contiene una pretensión de nulidad contra el acto administrativo de retiro que afectó a la ciudadana Beatriz Elena Riquezes Morillo, contenido en el oficio signado con el número 000-531 de fecha 4 de junio de 1982, y donde además se solicita que se ordene la tramitación de la jubilación hasta su aprobación definitiva, a la cual se considera merecedora la recurrente, de conformidad con el Reglamento de Jubilación de dicho Instituto; igualmente demandó el pago de los sueldos caídos y no pagados, así como el trámite y pago de las prestaciones sociales hasta la aprobación de la jubilación. Como podemos apreciar no se ha demandado ni es cuestión debatida en el presente procedimiento la pensión de invalidez otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales a la recurrente; en tal virtud, el Tribunal de la Carrera Administrativa es efectivamente competente para conocer del presente recurso en primera instancia, y esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es igualmente competente para conocer de la apelación interpuesta, y así expresamente se declara.

CPCA

21-6-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para conocer el mérito de las razones en que se fundamente la

reducción de personal aplicada por el organismo competente, debido a que su control sólo está referido a la legalidad de la misma.

En casos similares la Corte ha declarado que el Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para conocer el mérito de las razones en que se fundamente la reducción de personal aplicada por el organismo competente, debido a que su control sólo está referido a la legalidad de la misma. Criterio que se ratifica en esta oportunidad.

En efecto, considera la Corte que entrar el Tribunal antes indicado a razonar por qué deben ajustarse los gastos presupuestarios, y no lo atinente a la reducción de cargos, constituye propiamente establecer criterios subjetivos de disciplina fiscal, que sólo corresponde ejercer a la Administración, según sus concepciones del manejo de los asuntos de gobierno, ya que si los Tribunales pudieran discutir, e incluso indicar tales criterios, operaría una sustitución de la Administración por los jueces, en la dirección de la hacienda pública, que es de la exclusiva competencia de los órganos ejecutivos. De forma que, a juicio de la Corte, constituye una usurpación de las funciones ejecutivas y administrativas del Ministerio de Hacienda, el que el Tribunal de la Carrera Administrativa disponga en qué partidas presupuestarias dicho Ministerio debió aplicar los reajustes ordenados por el Presidente de la República, en razón de las limitaciones financieras que determinaron la necesidad de tales reajustes. Es cierto que el derecho a la estabilidad es el valor protegido por la Ley de Carrera Administrativa, pero como derecho al fin, su reconocimiento a un particular está sometido también a la prevalencia del interés fiscal en lo relativo a los gastos del Estado, sólo que, en cuanto a potestad pública, su ejercicio está condicionado por extremos estrictos de validez, pero que, una vez cumplidos, no cabe discutir por los Tribunales si aun el retiro no procede porque en lugar de reducir personal el órgano administrativo ha debido eliminar otros gastos. En consecuencia, al señalar el Tribunal de la Carrera Administrativa que antes de reducir personal el Ministerio de Hacienda debió eliminar otros gastos corrientes, expresó criterios fiscales relativos al gasto público, lo cual es totalmente extraño a su oficio como órgano judicial, siendo que también como parte del poder público dicho Tribunal está igualmente sometido al principio de la legalidad, consagrado en el artículo 117, que determina que tales órganos sólo pueden ejercer las atribuciones que les confieran las leyes y que "a ellas debe sujetarse su ejercicio".

b. *Corte Suprema de Justicia: Recurso de interpretación*

CSJ-SPA (127)

15-5-84

Presidente Ponente: René De Sola

El conocimiento del recurso de interpretación en los casos previstos en la ley es de la exclusiva competencia de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, que determina las atribuciones y deberes del Tribunal de la Carrera Administrativa, no confiere a éste expresa y específicamente competencia para conocer del recurso de interpretación consagrado en el artículo 65 *ejusdem*.

Por su parte, este artículo tampoco alude a la competencia de dicho Tribunal para conocer del referido recurso. Antes, por lo contrario, se refiere de una manera

general a "la jurisdicción contencioso-administrativa" sin señalar un órgano determinado del sistema.

Ante este silencio y mientras no se hubiese dictado una norma legal que resolviera la situación, no es objetable que los jueces, en el deber de decidir, buscaran la solución mediante sutiles interpretaciones de los textos existentes.

Así, por ejemplo, dada la naturaleza de la materia y la pertenencia de la norma autorizante del recurso, era explicable que el Tribunal de la Carrera Administrativa declarara su propia competencia, y que, en fuerza de lo dispuesto de una manera general en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se oyera apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo por tratarse de un Tribunal —el de la Carrera Administrativa— que conocía del recurso especial contencioso-administrativo consagrado por el artículo 64 de la Ley de Carrera Administrativa para todos los actos dictados en ejecución de la misma.

Pero una vez promulgada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —órgano máximo de la jurisdicción contencioso-administrativa— y que, en forma explícita, el ordinal 24 de su artículo 42 le confiere la competencia para conocer del recurso de interpretación, toda duda debía cesar y rechazarse la discutible competencia atribuida a otros tribunales por vía de interpretación de textos legales de data anterior, que aun por esta sola circunstancia quedaban tácitamente derogados, a menos que la nueva ley hubiese hecho expresa salvedad.

Es natural que en cuestión tan delicada —determinar la inteligencia de los textos legales— el legislador otorgara en exclusividad la competencia a la Corte Suprema, ya que uno de sus deberes fundamentales es preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes.

En fuerza de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declara su exclusiva competencia para conocer del recurso de interpretación en los casos previstos en la ley, de conformidad con el ordinal 24 del artículo 42 de su Ley Orgánica.

B. *Recurso contencioso-funcionarial*

a. *Admisibilidad*

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Dentro de los requisitos de admisibilidad de las pretensiones subsidiarias que pueden ejercer los funcionarios públicos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, la gestión conciliatoria previa es determinante para su validez.

Al respecto la Corte observa que las pretensiones subsidiarias, como acciones que los funcionarios públicos pueden intentar ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, también están, en cuanto a su ejercicio judicial, sujetas a requisitos de admisibilidad, al igual que las acciones principales, y dentro de estos requisitos, la gestión conciliatoria previa es determinante para que tales acciones puedan tramitarse válidamente. En el presente caso, el pedimento relativo a la concesión de jubilación no formó parte de la gestión conciliatoria iniciada por la querellante ante la Junta de Avenimiento Nacional del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, como aparece del escrito dirigido a dicha Junta, que figura al

folio 4, sino que éste se limitó a la gestión de dejar sin efecto la destitución para lograr la reincorporación de la funcionaria, de allí que al tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, parágrafo único, la acción subsidiaria de reconocimiento de la jubilación, que forma parte del objeto de la fundamentación de la apelación, y que por esta causa la Corte entró a examinar, resulta ser impropcedente por inadmisibile, y el Tribunal *a quo* no debió entrar a decidirlo, y así se declara. Por esta razón, y no por las invocadas por el Tribunal de Carrera Administrativa en la sentencia apelada, esta Corte declara parcialmente con lugar la acción subsidiaria de pago de prestaciones sociales y de otorgamiento del beneficio de jubilación, porque respecto a esta última pretensión la querellante no agotó la gestión conciliatoria previa.

CPCA

31-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Toda acción para reclamar judicialmente cualesquiera de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, está sujeta a caducidad.

La naturaleza jurídica de la situación en que se encuentra el funcionario jubilado frente a la Administración es, según la opinión doctrinal dominante, la cual comparte esta Corte, similar a la del funcionario activo, es decir, una situación legal y reglamentaria o estatutaria. En tal sentido la remuneración, al igual que la pensión de jubilación, que es considerada una remuneración prolongada, constituyen elementos fundamentales de esa situación. Todos sus componentes son determinados por normas de carácter general y pueden ser modificados unilateralmente, sin que los funcionarios puedan válidamente invocar derechos adquiridos.

No obstante, una vez que se cumplen las condiciones para que el funcionario o jubilado reciban su correspondiente remuneración o pensión —servicio cumplido o la expiración de cada mes—, éstos son acreedores de tales sumas y la Administración no podría modificarlas unilateralmente.

Ahora bien, el hecho de que hacia el futuro las remuneraciones o pensiones de los funcionarios públicos puedan ser modificadas por efecto de disposiciones de carácter general, no significa que los derechos por tales conceptos a los cuales se han hecho acreedores los funcionarios y que sean lesionados por actos unilaterales de la Administración, puedan ser reclamados ante la jurisdicción competente en cualquier momento, porque a esos reclamos no se les apliquen las normas sobre caducidad de la respectiva acción. En tal sentido es de señalar que la estabilidad es una necesidad imperiosa en todas las relaciones de orden jurídico y por tanto el principio general que al respecto sustenta nuestro ordenamiento jurídico es el de la prescripción o caducidad de las acciones jurisdiccionales, salvo excepción expresa en contrario.

En materia de función pública, la norma de la Ley de Carrera Administrativa que establece el lapso de caducidad para el ejercicio de las acciones que puedan deducirse con fundamento en ella, no hace distinción ni establece excepciones; en consecuencia, toda acción para reclamar judicialmente cualesquiera de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa está condicionada por el lapso de caducidad previsto en el artículo 28 *eiusdem* o en otra ley que le resulte aplicable.

Por tanto carece de fundamento jurídico el criterio del Tribunal *a quo*, según el cual los ajustes de las pensiones de jubilación que pudieran resultar procedentes en

razón de ilegalidad en el cálculo de las mismas, puedan demandarse en cualquier momento por no estar sujeta la respectiva acción a lapsos de caducidad.

En efecto, el acto por medio del cual la Administración confiere a un funcionario la jubilación y le otorga la respectiva pensión es un acto administrativo de efectos particulares, sujeto al mismo régimen de control jurisdiccional que los demás actos administrativos de iguales efectos. Si el cálculo de la pensión que le corresponda al jubilado es realizada en contravención de alguna norma jurídica, resultaría el acto viciado de ilegalidad y el funcionario afectado debe ejercer la respectiva acción en el lapso legal correspondiente so pena de caducidad.

En el caso *sub-judice* la jubilación fue otorgada el 1º de noviembre de 1978, con efectos a partir del 16 de noviembre del mismo año, y la demanda por la cual se reclama el aumento de la pensión acordada, por ilegalidad del cálculo realizado por la Administración porque no se ajustó a lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Educación sobre Escalafón, Estabilidad, Licencias, Jubilaciones, Pensiones y Otras Condiciones de Trabajo para el Personal Docente al Servicio del Ministerio de Educación, fue introducida casi dos años después de esa fecha, cuando había transcurrido el lapso de caducidad; en consecuencia, la acción del querellante, por lo que respecta a su solicitud de reajuste de la pensión de jubilación fundamentado en la ilegalidad del cálculo, es inadmisibles por caducidad y así se declara.

b. *Expediente administrativo: oportunidad de la presentación*

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No precluye la oportunidad de consignación del expediente administrativo vencido el período probatorio, ya que éste puede ser requerido en cualquier oportunidad.

El Tribunal *a quo* en base al examen del expediente disciplinario concluyó que por no haber sido desvirtuados los documentos administrativos se encontraba comprobado que el organismo querellado dio cumplimiento a las disposiciones reglamentarias sobre el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, y que por ello se estiman infundadas las denuncias de la querellante respecto a la falta de notificación de los cargos y a la violación del derecho de defensa. Ahora bien, estima la Corte que según dispone el parágrafo único del artículo 78 de la Ley de Carrera Administrativa, el expediente administrativo puede ser requerido por el Tribunal de la Causa en cualquier estado del proceso, y si bien en este caso ello no fue así sino que el propio organismo querellado lo presentó en juicio, éste puede hacerlo igualmente durante el proceso sin que esté impedida su presentación. En consecuencia, del texto del citado parágrafo único del artículo 78 no es posible concluir que para el ente empleador precluye la oportunidad de consignar el expediente administrativo si venció el período probatorio, ya que la propia norma prevé que el mismo pueda ser requerido en cualquier oportunidad. Sólo que según sea ésta, el Tribunal deberá atender a la posibilidad o no que tenga el querellante de impugnarlo o desvirtuarlo, ya que si tal consignación ocurre, por ejemplo, después de Informes, no podrá darle el valor de prueba judicial, porque no puede ser contradicha, que es lo que propiamente lo inviste de naturaleza judicial. En el presente caso, la apelante denuncia que la consignación del expediente fue extemporánea sin señalar por qué, cuando en autos aparece que fue presentado junto con el escrito de promoción de pruebas como anexo "B", y que como tal prueba fue admitida en auto de fecha 15 de abril

de 1982, sin que contra esta decisión apelara la interesada, a pesar de que el Tribunal *a quo* declaró sin lugar la oposición que la referida apoderada hiciera sobre la admisibilidad del referido expediente. Por tanto esta Corte desestima la anterior denuncia de la apelante, y así se declara.

C. *Pretensión de condena por daños y perjuicios*

CPCA

24-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los sueldos dejados de percibir que se reconocen a los funcionarios cuando han sido retirados ilegalmente de su cargo no constituyen intereses y sanciones pecuniarias, sino daños y perjuicios.

La Corte considera adecuado el proceder del Tribunal de la Carrera Administrativa, cuando desaplicó la Cláusula 48, aparte 3, del Convenio Colectivo de Condiciones de Trabajo, y al considerar, por el contrario, irregular la transferencia y posterior nombramiento de una titular para el cargo que ocupaba la querellante como suplente, y que, por tanto, tal transferencia y nombramiento no podían significar el retiro de la querellante; que por el tiempo durante el cual venía desempeñándose como suplente, y por el hecho de haberse reconocido su condición profesional y por la circunstancia de su clasificación dentro del escalafón, había adquirido permanencia definitiva en el cargo, cesando en su situación de provisionalidad, disfrutando, por consiguiente del derecho a la estabilidad que reconoce a los funcionarios públicos de carrera el artículo 17 de la Ley de la materia.

Por las consideraciones anteriores, estima la Corte que resulta procedente la declaratoria con lugar de la acción de nulidad, y la reincorporación al cargo que ocupaba la querellante, como así lo declaró el Tribunal *a quo*, y que esta Corte ratifica, pero no en lo referente al pago de los sueldos dejados de percibir que dicho Tribunal consideró debía pagar la Administración desde el retiro ilegal hasta la restitución de la querellante a su cargo. En efecto, como lo ha venido sosteniendo esta Corte y advirtiéndoselo al Tribunal de la Carrera Administrativa, los sueldos dejados de percibir que se reconocen a los funcionarios cuando han sido retirados ilegalmente de su cargo, no constituyen intereses y sanciones pecuniarios que deban seguirse causando hasta que la Administración querellada cumpla con su obligación de restituir a la actora a su cargo, sino daños y perjuicios que deben tener un fin y una determinación, porque si no se desnaturaliza su esencia indemnizatoria. Por tanto, tales daños y perjuicios debe determinarlos el Tribunal, y por ello se fija como límite de dichos daños la fecha de publicación de esta sentencia, y así se declara.

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El último salario percibido por el funcionario al cual se le ocasionó un daño en virtud del acto de remoción viciado, es el elemento fundamental del cual dispone el tribunal para la fijación del monto de la indemnización.

Esta Corte observa que en la sentencia impugnada el Tribunal acuerda el pago de los salarios dejados de percibir por la funcionaria cuya reincorporación ordenara, hasta la fecha en que ésta se efectúe en forma legal y efectiva, contraviniendo así la doctrina que en forma constante y reiterada esta Corte ha venido asentando al respecto. En efecto, el pago de los sueldos puede ser acordado por el juez en el Contencioso Especial de la Carrera Administrativa al anular un acto de remoción o retiro que afecte a un querellante, por vía de indemnización por el daño que al mismo le ocasionara dicho acto declarado nulo en definitiva. No existe un derecho subjetivo en el funcionario al pago de los sueldos dejados de percibir por el solo hecho de que el acto de remoción haya sido anulado, ya que el sueldo es una contraprestación por el trabajo que el funcionario presta en la misma forma como lo son las horas extraordinarias que percibe o los viáticos que le son suministrados para que pueda efectuar su movilización por razones de trabajo. Sueldo-trabajo configuran un binomio indisoluble en virtud del cual sólo es remunerable el trabajo efectivamente prestado. Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo tiene la facultad de condenar a la Administración a que indemnice el funcionario a quien hubiese producido un daño en virtud del acto de remoción viciado. En tal caso, el Tribunal puede calcular prudentemente el monto de tal indemnización fundándose en el elemento fundamental del cual dispone que es el último salario percibido. En los casos de los funcionarios de carrera cuya profesión se concreta en los términos de la ley en el ejercicio de la función pública, la falta de sueldo mes a mes es el efectivo daño que le produce su cesantía; pero al mismo pueden unirse otros factores tales como el daño moral ante la medida infamante o el daño emergente producido por los gastos que hubiese tenido que efectuar para obtener la nulidad del acto. El Tribunal Contencioso Administrativo podrá calcular, en consecuencia, la indemnización en base a este elemento seguro que tiene entre manos constituido por el sueldo y deberá fijar su monto en forma clara y precisa sin someterlo a la voluntad de ninguna de las partes, como es la hipótesis presente en que se dejara en manos de la Administración la determinación de la indemnización por cuanto la misma no consta en el fallo en forma precisa, sino que depende de la oportunidad en que el organismo querellado acceda a darle cumplimiento. En tal caso la sentencia cesa de ser concreta, dejando en manos de un elemento extraño a la voluntad del juez la fijación del monto indemnizatorio.

CPCA

3-5-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El monto del pago de la condena por daños y perjuicios debe ser reconocido y fijado en la sentencia que haya declarado su procedencia.

A este respecto, esta Corte reitera su criterio de que las remuneraciones dejadas de percibir, que los funcionarios querellantes reclaman junto con las acciones de nulidad de los actos de retiro de que han sido objeto, no constituyen sanciones impuestas legalmente a la Administración, ni intereses legales causados por sumas impagadas, que deban cancelarse por todo el tiempo en que el querellante permanezca fuera de la Administración, como sí ocurre con los trabajadores que han sido despedidos injustificadamente, en cuyo caso el pago de los salarios dejados de percibir es una indemnización legal obligatoria que la Ley contra Despidos Injustificados impone a los patronos en su artículo 6°. Por el contrario, en carrera administrativa, tal pago constituye una reclamación de daños y perjuicios extracontractuales, cuya

cancelación no puede quedar indefinida, en espera de que suceda la reincorporación del funcionario, sino que debe tener un límite en el tiempo, cual es la propia sentencia que reconozca tal pago. Si fuera una sanción impuesta por la ley o los intereses moratorios, su pago procedería por todo el tiempo en que el funcionario no sea reincorporado, pero, si se trata, como en el presente caso, de daños y perjuicios, su monto debe ser reconocido y fijado en la sentencia que haya declarado su procedencia, porque si no es así, ya no serían daños y perjuicios, sino sanciones pecuniarias, intereses derivados de cantidades líquidas y exigibles, lo que sería ilegal permitirlo.